

# Un gasto que valga

Los fondos públicos en Centroamérica  
y República Dominicana

**Roberto Machado**  
**Editor**

**BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO**

*Página en blanco a propósito*

# Un gasto que valga

## Los fondos públicos en Centroamérica y República Dominicana

**Roberto Machado**  
*Editor*

Las publicaciones especiales sobre el desarrollo del BID se preparan como parte de los esfuerzos continuos del Banco para evaluar las condiciones económicas, políticas y sociales de los países de América Latina y el Caribe. Para que la información se encuentre disponible lo más rápido posible, estas publicaciones se producen en forma expedita, no tienen una edición formal, y no han estado necesariamente sujetas a los rigurosos procesos de revisión que se aplican a las publicaciones del BID que llevan revisión académica. De este modo, la información y las opiniones presentadas en este tipo de publicaciones corresponden por completo a los autores y no han sido refrendadas por el Banco, su Directorio Ejecutivo ni los países a los cuales representan.

© 2008 Banco Interamericano de Desarrollo  
1300 New York Avenue, NW  
Washington, DC 20577  
Estados Unidos de América  
[www.iadb.org/pub](http://www.iadb.org/pub)

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.  
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: [www.iadb.org/pub](http://www.iadb.org/pub)

## CONTENIDO

---

|  |            |
|--|------------|
| PREFACIO .....   | v          |
| AGRADECIMIENTOS .....  | vii        |
| CAPÍTULO 1   |            |
| <b>El gasto público en Centroamérica y República Dominicana.....</b>   | <b>1</b>   |
| <i>Roberto Machado</i>   |            |
| CAPÍTULO 2   |            |
| <b>Los sistemas de gasto público: disciplina fiscal agregada,<br/>    eficiencia asignativa y eficiencia operativa .....</b> | <b>15</b>  |
| <i>Roberto Machado</i>   |            |
| CAPÍTULO 3   |            |
| <b>Aspectos macroeconómicos del gasto público .....</b>  | <b>53</b>  |
| <i>Rodrigo Vergara</i>   |            |
| CAPÍTULO 4   |            |
| <b>La sostenibilidad de la deuda pública .....</b>   | <b>81</b>  |
| <i>Roberto Machado</i>   |            |
| CAPÍTULO 5   |            |
| <b>¿Gastar más o gastar mejor? La eficiencia del gasto público .....</b>   | <b>107</b> |
| <i>Roberto Machado</i>   |            |
| CAPÍTULO 6   |            |
| <b>El gasto público social: acceso y distribución.....</b>   | <b>143</b> |
| <i>Humberto Petrei y Gabriel Ratner</i>  |            |
| CAPÍTULO 7   |            |
| <b>El servicio civil .....</b>   | <b>189</b> |
| <i>Mercedes Iacoviello y Laura Zuvanic</i>   |            |

CAPÍTULO 8

**Las compras y contrataciones del Estado** ..... 225  
*Jorge Claro*

CAPÍTULO 9

**El gasto municipal**..... 261  
*Leonardo Letelier S.*

ACERCA DE LOS AUTORES..... 299

## PREFACIO

---

Este libro constituye una contribución a la comprensión de la problemática y al diseño de políticas relacionadas con el gasto público en los países centroamericanos y República Dominicana. Consiste en una serie de estudios desarrollados en el marco del proyecto de cooperación técnica regional “Construyendo capital por medio de la reforma fiscal”, ejecutado por el Departamento Regional de Operaciones II del Banco Interamericano de Desarrollo –hoy Departamento de Países de Belice, Centroamérica, México, Panamá y República Dominicana– bajo el auspicio de la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI), la Agencia Noruega para el Desarrollo Internacional (NORAD), y el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID).

Durante los últimos años los países de la región han registrado avances importantes en términos de la modernización de sus economías, la estabilidad macroeconómica y el estímulo a las exportaciones en un marco de creciente integración a la economía mundial. Este proceso ha ido acompañado por el fortalecimiento de la democracia y la consolidación de la paz en los países que sufrieron conflictos armados internos. Esto tuvo como correlato la expansión del ingreso por habitante y la reducción de la pobreza desde los elevados niveles heredados de los años ochenta.

Estos indudables logros, sin embargo, no han tenido un correlato en el área del gasto público. Una política de gasto público que, respetando la disciplina fiscal, sea eficiente, transparente y redistributiva es condición indispensable para avanzar decididamente en el desarrollo económico y social, y en la legitimidad del Estado y la cohesión social.

*Un gasto que valga: Los fondos públicos en Centroamérica y República Dominicana*, contiene nueve capítulos elaborados por reconocidos economistas latinoamericanos en colaboración con especialistas del Banco. El primero presenta el nivel y la composición del gasto público en la región y expone el plan del libro. El segundo capítulo establece el marco analítico y evalúa la calidad de los sistemas de gasto público en cada país. Los siete capítulos siguientes analizan diversos temas, tales como la eficiencia del gasto público, el impacto distributivo del gasto social, la sostenibilidad fiscal, los aspectos macroeconómicos del gasto público, el servicio civil, las compras gubernamentales y el gasto municipal. En cada caso, se derivan recomendaciones de política o alternativas de reforma de la mayor relevancia y rigor técnico.

El BID agradece el apoyo de los gobiernos de los países y de los técnicos de las agencias de cooperación internacional sueca, noruega y británica, sin el cual este libro no hubiera sido posible.

Gina Montiel  
Gerente General  
Departamento de Países de Belice,  
Centroamérica, México, Panamá y República Dominicana

*Página en blanco a propósito*



## AGRADECIMIENTOS

---

Este libro es el producto de un proyecto del Departamento de Países de Belice, Centroamérica, México, Panamá y República Dominicana del Banco Interamericano de Desarrollo. El editor agradece el apoyo financiero de la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI), de la Agencia Noruega para el Desarrollo Internacional (NORAD) y del Departamento para el Desarrollo Internacional de Reino Unido (DFID).

Su publicación no hubiera sido posible sin el aporte de muchas personas a las que hay que agradecer por su apoyo y colaboración en las distintas fases de elaboración: a Daniel Artana, Trond Augdal, Alberto Barreix, Rodrigo Bolaños, Julián Caballero, Roberto Camblor, Rodrigo Cárcamo, Julieta Caunedo, Jackie Charlton, José Chibbaro, Gilberto Chona, Rodrigo Cubero, Stefan de Vylder, Martin Ejerfeldt, Pablo García, Mauricio González Orellana, María José Jarquín, Jorge Lavarreda, Miguel Manzi, Ricardo Martner, Karin Metell-Cueva, Héctor Morena, Hugo Ñopo, Vibeke Oi, Rafael Rodríguez-Balza, Guri Rusten, Aaron Schneider, Fernando Straface, Vito Tanzi y Mario Umaña.

Manuel R. Agosin y Susana Sitja-Rubio condujeron el proyecto con eficiencia y profesionalismo.

Un agradecimiento especial a Miriam Pérez-Fuentes, quien tuvo a su cargo la realización técnica de este libro.

*Página en blanco a propósito*

## El gasto público en Centroamérica y República Dominicana

*Roberto Machado*

**E**n los años noventa, los países centroamericanos y República Dominicana implementaron profundas reformas económicas a fin de retomar el crecimiento y el desarrollo económico y social, interrumpido en los años ochenta por la crisis de la deuda externa latinoamericana. En general, estas reformas buscaron dar un mayor protagonismo al sector privado nacional y extranjero, mediante la liberalización de los mercados, la apertura comercial y financiera a la economía mundial, y la privatización de empresas públicas. Este proceso fue acompañado por intensos programas de estabilización antiinflacionaria, y por el fin de conflictos armados internos en varios países (El Salvador, Guatemala y Nicaragua).

Los retornos de esta nueva orientación de las políticas económicas fueron bastante altos en términos de crecimiento, resultado similar al observado en los países sudamericanos. La tasa de crecimiento del PIB promedio ponderado de los ocho países,<sup>1</sup> se incrementó de 1,4% por año en 1981-1990, a 4,7% en 1991-2000. En términos per cápita, la tasa de crecimiento pasó de una caída de 1% por año, a una expansión anual de 2,3% durante los mismos periodos. Esta aceleración del crecimiento fue acompañada por mejoras en indicadores sociales, tales como la esperanza de vida al nacer, los años de escolaridad de la fuerza laboral, y las tasas de matrícula en los distintos niveles de enseñanza.

Pese a estos indudables avances, hacia fines de la década pasada se comenzaron a cuestionar algunos elementos de las reformas económicas implementadas en los años noventa. En particular, se reconoció la escasa atención prestada a aspectos relacionados con el Estado, su eficiencia y su rol en el proceso de desarrollo. Se empezó a hablar entonces de las reformas de “segunda generación”, llamadas a complementar las medidas de liberalización económica iniciales. Estas ponían el acento en el fortalecimiento institucional y la reforma del Estado como elementos claves para apuntalar el crecimiento y el desarrollo.<sup>2</sup>

Un aspecto esencial en este sentido, está asociado a la política de gasto público. En los tres ámbitos que Musgrave (1959) le asigna al Estado en la economía –la estabilidad macroeco-

---

<sup>1</sup> Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

<sup>2</sup> Véanse Burki y Perry (1998), Stiglitz (2002), y Kuczynski y Williamson (2003).

nómica, la equidad distributiva y la eficiencia en la asignación de recursos productivos– el gasto público parece tener que cumplir un papel destacado por lo menos en dos de ellas. En primer lugar, los países de la región –al igual que la gran mayoría de las economías en desarrollo– son propensos a ciclos económicos muy amplios. En ese contexto, una política de gasto público que sea lo suficientemente flexible podría suavizar las fluctuaciones de la actividad económica expandiéndose en la fase baja del ciclo, y contrayéndose en la fase alta. En segundo lugar, como se muestra en el capítulo 6 de este volumen, el impacto distributivo del gasto público social puede ser muy importante. La magnitud de este efecto es tal, que es poco probable lograr resultados tan significativos a través de la política tributaria.

Este libro se propone realizar una contribución a la comprensión de la problemática del gasto público en los países centroamericanos y República Dominicana. Este volumen aborda la política de gasto público en los países considerada desde diversos ángulos, tanto macroeconómicos (la disciplina fiscal, la sostenibilidad de la deuda pública, la política fiscal contracíclica) como microeconómicos (la eficiencia del gasto público) e institucionales (los sistemas de gasto público, el servicio civil, las compras gubernamentales y la descentralización fiscal). Muchos de los aspectos involucrados –en especial los institucionales– son también materia de una agenda mayor, que tiene que ver con la reforma de la administración pública.

El enfoque del libro es esencialmente comparativo: busca ubicar la posición relativa de cada país en el conjunto regional, así como identificar los aspectos en que cada uno presenta una fortaleza o debilidad relativa. Esto agrega valor a la contribución de este volumen, ya que en general existen estudios a nivel de cada país, tales como los *Public Expenditure Review* (PER) desarrollados por el Banco Mundial, y los *Country Financial Accountability Assessment* (CFAA), elaborados por esta institución en conjunto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En el contexto de los países analizados en este libro, el BID ha desarrollado recientemente estudios sobre el gasto público en cada uno de ellos.<sup>3</sup> Sin embargo, no se conocen estudios comparativos regionales que aborden la gran variedad de temas incluidos en este volumen.

A manera de introducción, este primer capítulo presenta un panorama regional sobre el nivel y la composición del gasto público en años recientes y expone el plan del libro.

## Nivel y composición del gasto público en la región

Agosin y Machado (2005) destacan la importancia del tamaño del Estado en el proceso de desarrollo. A partir de una muestra de corte transversal de 120 países desarrollados y en desarrollo, estos autores estiman los niveles de gasto público que los países miembros del Mercado

<sup>3</sup> Véanse Artana et al., (2006), Bolaños (2006), Bolaños y Delgado (2006), Glenday y Shukla (2006), Petrei y Rodríguez (2006), Petrei, et al., (2006), Vergara y González (2006), y Vergara y Lavarreda (2006).

Común Centroamericano (MCCA) deberían registrar, dados sus niveles de PIB por habitante (en dólares de igual poder de compra) y su distribución del ingreso (medida por el coeficiente de Gini). Según sus cálculos, el gasto público total observado a fines de los años noventa en estos países fue entre 4,3% (Nicaragua) y 12,2% del PIB (Guatemala) menor que el esperado. Con relación al gasto público en educación, utilizando la misma metodología, encuentran que el déficit supera 2% del PIB en todos los países, con la excepción de Costa Rica, donde este es de 0,6 puntos porcentuales del producto. Estos resultados indican que los niveles de gasto público son insuficientes en estos países.

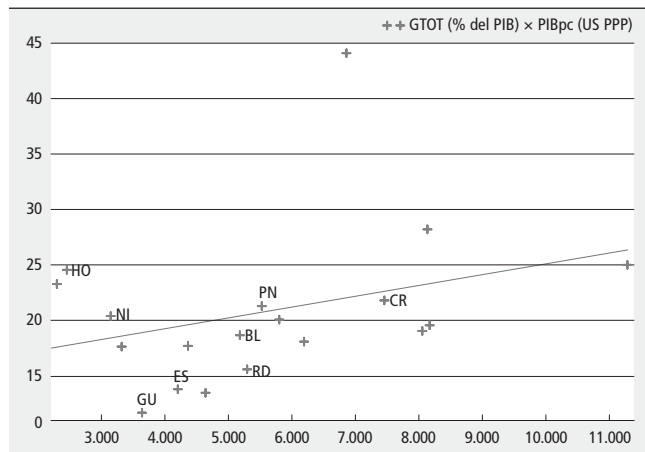
Otra manera de evaluar esto es graficando los niveles de gasto público contra variables relevantes, y ajustando una línea de regresión a las observaciones. De este modo, se puede ver si los niveles de gasto de los países analizados se ubican por debajo o por encima de esta. El gráfico 1.1 muestra la correlación entre los niveles de gasto público y el PIB por habitante en el periodo 1990-2003, para 19 países de América Latina y el Caribe.

Como se observa, existe una clara correlación positiva entre ambas variables, donde, a mayores niveles de PIB por habitante, corresponden mayores niveles de gasto público. De los países bajo análisis, Honduras, Nicaragua y Panamá se ubican por encima de lo que sugeriría su producto per cápita, mientras que los otros cinco aparecen por debajo.<sup>4</sup> Entre estos últimos, los más alejados de

la norma son Guatemala, El Salvador y República Dominicana, que presentan niveles de gasto entre 5% y 7% del PIB inferiores a lo que sugeriría su PIB por habitante.

El gráfico 1.2 muestra la correlación entre el gasto público y el porcentaje de la población pobre en el periodo 1990-2003, para una muestra de 18 países latinoamericanos. La fuente

**Gráfico 1.1. Gasto público y PIB por habitante, 1990-2003<sup>a</sup>**  
(Porcentaje del PIB y dólares de igual poder de compra)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del FMI, *Government Finance Statistics*, versión electrónica; FMI, *International Financial Statistics*, versión electrónica; y Banco Mundial, *World Development Indicators*, versión electrónica.

<sup>a</sup> El gasto público corresponde al Gobierno General, incluida la Seguridad Social.

<sup>4</sup> En el caso de Honduras, existen indicios sobre una subestimación del PIB en las cuentas nacionales oficiales. Agosin y Machado (2005) hacen una estimación conservadora de 40%. Esto sobrestima de manera importante las cifras expresadas como porcentaje del producto. No obstante, aun considerando este factor, el gasto público en Honduras se colocaría por encima de la línea de regresión, dado que también se tendría que corregir hacia abajo el PIB per cápita.

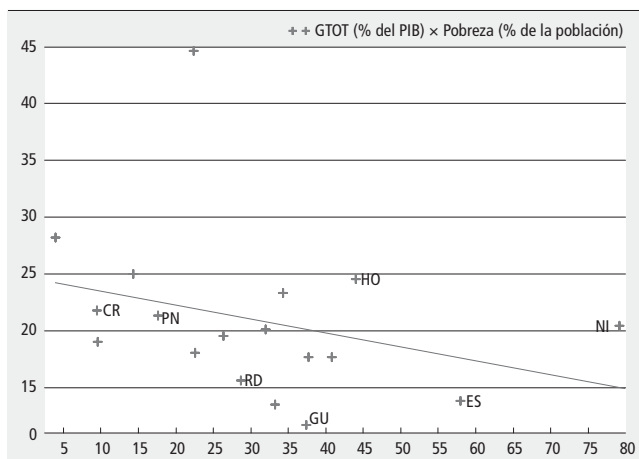
no reporta información sobre la pobreza en Belice. En este caso, se observa una clara correlación negativa entre pobreza y gasto público. De los países analizados, únicamente Honduras y Nicaragua se encuentran por encima de la línea de regresión. Considerando una subestimación del PIB de Honduras de 40%, este país se ubicaría ligeramente por debajo de lo que sugeriría su cifra de pobreza. Nuevamente, los países que muestran los mayores déficit de gasto público según lo que sugeriría esta última variable, son Guatemala (9%-10% del PIB), República Dominicana (5%-6%) y El Salvador (4%-5%).

En consecuencia, se podría concluir que, de acuerdo al PIB por habitante y a la población en situación de pobreza observados en 1990-2003, los países que muestran las mayores insuficiencias en el gasto público son El Salvador, Guatemala y República Dominicana. Costa Rica, por su parte, presenta niveles de gasto ligeramente por debajo de lo que sugerirían estas variables. De manera contraria, el gasto público en Nicaragua es superior al sugerido por ambos criterios. Finalmente, Honduras y Panamá presentan resultados mixtos.

En cuanto a la composición del gasto público, el cuadro 1.1 muestra las cifras observadas en el quinquenio 2001-2005, según la clasificación económica. Dado que las cifras corresponden a las fuentes oficiales, o a cálculos del FMI basados en ellas, hay que ser cautelosos en la comparación, dado que las clasificaciones pueden diferir entre países.

Se observa que, con excepción de Costa Rica y Nicaragua, el rubro más importante es el de sueldos y salarios. Este oscila entre 19,1% (Nicaragua) y 41,4% del total (Honduras). En este último país, el peso de la planilla salarial del Gobierno Central se ha incrementado durante los últimos años a causa de los llamados “disparadores automáticos” del gasto público, por los cuales los sectores de empleados públicos sujetos a tratos laborales especiales –llamados “estatutos” y que comprenden a maestros y trabajadores de salud, principalmente– cada año obtienen reajustes automáticos en sus remuneraciones por concepto de antigüedad. Este tema ha sido reconocido como problemático por las autoridades hondureñas, que han tratado de llegar a acuerdos con los representantes de estos servidores públicos, a fin de darle solución.

**Gráfico 1.2. Gasto público y pobreza, 1990-2003<sup>a</sup>**  
(Porcentaje del PIB y porcentaje de la población)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del FMI, *Government Finance Statistics*, versión electrónica; FMI, *International Financial Statistics*, versión electrónica; y Banco Mundial, *World Development Indicators*, versión electrónica.

<sup>a</sup> El gasto público corresponde al Gobierno General, incluida la Seguridad Social.

**Cuadro 1.1. Composición del gasto público, 2001-2005<sup>a</sup>**  
(Porcentaje del total)

|                             | BL           | CR           | ES           | GU           | HO           | NI           | PN           | RD           |
|-----------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Sueldos y salarios          | 30,2         | 30,4         | 39,8         | 26,9         | 41,4         | 19,1         | 28,5         | 26,0         |
| Transferencias <sup>b</sup> | 9,4          | 34,4         | 17,9         | 22,4         | 16,1         | 20,7         | 25,5         | 23,7         |
| Bienes y servicios          | 11,8         | 3,0          | 18,8         | 10,1         | 9,7          | 9,9          | 7,2          | 10,0         |
| Intereses                   | 16,6         | 25,1         | 10,2         | 10,3         | 7,6          | 11,8         | 22,1         | 7,5          |
| Inversión                   | 31,9         | 7,2          | 13,2         | 30,3         | 23,3         | 38,5         | 14,4         | 30,7         |
| Otros                       | --           | --           | --           | --           | 1,9          | --           | 2,2          | 2,1          |
| <b>Total</b>                | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> |
| <b>Total (% del PIB)</b>    | <b>31,6</b>  | <b>17,2</b>  | <b>18,6</b>  | <b>12,7</b>  | <b>24,9</b>  | <b>22,4</b>  | <b>19,3</b>  | <b>19,6</b>  |

Fuente: FMI y fuentes oficiales de los países.

<sup>a</sup> Corresponde al Gobierno Central, excepto en El Salvador, donde corresponde al Sector Público Consolidado.

<sup>b</sup> Incluye la Seguridad Social.

Otro rubro de importancia, es el de transferencias. Además de la Seguridad Social, las transferencias incluyen los subsidios y otros fondos destinados a los sectores sociales, así como los recursos destinados a los gobiernos municipales. La participación de estas erogaciones en el total, es especialmente significativa en Costa Rica, donde supera la tercera parte. En los países que exhiben los mayores niveles de pobreza, como El Salvador, Honduras y Nicaragua, estos gastos sólo representaron 17,9%, 16,1% y 20,7% del total, respectivamente. Una mayor participación se registró en Guatemala (22,4% del total), República Dominicana (23,7%) y Panamá (25,5%). Finalmente, el país que destinó una menor proporción de su gasto público a transferencias fue Belice, donde estas no alcanzaron 10% del total.

De otro lado, llama la atención la gran dispersión en lo que a la participación de la compra de bienes y servicios se refiere. En El Salvador, estos gastos llegan a 18,8% del total, mientras que en Costa Rica apenas representan el 3%. La advertencia hecha líneas arriba, acerca de las posibles diferencias en la clasificación entre países, parece relevante en este aspecto. En los demás países, la adquisición de bienes y servicios muestra participaciones más parejas, que oscilan entre 7,2% (Panamá) y 11,8% del total (Belice).

Respecto del pago de intereses sobre la deuda pública, este es especialmente significativo en Costa Rica y Panamá, donde representan 25,1% y 22,1% del total, respectivamente. En el otro extremo, la participación de los intereses en el gasto público aparece bastante baja en Honduras (7,6%) y República Dominicana (7,5%). En el primer caso, esto está asociado a las tasas de interés fuertemente subsidiadas de la deuda externa concesional. En el caso dominicano, hay que tener en cuenta que una gran parte de la deuda pública corresponde al Banco Central, por lo que los pagos de intereses sobre esta no están incluidos en estas cifras. En los demás países, la participación de los pagos de intereses en el total se ubica en una situación intermedia.

Por último, se observa que los gastos de inversión son muy significativos en Nicaragua (38,5% del total en 2001-2005). Nuevamente, esta cifra hay que tomarla con cautela, ya que

en este país existen incentivos para que se clasifiquen como inversión gastos que en realidad no lo son. La razón es que este país recibe una gran cantidad de donaciones externas –que en promedio en los últimos años han estado cerca del 4% del PIB– y la comunidad internacional de donantes no está dispuesta a financiar consumo. Algo similar podría decirse de Honduras, donde la inversión representa 23,3% del gasto total. Otros países donde los gastos de inversión son significativos, son Belice, Guatemala y República Dominicana, donde superan 30% del total. En contraposición, Costa Rica, El Salvador y Panamá registran las menores participaciones de la inversión en el gasto público total (7,2%, 13,2% y 14,4%, respectivamente).

Los gastos en sueldos y salarios combinados con los pagos de intereses representan entre la tercera parte (República Dominicana) y más de la mitad de los gastos totales en 2001-2005 (Costa Rica, El Salvador y Panamá). Estos pueden considerarse como rígidos, en el sentido de que no pueden recortarse por decisión de las autoridades (por lo menos no sin un elevado costo político). Otro tanto podría decirse de la mayor parte de los recursos destinados a la adquisición de bienes y servicios, que son gastos operativos indispensables para el funcionamiento del sector público (electricidad, teléfono, agua, combustible, etc.). En el caso de las transferencias, algunas de ellas, tales como las destinadas a los gobiernos municipales, al Poder Judicial y a las universidades públicas, están fijadas por ley en varios países, por lo que también serían inflexibles. En este escenario, la variable de ajuste fiscal fundamental por el lado del gasto lo constituye la inversión, que es lo que se ha observado desde la década pasada, no sólo en Centroamérica y República Dominicana, sino en la mayoría de países latinoamericanos.

En síntesis, la mayoría de los países considerados en este libro presentan una difícil combinación de gasto público insuficiente con excesiva rigidez, lo que determinaría que enfrenten cualquier necesidad de ajuste fiscal por el lado del gasto, mediante el recorte de la inversión pública. Esto ocasionaría que este rubro de gasto, que ya registra montos insuficientes, se comprima aún más. Las consecuencias de este comportamiento sobre el crecimiento económico de largo plazo no son difíciles de inferir.

## Plan del libro

El capítulo 2 establece el marco analítico del gasto público, con base en el enfoque del Public Expenditure Management, PEM (Schick, 1998). Este establece tres objetivos fundamentales que todo sistema de gasto público debe tratar de alcanzar: la disciplina fiscal agregada, la eficiencia asignativa y la eficiencia operativa. El primer aspecto alude a que los gastos totales del presupuesto público deben ser el resultado de decisiones explícitas, no simplemente acomodarse a las demandas de gasto. Los montos totales deben ser fijados antes de que se tomen las decisiones individuales de gasto, y deben ser sostenibles en el mediano y largo plazo. La eficiencia asignativa requiere que las asignaciones presupuestarias se basen en las



prioridades del Gobierno, y en la efectividad de las políticas y programas públicos. El sistema de presupuesto debe incentivar la reasignación de recursos desde lo menos prioritario a lo más prioritario, y de programas menos efectivos a programas más efectivos. Finalmente, la eficiencia operativa exige que las agencias de línea produzcan bienes y servicios a costos que supongan ganancias de eficiencia.

Dos problemas relacionados entre sí conspirarían contra el logro de estos objetivos. El primero es el de la tragedia de los comunes, por el cual los distintos ministerios y reparticiones del sector público ven el presupuesto como un fondo común del cual pueden extraer recursos sin mayor costo. El segundo está asociado a los problemas de información, donde la carencia e incompatibilidad de incentivos para revelar información asimétrica en el interior de la jerarquía gubernamental da lugar a problemas agente-principal entre el ministerio de Hacienda o de Finanzas y los ministerios de gasto, y entre estos y las agencias de línea.

En este contexto, los arreglos institucionales deben estar diseñados para mitigar estos problemas. Un diseño adecuado, sin embargo, no sería suficiente, ya que, para que estos arreglos sean efectivos, deben estar acompañados por mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas que hagan costoso a los políticos y a los funcionarios públicos desviarse de ellos. Con este marco de análisis, el capítulo realiza una evaluación de la calidad de los sistemas de gasto público en la región, con base en un índice construido a partir de un cuestionario que se aplicó a las autoridades y a expertos. De manera general, los sistemas de gasto público de los países de la región presentan mayores fortalezas en cuanto a fomentar la disciplina fiscal agregada. En contraposición, las mayores debilidades están por el lado de incentivar la eficiencia asignativa y la eficiencia operativa.

El capítulo 3, elaborado por Rodrigo Vergara, aborda los aspectos macroeconómicos del gasto público. Se observa que todos los países de la región –con excepción de Guatemala– exhiben elevados niveles de endeudamiento público, lo cual confirma que durante los últimos años, todos los países han registrado déficit fiscales sistemáticos, tanto a nivel del Gobierno Central, como del Sector Público No Financiero (SPNF). Esto revela un sesgo deficitario de la política fiscal.

A continuación, el capítulo analiza la volatilidad de la política fiscal con base en tres indicadores: el rango, la variación absoluta promedio, y la desviación estándar de las diferencias. Los resultados indican que ni el resultado fiscal –tanto total como primario– ni los ingresos, aparecen como particularmente inestables si se comparan con otros países. Por el contrario, los gastos sí muestran una mayor volatilidad que la de los países usados como grupo de control. También se observa una gran diferencia entre los países en este aspecto. Costa Rica, El Salvador y Guatemala muestran la mayor estabilidad relativa en las cuentas fiscales. En la orilla opuesta se encuentra Nicaragua, país que exhibe la mayor inestabilidad en las variables fiscales.

En este capítulo también se realiza un análisis de la correlación entre el gasto público y el PIB. Se encuentra que, en casi todos los países, la política de gasto público ha sido

procíclica. Las excepciones las constituyen Costa Rica y El Salvador. En el primer país, este parece haber sido acíclico, mientras que en el segundo se observa una ligera contraciclicidad. Posteriormente se estima el balance estructural a partir de la tendencia del PIB, obtenido a través de la aplicación de un filtro Hodrick-Prescott, para depurar el componente cíclico de la serie original.

Con base en el diagnóstico de sesgo deficitario de la política fiscal, mayor volatilidad relativa y prociclicidad del gasto público, el autor concluye que sería beneficioso para los países de la región la adopción de reglas fiscales basadas en el balance estructural. Estas tienen la virtud de permitir políticas fiscales contracíclicas o, por lo menos, de aminorar su prociclicidad. Adicionalmente, de establecerse una meta de resultado fiscal consistente con la sostenibilidad de la deuda pública, se garantizaría su viabilidad en el mediano y largo plazo.

El capítulo 4 aborda en detalle el tema de la sostenibilidad de la deuda pública, utilizando diversos enfoques. En primer lugar, aplica una metodología desarrollada para los países con acceso al mercado internacional de capitales. Esto permite evaluar el impacto de diferentes choques sobre la sostenibilidad fiscal, tales como incrementos en las tasas reales de interés, depreciaciones cambiarias o desaceleraciones de la actividad económica. En segundo lugar, aplica un enfoque desarrollado específicamente para países altamente endeudados, que deben reducir sus niveles de endeudamiento aun después de importantes condonaciones de deuda pública. Luego aborda dos aproximaciones que van más allá de los niveles de endeudamiento como factores relevantes para la sostenibilidad: la dolarización de la deuda pública y la variabilidad de la recaudación fiscal.

En los países de la región con acceso a financiamiento de mercado –con excepción de Honduras y Nicaragua– los cálculos indican que, en general, si se mantienen las tendencias actuales de las variables relevantes, no habría mayores problemas para estabilizar la deuda pública como porcentaje del PIB. Esto es cierto, siempre y cuando los países mantengan o mejoren los resultados fiscales observados recientemente, los cuales representan un avance significativo respecto de lo que ocurrió en años anteriores. Los países de este grupo que muestran niveles de endeudamiento bastante superiores al sugerido en la literatura como límite prudencial (40% del PIB), son Belice, Costa Rica y Panamá. Sin embargo, de continuar las tendencias recientes en la economía y las finanzas públicas, los últimos dos países alcanzarían ese nivel en un periodo menor a diez años. En el caso de Belice, no obstante el notable progreso de su posición fiscal en los últimos años, la tarea es más difícil, debido a que sus niveles de endeudamiento son mayores.

En relación con Honduras y Nicaragua, el análisis desarrollado indica que ninguno de los dos países se encuentra preparado para independizarse del financiamiento externo concesional y de las donaciones externas. A pesar de la sustancial condonación de deuda externa observada en 2006 –que ubicaría la deuda pública total de Honduras en alrededor de 40% del PIB y la de Nicaragua en 70%– todavía quedan tareas pendientes.

Además de los niveles de endeudamiento como factores determinantes de la sostenibilidad fiscal, es importante considerar la composición de monedas de la deuda pública. Esto es así debido a que una depreciación real podría generar cambios significativos en la razón de deuda pública a PIB. Mientras más dolarizada esté la deuda, y más importante sea el sector no transable de la economía, cualquier elevación del tipo de cambio incrementará la deuda pública como porcentaje del PIB. El análisis muestra que, en mayor o menor medida, todos los países –con excepción de los dolarizados como El Salvador y Panamá– muestran vulnerabilidades en este terreno.

Finalmente, otra fuente de vulnerabilidad fiscal analizada es la relacionada con la variabilidad de la recaudación. Si se define una crisis fiscal como una situación en donde los ingresos fiscales son dos desviaciones estándares menores a su valor medio, se encuentra que sólo Costa Rica y República Dominicana estarían en condiciones de financiar su gasto primario. Los demás, en especial Guatemala, Honduras y Nicaragua, tendrían que recortarlo.

En el capítulo 5 se busca responder a la pregunta de si el énfasis para mejorar los resultados del sector público debe ponerse en destinar más recursos o en mejorar su utilización. Para tal fin, primero se construyen índices de desempeño del sector público (IDSP) en siete áreas: equidad distributiva, estabilidad macroeconómica, desempeño económico, educación, salud, calidad institucional, y lucha contra la pobreza. A continuación, se construyen índices de gasto público en cuatro categorías: total, social, en educación y en salud. Costa Rica y Panamá muestran niveles superiores al promedio latinoamericano en los cuatro rubros. En contraposición, El Salvador, Guatemala y República Dominicana registran niveles inferiores. Los otros países presentan resultados mixtos.

Al dividir los IDSP por los correspondientes niveles de gasto relevantes, se obtienen índices de eficiencia agregada del gasto público (IEAGP). Los resultados indican que, de los ocho países en estudio, todos muestran una eficiencia superior al promedio latinoamericano, con excepción de Honduras y Nicaragua. Estos dos países también muestran IEAGP inferiores al promedio en gasto social, en educación y en salud. En contraposición, Guatemala y República Dominicana muestran mayores IEAGP en las cuatro categorías de gasto analizadas. En El Salvador sucede lo mismo, salvo en el caso del gasto social agregado, donde su IEAGP se ubica por debajo del promedio de América Latina. Costa Rica y Panamá muestran índices inferiores al promedio en las áreas de educación y salud.

En este capítulo se aplica la técnica de Free Disposable Hull (FDH) para derivar fronteras de eficiencia para las cuatro categorías de gasto público mencionadas en el párrafo anterior. Esta determina los máximos niveles de desempeño posibles para cada nivel de gasto y, alternativamente, los mínimos niveles de gasto para alcanzar cada nivel de desempeño. El primer aspecto constituye la eficiencia-insumos, mientras el segundo la eficiencia-resultados. Los resultados indican que, en conjunto, Panamá muestra los mejores resultados, con índices de eficiencia-insumos y de eficiencia-resultados superiores al promedio de América Latina en las cuatro categorías de gasto consideradas. En contraste, Honduras y Nicaragua aparecen

con ambos aspectos de eficiencia por debajo del promedio latinoamericano en todas ellas. Los otros países muestran resultados mixtos.

Como respuesta a la pregunta central de este capítulo, el autor señala que, para que los Estados de los países de la región puedan cumplir mejor con las responsabilidades que les competen en el proceso de desarrollo, El Salvador, Guatemala y República Dominicana deberían incrementar los recursos destinados al gasto público; Belice, Costa Rica y Panamá deberían mejorar la eficiencia del gasto; y Honduras y Nicaragua deberían combinar mayores cantidades de recursos con mejoras en su utilización.

La problemática del gasto público social y su impacto distributivo es analizada en el capítulo 6, elaborado por Humberto Petrei y Gabriel Ratner. Los autores encuentran que, durante la última década y media, el gasto público total creció más rápidamente que el PIB. Este resultado es más acentuado si se considera el gasto social. Como consecuencia, la participación del gasto público total y social en el PIB aumentó desde 1990. Sin embargo, se encuentran marcadas diferencias entre países. Por un lado, Costa Rica y Panamá muestran los mayores niveles de gasto social, que alcanzó entre 15% y 18% del PIB en años recientes. En contraposición, El Salvador, Guatemala y República Dominicana, exhiben los niveles más reducidos, destinando entre 4,4% y 6,5% del producto a este fin.

A continuación, en este capítulo se analiza la incidencia distributiva del gasto social, tanto a nivel agregado como desagregado, en los sectores de educación, salud, asistencia social y pensiones. Para este fin, se construyen una serie de indicadores, tales como el coeficiente de Gini de la distribución del ingreso antes y después de la intervención fiscal, el coeficiente de Gini (o cuasi-Gini) de la concentración de los subsidios, el índice de Dagum, y el índice de Reynolds y Smolensky, entre otros. Estos indicadores permiten, aunque de manera distinta, medir el impacto del gasto social y sus componentes sobre la distribución del ingreso. El análisis se realiza para Costa Rica, Honduras y Panamá, países para los que se dispuso de toda la información requerida.

En los tres casos, se encuentra un impacto progresivo significativo del gasto social. Por ejemplo, el coeficiente de Gini de la distribución del ingreso disminuye 7,9 puntos porcentuales en Costa Rica, 5,1 puntos en Honduras y 5,9 puntos en Panamá, por efecto del gasto social total. Estos resultados están relacionados con la importancia de estos subsidios en el ingreso de los sectores de menores ingresos, los cuales representan cerca o más de 100% del ingreso prefiscal del quintil más pobre, y entre 35% y 56% del correspondiente al segundo quintil. Los subsidios de los sectores educación y salud aparecen como los más progresivos, con las pensiones sucede lo contrario.

El capítulo concluye con una discusión acerca de las políticas de gasto social a nivel agregado, así como sobre las políticas específicas que se requieren para los cuatro sectores analizados. El autor señala que, a la luz de las estimaciones realizadas, la magnitud del impacto del gasto social sobre la distribución del ingreso es muy significativa. En tal sentido, resulta difícil imaginar una reforma tributaria que pudiera introducir efectos redistributivos

comparables.<sup>5</sup> De allí que sea más efectivo buscar introducir elementos de progresividad en la política fiscal a través del gasto social, antes que vía la política tributaria.

El capítulo 7, elaborado por Mercedes Iacoviello y Laura Zuvanic, brinda una mirada comparativa a los sistemas de servicio civil de los países de la región. El análisis se basa en un modelo de gestión, en el cual se destaca la necesidad de garantizar la consistencia interna de los distintos aspectos de la función de recursos humanos, así como su alineamiento con los objetivos estratégicos de la organización de la que se trate.

Este modelo divide la gestión de los recursos humanos en siete subsistemas: planificación, organización del trabajo, gestión del empleo, gestión del rendimiento, gestión de la compensación, gestión del desarrollo y gestión de las relaciones laborales. La metodología de evaluación propone una serie de mejores prácticas internacionales para cada uno de estos subsistemas, a las que se agrega una sección de mejores prácticas asociadas a la organización de la función de recursos humanos. A cada aspecto se le asigna un puntaje de 0 a 5 según su correspondencia con las mejores prácticas. Estos puntajes se derivan de la opinión de algún experto, basada en el análisis de fuentes documentales, entrevistas y talleres de trabajo con los actores centrales de la gestión del sistema de servicio civil en cada país.

El capítulo encuentra diferentes grados de institucionalización de los sistemas de servicio civil en los distintos países. Belice y Costa Rica son los más avanzados en este aspecto. En general, se constata que un elemento particularmente importante, para la efectiva modernización de la gestión de recursos humanos en el sector público de los países de la región, es la introducción de criterios de mérito para la contratación, retención, promoción y desvinculación de los empleados públicos.

Las compras y contrataciones del Estado son abordadas en el capítulo 8, elaborado por Jorge Claro. Al analizar los distintos aspectos que forman parte de los sistemas de compras gubernamentales –tales como el marco legal, el marco institucional, y el marco regulatorio y la fiscalización– el capítulo encuentra diferentes grados de modernización en los distintos países. Sin embargo, en todos ellos se reconocen esfuerzos importantes realizados en años recientes, en particular en lo concerniente a la legislación.

En general, se identifican varios elementos importantes para la efectiva modernización de la gestión de las compras del sector público, tales como la capacitación del servicio civil en estas actividades, y su inclusión en la agenda de discusión de las políticas de Estado. El fortalecimiento de los mecanismos de transparencia, y una mayor participación de la ciudadanía en la fiscalización de estas actividades, son también aspectos clave. El capítulo también discute las implicancias del TLCC-RD en lo referente a las compras gubernamentales, y la estrategia de desarrollo de los sistemas electrónicos de adquisiciones públicas.

El capítulo 9, elaborado por Leonardo Letelier S., analiza la problemática del gasto municipal en la región. Se encuentra que el proceso de descentralización ha tenido un avance desigual

<sup>5</sup> Este resultado es corroborado por Cubero y Vladkova (2007).

en los distintos países. En Nicaragua y Guatemala es donde más se ha desarrollado. En contraposición, en Costa Rica y Panamá este fenómeno aparece aún relativamente retrasado.

El autor encuentra que todos los países registran algún tipo de disposición legal, que reserva un porcentaje preestablecido del presupuesto del Gobierno Central para los gobiernos locales. Estas transferencias han ido aumentando durante los últimos años. De otro lado, los ingresos propios municipales presentan diversas debilidades. La primera es el escaso peso relativo del impuesto a la propiedad. Asimismo, los impuestos municipales aparecen como distorsionadores, y presentan un bajo grado de coordinación con la estructura tributaria nacional.

El capítulo estudia la eficiencia del gasto municipal, a partir de la precisión de las normas que definen las funciones de este nivel de gobierno. Este ejercicio permite constatar que la legislación vigente en la región es en general vaga e imprecisa en la asignación de competencias municipales. Asimismo, se observa que ninguno de los países analizados concede a los gobiernos locales funciones claras y definidas en materia de educación y de salud. La evidencia internacional señala que la descentralización de estas dos áreas traería como resultado sustanciales ganancias en eficiencia.

Al comparar las transferencias del gobierno central que reciben los municipios, con las competencias asignadas a los gobiernos locales, se encuentra que Guatemala y Honduras aparecen como los países con mayor coherencia entre estos dos aspectos. En contraposición, República Dominicana y El Salvador registran excesivas transferencias para las funciones municipales, y en Nicaragua estas son insuficientes para cubrir las competencias asignadas a los gobiernos locales.

El capítulo termina con una discusión sobre la participación ciudadana y los fondos de inversión social. Respecto del primer punto, se observa que, desde los años noventa, los países de la región han desplegado esfuerzos importantes para fortalecerla, principalmente en temas relacionados con el desarrollo de políticas públicas a nivel municipal. Si bien las instancias de participación ciudadana, han estado insertas en una activa campaña democratizadora de la vida política regional, los resultados obtenidos evidencian múltiples dificultades en la aplicación de estos mecanismos.

Finalmente, los fondos de inversión social en la región presentan una variada gama de instrumentos de ayuda en la lucha contra la pobreza. Su rasgo fundamental es que, en general, la asignación de los recursos no se realiza con base en un proceso de evaluación social de proyectos. Más bien, la distribución de recursos se realiza según las demandas locales, las cuales usualmente se capturan mediante la conformación de comités locales, asambleas y juntas de vecinos. Esto conlleva el peligro de que los fondos referidos, sean cooptados por grupos de interés de carácter local.

## REFERENCIAS

---

- Agosin, M. R. y R. Machado. 2005. "Reforma tributaria y desarrollo humano en Centroamérica". En: Agosin, M. R., A. Barreix y R. Machado (Eds.). *Recaudar para crecer. Bases para la reforma tributaria en Centroamérica*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Artana, D., S. Auguste, J. L. Bour, F. Navajas, M. Panadeiros y R. Guzmán. 2006. "El gasto público en República Dominicana". Serie de Estudios Económicos y Sectoriales RE2-06-011. Departamento Regional de Operaciones 2. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bolaños, R. 2006. "Nicaragua: Creación de capital social por medio de la reforma fiscal". Departamento Regional de Operaciones 2. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. No publicado.
- Bolaños, R. y F. Delgado. 2006. "El gasto público en Honduras". Serie de Estudios Económicos y Sectoriales RE2-06-010. Departamento Regional de Operaciones 2. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Burki, S. J. y G. E. Perry. 1998. *Beyond the Washington Consensus. Institutions Matter*. World Bank Latin American and Caribbean Studies. Washington, DC: The World Bank.
- Cubero, R. e I. Vladkova H. 2007. "Equity and Fiscal Policy in Central America: Income Distribution Effects of Taxation and Social Spending". Working Paper. Western Hemisphere Department. Washington, DC: International Monetary Fund. No publicado.
- Glenday, G. y G. P. Shukla. 2006. "Belize: A Review of Public Expenditures". Economic and Sector Study Series RE2-06-018. Regional Operations Department 2. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Kuczynski, P. P. y J. Williamson (Eds.). 2003. *After the Washington Consensus. Restarting Growth in Latin America*. Washington, DC: Institute for International Economics.
- Musgrave, R. 1959. *The Theory of Public Finance*. Nueva York: McGraw-Hill.
- Petrei, H. y N. Rodríguez. 2006. "Panamá: Creación de capital social por medio de la reforma fiscal". Serie de Estudios Económicos y Sectoriales RE2-06-028. Departamento Regional de Operaciones 2. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Petrei, H., J. D. Trejos y E. Thompson. 2006. "El gasto público en Costa Rica". Serie de Estudios Económicos y Sectoriales RE2-06-005. Departamento Regional de Operaciones 2. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Stiglitz, J. E. 2002. *Globalization and Its Discontents*. Nueva York y Londres: W. W. Norton & Company.

- Vergara, R. y M. González. 2006. “El gasto público en El Salvador”. Serie de Estudios Económicos y Sectoriales RE2-06-008. Departamento Regional de Operaciones 2. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Vergara, R. y J. Lavarreda. 2006. “El gasto público en Guatemala”. Serie de Estudios Económicos y Sectoriales RE2-06-032. Departamento Regional de Operaciones 2. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.



## Los sistemas de gasto público: disciplina fiscal agregada, eficiencia asignativa y eficiencia operativa

Roberto Machado<sup>1</sup>

El gasto público es un instrumento esencial de política económica, tanto por su nivel como por su eficiencia. El nivel tiene que ver con el tamaño del Estado necesario para cumplir con las responsabilidades que le competen en el proceso de desarrollo y su relación con los ingresos públicos, mientras que la disciplina fiscal –es decir, el equilibrio fiscal o la moderación de los déficit y la sostenibilidad de la deuda pública– es condición indispensable para la estabilidad macroeconómica. Esta última, a su vez, es condición necesaria (aunque no suficiente) para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza.

Con relación a la eficiencia del gasto, esta se puede analizar a dos niveles. En primer lugar, en términos de la asignación de los recursos, es decir, si estos son destinados a prioridades definidas a partir de los objetivos principales que la sociedad desea alcanzar. Esto configura la eficiencia asignativa. En segundo lugar, en términos de la eficiencia con la que se utilizan los recursos, es decir, si una vez que se asignan entre los distintos programas y proyectos, estos se utilizan de tal manera que se alcanzan los mejores resultados. Esto configura la eficiencia operativa.

Este capítulo realiza un análisis de los sistemas de gasto público en los países centroamericanos y en la República Dominicana<sup>2</sup> bajo el enfoque del *Public Expenditure Management* (PEM). Para ello se construye un índice para cada uno de los siete países considerados,<sup>3</sup> con base en un cuestionario que se aplica a las autoridades y a los especialistas en la materia. Este abarca los tres aspectos mencionados: disciplina fiscal agregada, eficiencia asignativa y eficiencia operativa. Con base en este índice se hace un análisis comparativo regional y se identifican aquellos temas en los que el sistema de gasto público de cada país muestra una fortaleza o debilidad relativa.

---

<sup>1</sup> El autor agradece los comentarios de los participantes en el 19 Seminario Regional de Política Fiscal, desarrollado entre el 29 de enero y el 1 de febrero de 2007, en la sede de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Santiago de Chile.

<sup>2</sup> En adelante, el término “países centroamericanos” incluirá a República Dominicana.

<sup>3</sup> No se incluyó a Belice por falta de información.

En la siguiente sección se exponen los principales elementos del marco analítico del PEM. En la tercera sección se explica el cuestionario y la metodología utilizada. En la cuarta sección se presentan y analizan los resultados obtenidos para cada país, y se realiza un análisis comparativo. La última sección presenta las conclusiones y reflexiones finales.

### **La calidad de los sistemas de gasto público: aspectos conceptuales y marco analítico**

Durante los últimos años, se han elaborado numerosos estudios para analizar la eficiencia del gasto público en los países y derivar recomendaciones de política para su fortalecimiento. Estos incluyen los *Public Expenditure Review* (PER) desarrollados por el Banco Mundial, y los *Country Financial Accountability Assessment* (CFAA) y *Country Procurement Assessment Report* (CPAR) elaborados en conjunto por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. En tal sentido, Campos y Pradhan (1996) identifican dos tipos generales de análisis:

- Los que enfatizan la evaluación del nivel y la composición del gasto público. En esta categoría se ubicarían los PER, que estudian exhaustivamente la asignación del gasto.<sup>4</sup>
- Los que provienen de la literatura tradicional de la presupuestación y de la gestión financiera del sector público. Estos se concentran en el análisis de los procedimientos utilizados en las fases formales del proceso presupuestario (formulación, aprobación, ejecución y control), en el análisis técnico de los sistemas de gerencia financiera, y en la evaluación del funcionamiento de las estructuras organizativas del Gobierno. Las conclusiones extraídas de estos estudios normalmente han conducido a la implementación de proyectos de asistencia técnica para fortalecer los sistemas de administración financiera (por ejemplo, mediante la implementación del Sistema Integrado de Administración Financiera, SIAF), introducir mejoras formales en las fases del proceso presupuestario, y reforzar la capacidad del gobierno vía la capacitación de los empleados públicos.

Pese a que estos estudios proveen valiosa información, no disponen de un marco analítico que permita evaluar sistemáticamente las debilidades y fortalezas de los sistemas de gestión del gasto público. Asimismo y quizás más importante, no ofrecen una metodología para vincular claramente los cambios en los sistema de gasto con los resultados obtenidos.

En contraposición, el enfoque PEM enfatiza el análisis de cómo los arreglos institucionales (reglas, normas, procedimientos), que gobiernan el proceso presupuestario, afectan los incentivos que enfrentan los diversos actores que participan en el proceso de decisión sobre

<sup>4</sup> Véase, por ejemplo, Banco Mundial (2004).

el gasto público. Estos arreglos institucionales son clasificados en categorías, de acuerdo a su impacto relativo sobre tres niveles de resultados de gasto: el nivel del gasto agregado y el déficit, la composición del gasto, y la eficiencia en el uso de los recursos presupuestados.

Schick (1998) señala que el PEM propone un nuevo enfoque para analizar un viejo problema: la distribución de recursos públicos a través de decisiones colectivas. En tal sentido, el PEM opera a través de las decisiones presupuestarias, pero difiere en dos aspectos importantes del análisis tradicional del presupuesto. En primer lugar, complementa los procedimientos formales con medidas de política: no basta con que las autoridades apliquen adecuadamente las reglas, también es indispensable que busquen alcanzar los resultados deseados de manera eficiente. En segundo lugar, el PEM aborda un amplio conjunto de arreglos institucionales, no sólo los tradicionalmente asociados al proceso presupuestario.

De este modo, el PEM evalúa los resultados del gasto de acuerdo a tres objetivos básicos que todo sistema de gasto público debería alcanzar (Campos y Pradhan, 1996):

- Garantizar la disciplina fiscal.
- Facilitar la asignación estratégica del gasto de acuerdo a prioridades.
- Incentivar la eficiencia operativa en el uso de los recursos asignados (alcanzar los mejores resultados con los recursos disponibles, o los resultados previstos al menor costo).

El cuadro 2.1 sintetiza los elementos básicos del PEM.

**Cuadro 2.1. Elementos básicos del enfoque PEM**

| Descripción                |  |
|----------------------------|--|
| Disciplina fiscal agregada | Los gastos totales del presupuesto deben ser el resultado de decisiones explícitas, no deben simplemente acomodarse a las demandas de gasto. Estos deben ser fijados antes de que se tomen las decisiones individuales de gasto, y deben ser sostenibles en el mediano y largo plazo.    |
| Eficiencia asignativa      | Los gastos deben basarse en las prioridades del gobierno y en la efectividad de los programas públicos. El sistema de presupuesto debe incentivar la reasignación de recursos desde las menores hacia las mayores prioridades, y de programas menos efectivos a programas más efectivos. |
| Eficiencia operativa       | Las agencias de línea deben producir bienes y servicios a costos que supongan ganancias de eficiencia y, en la medida en que sea apropiado, que sean competitivos con los precios de mercado.  |

*Fuente:* Schick (1998).

El logro de estos objetivos se ve obstaculizado por dos tipos de problemas interrelacionados:

- La tragedia de los comunes: los distintos ministerios de gasto (Educación, Salud, Vivienda, Defensa, etc.) ven el presupuesto como un fondo común del cual pueden extraer recursos sin mayor costo.
- Problemas de información: la carencia e incompatibilidad de incentivos para revelar la información asimétrica en el interior de la jerarquía del gobierno, da lugar a problemas agente-principal entre el ministerio de Hacienda (o de Finanzas) y los ministerios de gasto, y entre éstos y las agencias de línea.

Los arreglos institucionales deberían estar diseñados de tal manera que mitiguen estos problemas, allanando el camino para que los sistemas de gasto logren que este se realice de manera eficiente, y respetando la disciplina fiscal. Sin embargo, estos arreglos institucionales en algunos casos no tienen ningún efecto sobre los resultados del gasto: para que sean efectivos, es necesario complementarlos con mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas que evidencien el cumplimiento o incumplimiento de estas reglas, así como la responsabilidad individual de las autoridades y funcionarios que se alejen de las mismas. Los mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas imponen costos implícitos o explícitos a los políticos y funcionarios públicos que violan las reglas, y así hacen que su compromiso con ellas sea más firme y tenga mayor credibilidad.

En años recientes, el Programa PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability)<sup>5</sup> ha venido desarrollando un nuevo marco de evaluación del desempeño de la gestión del gasto público, en sintonía con el enfoque PEM. Este identifica seis dimensiones críticas en el desempeño de los sistemas de gasto público (PEFA, 2005):

- Credibilidad del presupuesto: si el presupuesto es realista y es implementado según lo previsto.
- Alcance y transparencia: si la supervisión del presupuesto es integral y la información fiscal y presupuestaria es accesible al público.
- Presupuestación basada en políticas: si el presupuesto es preparado de acuerdo a la política gubernamental.
- Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria: si el presupuesto es implementado de una manera ordenada y predecible, y hay mecanismos para ejercer el control en el uso de los recursos públicos.
- Contabilidad, registro e informes: si se producen, mantienen y diseminan registros de información adecuados para fines de gestión y control.
- Escrutinio y auditoría externa: si existen mecanismos para el escrutinio y auditoría externa de las finanzas públicas.

<sup>5</sup> PEFA es un programa auspiciado por el Banco Mundial, el FMI, la Comisión Europea, e instituciones de los gobiernos de Francia, Noruega, Reino Unido y Suiza, entre otras organizaciones.

El Programa PEFA desarrolla un conjunto de indicadores que miden el desempeño operacional de los principales elementos de los sistemas, procesos e instituciones de la gestión de las finanzas públicas (PFM, por sus siglas en inglés). Estos están basados en el sistema de seguimiento del gasto de la Iniciativa para Países Pobres Altamente Endeudados (HIPCA, por sus siglas en inglés), el Código de Transparencia Fiscal del FMI (FMI, 2001) y otros estándares internacionales. El informe de desempeño del PFM usa el análisis de estos indicadores para realizar una evaluación integrada del sistema de gestión de las finanzas públicas respecto de las seis dimensiones críticas señaladas, y evalúa su probable impacto sobre los tres niveles de resultados del gasto público: disciplina fiscal agregada, eficiencia en la asignación de recursos presupuestarios y eficiencia operativa en el uso de los recursos asignados.<sup>6</sup>

Cabe destacar que el enfoque del PFM, así como el PEM, no realiza un análisis de la política fiscal o del gasto público que permita determinar si este es sostenible, si los gastos considerados en el presupuesto tienen los efectos deseados, o si la provisión de bienes y servicios públicos se hace de manera eficiente. Para ello se requeriría de un análisis detallado de información estadística y del uso de indicadores específicos a nivel de cada país, ministerio y agencia. En cambio, este enfoque se concentra en evaluar el grado en que el sistema de gestión de las finanzas públicas permite (*enabling factor*) alcanzar tales resultados. En este sentido, el análisis propuesto en este capítulo debe entenderse de manera similar.

### ***Disciplina fiscal agregada***

La tragedia de los comunes agudiza los problemas con respecto a la disciplina fiscal agregada. En general, los ministerios de gasto demandarán un nivel de recursos para sus programas sectoriales superior al socialmente óptimo. En consecuencia, las restricciones sobre el gasto agregado y sobre el déficit fiscal adquieren mucha relevancia.

Schick (1998) señala que, en los países en desarrollo, los problemas que afectan la disciplina fiscal agregada se amplifican por factores tales como la aprobación de presupuestos irreales que no pueden implementarse porque los gastos aprobados exceden la capacidad de pago del Gobierno; las reiteradas modificaciones al presupuesto, que se realizan *ad hoc* en respuesta a cambios en las condiciones económicas o políticas; la realización de desembolsos a medida que el Gobierno dispone de efectivo, no de acuerdo a lo presupuestado; y la práctica de diferir gastos a futuro (o de adelantar ingresos), lo cual puede hacer que se vea artificialmente equilibrado el presupuesto corriente, a costa de la erosión de la disciplina fiscal en el futuro.

<sup>6</sup> En los países de la región, Nicaragua se encuentra desarrollando el sistema de indicadores de desempeño en el marco de una reforma de la gestión de las finanzas públicas orientada por el Programa PEFA. Véase Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Nicaragua (2006).

Tal vez el aspecto más relevante en este punto en los países centroamericanos es la existencia de partidas y gastos extrapresupuestarios, que no están sujetos al escrutinio parlamentario, y que se ejecutan a discreción y sin mayores mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas. Por ejemplo, en 2003 estos gastos extrapresupuestarios (“por debajo de la línea”) alcanzaron el 27% de los gastos totales del Gobierno Central en República Dominicana (Artana et al., 2006).

Von Hagen (2005) aborda el problema de la disciplina fiscal agregada desde el punto de vista de la relación entre los votantes y las autoridades políticas electas, caracterizándola como un problema agente-principal particular, en la medida en que los votantes configuran un conjunto múltiple y heterogéneo de principales con intereses diversos. Esta situación, sumada a la tragedia de los comunes, genera presiones hacia niveles excesivos de gasto, déficit y deuda pública. En este contexto, las instituciones presupuestarias son las llamadas a mitigar estos problemas. La principal conclusión de este autor es que la centralización del proceso presupuestario (en el Ministerio de Hacienda o de Finanzas) es una manera efectiva para reforzar la disciplina fiscal, lo cual es consistente con los resultados encontrados por Stein, Grisanti y Talvi (1999) para los países de América Latina.

Von Hagen (2005) también evalúa la efectividad de los controles *ex-ante* del gasto público (por ejemplo, las leyes que limitan el déficit o que imponen presupuestos equilibrados) para alcanzar la disciplina fiscal, y encuentra que estos son más efectivos en el corto que en el largo plazo.<sup>7</sup> La efectividad de estos controles es limitada en la medida en que, con el paso del tiempo, las autoridades tienden a recurrir al uso de “prácticas creativas” que les permiten no sujetarse a ellos, tales como no registrar los gastos, el uso de partidas extrapresupuestarias, o el registro de gastos corrientes como si fueran gastos de capital. En la medida en que estas prácticas atentan contra la transparencia en el manejo de los recursos públicos, los controles *ex-ante* del gasto pueden agravar antes que mitigar el problema agente-principal descrito.

Ante esta situación, algunos países han recurrido a alguna autoridad externa que garantice el cumplimiento de los controles *ex-ante*, tradicionalmente el Fondo Monetario Internacional (FMI). Sin embargo, Von Hagen (2005) destaca dos limitaciones del papel que el FMI puede cumplir en este terreno. En primer lugar, que acuerdos entre esta institución y el Poder Ejecutivo de un país, en términos prácticos, no necesariamente compromete al Poder Legislativo, de modo que su autoridad externa es limitada en situaciones donde el Ejecutivo tiene escasa influencia sobre el Congreso. En segundo lugar, que muchas veces los programas de asistencia del FMI llegan en situaciones de crisis, cuando las finanzas públicas

<sup>7</sup> Si bien en teoría estos controles debieran ser positivos en la medida en que refuerzan la disciplina fiscal agregada, hay que tener en cuenta que también pueden limitar la capacidad del gobierno para responder frente a shocks externos. Poterba (1994) encuentra que los gobiernos sujetos a restricciones de presupuesto equilibrado más estrictas tienden a reaccionar de manera menos eficiente ante shocks adversos, en tanto suelen recortar el gasto público cuando la economía se desacelera, lo que imprime un carácter procíclico a la política fiscal.

están en problemas, y la disciplina fiscal ya ha sido vulnerada. Más aún, en situaciones no críticas, el FMI tiene menor capacidad de hacer respetar la disciplina fiscal, pues tiene menores penalidades que imponer.

Schick (2003a) señala que las reglas fiscales son efectivas sólo cuando están acompañadas por otros arreglos institucionales en el proceso presupuestario como el establecimiento de presupuestos multianuales, proyecciones básicas sobre las condiciones presupuestarias futuras, estimaciones sobre el impacto que tendrán los cambios de política en los presupuestos futuros, y los procedimientos que se establezcan para monitorear la ejecución del presupuesto y para tomar medidas correctivas cuando sea necesario. Es decir, las reglas fiscales no hacen mucha diferencia si el horizonte temporal del presupuesto es de sólo un año, si el monitoreo y fiscalización son débiles, y si los impactos futuros no se toman en cuenta cuando se toman las decisiones presupuestarias.

Por su parte, Campos y Pradhan (1996) señalan que la disciplina fiscal agregada depende de diversos factores, por ejemplo, la existencia de un marco de gasto de mediano plazo (MGMP) basado en un programa macroeconómico consistente que dé lugar a la elaboración de presupuestos multianuales, la existencia de restricciones formales sobre el gasto o el déficit, y el mayor poder relativo de los ministerios centrales (ministerio de Hacienda o de Finanzas) con respecto a los ministerios de gasto en el Gabinete. A este último punto, habría que agregarle el mayor poder relativo del Poder Ejecutivo frente al Parlamento en la determinación del presupuesto.

En síntesis, los arreglos institucionales que fundamentan la disciplina fiscal agregada son la existencia de un marco macroeconómico multianual, la centralización del presupuesto, la existencia de restricciones formales al gasto y/o al déficit fiscal, las restricciones presupuestarias estrictas sobre los ministerios de línea, y la cobertura del presupuesto.

En tal sentido, Campos y Pradhan (1996) destacan una serie de mecanismos que pueden ayudar a mejorar la transparencia y/o la rendición de cuentas con relación a la disciplina fiscal, a fin de imponerles costos a los políticos y funcionarios que no se adhieran a los arreglos institucionales existentes:

- Comparación entre el gasto y el déficit aprobado y el ejecutado.
- Sanciones contra el exceso de gasto.
- Integración de todos los gastos en el presupuesto.
- Publicación y difusión de los resultados al público.

Respecto de este último punto, los mercados financieros parecen ejercer un papel disciplinario sobre el gasto público y el déficit fiscal, al castigar a los países que se desvían de la disciplina fiscal mediante el encarecimiento del crédito interno y externo, y la dificultad creciente para acceder a los mercados internacionales de capital.

La disciplina fiscal agregada es el aspecto más enfatizado en los acuerdos suscritos por los distintos países con el FMI, y es el sustento principal para el diseño, aprobación e implementación de las leyes de responsabilidad fiscal.

Finalmente, cabe destacar que, si bien la disciplina fiscal es un objetivo ineludible de cualquier sistema de gasto público, esta puede alcanzarse a distintos niveles de gasto y de ingresos. Agosin y Machado (2005) documentan que los estados de los países centroamericanos son muy pequeños para cumplir a cabalidad las tareas que les competen en el proceso de desarrollo. En tal sentido, estos autores abogan por reformas tributarias que incrementen significativamente la recaudación para que los estados dispongan de mayores recursos para incrementar el gasto social y la inversión pública respetando la disciplina fiscal. En la región que nos ocupa, Guatemala es ejemplo de un país que ha mantenido la disciplina fiscal a un nivel de gasto y de ingresos insuficiente, en torno a 10%-11% del PIB durante los últimos años.

### ***Eficiencia en la asignación de recursos presupuestarios***

Cuando se consigue la disciplina fiscal agregada, es necesario encarar un segundo problema: cómo priorizar la asignación de recursos escasos a fines potencialmente ilimitados. Nuevamente, la tragedia de los comunes hará que las demandas de recursos excedan ampliamente su disponibilidad. Además, en este nivel de decisión se ponen de manifiesto dos problemas adicionales que dificultan aún más la priorización de gastos (Campos y Pradhan, 1996). Estos son la presencia de costos de transacción para obtener información acerca del vínculo entre el gasto y las preferencias de la sociedad, y las asimetrías de información en el interior del gobierno, donde los ministerios y las agencias de línea tienen mayor conocimiento sobre cómo asignar mejor el gasto en sus respectivos sectores –es decir, qué programas son más efectivos que otros– que el ministerio de Hacienda o de Finanzas y el gabinete.

En los países en desarrollo, los problemas en la asignación de recursos presupuestarios se agravan por la desvinculación entre los objetivos y las asignaciones del gasto; la presupuestación de corto plazo, con presupuestos anuales que no tienen en cuenta las implicancias de mediano plazo de las decisiones actuales (por ejemplo, los gastos recurrentes futuros asociados a las inversiones presentes); la distorsión en la determinación de las prioridades, al no dar preeminencia a los proyectos con mayor rentabilidad social, ya sea porque se carece de sistemas de evaluación social o de indicadores de impacto, o porque los que deciden no toman en cuenta estos factores; o la proliferación de enclaves presupuestarios, asociados a los esfuerzos por proteger ciertos programas y transferencias considerados prioritarios, eximiéndolos de la competencia por fondos.

En los países centroamericanos, el aspecto más crítico en la asignación estratégica del gasto tal vez sea el aparente divorcio entre la distribución del gasto y los objetivos del gobierno.



Esto ocurre incluso en países que cuentan con amplios acuerdos políticos y sociales en torno a objetivos nacionales de largo plazo, tales como la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) en Honduras, la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (ERCERP) en Nicaragua, y los Acuerdos de Paz y el Pacto Fiscal en Guatemala.<sup>8</sup>

Este problema se debe en buena parte a un fenómeno que está presente en casi todos los países, en especial en los menos desarrollados: el incrementalismo. Esta práctica consiste en que el presupuesto de cualquier año es muy similar al del año anterior ajustado por inflación, con cambios únicamente marginales. En consecuencia, se observa una gran inercia y rigidez en el gasto público que dificulta o impide la reasignación estratégica de recursos presupuestarios desde programas no prioritarios y poco efectivos, hacia programas prioritarios y más efectivos.

En el contexto de los países considerados, de manera general, el proceso de formulación del presupuesto público tiene un carácter claramente marginalista debido al predominio del incrementalismo. De este modo, la desvinculación entre los objetivos prioritarios y las asignaciones presupuestarias es manifiesta. Esta situación es agravada por la inexistencia o deficiencia en el diseño de indicadores de desempeño que permitan vincular con claridad los recursos asignados *ex-ante* (insumos) con los bienes y servicios públicos obtenidos *ex-post* (productos), y menos aún con sus resultados. De este modo, se carece de mecanismos que permitan la reasignación de recursos desde actividades menos eficientes hacia programas más eficientes. De hecho, en general, la evaluación y control *ex-post* que realizan las contralorías o cortes de cuentas en los países de la región, son estrictamente financieras y se concentran en los aspectos formales de la ejecución presupuestaria.

Esta situación es perpetuada por la alta y creciente participación de la planilla salarial y de los intereses de la deuda pública en el presupuesto del gobierno. Respecto a los pagos de sueldos y salarios, en 2003 estos representan el 42% de los gastos totales del Gobierno Central de Honduras (Bolaños y Delgado, 2006). En Panamá, el pago de intereses asciende a 16,8% de los gastos del gobierno central en 2004 (Petrei y Rodríguez, 2006). Incluso en Guatemala, que tiene el menor nivel de endeudamiento público de los países de la región (menos de 20% del PIB), en 2005 el servicio de la deuda pública (intereses y amortizaciones) alcanzaba el 26% de los ingresos presupuestados del gobierno central (Vergara y Lavarreda, 2006a).

De otro lado, durante los últimos años se observa que una fracción creciente del presupuesto está sujeta a montos preasignados de los ingresos y/o del gasto. Entre estos se destacan las crecientes transferencias a los gobiernos municipales, así como los presupuestos de las universidades públicas y del Poder Judicial. El caso extremo en esta materia lo constituye Costa Rica, donde en 2003 los destinos específicos alcanzaron el 82% de los ingresos del gobierno central (Petrei, Trejos y Thompson, 2006). En el caso de Guatemala, los impuestos

<sup>8</sup> Sobre la ERP de Honduras, véase Bolaños y Delgado (2006); sobre la ERCERP de Nicaragua, véase Bolaños (2006); sobre el Pacto Fiscal en Guatemala, véase Vergara y Lavarreda (2006b).

con destino específico en 2005 bordearon el 41% de los ingresos presupuestados del gobierno central (Vergara y Lavarreda, 2006a). En cuanto a las transferencias a los municipios, estas son significativas en Guatemala, El Salvador y República Dominicana, donde en 2005 alcanzaron el 8,9%, 7% y 7,4% de los ingresos del gobierno central, respectivamente.<sup>9</sup>

Campos y Pradhan (1996) indican que probablemente el arreglo institucional más importante para la adecuada priorización del gasto público sea la existencia de un proceso que facilite la generación de consensos sobre los objetivos que el gasto debe procurar alcanzar en el mediano plazo, y que vincule las asignaciones presupuestarias con estos resultados estratégicos. Esto podría incluir un mecanismo de toma de decisiones en el interior del gabinete que determine las prioridades estratégicas, con base en un sistema que informe acerca de los costos de mediano plazo asociados a políticas alternativas (y rivales en la competencia por fondos), respetando estrictamente las restricciones de gasto. Como los ministerios de línea tienen mayor información sobre cómo asignar mejor los recursos en sus sectores, un arreglo complementario debería ser otorgarles libertad para decidir qué programas expandir y cuáles reducir, esto es, flexibilidad para asignar los recursos entre programas existentes y nuevos dentro de sus techos de gasto.

En los países de la región, es evidente el déficit de información respecto de la efectividad de los distintos programas y proyectos, lo que atenta de manera significativa contra la eficiencia en la asignación de los recursos presupuestarios. En tal sentido, el desarrollo de un MGMP no sólo es importante para fortalecer la disciplina fiscal agregada, sino también para que la asignación estratégica de recursos esté alineada con las prioridades del Gobierno, y en la toma de decisiones se tomen en cuenta los costos de las políticas actuales en comparación con los de políticas alternativas en un marco multianual.<sup>10</sup>

Para un adecuado establecimiento de las prioridades de gasto, es necesario el establecimiento de sistemas objetivos de evaluación de la eficiencia e impacto de los distintos programas gubernamentales basados en el análisis costo-beneficio (cuántos recursos presupuestarios cuesta alcanzar determinados resultados), en la evaluación social de proyectos (cuál es la rentabilidad social de proyectos alternativos) y en el análisis de incidencia (quiénes se benefician del gasto público).

El establecimiento de un MGMP que guíe la asignación de recursos presupuestarios, supone el tránsito desde un presupuesto basado en recursos (*inputs* o *resource-based*) hacia uno basado en resultados (*outcomes* o *results-based*).<sup>11</sup> Una etapa intermedia entre estos dos enfoques sería un presupuesto basado en productos (*outputs*). La diferencia no es sutil, pues

<sup>9</sup> Sobre las transferencias del Gobierno Central a los municipios en la región, véase el capítulo 9. Letelier S. (2006) analiza en detalle el gasto municipal en El Salvador y su financiamiento.

<sup>10</sup> Sobre el desarrollo del MGMP, véase Dorotinsky (2003).

<sup>11</sup> Sobre el tránsito de un presupuesto basado en recursos hacia uno basado en resultados, véase Gobierno de Francia (2004).

los productos (bienes y servicios producidos por el gobierno) son bastante más fáciles de medir que los resultados (los efectos de las políticas gubernamentales sobre las condiciones de vida de la población). Adicionalmente, el vínculo entre recursos asignados y productos obtenidos es mucho más claro y directo que aquel entre recursos asignados y resultados, habida cuenta de la dificultad para establecer relaciones causales entre las políticas públicas y las condiciones económicas y sociales.<sup>12</sup>

En países que cuentan con una Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) como Honduras y Nicaragua, se enfatiza la importancia del fortalecimiento de la orientación de mediano plazo de estas y su relación con los MGMP y los presupuestos anuales (Banco Mundial y FMI, 2005). De hecho, dos de los principios básicos de la ERP son su perspectiva de mediano plazo y su carácter integral (*comprehensive*) y orientado a resultados. En este contexto, cobra mucha relevancia el establecimiento de sistemas de monitoreo que permitan evaluar los resultados de las políticas, y que lleven a realizar ajustes en el curso de la ejecución presupuestaria. Para ello se requiere el establecimiento de indicadores de desempeño intermedios.

Adicionalmente, en la mayoría de los países el proceso presupuestario es de carácter estrictamente anual. La excepción la constituyen Guatemala, Honduras y Nicaragua, países que introdujeron el concepto de presupuesto multianual en los últimos años, de modo que los presupuestos anuales incluyen proyecciones para los siguientes tres o cuatro años. Sin embargo, estas proyecciones son solamente indicativas (no vinculantes) y se presentan de manera agregada, en grandes categorías de ingresos y gastos. En consecuencia, no permiten analizar las implicancias económicas y financieras de las políticas actuales para evaluar la pertinencia de medidas alternativas. En este terreno, tal vez el esfuerzo más ambicioso fue la introducción en 2005 del Marco Presupuestario de Mediano Plazo (MPMP) en Nicaragua, aunque realizar una evaluación al respecto todavía resulta prematuro.<sup>13</sup>

De otro lado, para una cabal asignación de los recursos acordes con las prioridades, es necesario que todos los gastos estén incorporados en el presupuesto y, por tanto, que sean parte de las deliberaciones respecto de las asignaciones presupuestarias. Es por esta razón que la cobertura del presupuesto adquiere una importancia destacada en el proceso de priorización estratégica del gasto.

En tal sentido, un aspecto que atenta contra la eficiencia asignativa es la existencia de fondos y partidas extrapresupuestarias, que no están sujetas a escrutinio parlamentario y que se ejecutan discrecionalmente sin mayores mecanismos de transparencia y de rendición de

<sup>12</sup> Schick (2003b) distingue dos maneras de entender el presupuesto por resultados. De acuerdo a la definición amplia, un presupuesto por resultados es aquel que presenta información sobre lo que las agencias gubernamentales han hecho o se espera que hagan con los recursos que les son asignados. En contraposición, la definición estricta establece que un presupuesto por resultados es aquel que vincula explícitamente cada incremento de recursos con un incremento de productos o mejoramiento de resultados. Evidentemente, un presupuesto por resultados que verdaderamente haga la diferencia en términos de una mayor eficiencia del gasto público es el que corresponde a la segunda definición.

<sup>13</sup> Véase Bolaños (2006).

cuentas. Adicionalmente, en países dependientes de la ayuda internacional, las donaciones provenientes de la cooperación externa se incorporan automáticamente al presupuesto sin discusión parlamentaria, y por tanto, no responden necesariamente a las prioridades estratégicas del país, sino a las de los donantes. Precisamente, una de las conclusiones del Banco Mundial y el FMI al evaluar el desempeño de las ERP en distintos países, es la necesidad de alinear la ayuda externa con las prioridades nacionales (Banco Mundial y FMI, 2005). En Nicaragua, por ejemplo, en 2004 las autorizaciones de gasto financiadas por donaciones y préstamos externos incorporadas al presupuesto de la República por decreto ejecutivo representaron el 17,3% del total de gastos (Bolaños, 2006).<sup>14</sup>

Asimismo, en muchos casos los recursos provenientes de la cooperación internacional se canalizan a través de fondos especiales establecidos para fines específicos, en particular para programas sociales. Esto ha dado lugar a la proliferación de fondos sociales, con la consiguiente fragmentación del gasto público social, la superposición de programas sociales y las consiguientes pérdidas de eficiencia. En Guatemala, durante la década de 1990, los distintos gobiernos crearon diversos fondos sociales con el fin de apoyar y dar continuidad a las políticas gubernamentales en este terreno. En 2003 estaban operando por lo menos seis de estos fondos, que recibieron transferencias que representaron el 8,3% del presupuesto ejecutado del gobierno central (Vergara y Lavarreda, 2006a).

Finalmente, es importante señalar que, para que el presupuesto sea efectivamente integral (*comprehensive*), debe considerar no sólo los gastos explícitos, sino también los implícitos. Estos últimos se refieren al gasto tributario, es decir, a los ingresos que el Estado deja de percibir debido a exoneraciones y tratos tributarios preferenciales otorgados para incentivar determinados sectores. En la práctica, estos gastos tributarios operan como un subsidio a las actividades promovidas. En consecuencia, deberían estar explícitamente considerados en la determinación de prioridades para la asignación de recursos presupuestarios, y competir por los fondos con políticas alternativas. Los resultados y el impacto de las exoneraciones tributarias también deben ser evaluados para determinar su efectividad y conveniencia. En los países de la región, los gastos tributarios deben ser significativos, debido a la proliferación de exoneraciones y tratos tributarios preferenciales observada durante los últimos años, donde se destacan particularmente aquellos otorgados a las empresas instaladas en las zonas francas y al sector turismo.<sup>15</sup> Esta problemática se analiza en Agosin, Barreix y Machado (2005).

<sup>14</sup> Se espera que esta situación haya mejorado desde 2006 con la conformación del Grupo de Apoyo Presupuestario, integrado por el Banco Mundial y varios donantes bilaterales. Entre otras cosas, esta iniciativa busca incluir todos los recursos provenientes de la cooperación internacional en el proceso presupuestario desde la etapa inicial de formulación del presupuesto. Se busca así que todos estos fondos sean considerados a la hora de establecer las prioridades de gasto y sus respectivas asignaciones presupuestarias.

<sup>15</sup> Artana (2005) estima que en 2004 el gasto tributario en Nicaragua alcanzó 4,1% del PIB, más de la cuarta parte de la recaudación tributaria.

En conclusión, los arreglos institucionales que impactan sobre la eficiencia asignativa son la articulación de las asignaciones de gasto con resultados estratégicos, la existencia de mecanismos de consulta para establecer prioridades (con el Parlamento y la sociedad civil), la flexibilidad de los ministerios de línea para manejar sus presupuestos, la cobertura del presupuesto y la utilización de instrumentos de análisis económico para guiar la asignación de recursos.

Campos y Pradhan (1996) señalan que los mecanismos para mejorar la transparencia y/o la rendición de cuentas que sujeten a los políticos y funcionarios públicos al logro de los objetivos estratégicos son:

- Comparación de las asignaciones *ex-ante* (aprobadas) y *ex-post* (ejecutadas).
- Comparación entre los resultados presupuestarios y las estimaciones a futuro.
- Comparación entre los resultados *ex-ante* (previstos) y los *ex-post* (observados).
- Difusión pública de los resultados.
- Restricciones presupuestarias estrictas para incentivar la priorización de gastos.
- Integración de todos los gastos en la discusión presupuestaria, incluidos los fondos extrapresupuestarios.
- Fortalecimiento de la capacidad técnica del Parlamento.

Respecto de este último punto, se observa que los parlamentos de los países centroamericanos no cuentan con suficiente asesoría en asuntos económicos y presupuestales que les permitan realizar un análisis técnico de las propuestas planteadas en este terreno, incluidas las leyes de presupuesto enviadas cada año por el Poder Ejecutivo. De este modo, tienden a primar los criterios estrictamente políticos y electorales en la toma de decisiones.

Como ya se mencionó, la eficiencia en la asignación de recursos presupuestarios es el aspecto enfatizado en los PER. El capítulo 5 realiza un análisis comparativo de la eficiencia del gasto público en los países de la región y de América Latina.

### ***Eficiencia operativa en el uso de los recursos asignados***

Si se supone que tanto la disciplina fiscal agregada como la eficiencia asignativa están garantizadas, aún subsiste el problema de la eficiencia operativa, es decir, la utilización óptima de los recursos asignados para que alcancen mejores resultados (mejor calidad, mayor cobertura) y/o se reduzcan los costos de proveer bienes y servicios públicos. Alcanzar la eficiencia operativa se dificulta por el problema agente-principal, que emerge naturalmente en presencia de asimetrías de información. En el contexto del gasto público, estas asimetrías de información, junto con la incompatibilidad de incentivos en la jerarquía del gobierno, pueden impedir que las agencias de línea provean con eficiencia los bienes y servicios públicos.

En general, los ministerios de gasto y sus agencias de línea poseen mejor información que el ministerio de Hacienda o de Finanzas y el gabinete, sobre la mejor manera de implementar los programas para alcanzar los resultados deseados. En consecuencia, es importante que el gobierno otorgue a los ministerios de gasto y a sus agencias suficiente autonomía gerencial sobre asignaciones específicas, así como la responsabilidad de implementar sus respectivos presupuestos. Esta mayor autonomía, junto con la afluencia estable y predecible de recursos (y mecanismos de control efectivos), contribuiría a la provisión eficiente de bienes y servicios públicos.

En los países en desarrollo, existen una serie de prácticas que dificultan la eficiencia operativa (Schick, 1998). Entre estas se encuentran los gastos compensatorios, mediante los cuales se incrementa el empleo público a fin de atenuar el desempleo, muchas veces a costa de los salarios reales; el declive de la productividad laboral, asociada a la reducción de gastos en capacitación y equipos informáticos, precarias condiciones de trabajo y multiplicación de “trabajadores fantasma”; la incertidumbre respecto de la disponibilidad de recursos, incluso después de que el presupuesto ha sido formalmente aprobado; el manejo informal y la “politización” de la administración pública; y la corrupción, cuando las reglas formales son inaplicables y los funcionarios públicos operan por medios extralegales.

Un aspecto relacionado con la eficiencia operativa que es particularmente serio en los países centroamericanos, es el de la capacitación de los empleados públicos. De manera general, los sistemas de servicio civil adolecen de una serie de problemas que determinan que la calidad del capital humano en la administración pública no esté a la altura de las necesidades y desafíos.<sup>16</sup>

De manera similar, aunque en países como Costa Rica, El Salvador y Guatemala se ha avanzado en el establecimiento de sistemas de compras electrónicos, aún se registran una serie de deficiencias en los sistemas de adquisiciones y contrataciones públicas. En general, se observan excesos en el uso de la modalidad de compras directas (sin concurso público), debilidades operativas en las unidades de compras y contrataciones de los distintos ministerios y agencias de línea, y prácticas poco transparentes en la adjudicación de contratos. La opacidad del sistema de compras y contrataciones públicas es particularmente acentuada en República Dominicana, donde en 2003 el 84% del total de compras se hizo bajo la modalidad de contrataciones directas (Artana et al., 2006).<sup>17</sup>

Adicionalmente, en los países más dependientes de la ayuda internacional, los donantes, preocupados por que los recursos que brindan sean utilizados de manera eficiente, transparente y de acuerdo a sus propios procedimientos, han establecido enclaves dentro de la administración pública, atrayendo personal mejor calificado vía mejores remuneraciones, y utilizando sus propios sistemas de compras y contrataciones. Estas prácticas han generado

<sup>16</sup> Sobre el análisis de los sistemas de servicio civil en la región, véase el capítulo 7.

<sup>17</sup> En el capítulo 8 se abordan los sistemas de compras gubernamentales en la región.

que se establezca una especie de administración paralela, donde los proyectos y programas financiados con recursos externos, si bien tienden a ser más eficientes que el resto del sector público, no tienen mayor vínculo con él, con lo que no se generan externalidades positivas y la experiencia adquirida se pierde al acabarse el financiamiento externo. Este fenómeno es particularmente agudo en Honduras y Nicaragua.<sup>18</sup> El Banco Mundial y el FMI han hecho un llamado a la comunidad internacional de donantes a canalizar su apoyo financiero a los países utilizando mecanismos que refuercen y no socaven (o sustituyan) los procesos, capacidades y mecanismos de rendición de cuentas internos (Banco Mundial y FMI, 2005).

Un elemento esencial para fortalecer la eficiencia operativa, es un sistema de medición de resultados que brinde información a las agencias de línea y sus directivos acerca de la calidad y cobertura de los bienes y servicios que proveen. Hatry (2005) señala que los pasos básicos para establecer un sistema de medición de resultados, son la identificación de la misión y objetivos de la agencia en cuestión, la derivación de los resultados consistentes con esos objetivos, y la construcción de indicadores para medir esos resultados.

Sin embargo, este autor advierte que los datos sobre los resultados de una agencia no indican la razón por la que estos son obtenidos, de modo que, cuando un sistema de medición de resultados adjudica un mal puntaje a una agencia determinada, debe evitarse inferir que esto es responsabilidad de sus directivos y empleados. Esto puede poner al personal a la defensiva, y dar incentivos para la manipulación y mal uso de información valiosa. De hecho, los malos resultados pueden deberse a factores que están fuera del alcance de la agencia misma. En los países en desarrollo, por ejemplo, la insuficiencia de recursos probablemente siempre será una razón importante para que los resultados estén por debajo de las expectativas. Sin embargo, las agencias públicas son responsables de extraer lo máximo de los recursos que les son asignados, es decir, utilizarlos de la manera más eficiente posible, en el sentido de obtener cada vez mejores resultados. En definitiva, esta es la esencia misma de la eficiencia operativa.

En resumen, los arreglos institucionales que inciden en la eficiencia operativa en el uso de los recursos asignados son la gestión de los recursos humanos en el sector público (compensación de los funcionarios a todo nivel en comparación con el sector privado, sistemas de contratación y promoción, etc.), la autonomía relativa de las agencias de línea en el manejo de sus presupuestos, y la rendición de cuentas de estas en términos del uso de los recursos asignados y de la calidad y cobertura de los bienes y servicios producidos.

En tal sentido, Campos y Pradhan (1996) señalan que los siguientes aspectos pueden contribuir a la eficiencia operativa a través del fortalecimiento de la rendición de cuentas y/o la transparencia:

- Publicación periódica y oportuna de los balances financieros y su difusión.
- Publicación periódica y oportuna de las auditorías financieras y su difusión.

<sup>18</sup> Véanse Bolaños y Delgado (2006), y Bolaños (2006), respectivamente.

- Vigilancia de los resultados y auditorías financieras por parte de los órganos de control, incluidos el Parlamento y grupos de la sociedad civil.
- Duración de contratos y escala remunerativa para los jefes de agencias de línea y sus empleados, implícita o explícitamente vinculados al desempeño.
- Publicación periódica y oportuna de reportes de resultados y su difusión.
- Utilización de encuestas a los usuarios y beneficiarios de bienes y servicios públicos, y difusión de sus resultados.

## Medición de la calidad de los sistemas de gasto público

Campos y Pradhan (1996) proponen un índice para medir la calidad de los sistemas de gasto público, basado en un cuestionario que contempla preguntas acerca de los tres aspectos principales del PEM: disciplina fiscal agregada, eficiencia asignativa y eficiencia operativa. Para cada aspecto considerado, se asigna una calificación de uno cuando la situación es satisfactoria y cero cuando es insatisfactoria. En muchos casos, se asignan también calificaciones intermedias. El índice es calculado como el cociente entre dos áreas y se asemeja al coeficiente de Gini de la distribución del ingreso, en tanto toma valores que van de cero (mejor desempeño) a uno (peor desempeño).

En este capítulo se utiliza una metodología similar para construir índices de calidad de los sistemas de gasto público en los siete países bajo análisis. Los aspectos considerados en el cuestionario se muestran en el cuadro 2.2. Para cada uno de los tres objetivos básicos de los sistemas de gasto público (disciplina fiscal agregada, eficiencia asignativa y eficiencia operativa), se evalúa la existencia de los arreglos institucionales correspondientes, junto con sus respectivos mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas. En cada caso, se le asigna menor ponderación a la existencia de arreglos institucionales (0,2), que a la de mecanismos de rendición de cuentas (0,4), y a la de mecanismos de transparencia (0,4). La idea es que la existencia formal de estos arreglos sirve de poco si no hay mecanismos de rendición de cuentas y de transparencia, que hagan costoso a los políticos y funcionarios la no adherencia a ellos.<sup>19</sup> La asignación de ponderaciones iguales para los tres aspectos no altera los resultados cualitativos del análisis. En cada país, el cuestionario fue realizado a un experto independiente, información que fue complementada con las respuestas obtenidas de funcionarios del gobierno. El cuestionario y el sistema de puntuación se encuentran en el Anexo 2.1.

<sup>19</sup> Campos y Pradhan (1996) utilizan ponderaciones de 1/6, 1/3 y 1/2, respectivamente.



**Cuadro 2.2. Arreglos institucionales y resultados del gasto**

| Arreglos institucionales  | Rendición de cuentas   | Transparencia  |
|---|--|--|
| <b>I. Disciplina fiscal agregada</b>  |  |  |
| A. Existencia de marco macroeconómico.  | Comparación del gasto agregado observado con el gasto aprobado.  | Publicación de los resultados.                           |
| B. Poder del Ejecutivo frente al Congreso en la determinación del presupuesto.  | Sanciones por incumplimiento de reglas y metas.  | Difusión de los resultados.                              |
| C. Restricciones formales sobre el gasto y el endeudamiento.  | Apertura de los mercados financieros.  | Libertad de prensa.                                      |
| D. Restricciones presupuestarias estrictas a los ministerios de línea.  |  |  |
| E. Cobertura del presupuesto.   |  |  |
| <b>II. Eficiencia asignativa</b>  |  |  |
| A. Asignaciones vinculadas a resultados estratégicos.   | Reporte de los resultados.   | Publicación de los resultados.                           |
| B. Existencia de mecanismos de consulta (Parlamento, sociedad civil).   | Evaluaciones <i>ex-post</i> .  | Libertad de prensa.                                      |
| C. Autonomía administrativa de los ministerios de línea.  | Restricciones presupuestarias estrictas.   | Difusión de los resultados.                              |
| D. Cobertura del presupuesto.   | Capacidad técnica del Parlamento.  | Simpleza en la presentación de la información difundida. |
| E. Asignaciones basadas en análisis económico (análisis costo-beneficio, evaluación social de proyectos, análisis de incidencia). |  |  |
| <b>III. Eficiencia operativa</b>  |  |  |
| A. Compensación a los empleados públicos en comparación con el sector privado.  | Claridad de los objetivos y tareas de las agencias de línea.   | Publicación de los resultados.                           |
| B. Autonomía administrativa de las agencias de línea.   | Contratos de desempeño para jefes y empleados de las agencias de línea.  | Difusión de los resultados.                              |
| C. Predictibilidad de la afluencia de recursos.   | Reportes financieros y auditorías.<br>Reportes de productos (calidad y cobertura de los bienes y servicios producidos).<br>Encuestas a usuarios y beneficiarios. | Libertad de prensa.                                      |

Fuente: Elaboración propia con base en Campos y Pradhan (1996).

Como ya se mencionó, el análisis no pretende hacer una evaluación de la política de gasto público, sino explorar en qué medida el sistema de gestión del gasto público de cada país tiene características que promueven la disciplina fiscal agregada, la eficiencia en la asignación de recursos presupuestarios, y la eficiencia operativa en la utilización de los recursos asignados.

Adicionalmente, como es usual en este tipo de índices que se construyen a partir de aspectos cualitativos, su carácter es estrictamente ordinal, en el sentido de que indican qué sistemas de gasto están mejor diseñados, pero no por cuánto. Es decir, si un país tiene un índice de 0,5 y otro de 0,75, esto indica que el primero tiene un mejor sistema que el segundo, pero de ninguna manera que este último tiene un sistema 50% inferior.

Finalmente, pese a que el cuestionario sobre las características de los sistemas de gasto público se construyó para extraer respuestas lo más objetivas posibles, siempre existe cierto margen para que estas contengan elementos subjetivos de las personas interrogadas. En ausencia de un mejor método para realizar esta evaluación, sin embargo, el ejercicio parece plenamente justificado.

### Evaluación de la calidad de los sistemas de gasto público en la región

El cuadro 2.3 muestra los índices de los siete países en cada una de las tres categorías, así como el índice general y el ranking alcanzado por cada uno. A nivel del índice general –el promedio de los índices de disciplina fiscal agregada, eficiencia asignativa y eficiencia operativa–, los países podrían dividirse en tres grupos. En el primero estarían El Salvador y Costa Rica, que alcanzan los mejores puntajes (0,53 y 0,56, respectivamente). El segundo grupo estaría integrado por Guatemala y Panamá, que alcanzan un puntaje intermedio (0,61 y 0,63, respectivamente), ligeramente inferior al promedio. Finalmente, el tercer grupo estaría compuesto por República Dominicana, Nicaragua y Honduras, que alcanzan los puntajes menos favorables (0,72).

**Cuadro 2.3. Índices de calidad de los sistemas de gasto público, 2005**

|                 | Disciplina fiscal agregada | Eficiencia asignativa | Eficiencia operativa | Índice general | Ranking |
|-----------------|----------------------------|-----------------------|----------------------|----------------|---------|
| Costa Rica      | 0,57                       | 0,71                  | 0,40                 | 0,56           | 2       |
| El Salvador     | 0,50                       | 0,73                  | 0,36                 | 0,53           | 1       |
| Guatemala       | 0,35                       | 0,66                  | 0,82                 | 0,61           | 3       |
| Honduras        | 0,69                       | 0,76                  | 0,72                 | 0,72           | 7       |
| Nicaragua       | 0,58                       | 0,74                  | 0,83                 | 0,72           | 6       |
| Panamá          | 0,47                       | 0,73                  | 0,70                 | 0,63           | 4       |
| R. Dominicana   | 0,61                       | 0,73                  | 0,81                 | 0,72           | 5       |
| <b>Promedio</b> | <b>0,54</b>                | <b>0,72</b>           | <b>0,66</b>          | <b>0,64</b>    |         |
| Varianza (%)    | 1,2                        | 0,1                   | 3,9                  | 0,6            |         |

Fuente: Cálculos del autor.

Donde se observa mayor diferencia entre los países es en el índice de eficiencia operativa, donde la varianza es de 3,9%. En contraste, el índice de eficiencia asignativa muestra puntajes muy similares entre países, lo que se expresa en una varianza de apenas 0,1%. El índice de

disciplina fiscal agregada se encuentra en una posición intermedia, con una varianza de 1,2% entre países.

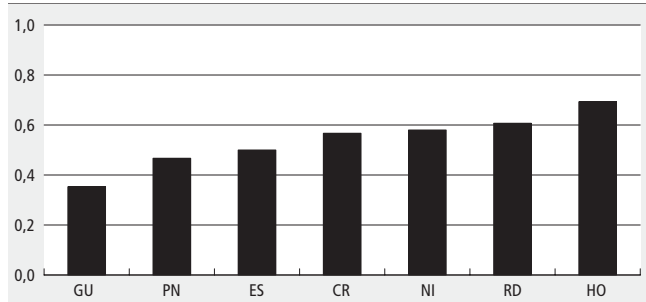
El gráfico 2.1 muestra los índices de disciplina fiscal agregada. Según este criterio, los países podrían clasificarse en cuatro grupos. En el primero estaría Guatemala, que muestra claramente el mejor puntaje (0,35). En segundo lugar estarían Panamá y El Salvador, con índices de 0,47 y 0,50, respectivamente. El tercer grupo estaría compuesto por Costa Rica, Nicaragua y República Dominicana, con índices en el rango de 0,57-0,61. Finalmente, el país cuyo sistema de gasto público revela las mayores debilidades en cuanto a facilitar la disciplina fiscal agregada es Honduras, con un índice de 0,69.

Con relación a la eficiencia en la asignación de recursos presupuestarios, el gráfico 2.2 muestra los índices respectivos. En este caso, como ya se señaló, la varianza entre los países es reducida, observándose claramente

que Guatemala constituye un *outlier*, con una calificación significativamente superior al resto (0,66). En los otros seis países, el índice toma valores que oscilan entre 0,71 (Costa Rica) y 0,76 (Honduras).

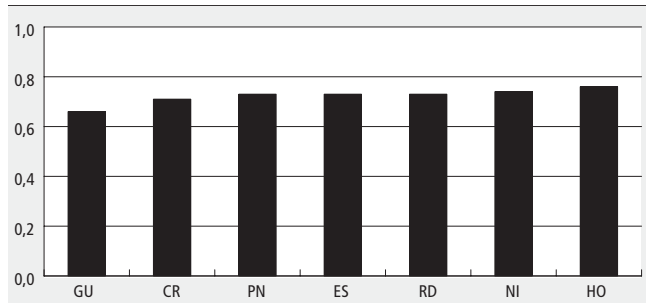
Los índices respecto de la eficiencia en el uso de los recursos presupuestados se muestran en el gráfico 2.3. En este caso, los valores de los índices permiten clasificar a los países en tres grupos. En primer lugar, El Salvador y Costa Rica muestran una mejor calificación que el resto de países (0,36 y 0,40, respectivamente). En segundo lugar, se ubican los países con un puntaje intermedio: Panamá (0,70) y Honduras (0,72). Finalmente se ubican República Dominicana, Guatemala y Nicaragua, que exhiben las mayores debilidades en sus sistemas de gasto público con relación a facilitar la eficiencia operativa, con valores para el índice superiores a 0,80.

**Gráfico 2.1. Índices de calidad de los sistemas de gasto público, 2005**  
(Disciplina fiscal agregada)



Fuente: Cuadro 2.3.

**Gráfico 2.2. Índices de calidad de los sistemas de gasto público, 2005**  
(Eficiencia asignativa)



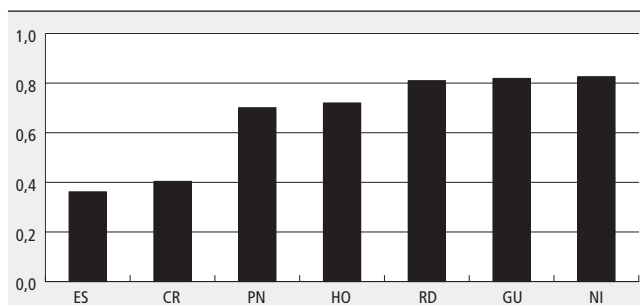
Fuente: Cuadro 2.3.

A fin de analizar las debilidades y fortalezas relativas de los sistemas de gasto público en cada país, el gráfico 2.4 muestra los tres índices para cada uno de ellos.

En los casos de Costa Rica y El Salvador –que muestran los mejores sistemas de gasto según el índice general (cuadro 2.3)–, se observa una clara fortaleza relativa en cuanto a la eficiencia operativa, pero una debilidad relativa en lo referente a la eficiencia asignativa. En tal sentido, una reforma en el sistema de gasto público en estos países debería priorizar este último aspecto, de modo que los recursos sean asignados más en línea con las prioridades estratégicas del gobierno. En ambos países, esta situación se explica por las debilidades en los mecanismos de consulta sobre las prioridades estratégicas de gasto (con el Parlamento y la sociedad civil), por la falta de flexibilidad de los ministerios de línea en el manejo de sus presupuestos, y por la escasa asignación de recursos basada en el análisis económico

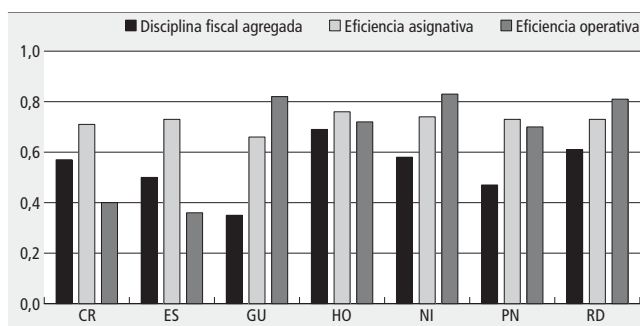
(costo-beneficio, evaluación social de proyectos e incidencia). En Costa Rica, este resultado es consistente con la extrema rigidez del gasto público debido a la importancia de los gastos preasignados en el presupuesto. En El Salvador, los aspectos más débiles están relacionados con la necesidad de fortalecer los mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas. Un segundo grupo de países lo constituyen Guatemala y Panamá –tercer y cuarto lugar en el ranking según el índice general (cuadro 2.2)– que presentan una fortaleza relativa en sus sistemas de gasto en términos de disciplina fiscal agregada. En consecuencia, una reforma del gasto público en estos países debería priorizar otras dimensiones de la calidad de los sistemas de gasto: la eficiencia asignativa en Panamá y la eficiencia operativa en Guatemala. En el primer país, las mayores debilidades se observan en los mecanismos de consulta sobre las prioridades de gasto con el Parlamento y la ciudadanía, en la falta de autonomía de los ministerios de línea para manejar sus presupuestos, y en el limitado uso del análisis econó-

**Gráfico 2.3. Índices de calidad de los sistemas de gasto público, 2005 (Eficiencia operativa)**



Fuente: Cuadro 2.3.

**Gráfico 2.4. Índices de calidad de los sistemas de gasto público, 2005**



Fuente: Cuadro 2.3.

mico para guiar las asignaciones presupuestarias. Los puntos más críticos se relacionan con los mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas.

En el caso de Guatemala, es notoria su debilidad relativa en la eficiencia operativa. Mientras este país exhibe el primer lugar entre los siete países, tanto en disciplina fiscal agregada como en eficiencia asignativa, ocupa el penúltimo lugar en eficiencia operativa, superando únicamente a Nicaragua. Esto está relacionado con la reducida autonomía de las agencias de línea y, en particular, con la debilidad de los mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas. La ausencia de estos mecanismos también es notoria con respecto a la gestión de los recursos humanos (remuneración, contratación, promoción).

Finalmente, República Dominicana, Nicaragua y Honduras –los países con calificaciones más desfavorables en el índice general (cuadro 2.2)– muestran debilidades relativamente parejas en los tres aspectos considerados, con varianzas entre los índices que van de 0,1% en Honduras, a 1,6% en Nicaragua. Sin embargo, los tres países muestran mejores características en sus sistemas de gasto público en lo relacionado con la disciplina fiscal agregada, a pesar de ocupar en este aspecto los últimos lugares en la comparación regional.

La calidad del sistema de gasto público en Honduras es especialmente débil en cuanto a la eficiencia asignativa. Esto llama la atención porque este país cuenta con una ERP que establece con claridad los objetivos estratégicos e intermedios que debe alcanzar en términos de reducción de la pobreza, los cuales a su vez han sido ratificados como prioritarios por los distintos gobiernos durante los últimos años. La baja calificación en este terreno se debe, en buena parte, a la ausencia de mecanismos de transparencia en todos los aspectos: vínculo entre asignaciones de gasto y resultados estratégicos, existencia de mecanismos de consulta respecto de las prioridades de gasto, flexibilidad de los ministerios de línea en el manejo de sus presupuestos, cobertura del presupuesto y asignaciones basadas en el análisis económico. En consecuencia, la introducción de mecanismos de transparencia en la asignación de los recursos presupuestarios debería ser uno de los elementos principales de la reforma del gasto público en este país. Adicionalmente, es necesario trabajar en la cobertura del presupuesto para que todos los gastos estén incorporados en la discusión de prioridades.

Con relación a República Dominicana y a Nicaragua, la mayor debilidad relativa en sus sistemas de gasto público se relaciona con la eficiencia operativa. En ambos casos, los aspectos vinculados a la autonomía relativa de las agencias de línea muestran mayores problemas. Asimismo, las características relacionadas con la gestión de los recursos humanos (remuneración, contratación, promoción) muestran debilidades, particularmente en cuanto a los mecanismos de rendición de cuentas en República Dominicana, y de transparencia en Nicaragua. La fragilidad de ambos tipos de mecanismos se manifiesta en los dos países en las actividades de las agencias de línea.

El cuadro 2.4 resume los resultados encontrados en cuanto a la calidad de los sistemas de gasto público; identifica los aspectos más críticos en cada país y sugiere las medidas prioritarias que deberían considerarse en una reforma del gasto público. Como se observa, los sistemas de gasto público en los países de la región están mejor diseñados para facilitar

la disciplina fiscal. En contraposición, las mayores debilidades se observan en la eficiencia asignativa y en la eficiencia operativa.

#### **Cuadro 2.4. Principales debilidades en los sistemas de gasto público y aspectos prioritarios de reforma**

|               | <b>Aspecto más débil</b> | <b>Medidas prioritarias</b>   |
|---------------|--------------------------|---|
| Costa Rica    | Eficiencia asignativa    | Mejorar los mecanismos de consulta sobre las prioridades de gasto, la flexibilidad de los ministerios de línea en el manejo de sus presupuestos, y el uso de análisis económico en las asignaciones de gasto; reducir o eliminar los gastos preasignados.   |
| El Salvador   | Eficiencia asignativa    | Mejorar los mecanismos de consulta sobre las prioridades de gasto, la flexibilidad de los ministerios de línea en el manejo de sus presupuestos, y el uso de análisis económico en las asignaciones de gasto, en especial en cuanto a los mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas.  |
| Guatemala     | Eficiencia operativa     | Mejorar la autonomía de las agencias de línea y la gestión de los recursos humanos, especialmente en cuanto a los mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas.  |
| Honduras      | Eficiencia asignativa    | Mejorar la cobertura del presupuesto e introducir mecanismos de transparencia a todo nivel: vínculo de las asignaciones de gasto con resultados estratégicos, mecanismos de consulta sobre las prioridades de gasto, flexibilidad de los ministerios de línea en manejar sus presupuestos, cobertura del presupuesto y asignaciones de gasto basadas en análisis económico. |
| Nicaragua     | Eficiencia operativa     | Mejorar la autonomía de las agencias de línea, incluyendo la introducción de mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas; mejorar la gestión de los recursos humanos, en especial en cuanto a los mecanismos de transparencia.  |
| Panamá        | Eficiencia asignativa    | Mejorar los mecanismos de consulta sobre las prioridades de gasto, la flexibilidad de los ministerios de línea en el manejo de sus presupuestos, y el uso de análisis económico en las asignaciones de gasto, en especial en cuanto a los mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas.  |
| R. Dominicana | Eficiencia operativa     | Mejorar la autonomía de las agencias de línea, incluyendo la introducción de mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas; mejorar la gestión de los recursos humanos, en especial en cuanto a los mecanismos de rendición de cuentas.   |

*Fuente:* Elaboración propia.

### **Conclusiones y reflexiones finales**

Existe mucho camino por recorrer en el fortalecimiento de los sistemas de gasto público de los países de la región, en especial en los aspectos que favorecen su eficiencia. La tercera columna del cuadro 2.4 muestra con claridad que los mayores problemas para facilitar la eficiencia asignativa y la eficiencia operativa, no se encuentran tanto en la ausencia de arreglos institucionales, sino en la carencia o debilidad de los mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas. La razón de ser de estos mecanismos es, precisamente, el establecimiento de in-

centivos para que los políticos y funcionarios públicos adhieran a las reglas y procedimientos establecidos. En consecuencia, en la mayoría de los casos los arreglos institucionales existen formalmente (las disposiciones legales están), pero en la práctica no se cumplen debido a la carencia de incentivos adecuados.

Esta conclusión debe ser tenida en cuenta en el momento de encarar cualquier proceso de reforma: no se trata tanto de aprobar leyes o reglas, sino de que estas se cumplan. Es más, no se trata sólo de que las autoridades cumplan con ellas formalmente –de hecho, por medio de “prácticas creativas” se puede dar la apariencia de esto–, sino fundamentalmente de que busquen elevar la eficiencia y extraer el mayor beneficio de los recursos públicos. Para que esto ocurra es indispensable generar los incentivos adecuados, lo cual implica el establecimiento y fortalecimiento de mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas.

Una segunda consideración es que cualquier proceso de reforma tiene que tener presentes las condiciones iniciales específicas de cada país, en particular las capacidades institucionales y humanas disponibles. En tal sentido, como sostiene Schick (2003b), es posible que en los países en desarrollo se progrese más construyendo procesos administrativos fuertes, que abrazando la cultura del desempeño y el presupuesto por resultados. De hecho, se puede argumentar que, en las condiciones actuales, estos países obtendrían mayores beneficios de prácticas administrativas tradicionales que de procedimientos más modernos. Por ejemplo, en cuanto al servicio civil, antes que buscar introducir sistemas de pago a los empleados basados en el desempeño individual (*pay-for-performance schemes*), se avanzaría más si la contratación y la promoción estuvieran basadas en el mérito personal, si se pagaran salarios adecuados, si se eliminaran los “trabajadores fantasma”, y si se incentivara a los servidores públicos a mejorar la atención a los usuarios. Del mismo modo, tener un presupuesto donde haya correspondencia entre lo presupuestado y lo efectivamente gastado es más valioso que tener un presupuesto que presente los productos y resultados adquiridos con recursos públicos, pero donde las partidas extrapresupuestarias generen desviaciones sistemáticas entre lo presupuestado *ex-ante* y lo ejecutado *ex-post*.

Schick (2003b) señala que en la base del concepto de “*performing state*” está la idea de que el Estado debe proveer servicios públicos eficientes y operar programas efectivos. En este contexto, la eficiencia es generalmente asociada a productos (*outputs*), y la efectividad a resultados (*outcomes*), aceptándose que la dimensión más importante del desempeño es esto último. Sin embargo, como ya se mencionó, hay que considerar que la información sobre resultados muchas veces no está disponible o es difícil (y costosa) de obtener. Más aún, incluso cuando está disponible, la relación causal entre las políticas públicas y las condiciones económicas y sociales es difícil de determinar con precisión. En consecuencia, en muchos países que se propusieron seriamente la tarea de mejorar la eficiencia del gasto público y el desempeño del Estado, las reformas orientadas a resultados terminaron más bien orientándose a productos. Esta situación, aunque no es óptima, es sin duda más productiva que invertir por años en la búsqueda de indicadores ideales de resultados. Al final del día, los productos son la carta de presentación del Estado frente a los ciudadanos.

Más aún, en la medida en que la reforma del gasto público supone un cambio gradual en el tiempo, que permita que las capacidades institucionales y humanas se vayan adaptando a las nuevas circunstancias y desafíos, es imprescindible que, desde el comienzo, se traduzca en una mejora en la provisión de bienes y servicios públicos que sea percibida con claridad por los ciudadanos. Esta es la única manera de mantener el respaldo social necesario para darle viabilidad política a la reforma. El reconocimiento ciudadano representa un incentivo adicional para que los funcionarios públicos perseveren en mejorar su desempeño. De allí la necesidad de ir mejorando la cantidad y calidad de los productos del gobierno desde el inicio del proceso.

En síntesis, sólo después de haber cumplido con requerimientos mínimos en la administración pública, se puede pretender transitar hacia un presupuesto por resultados e introducir herramientas de gestión del gasto público de última generación, incluidos sofisticados sistemas informáticos de administración financiera. El cambio en la orientación del proceso presupuestario de insumos a productos y a resultados, puede ser prematuro en países que carecen de capacidades institucionales y humanas mínimas. Lo mismo sucede con la introducción de herramientas de gestión de alta tecnología. Para poder implementar el concepto “gobierno electrónico”, es indispensable garantizar previamente la adecuada implementación del concepto “gobierno”.



## REFERENCIAS

---

- Agosin, M. R. y R. Machado. 2005. "Reforma tributaria y desarrollo humano en Centroamérica". En: Agosin, M. R., A. Barreix y R. Machado (Eds.). *Recaudar para crecer. Bases para la reforma tributaria en Centroamérica*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Agosin, M. R., A. Barreix y R. Machado (Eds.). 2005. *Recaudar para crecer. Bases para la reforma tributaria en Centroamérica*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Artana, D. 2005. "Evaluación reciente de la recaudación tributaria, gastos fiscales y proyecciones fiscales". Secretaría para la Coordinación y Estrategia de la Presidencia. Managua: República de Nicaragua. No publicado.
- Artana, D., S. Auguste, J. L. Bour, F. Navajas, M. Panadeiros y R. Guzmán. 2006. "El gasto público en República Dominicana". Serie de Estudios Económicos y Sectoriales RE2-06-011. Departamento Regional de Operaciones 2. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Mundial. 2004. "Mexico: Public Expenditure Review". Latin America and the Caribbean Region. Washington, DC: The World Bank.
- Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional. 2005. *2005 PRS Review: Balancing Accountabilities and Scaling Up Results*. Washington, DC: The World Bank, International Monetary Fund.
- Bolaños, R. 2006. "Nicaragua: creación de capital social por medio de la reforma fiscal". Documento de trabajo. Departamento Regional de Operaciones 2. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo. No publicado.
- Bolaños, R. y F. Delgado. 2006. "El gasto público en Honduras". Serie de Estudios Económicos y Sectoriales RE2-06-010. Departamento Regional de Operaciones 2. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Campos, E. y S. Pradhan. 1996. "Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes. Binding Governments to Fiscal Performance". Policy Research Working Paper 1646. Policy Research Department. Washington, DC: The World Bank.
- Dorotinsky, W. 2003. "Developing a Medium-term Expenditure Framework". Washington, DC: The World Bank.
- Fondo Monetario Internacional. 2001. "Revised Code of Good Practices on Fiscal Transparency". Washington, DC: International Monetary Fund.

- Gobierno de Francia. 2004. "The Performance-based Approach: Strategy, Objectives, Indicators. A Methodological Guide for Applying the Constitutional Bylaw of August 1st, 2001 on Budget Acts". París: Government of France.
- Hatry, H. 2005. "Results Matter: Suggestions for a Developing Country's Early Outcomes Measurement Effort". En: Shaw, A. (Ed.). *Public Services Delivery*. Washington, DC: The World Bank.
- Kaufmann, D., A. Kraay y M. Mastruzzi. 2006. "Governance Matters V: Aggregate and Individual Governance Indicators for 1996-2005". Washington, DC: The World Bank.
- Letelier S., L. 2006. "Informe sobre el gasto municipal en El Salvador". Departamento Regional de Operaciones 2. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. No publicado.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Nicaragua. 2006. "Fichas para la evaluación de desempeño de la gestión de las finanzas públicas en Nicaragua". Oficina de Asuntos Fiscales y Económicos. Managua: Gobierno de Nicaragua. No publicado.
- PEFA. 2005. "Public Financial Management Performance Measurement Framework". Public Expenditure and Financial Accountability Secretariat. Washington, DC: The World Bank.
- Petrei, H. y N. Rodríguez. 2006. "Panamá: creación de capital social por medio de la reforma fiscal". Serie de Estudios Económicos y Sectoriales RE2-06-028. Departamento Regional de Operaciones 2. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Petrei, H., J. D. Trejos y E. Thompson. 2006. "El gasto público en Costa Rica". Serie de Estudios Económicos y Sectoriales RE2-06-005. Departamento Regional de Operaciones 2. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Poterba, J. 1994. "State Response to Fiscal Crisis: The Effects of Budgetary Institutions and Politics". *Journal of Political Economy*. 102 (4): 799-821.
- Schick, A. 1998. *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*. Governance, Regulation, and Finance Division. World Bank Institute. Washington, DC: The World Bank.
- . 2003a. "The Role of Fiscal Rules in Budgeting". *OECD Journal on Budgeting*. 3 (3): 7-34.
- . 2003b. "The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come But Whose Implementation Has Not". *OECD Journal on Budgeting*. 3 (2): 73-103.
- Stein, E., A. Grisanti y E. Talvi. 1999. "Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience". En: Poterba, J. y J. von Hagen (Eds.). *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. Chicago: Chicago University Press.
- Vergara, R. y M. González. 2006. "El gasto público en El Salvador". Serie de Estudios Económicos y Sectoriales RE2-06-008. Departamento Regional de Operaciones 2. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

- Vergara, R. y J. Lavarreda. 2006a. “El gasto público en Guatemala”. Serie de Estudios Económicos y Sectoriales RE2-06-032. Departamento Regional de Operaciones 2. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- . 2006b. “Gasto público en Guatemala en el marco de los principios y compromisos del Pacto Fiscal”. Departamento Regional de Operaciones 2. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. No publicado.
- Von Hagen, J. 2005. “Budgeting, Institutions and Public Spending”. En: Shah, A. (Ed.). *Fiscal Management*. Washington, DC: The World Bank.

## ANEXO 2.1

## Cuestionario sobre los sistemas de gasto público y sistema de puntuación

### I. Disciplina fiscal agregada

| Arreglos institucionales  |     | Rendición de cuentas  |     | Transparencia                                       |     |
|---|-----|---|-----|---|-----|
| <b>A. Existencia de marco macroeconómico</b>  |     | <b>A. Reconciliación/comparación del gasto agregado observado <i>ex-post</i> con el presupuestado <i>ex-ante</i></b>                      |     | <b>A. Los resultados son:</b>                       |     |
| NO  | 0,0 | NO  | 0,0 | NO publicados                                       | 0,0 |
| Sí, y este es   |     | Sí  | 1,0 | Publicados  | 0,5 |
| <b>NO consistente</b>   |     |   |     | Publicados y difundidos (página web, diarios, etc.) | 1,0 |
| - Anual   | 0,1 |   |     |   |     |
| - Multianual  | 0,3 |   |     |   |     |
| <b>Consistente</b>  |     |   |     |   |     |
| - Anual   | 0,5 |   |     |   |     |
| - Multianual  | 1,0 |   |     |   |     |
| <b>B. Poder del Ejecutivo (porcentaje de la diferencia entre el gasto total propuesto por el Ejecutivo y el aprobado por el Congreso)</b> |     | <b>B. ¿Está el ministro (o secretario) de Finanzas, Economía, Planificación y/o técnico de la presidencia bajo contrato de desempeño?</b> |     | <b>B. Los resultados son:</b>                       |     |
| Mayor a 20%   | 0,0 | NO  | 0,0 | NO publicados                                       | 0,0 |
| Entre 10% y 20%   | 0,5 | Sí, con   |     | Publicados  | 0,5 |
| Menor a 10%   | 1,0 | - Sanciones débiles   | 0,5 | Publicados y difundidos (página web, diarios, etc.) | 1,0 |
|   |     | - Sanciones fuertes   | 1,0 |   |     |
| <b>C. Restricciones formales sobre el gasto y el endeudamiento</b>  |     | <b>C. Reconciliación/comparación de lo observado <i>ex-post</i> con las metas <i>ex-ante</i></b>  |     | <b>C. Los resultados son:</b>                       |     |
| NO  | 0,0 | NO  | 0,0 | NO publicados                                       | 0,0 |
| Sí, implícitas  | 0,5 | Sí, sin sanciones   | 0,5 | Publicados  | 0,5 |
| Sí, explícitas  | 1,0 | Sí, con sanciones   | 1,0 | Publicados y difundidos (página web, diarios, etc.) | 1,0 |

(continúa en la página siguiente)

**I. Disciplina fiscal agregada (continuación)**

| Arreglos institucionales  | Rendición de cuentas   | Transparencia   |
|---|--|---|
| <b>D. Restricciones presupuestarias estrictas sobre los ministerios de línea (Educación, Salud, etc.) y sobre los gobiernos locales</b> | <b>D. Reconciliación/comparación <i>ex-post</i> de gastos observados con los presupuestados <i>ex-ante</i></b> | <b>D. Los resultados son:</b>                           |
| NO 0,0  | NO 0,0   | NO publicados 0,0                                       |
| SÍ 1,0  | SÍ, pero sin sanciones 0,5   | Publicados 0,5  |
|   | SÍ, con sanciones 1,0  | Publicados y difundidos (página web, diarios, etc.) 1,0 |

**E. Cobertura del presupuesto**

1. *¿Están los gobiernos locales incluidos en el presupuesto?*  
 NO 0,0  
 SÍ 1,0
2. *¿Lo están las empresas públicas?*  
 NO 0,0  
 SÍ 1,0
3. *Los fondos extrapresupuestarios como porcentaje del gasto total son:*  
 Mayores a 15% 0,0  
 Entre 5% y 15% 0,5  
 Menores a 5% 1,0

## II. Eficiencia en la asignación del gasto (priorización del gasto)

| Arreglos institucionales   |     | Rendición de cuentas   |     | Transparencia                                       |      |
|--|-----|--|-----|---|------|
| <b>A. Asignaciones vinculadas a resultados estratégicos</b>                  |     |  |     |   |      |
| 1. <i>¿Existe un proceso de articulación de resultados estratégicos?</i>     |     | 1. <i>¿Son informados los resultados?</i>  |     | 1. <i>Los resultados son:</i>                       |      |
| NO   | 0,0 | NO   | 0,0 | NO publicados                                       | 0,0  |
| Sí, a nivel nacional (Plan Nacional)   | 0,2 | Sí   | 1,0 | Publicados  | 0,33 |
| Sí, de resultados intermedios  | 0,6 |  |     | Publicados y difundidos                             | 0,67 |
| Sí, de resultados a nivel de programas                                       | 1,0 |  |     | Publicados y difundidos de manera accesible         | 1,0  |
| 2. <i>¿Cuál es el horizonte de planeación del gasto?</i>                     |     | 2. <i>¿Cuál es la diferencia entre las proyecciones futuras del gasto realizadas ex-ante con las asignaciones presupuestarias?</i> |     | 2. <i>Los resultados son:</i>                       |      |
| Menor a 1 año  | 0,0 | Mayor a 20%  | 0,0 | NO publicados                                       | 0,0  |
| Un año   | 0,5 | Entre 5% y 20%   | 0,5 | Publicados  | 0,5  |
| Mediano plazo (3-5 años)   | 1,0 | Menor a 5%   | 1,0 | Publicados y difundidos (página web, diarios, etc.) | 1,0  |
| 3. <i>Discusión de prioridades que compiten por financiamiento</i>           |     |  |     |   |      |
| 3a. <i>¿Están identificadas las prioridades rivales?</i>                     |     | 3a. <i>¿Hay una restricción presupuestaria estricta a nivel agregado?</i>  |     |   |      |
| NO   | 0,0 | NO   | 0,0 |   |      |
| Sí   | 1,0 | Sí   | 1,0 |   |      |
| 3b. <i>¿Hay una revisión a nivel de gabinete de las prioridades rivales?</i> |     | 3b. <i>¿Se informan los resultados?</i>  |     | 3b. <i>Los resultados son:</i>                      |      |
| NO   | 0,0 | NO   | 0,0 | NO publicados                                       | 0,0  |
| Sí, limitada   | 0,5 | Sí   | 1,0 | Publicados  | 0,5  |
| Sí, extensa  | 1,0 |  |     | Publicados y difundidos (página web, diarios, etc.) | 1,0  |

(continúa en la página siguiente)

**II. Eficiencia en la asignación del gasto (priorización del gasto) (continuación)**

| Arreglos institucionales                              |     | Rendición de cuentas   |     | Transparencia                                       |      |
|---|-----|--|-----|---|------|
| <b>B. Existencia de mecanismos de consulta</b>        |     |  |     |   |      |
| <i>1. Con el Parlamento</i>                           |     |  |     |   |      |
|   |     | <i>1a. ¿Tiene el Parlamento un adecuado equipo de apoyo técnico?</i>   |     |   |      |
| NO  | 0,0 | NO   | 0,0 |   |      |
| SÍ  | 1,0 | SÍ   | 1,0 |   |      |
|   |     | <i>1b. ¿Son las asignaciones observadas reconciliadas/comparadas con aquellas aprobadas por el Parlamento?</i>     |     | <i>1b. Los resultados son:</i>                      |      |
|   |     | NO   | 0,0 | NO publicados                                       | 0,0  |
|   |     | SÍ   | 1,0 | Publicados  | 0,5  |
|   |     |  |     | Publicados y difundidos (página web, diarios, etc.) | 1,0  |
| <i>2. Consultas más amplias con la sociedad civil</i> |     |  |     |   |      |
|   |     | <i>2. ¿Son las asignaciones observadas reconciliadas/comparadas con aquellas discutidas en las consultas?</i>      |     |   |      |
| NO  | 0,0 | NO   | 0,0 | NO publicados                                       | 0,0  |
| SÍ, limitadas   | 0,5 | SÍ   | 1,0 | Publicados  | 0,33 |
| SÍ, extensas  | 1,0 |  |     | Publicados y difundidos (página web, diarios, etc.) | 0,67 |
|   |     |  |     | Publicados y difundidos de manera accesible         | 1,0  |
| <i>3. ¿Existen encuestas de opinión?</i>              |     |  |     |   |      |
|   |     | <i>3. ¿Son las asignaciones observadas reconciliadas/comparadas/cotejadas con los resultados de las encuestas?</i> |     |   |      |
| NO  | 0,0 | NO   | 0,0 | NO publicados                                       | 0,0  |
| SÍ, de manera esporádica                              | 0,5 | SÍ   | 1,0 | Publicados  | 0,33 |
| SÍ, de manera regular                                 | 1,0 |  |     | Publicados y difundidos (página web, diarios, etc.) | 0,67 |
|   |     |  |     | Publicados y difundidos de manera accesible         | 1,0  |

(continúa en la página siguiente)

## II. Eficiencia en la asignación del gasto (priorización del gasto) (continuación)

| Arreglos institucionales  |     | Rendición de cuentas   |      | Transparencia                                       |     |
|---|-----|--|------|---|-----|
| <b>C. Flexibilidad de los ministerios de línea (Educación, Salud, etc.)</b>                                     |     | <b>C. ¿Hay una restricción presupuestaria estricta sobre los ministerios de línea?</b>   |      |   |     |
|   |     | NO   | 0,0  |   |     |
|   |     | SÍ   | 1,0  |   |     |
| 1. ¿Qué porcentaje de los gastos es controlado por los ministerios de línea?                                    |     | 1a. ¿Se reportan los resultados?   |      |   |     |
| Menos de 10%  | 0,0 | NO   | 0,0  |   |     |
| Entre 10% y 50%   | 0,5 | SÍ   | 1,0  |   |     |
| Más de 50%  | 1,0 |  |      |   |     |
|   |     | 1b. ¿Hay evaluaciones ex-post?   |      |   |     |
|   |     | NO   | 0,0  |   |     |
|   |     | SÍ   | 1,0  |   |     |
| 2. Identificación de nuevos gastos y recortes de programas existentes   |     | 2a. ¿Se reportan los resultados?   |      |   |     |
| NO  | 0,0 | NO   | 0,0  |   |     |
| SÍ  | 1,0 | SÍ   | 1,0  |   |     |
|   |     | 2b. ¿Hay evaluaciones ex-post?   |      |   |     |
|   |     | NO   | 0,0  |   |     |
|   |     | SÍ   | 1,0  |   |     |
| <b>D. Cobertura del presupuesto</b>   |     |  |      |   |     |
| 1. ¿Están integrados los presupuestos de gastos recurrentes (mantenimiento y operación) y de gastos de capital? |     | 1. ¿Son reconciliados/comparados los gastos observados en operación y mantenimiento con las estimaciones basadas en el stock de capital existente (escuelas, hospitales, carreteras, etc.) y las nuevas inversiones? |      | 1. Los resultados son:                              |     |
| NO  | 0,0 | NO   | 0,0  | NO publicados                                       | 0,0 |
| SÍ  | 1,0 | SÍ   | 1,0  | Publicados  | 0,5 |
|   |     |  |      | Publicados y difundidos (página web, diarios, etc.) | 1,0 |
| 2. ¿Hay fondos extrapresupuestarios?  |     | 2. ¿Qué porcentaje del gasto total?  |      | 2. La información es:                               |     |
| SÍ  | 0,0 | Mayor a 15%  | 0,0  | NO publicada  | 0,0 |
| NO  | 1,0 | Entre 5% y 15%   | 0,33 | Publicada   | 0,5 |
|   |     | Menor a 5%   | 0,67 | Publicada y difundida (página web, diarios, etc.)   | 1,0 |
|   |     | 0%, ninguno  | 1,0  |   |     |
| 3. ¿Cuál es el monto de gastos preasignados como porcentaje del gasto total?                                    |     |  |      |   |     |
| Mayor a 20%   | 0,0 |  |      |   |     |
| Entre 5% y 20%  | 0,5 |  |      |   |     |
| Menor a 5%  | 1,0 |  |      |   |     |

(continúa en la página siguiente)



**II. Eficiencia en la asignación del gasto (priorización del gasto) (continuación)**

| Arreglos institucionales  | Rendición de cuentas | Transparencia                |     |
|---|----------------------|------------------------------|-----|
| <b>E. Asignaciones basadas en análisis económico</b>  |                      |                              |     |
| 1. <i>¿Qué porcentaje de los gastos totales se determina a partir de una evaluación objetiva y sistemática de las prioridades rivales? (análisis costo-beneficio, evaluación social de proyectos, análisis de incidencia)</i> |                      | 1. <i>La información es:</i> |     |
| Menos de 5%   | 0,0                  | NO publicada                 | 0,0 |
| Entre 5% y 10%  | 0,25                 | Publicada                    | 0,5 |
| Entre 10% y 15%   | 0,5                  | Publicada y difundida        |     |
| Entre 15% y 25%   | 0,75                 | (página web, diarios, etc.)  | 1,0 |
| Más de 25%  | 1,0                  |                              |     |

### III. Eficiencia operativa (gestión de los recursos asignados)

| Arreglos institucionales   | Rendición de cuentas                                       | Transparencia  |
|--|--|--|
| <b>A. Compensación a los empleados públicos (porcentaje de diferencia entre el sector público y el sector privado)</b> |  | <b>A. La información es:</b>                                     |
| <i>1. Alta gerencia</i>  | <i>1. Contratación y promoción basadas en el desempeño</i> | <i>1a. Compensaciones (sueldos y bonificaciones)</i>             |
| Menor a 40% 1,0  | NO 0,0   | NO publicada 0,0   |
| Entre 40% y 70% 0,5  | Sí, en algunas agencias 0,5                                | Publicada 0,5  |
| Mayor a 70% 0,0  | Sí, en (casi) todas las agencias 1,0                       | Publicada y difundida (página web, diarios, etc.) 1,0            |
|  |  | <i>1b. Reclutamiento y promoción</i>                             |
|  |  | NO publicada 0,0   |
|  |  | Publicada 0,5  |
|  |  | Publicada y difundida (página web, diarios, etc.) 1,0            |
| <i>2. Profesionales de nivel inicial</i>   | <i>2. Contratación y promoción basadas en el desempeño</i> | <i>2a. Compensaciones (sueldos y bonificaciones)</i>             |
| Menor a 40% 1,0  | NO 0,0   | NO publicada 0,0   |
| Entre 40% y 70% 0,5  | Sí, en algunas agencias 0,5                                | Publicada 0,5  |
| Mayor a 70% 0,0  | Sí, en (casi) todas las agencias 1,0                       | Publicada y difundida (página web, diarios, etc.) 1,0            |
|  |  | <i>2b. Reclutamiento y promoción</i>                             |
|  |  | NO Publicada 0,0   |
|  |  | Publicada 0,5  |
|  |  | Publicada y difundida (página web, diarios, etc.) 1,0            |
| <b>B. Autonomía relativa de las agencias de línea (escuelas, hospitales, fondos de inversión, etc.)</b>                |  |  |
| <i>1. ¿Qué porcentaje de los gastos está bajo el control de las agencias de línea?</i>                                 |  |  |
| Menos de 10% 0,0   |  |  |
| Entre 10% y 50% 0,5  |  |  |
| Más de 50% 1,0   |  |  |
| <i>2. ¿Tiene el jefe de una agencia la autoridad para contratar y despedir personal?</i>                               | <i>2. Reclutamiento y promoción basados en desempeño</i>   | <i>2. Supervisión de la Comisión de Servicio Civil o similar</i> |
| NO 0,0   | NO 0,0   | NO 0,0   |
| Sí 1,0   | Sí, competencia interna 0,5                                | Sí 1,0   |
|  | Sí, competencia int. y ext. 1,0                            |  |

(continúa en la página siguiente)

**III. Eficiencia operativa (gestión de los recursos asignados) (continuación)**

| Arreglos institucionales  | Rendición de cuentas |  | Transparencia |  |     |
|---|----------------------|--|---------------|--|-----|
| <i>3. Previsibilidad de las asignaciones de gasto a las agencias de línea</i>   |                      |  |               |  |     |
| <i>3a. En el presupuesto anual (porcentaje de los gastos asignados que las agencias de línea pueden estar seguras de conseguir)</i>     |                      |  |               |  |     |
| Menos de 50%  | 0,0                  |  |               |  |     |
| Entre 50% y 75%   | 0,5                  |  |               |  |     |
| Más de 75%  | 1,0                  |  |               |  |     |
| <i>3b. En el mediano plazo (porcentaje de diferencia entre las proyecciones a futuro y las asignaciones presupuestarias observadas)</i> |                      |  |               |  |     |
| Menos de 10%  | 1,0                  |  |               |  |     |
| Entre 10% y 50%   | 0,5                  |  |               |  |     |
| Más de 50%  | 0,0                  |  |               |  |     |
| <b>C. Rendición de cuentas</b>  |                      |  |               |  |     |
| <i>1. Duración de los contratos de los jefes de las agencias de línea</i>   |                      | <i>1. Reclutamiento y promoción basados en desempeño</i> |               | <i>1. Grado de competencia abierta</i>                                   |     |
| Permanente  | 0,0                  | NO   | 0,0           | Ninguna  | 0,0 |
| Temporal  | 1,0                  | SÍ   | 1,0           | Interna  | 0,5 |
|   |                      |  |               | Interna y externa  | 1,0 |
| <i>2. ¿Hay estados financieros?</i>   |                      |  |               | <i>2a. Los estados financieros son</i>                                   |     |
| NO  | 0,0                  |  |               | NO publicados  | 0,0 |
| SÍ  | 1,0                  |  |               | Publicados con más de 2 años de retraso después del cierre del ejercicio | 0,1 |
|   |                      |  |               | Publicados con entre 1 y 2 años de retraso                               | 0,3 |
|   |                      |  |               | Publicados con entre 3 meses y 1 año de retraso                          | 0,8 |
|   |                      |  |               | Publicados con menos de 3 meses de retraso                               | 1,0 |
|   |                      |  |               | <i>2b. ¿Son difundidos? (página web, diarios, etc.)</i>                  |     |
|   |                      |  |               | NO   | 0,5 |
|   |                      |  |               | SÍ   | 1,0 |

(continúa en la página siguiente)

### III. Eficiencia operativa (gestión de los recursos asignados) (continuación)

| Arreglos institucionales                 | Rendición de cuentas | Transparencia   |
|--|----------------------|---|
| 3. ¿Se realizan auditorías financieras?  |                      | 3a. Los resultados de las auditorías financieras son              |
| NO                                       | 0,0                  | NO publicados 0,0   |
| SÍ                                       | 1,0                  | Publicados con más de 2 años de retraso después de realizadas 0,1 |
|  |                      | Publicados con entre 1 y 2 años de retraso 0,3                    |
|  |                      | Publicados con entre 3 meses y 1 año de retraso 0,8               |
|  |                      | Publicados con menos de 3 meses de retraso 1,0                    |
|  |                      | 3b. ¿Son difundidos? (página web, diarios, etc.)                  |
|  |                      | NO 0,5  |
|  |                      | SÍ 1,0  |
| 4. ¿Se realizan auditorías de desempeño? |                      | 4a. Los resultados de las auditorías de desempeño son             |
| NO                                       | 0,0                  | NO publicados 0,0   |
| SÍ                                       | 1,0                  | Publicados con más de 2 años de retraso después de realizadas 0,1 |
|  |                      | Publicados con entre 1 y 2 años de retraso 0,3                    |
|  |                      | Publicados con entre 3 meses y 1 año de retraso 0,8               |
|  |                      | Publicados con menos de 3 meses de retraso 1,0                    |
|  |                      | 4b. ¿Son difundidos? (página web, diarios, etc.)                  |
|  |                      | NO 0,5  |
|  |                      | SÍ 1,0  |

(continúa en la página siguiente)

### III. Eficiencia operativa (gestión de los recursos asignados) (continuación)

| Arreglos institucionales  |     | Rendición de cuentas  |     | Transparencia  |     |
|---|-----|---|-----|--|-----|
| 5. ¿Las agencias de línea hacen encuestas a sus clientes?   |     |   |     | 5a. Los resultados de las encuestas son  |     |
| NO  | 0,0 |   |     | NO publicados  | 0,0 |
| Sí, esporádicamente   | 0,5 |   |     | Publicados con más de 2 años de retraso luego de realizadas                    | 0,1 |
| Sí, regularmente  | 1,0 |   |     | Publicados con entre 1 y 2 años de retraso                                     | 0,3 |
|   |     |   |     | Publicados con entre 3 meses y 1 año de retraso                                | 0,8 |
|   |     |   |     | Publicados con menos de 3 meses de retraso                                     | 1,0 |
|   |     |   |     | 5b. ¿Son difundidos? (página web, diarios, etc.)                               |     |
|   |     |   |     | NO   | 0,5 |
|   |     |   |     | Sí   | 1,0 |
| 6. ¿Están los productos (outputs) de las agencias de línea explícitamente definidos? (porcentaje de las agencias) |     |   |     |  |     |
| Menos de 10%  | 0,0 |   |     |  |     |
| Entre 10% y 50%   | 0,5 |   |     |  |     |
| Más de 50%  | 1,0 |   |     |  |     |
| 7. ¿Existen reglas y procedimientos para las compras y contrataciones del sector público?                         |     | 7. Porcentaje de compras y contrataciones que son auditadas |     | 7. Concurso/Oferta/Licitación pública (porcentaje de compras y contrataciones) |     |
| NO  | 0,0 | Ninguno   | 0,0 | Ninguno  | 0,0 |
| Sí  | 1,0 | Sistemático   |     | Entre 0% y 10%   | 0,1 |
|   |     | - Entre 0% y 10%  | 0,1 | Entre 10% y 50%  | 0,4 |
|   |     | - Entre 10% y 50%   | 0,4 | Más de 50%   | 1,0 |
|   |     | - Más de 50%  | 1,0 |  |     |
|   |     | Aleatorio   | 1,0 |  |     |

Fuente: Elaboración propia con base en Campos y Pradhan (1996).

*Página en blanco a propósito*

## Aspectos macroeconómicos del gasto público

*Rodrigo Vergara*<sup>1</sup>

El objetivo de este capítulo es realizar un análisis de diversos aspectos macroeconómicos del gasto público en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. Se busca determinar hasta qué punto se cumplen en la práctica ciertos patrones de conducta fiscal y, con base en estos resultados, elaborar propuestas de política. Aunque en el análisis se ha tratado de incluir a los siete países, en algunos temas se consideran sólo algunos de ellos, según la disponibilidad de datos.

El artículo se organiza de la siguiente forma: luego de esta sección, en la segunda se hace un análisis conceptual de distintos aspectos de la política fiscal, tales como su contribución a la estabilidad/volatilidad macroeconómica, la prociclicidad del gasto público, y los problemas del acceso a financiamiento, entre otros. La tercera sección analiza los sesgos de la política fiscal, los déficit fiscales y la acumulación de deuda pública. La volatilidad de los resultados fiscales en la región es analizada en la cuarta sección. Para ello se toman las principales partidas de las cuentas fiscales: ingresos, gastos y resultado final. La quinta sección estudia la prociclicidad del gasto público, mediante un análisis de correlación entre el gasto fiscal total real, y el producto real en cada país. En la sexta sección, se hace un análisis simple de balance estructural en el cual se calcula el producto potencial y, con base en este resultado, se estima el balance fiscal estructural; un análisis más completo de balance estructural requeriría un estudio separado para cada uno de los siete países, lo que escapa al objetivo de este estudio.

En la séptima sección, se hace un análisis conceptual de las reglas fiscales, sus beneficios y costos. También se discuten algunos ejemplos prácticos de países que las han adoptado. En este apartado, cobra especial importancia el tema de las reglas fiscales como posible remedio para la volatilidad fiscal. Se analiza este tema desde un punto de vista conceptual, y también se ilustran algunos ejemplos. Finalmente, la última sección contiene las conclusiones y algunas recomendaciones de política.

---

<sup>1</sup> Agradezco la eficiente ayuda de investigación de Claudia Martínez Carrera.

## Política fiscal y volatilidad macroeconómica: algunos elementos conceptuales

Aunque la discusión sobre los efectos de la política fiscal sobre las variables macroeconómicas es de larga data, el tema tomó mayor impulso después de la Gran Depresión y, en particular, de los escritos de Keynes (1936) sobre las fluctuaciones económicas y el rol macroeconómico de la política fiscal (tanto por la vía del gasto como por la de los impuestos). Específicamente, Keynes sostenía que la política fiscal era una poderosa arma para mitigar recesiones y, por lo tanto, un importante instrumento estabilizador.

Desde entonces, la discusión sobre el rol de la política fiscal ha sido bastante amplia, con posiciones que, por un lado, le atribuyen un efecto importante, mientras que otras son más bien escépticas. Más allá del debate sobre el efecto de la política fiscal en el producto en distintos plazos, también se discute sobre la capacidad de las autoridades públicas de llevar a cabo dichas políticas contracíclicas, y sobre la importancia de las instituciones fiscales (Andrés y Doménech, 2005 y 2006; Poterba, 1994). El punto fundamental es si las reglas fiscales permiten aumentar la efectividad de la política fiscal como instrumento estabilizador.

Desde el punto de vista conceptual, el problema es relativamente sencillo: una política fiscal expansiva, a través de menores impuestos o mayor gasto, en el contexto de una economía que no está en pleno empleo, debería ayudar a expandir el gasto agregado y el PIB. Para Keynes, por ejemplo, el remedio para la caída en la demanda privada (afectada por los “espíritus animales”) que estaba detrás de la Gran Depresión era precisamente un fuerte aumento del gasto público.

En el caso de menores impuestos, el debate y las dudas con respecto a esta proposición surgen con la denominada “equivalencia ricardiana” (Barro, 1974), que supone que esta reducción impositiva será contrarrestada con mayor ahorro de los privados, de forma que el efecto sobre el gasto agregado será nulo.

Por otra parte, en el largo plazo, o en una situación de pleno empleo, la mayor demanda interna, producto del mayor gasto público, se traducirá sólo en mayores tasas de interés, con lo que la mayor demanda pública se compensará con menor demanda privada.

Tal como se mencionó previamente, incluso si se parte del supuesto de que la política fiscal tiene la capacidad para atenuar las fluctuaciones macroeconómicas en el corto plazo, la duda surge con respecto a la capacidad de las autoridades para llevar a cabo dicha política estabilizadora. En economías pequeñas y abiertas como las centroamericanas, una parte importante de los shocks que afectan al producto proviene del exterior. Estos se refieren a los términos de intercambio, la economía mundial (en particular las economías de los socios comerciales), las tasas de interés internacionales, el mercado internacional de capitales, entre otros. Por lo tanto, la pregunta es si el país tiene la capacidad de llevar a cabo una política fiscal contracíclica, cuando se produce un shock de esta naturaleza, que afecta a la actividad doméstica. En otras palabras, si ante, por ejemplo, un shock adverso de términos de intercambio, la autoridad tiene la capacidad para llevar a cabo una política fiscal expansiva razonable, y en el momento preciso.



Para profundizar este tema, es necesario distinguir entre los shocks que son permanentes, y los que son transitorios. En efecto, ante un impacto negativo permanente, es decir, que se espera que dure largo tiempo, lo que cabe es simplemente el ajuste a la nueva situación, por lo que no correspondería aplicar una política fiscal estabilizadora. Si, por el contrario, el shock es transitorio, sí tiene sentido una política estabilizadora. El problema, por cierto, es que no es fácil saber si estos fenómenos son permanentes o transitorios, y parte de la habilidad de los gobiernos, en cuanto a su manejo de la política fiscal, es hacer una buena estimación de la naturaleza del shock en cuestión, y actuar prudentemente.

Desafortunadamente, en las economías de América Latina, ha sido tradicional asumir la denominada *Best Expectation Theory* (Larraín y Selowsky, 1991)<sup>2</sup>, que postula que todos los shocks positivos son permanentes, y los negativos transitorios. Ante esto, el resultado es evidente: siempre gastar más (o bajar impuestos). En efecto, si se estima que un shock positivo es permanente, lo óptimo es gastar desde ya los ingresos adicionales que se obtengan. Si, por otro lado, se estima que un shock negativo es transitorio, lo óptimo es implementar una política fiscal expansiva, para contrarrestar los efectos recesivos sobre la economía.

Lo anterior es complejo, puesto que indica que las economías están permanentemente teniendo déficit fiscales y, por lo tanto, acumulando deuda pública (interna y externa). Cada cierto tiempo, esta excesiva acumulación de deuda produce un problema de sostenibilidad fiscal, que lleva al país a crisis y a situaciones de insolvencia fiscal. Como es de esperarse, la crisis fiscal tradicionalmente va acompañada de una crisis de balanza de pagos, por lo que también se produce una renegociación de la deuda externa, y de programas con los organismos financieros internacionales. Esto ocurre porque el aumento del riesgo país y la mayor devaluación esperada que produce la crisis frenan completamente el financiamiento externo privado, con lo que la única alternativa es acudir a estas instituciones, las que naturalmente ponen condiciones de ajuste para otorgar sus préstamos. Además, si la crisis produce una devaluación o una fuerte depreciación de la moneda y si, como es usualmente el caso, la deuda pública está denominada en una alta proporción en moneda extranjera, entonces habrá también un aumento de la deuda pública en relación con el PIB, producto del aumento en el tipo de cambio.

El proceso antes descrito, lleva a los denominados ciclos de “*stop-and-go*” de estos países, en que fuertes expansiones van seguidas de recesiones pronunciadas, y así sucesivamente. La volatilidad del producto se hace mayor y, más gravemente, esta mayor volatilidad afecta su capacidad de crecimiento de largo plazo.

Es por ello que la discusión reciente de política fiscal, no sólo se ha centrado en sus efectos estabilizadores, sino también en las instituciones fiscales necesarias para que dichas

<sup>2</sup> Estos autores aplican el concepto a la respuesta de distintos países de América Latina (algunos exportadores y otros importadores de petróleo) frente a los shocks petroleros de los setenta y los noventa. Lo notable es que todos incrementaron el gasto público.

políticas se lleven a cabo y sean efectivas. Las reglas fiscales, por ejemplo, tuvieron gran importancia en Europa para la Unión Monetaria, y luego para la creación de la Zona Euro. Estas instituciones y/o reglas tienen como objetivos, por un lado, mantener las finanzas públicas en orden –es decir, evitar episodios de insostenibilidad fiscal– y, por el otro, contribuir a la estabilidad de la moneda común (el euro). Como sucede con todas las reglas, la idea es reducir las atribuciones discrecionales de las autoridades, a fin de que la política se guíe en forma importante –aunque no exclusivamente– por estas reglas. Por cierto, tal como ya se mencionó, hay suficiente evidencia acerca de que la indisciplina fiscal constante lleva a crisis cada cierto tiempo, con efectos sobre el crecimiento de largo plazo de los países. Por ello, al menos en economías que incurrir en este tipo de prácticas, las reglas fiscales también tienen un efecto positivo sobre el crecimiento de largo plazo (Easterly et al., 1994). Incluso en países desarrollados hay un efecto negativo de los déficit en el crecimiento, lo que se explica por las mayores tasas de interés de largo plazo asociadas, las que a su vez tienen un efecto negativo sobre la inversión (Kneller et al., 1999 y Fischer 1993).<sup>3</sup>

Reglas que limitan el déficit fiscal, el tamaño de la deuda pública, y/o que establecen metas con base en el balance fiscal estructural, son el tipo de reglas que se han ido imponiendo en diversos países con los objetivos señalados. Por cierto, no todas las reglas son necesariamente óptimas. De hecho, el límite al déficit fiscal del Sistema Monetario Europeo, ha sido criticado y abandonado en la práctica en algunos periodos por diversos países, sosteniendo que les impide aplicar políticas contracíclicas. Aunque no es claro que este sea el caso, la controversia ilustra la importancia del diseño de reglas fiscales eficientes, tema que se trata en la sexta sección.

## La política fiscal en la región

En esta sección se hace un análisis de la política fiscal en la región durante los últimos años. Se parte de una breve síntesis de las principales preocupaciones fiscales en la actualidad y luego se hace un análisis preliminar de las cifras de deuda pública y del balance fiscal.

### *Preocupaciones fiscales recientes*

De los siete países que incluye este capítulo, cuatro de ellos no han tenido programas con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en los últimos años. En Guatemala el último acuerdo se terminó en 2004, en El Salvador en 2000, en Costa Rica en 1997, y en Panamá en 2002.

<sup>3</sup> Esto supone que no se da la equivalencia ricardiana, en la medida en que el mayor déficit público no es compensado totalmente con mayor ahorro privado.

En el caso de Guatemala, en los últimos años se ha mantenido una política fiscal prudente, obteniendo como resultado estabilidad macroeconómica y razones de deuda a PIB bajas, que se espera continúen hacia adelante. La discusión en este país se centra en cómo aumentar las tasas de impuestos, que son bajas y limitan la capacidad del Estado para abordar necesidades sociales, la inversión en infraestructura, y cualquier contingencia que pueda presentarse. Actualmente existe un diálogo político para aumentar las tasas de impuestos, y el gobierno debería preparar una propuesta de reforma fiscal para ser considerada por el Congreso, después de la elección presidencial de septiembre de 2007.

En El Salvador existen presiones fiscales que surgen de los altos pagos por concepto de pensiones, el aumento de pagos de intereses de deuda, y la necesidad de aumentar el gasto prioritario. En este sentido, la recomendación ha sido la de disminuir la deuda pública –que se ha situado por encima de 40% del PIB durante los últimos años– protegiendo el gasto prioritario y apoyando la estrategia a mediano plazo de las autoridades para consolidar los ingresos fiscales, y limitar los costos de pensiones para proporcionar más espacio para la inversión y el gasto social. Para alcanzar estos objetivos, se han recomendado reformas fundamentales al sistema tributario y al de pensiones.

En cuanto a Costa Rica, el gobierno está considerando una reforma fiscal que tiene tres objetivos principales: alcanzar la sostenibilidad de la deuda pública, permitir la recapitalización del Banco Central, y aumentar el gasto en áreas prioritarias.

Por último, en Panamá las finanzas públicas han mejorado notoriamente en los últimos años, ayudadas por el crecimiento económico, por una mejoría en la recolección de impuestos, y mayores restricciones de gasto. Es así como el déficit del Sector Público No Financiero (SPNF) –excluyendo la Autoridad del Canal de Panamá– se redujo de 4,9% del PIB en 2004, a 2,6% en 2005. Cifras preliminares indican que en 2006 el déficit se habría ubicado en torno a 1,5% del PIB. Aunque la deuda pública ha disminuido un tanto durante los últimos años, se mantiene alta (alrededor de 60% del PIB al cierre de 2006). El gobierno proyecta continuar reduciendo el déficit fiscal y la deuda pública en los próximos años.

Los países con acuerdos recientes con el FMI son República Dominicana, Honduras y Nicaragua. En República Dominicana, el último (*stand-by*) fue aprobado en enero de 2005 y expira a inicios de 2008. Las metas establecidas para el balance del SPNF se han ido cumpliendo bajo este último acuerdo. Asimismo, las autoridades han puesto en marcha un programa tributario, orientado primordialmente a racionalizar los impuestos específicos y fortalecer la gestión del ingreso. Con respecto al gasto, hay intenciones de reducir los subsidios a la energía, y mantener un control estricto de los gastos corrientes.

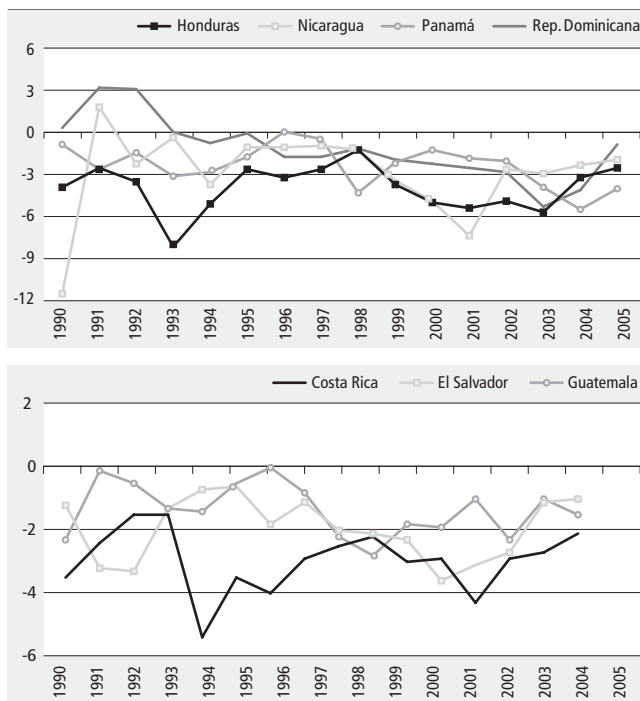
En el caso de Honduras, el acuerdo trienal con el FMI en el marco del Programa de Reducción de la Pobreza y Crecimiento (PRGE, por sus siglas en inglés) expiró en febrero de 2007. Se establecieron metas para el balance del gobierno central y del SPNF. Se han observado presiones sobre las finanzas públicas derivadas del aumento en la planilla del sector público y en los subsidios a la energía, así como de los menores ingresos por aranceles a la importa-

ción, y del deterioro del balance de las empresas públicas. Esto limitaría el espacio fiscal para los programas prioritarios de inversión pública y de lucha contra la pobreza. Finalmente, en el caso de Nicaragua, el último acuerdo también fue un PRGF, que expiró en diciembre de 2006, y se logró el cumplimiento de las metas fiscales.

### Balance fiscal y deuda pública

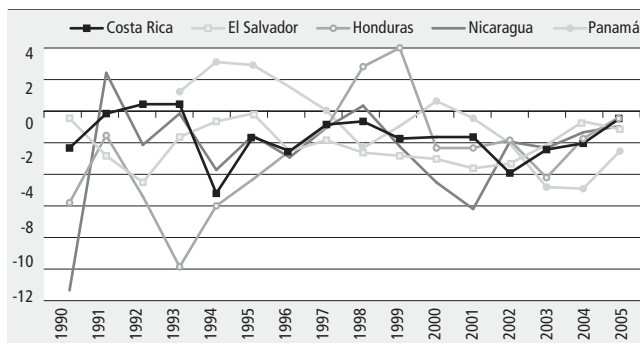
La deuda pública es un reflejo de los balances fiscales acumulados en el tiempo. Como se detalla en el capítulo 4, con la excepción de Guatemala, el resto de los países estudiados tienen niveles de deuda mayor que 40% del PIB, ligeramente en el caso de El Salvador y República Dominicana, y muy superiores a esta tasa en el resto de países. Se menciona la cifra de 40% del PIB ya que algunos estudios encuentran que, cuando la deuda pública supera dicho nivel, pasa a ser un obstáculo para el crecimiento económico o se incrementa la probabilidad de crisis del sector público (Detragiache y Spilimbergo, 2001). Otros estudios destacan que el nivel límite puede ser todavía menor para países con historial de *defaults* sobre su deuda o con baja credibilidad (Reinhart, Rogoff y Savastano, 2003). Sin embargo, esta tasa debe tomarse con precaución, por cuanto los modelos de sostenibilidad muestran que su cálculo depende de los parámetros que enfrenta cada país (tasas de interés, deuda concesional, crecimiento, etc.). Es por ello que la utilización de

**Gráfico 3.1. Déficit del gobierno central, 1990-2005 (Porcentaje del PIB)**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CEPAL.

**Gráfico 3.2. Déficit del Sector Público No Financiero, 1990-2005 (Porcentaje del PIB)**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CEPAL.

una cifra común para todos los países debe tomarse con cautela, y sólo como un valor indicativo de carácter general (Edwards y Vergara, 2002).

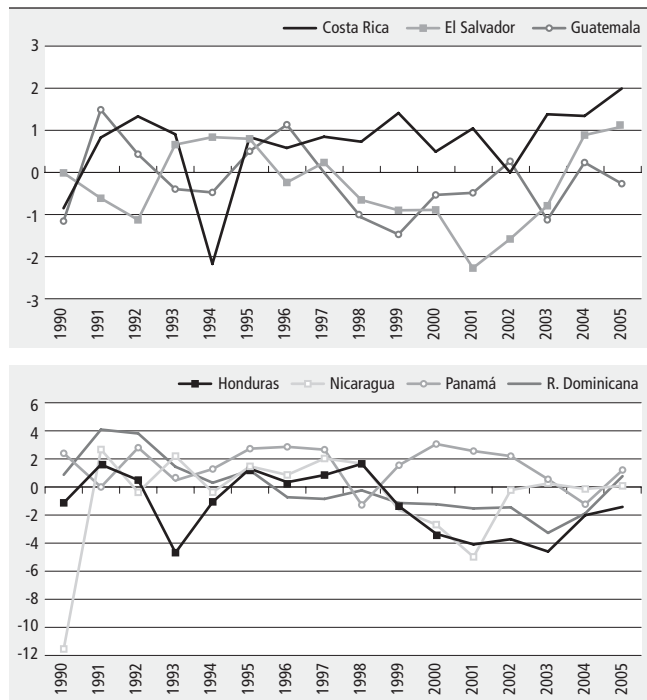
En el gráfico 3.1 se presentan las cifras de déficit fiscal para el gobierno central de los siete países estudiados entre 1990 y 2005. Se observa que la mayor parte del tiempo los países aquí analizados presentan déficits fiscales persistentes. Son muy pocos los años en que hubo algún superávit. De hecho, en cuatro de los siete países no se produjo superávit en ningún año. Más adelante, en el cuadro 3.6 se muestran los datos anuales por país (véase la página 72).

En el gráfico 3.2 se exhiben las mismas cifras fiscales, pero para el SPNF. En este caso, sólo se dispone de información para el periodo completo (1990-2005) para cuatro países: Costa Rica, El Salvador, Honduras y Nicaragua. En Panamá, los datos disponibles comienzan en 1993. La conclusión es la misma: los países muestran déficits fiscales en forma persistente. Al igual que para el caso del gobierno central, son muy pocos los periodos en que se registra un superávit.

Los resultados primarios del gobierno central (que excluyen los pagos de intereses sobre la deuda), claves desde la perspectiva de la sostenibilidad fiscal, se muestran en el gráfico 3.3. Las cifras siguen siendo mayoritariamente deficitarias. Debe recordarse que en estos países el sector público es deudor neto, por lo que el balance primario es superior al balance total. De hecho, en muchos casos se requiere un balance primario positivo para ser consistentes con la sostenibilidad fiscal. Más adelante se muestra que en estos países, independientemente del método utilizado, la norma es que la sostenibilidad fiscal sea consistente con pequeños déficit o superávit primarios. Las cifras observadas, si bien parecen haber mejorado en los últimos años, no siempre han cumplido con esta norma, ya que hay varios periodos de déficit primarios significativos.

Los ingresos y egresos fiscales del gobierno central, se muestran en los gráficos 3.4 y 3.5, respectivamente. Se aprecia una clara tendencia al alza en ambas variables. Panamá es el único país donde los ingresos (como porcentaje del PIB) eran inferiores en 2005, en com-

**Gráfico 3.3. Resultado primario del gobierno central, 1990-2005**  
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CEPAL.

paración con 1990. Se observan grandes diferencias entre países, donde Honduras, Nicaragua y República Dominicana presentan niveles apreciablemente mayores que Costa Rica, El Salvador y, sobre todo, Guatemala. Panamá se encuentra en una situación intermedia. A modo de comparación, el promedio de América Latina se ubica en torno a 20% del PIB.

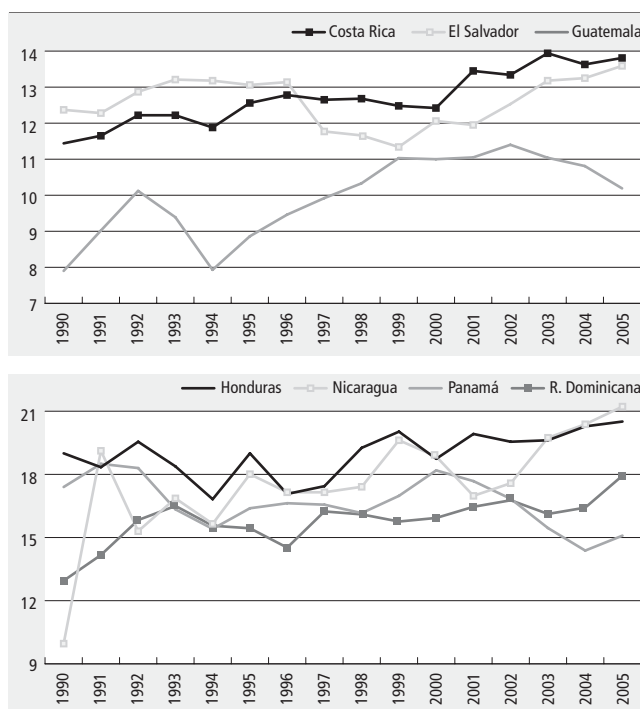
### La volatilidad de los resultados fiscales

En la sección previa se destacó el sesgo deficitario de la política fiscal en la región y los consiguientes problemas de acumulación de deuda pública. Básicamente esto se refiere al promedio del déficit

en el tiempo. Sin embargo, también es importante analizar la variabilidad de las cuentas fiscales, que se refiere a cambios significativos entre un año y otro. Una conjetura sería que esta volatilidad, de existir, podría estar relacionada con los ciclos de *stop-and-go*, mencionados en la segunda sección. En efecto, los auges y recesiones tienen un impacto significativo en los ingresos y gastos fiscales y, por lo tanto, el efecto puede ser mayor aún en el balance fiscal. Esto es más evidente en el caso de los países exportadores de materias primas, ya que el ciclo económico se asocia con el ciclo de precios de esos productos. Así, el efecto es doble: por un lado, los ciclos económicos son más pronunciados y, por otro, hay un efecto directo sobre la recaudación fiscal del cambio en el precio de los productos de exportación (por menores impuestos a las utilidades de las empresas exportadoras). Ambos efectos se potencian y aumentan la volatilidad de las cuentas fiscales.

El objetivo de esta sección es determinar si este ha sido el caso de los países en estudio. Para ello, se hace un análisis de volatilidad del balance fiscal, así como de los ingresos y de los gastos. Adicionalmente, se comparan estos resultados con los de otros países de América Latina y de otras partes del mundo, para ver si la volatilidad fiscal en los siete países es superior a la de este grupo de control.

**Gráfico 3.4. Ingreso total del gobierno central, 1990-2005**  
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CEPAL.

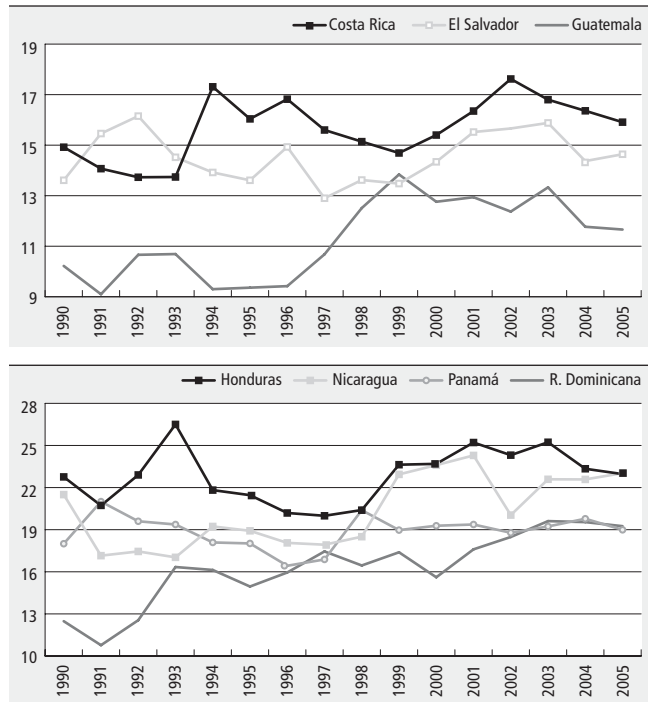
Para hacer este análisis, se toman las series anteriores, todas con relación al PIB, y se usan las siguientes medidas de volatilidad:

- El rango, definido como la diferencia entre el mayor y el menor valor.
- El promedio del valor absoluto de la variación entre un año y otro, es decir:

$$\frac{\sum_{t=1990}^{2005} |X_{t+1} - X_t|}{16}$$

- La desviación estándar de las diferencias. Esto es, se toman las diferencias entre un año y otro, y se calcula la desviación estándar de la serie resultante.

**Gráfico 3.5. Gasto total del gobierno central, 1990-2005 (Porcentaje del PIB)**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CEPAL.

Para hacer comparaciones con otros países, se calculan los mismos indicadores para tres países de América Latina (Brasil, Chile y México), además de Corea del Sur, España y Estados Unidos. Los resultados referidos al balance fiscal total se muestran en el cuadro 3.1.

**Cuadro 3.1. Volatilidad del balance fiscal total del gobierno central, 1990-2005 (Porcentaje del PIB)**

|               | Rango | Variación absoluta promedio | Desviación estándar de las diferencias |
|---------------|-------|-----------------------------|--|
| Costa Rica    | 3,91  | 0,91                        | 1,41                                   |
| El Salvador   | 3,02  | 0,73                        | 1,04                                   |
| Guatemala     | 2,85  | 0,81                        | 1,05                                   |
| Honduras      | 6,98  | 1,51                        | 2,08                                   |
| Nicaragua     | 13,51 | 2,41                        | 4,26                                   |
| Panamá        | 5,60  | 1,33                        | 1,72                                   |
| R. Dominicana | 8,60  | 1,17                        | 1,74                                   |
| Promedio      | 6,35  | 1,27                        | 1,90                                   |
| Brasil        | 8,80  | 1,68                        | 2,30                                   |

(continúa en la página siguiente)

**Cuadro 3.1. Volatilidad del balance fiscal total del gobierno central, 1990-2005**  
(Porcentaje del PIB) (continuación)

|                | Rango | Variación absoluta promedio | Desviación estándar de las diferencias |
|----------------|-------|-----------------------------|--|
| Chile          | 6,83  | 1,09                        | 1,49                                   |
| México         | 6,71  | 1,01                        | 1,86                                   |
| Corea          | 6,60  | 1,02                        | 1,48                                   |
| España         | 8,00  | 0,84                        | 1,21                                   |
| Estados Unidos | 7,60  | 1,06                        | 1,41                                   |

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CEPAL.

Se aprecia bastante dispersión entre los indicadores de los distintos países. Aun así, si se toma el promedio, se observa que en dos de las mediciones (variación absoluta y desviación estándar de las diferencias), los siete países aparecen con algo de mayor volatilidad que los países del grupo de control, pero en la otra (rango) la conclusión es exactamente la opuesta. Por lo tanto, de aquí no se puede afirmar que los países centroamericanos tengan una volatilidad en su balance fiscal particularmente elevada. Lo que sí puede afirmarse, es que mientras Nicaragua aparece con una volatilidad considerable, Costa Rica, El Salvador y Guatemala presentan una baja variabilidad relativa.

A continuación, se realiza el mismo ejercicio, pero en referencia al balance primario. Los resultados se presentan en el cuadro 3.2, donde el grupo de control incluye sólo a Brasil, Chile y México.

**Cuadro 3.2. Volatilidad del balance fiscal primario del gobierno central, 1990-2005**  
(Porcentaje del PIB)

|                 | Rango | Variación absoluta promedio | Desviación estándar de las diferencias |
|-----------------|-------|-----------------------------|--|
| Costa Rica      | 4,22  | 0,92                        | 1,39                                   |
| El Salvador     | 3,40  | 0,67                        | 0,93                                   |
| Guatemala       | 2,99  | 0,88                        | 1,16                                   |
| Honduras        | 6,34  | 1,71                        | 2,35                                   |
| Nicaragua       | 14,21 | 2,43                        | 4,32                                   |
| Panamá          | 4,34  | 1,57                        | 2,07                                   |
| R. Dominicana   | 7,36  | 1,11                        | 1,59                                   |
| <b>Promedio</b> | 6,13  | 1,33                        | 1,97                                   |
| Brasil          | 3,58  | 0,79                        | 1,25                                   |
| Chile           | 6,74  | 1,10                        | 1,48                                   |
| México          | 6,78  | 0,92                        | 1,52                                   |

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CEPAL.

En este caso, la conclusión es muy similar a la anterior, por cuanto en los mismos indicadores (variación absoluta promedio y desviación estándar de las diferencias) aparece



el grupo de los siete países bajo estudio como más volátil, mientras que en el rango, nuevamente la conclusión es la contraria. Más aún, las cifras promedio de los países de la región están muy influenciadas por la alta variabilidad de Nicaragua. En efecto, tal como se observó en el balance fiscal total, se aprecia una gran diversidad entre países. Por un lado, se tiene a Costa Rica, El Salvador y Guatemala, que son relativamente estables en cuanto al balance fiscal primario, según los tres indicadores de volatilidad. En contraposición, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana muestran un balance fiscal primario más volátil. Esto dificulta referirse a todos los países que se estudian en este capítulo como si fueran una unidad. Cada uno tiene sus características particulares y sus propias políticas. A pesar de todo, en promedio, los indicadores calculados no apuntan a identificar el balance fiscal en esta región como particularmente volátil.

En los cuadros 3.3 y 3.4 se exhibe la volatilidad de los ingresos y de los gastos totales del gobierno central, respectivamente. En el caso de los ingresos, se observa un patrón similar al mencionado anteriormente. Las medidas de volatilidad muestran que la región no es, en promedio, especialmente volátil. El país que se sale claramente de este patrón es nuevamente Nicaragua, cuyos índices son muy superiores a los del resto y a los del grupo de control. Igualmente, los países con menor volatilidad en el ingreso, son los mismos mencionados previamente como más estables en el balance total y primario, es decir, Costa Rica, El Salvador y Guatemala.

Por el lado del gasto, la conclusión es algo diferente, ya que el grupo de países bajo estudio aparece, en promedio, con mayor volatilidad que el grupo de control, con excepción de Brasil. De los países de la región, Nicaragua y República Dominicana son los más volátiles en este rubro.

**Cuadro 3.3. Volatilidad de los ingresos totales del gobierno central, 1990-2005**  
(Porcentaje del PIB)

|                       | Rango | Variación absoluta promedio | Desviación estándar de las diferencias |
|-----------------------|-------|-----------------------------|--|
| <b>Costa Rica</b>     | 2,50  | 0,29                        | 0,40                                   |
| <b>El Salvador</b>    | 2,25  | 0,34                        | 0,52                                   |
| <b>Guatemala</b>      | 3,50  | 0,57                        | 0,73                                   |
| <b>Honduras</b>       | 3,69  | 0,97                        | 1,25                                   |
| <b>Nicaragua</b>      | 11,25 | 1,77                        | 2,87                                   |
| <b>Panamá</b>         | 4,12  | 0,78                        | 0,98                                   |
| <b>R. Dominicana</b>  | 4,99  | 0,70                        | 0,89                                   |
| <b>Promedio</b>       | 4,61  | 0,78                        | 1,09                                   |
| <b>Brasil</b>         | 6,13  | 0,99                        | 1,37                                   |
| <b>Chile</b>          | 4,06  | 0,70                        | 1,03                                   |
| <b>México</b>         | 5,05  | 0,79                        | 1,31                                   |
| <b>Estados Unidos</b> | 4,60  | 0,61                        | 0,90                                   |

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CEPAL.

**Cuadro 3.4. Volatilidad de los gastos totales del gobierno central, 1990-2005**  
(Porcentaje del PIB)

|                       | Rango | Variación absoluta promedio | Desviación estándar de las diferencias |
|-----------------------|-------|-----------------------------|--|
| <b>Costa Rica</b>     | 3,89  | 0,85                        | 1,25                                   |
| <b>El Salvador</b>    | 3,25  | 0,84                        | 1,13                                   |
| <b>Guatemala</b>      | 4,74  | 0,82                        | 1,10                                   |
| <b>Honduras</b>       | 6,51  | 1,48                        | 2,14                                   |
| <b>Nicaragua</b>      | 7,26  | 1,39                        | 2,24                                   |
| <b>Panamá</b>         | 4,57  | 0,98                        | 1,49                                   |
| <b>R. Dominicana</b>  | 8,84  | 1,20                        | 1,54                                   |
| <b>Promedio</b>       | 5,58  | 1,08                        | 1,56                                   |
| <b>Brasil</b>         | 10,43 | 2,78                        | 3,92                                   |
| <b>Chile</b>          | 2,92  | 0,57                        | 0,83                                   |
| <b>México</b>         | 3,68  | 0,66                        | 1,00                                   |
| <b>Estados Unidos</b> | 4,20  | 0,47                        | 0,63                                   |

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CEPAL.

Es interesante destacar que la volatilidad del gasto aparece, en todas las mediciones, como superior a la volatilidad del ingreso. Parte de la volatilidad del gasto en la región se puede explicar por los desastres naturales que afectan a estos países con cierta frecuencia, y que obligan a los gobiernos a tomar medidas que incrementan el gasto.

En síntesis, se ha mostrado que los países analizados no tienen mayor volatilidad en su balance fiscal que los otros países utilizados como grupo de control. La volatilidad de los ingresos tampoco aparece, en promedio, como distinta a la que tienen otros países del mundo. El gasto, por su parte, muestra una volatilidad mayor que la del grupo de control, y superior a la de los ingresos. Este resultado es interesante porque lo esperable es que la volatilidad del ingreso sea mayor que la del gasto, por cuanto son los primeros los que tradicionalmente están sujetos a mayores choques. De este resultado se puede concluir que es necesario implementar una política que permita mayor estabilidad del gasto público. Las reglas fiscales que se discuten más adelante pueden ayudar a su estabilización.

Por último, este análisis para el promedio de países esconde una importante diversidad. Por ejemplo, Costa Rica, El Salvador y Guatemala exhiben niveles de volatilidad en las variables analizadas sistemáticamente inferiores a las del resto de los países. Lo contrario sucede con Nicaragua que, por lo general, muestra mayor variabilidad que el resto de los países de la región.

## Prociclicidad del gasto público

El objetivo de esta sección es evaluar la prociclicidad del gasto público en los países bajo estudio. Para esto, se usan los coeficientes de correlación del gasto fiscal total real y del PIB real, y se compara el resultado con los países del grupo de control. Además, se realiza un análisis descriptivo de los ciclos del gasto fiscal total y del PIB en la región. Cabe destacar que la metodología que aquí se sigue no pretende establecer una relación de causalidad, sino únicamente estudiar la correlación entre PIB y gasto, para realizar una comparación con los países del grupo de control.

Una política fiscal puede tener comportamiento procíclico, contracíclico o acíclico, dependiendo de si sigue, atenúa, o no se relaciona con las fluctuaciones del ciclo económico. Una política fiscal contracíclica suavizaría las fluctuaciones del PIB, al permitir un mayor déficit fiscal durante una recesión, y un mayor superávit durante una expansión. Por el contrario, una política fiscal procíclica acentúa las fluctuaciones de las variables macroeconómicas, ya sea porque disminuye el gasto público o porque adopta medidas para incrementar la recaudación tributaria en un periodo de contracción o desaceleración económica. Finalmente, una política fiscal acíclica no responde a las fluctuaciones del PIB.

Existe un debate sobre la prociclicidad de la política fiscal en América Latina. Por un lado, algunos autores muestran que la política fiscal en países industrializados es acíclica o contracíclica, mientras que es procíclica en los países emergentes. Por ejemplo, Gavin et al., (1996), en un análisis de regresiones de Mínimos Cuadrados Ordinarios, encuentran que los resultados fiscales han sido más volátiles y procíclicos en América Latina, en comparación con los países desarrollados durante el periodo 1970-1995. De acuerdo con estos autores, la volatilidad de las variables macroeconómicas en los países latinoamericanos se asocia principalmente con la prociclicidad del gasto fiscal. Dicha política fiscal procíclica es más pronunciada durante las recesiones, y se explica por la dificultad de los países para acceder al financiamiento internacional en momentos de crisis, por lo cual reaccionan con una contracción del gasto público.

Jaimovich y Panizza (2007) argumentan que este resultado de prociclicidad de la política fiscal en América Latina se basa en regresiones que se enfocan en la correlación entre una variable fiscal y el crecimiento del PIB. Sin embargo, de acuerdo con estos autores, existe un problema importante de endogeneidad entre el crecimiento del PIB y las variables fiscales, por lo que tal metodología no permite identificar el efecto del ciclo real en la política fiscal. Mediante el uso de variables instrumentales para el crecimiento del PIB, muestran que la prociclicidad tiende a desaparecer.

Para realizar un análisis más formal de correlaciones, se tomaron las series del PIB real y del gasto público total real para los países analizados de 1990 a 2005. Luego se filtraron dichas series para considerar exclusivamente la parte cíclica (restando de la serie original la tendencia). Para dicho fin, se aplicó el filtro de Hodrick-Prescott sobre el índice de las series anuales (1990 = 100). El gráfico 3.6 muestra la parte cíclica de ambas series. Visualmente, se aprecia que hay bastante diversidad entre los países: mientras en Guatemala, Nicaragua y Panamá, se observa una alta correlación positiva entre PIB real y gasto público total real, en el resto de países esa correlación no es clara.

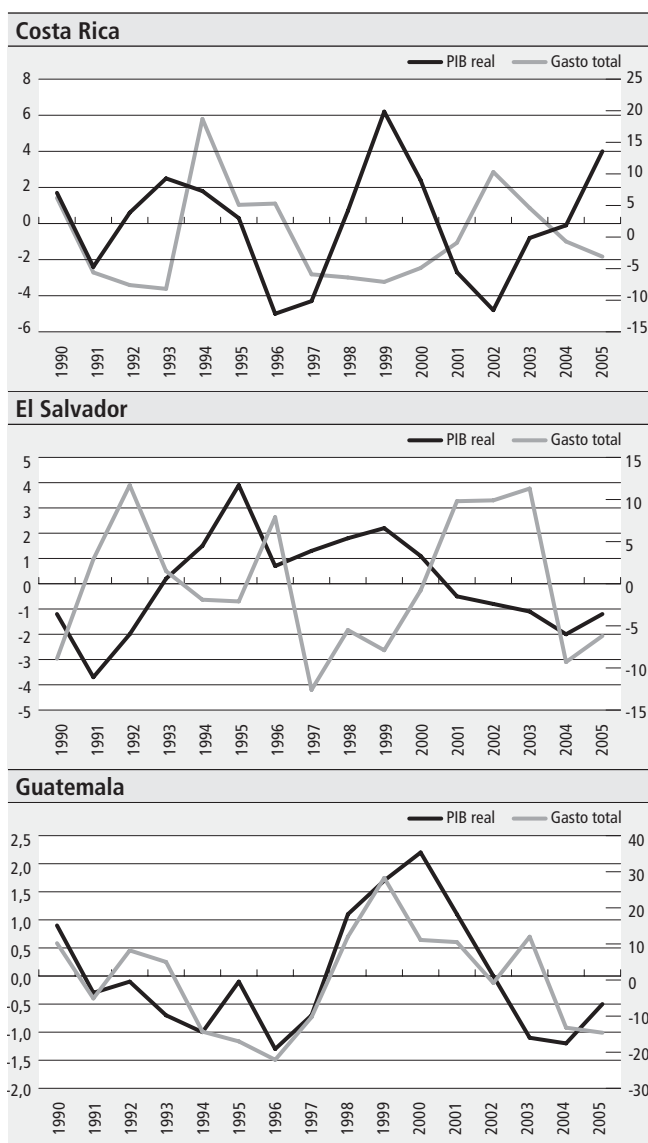
En el cuadro 3.5 se muestran los coeficientes de correlación entre las series brutas del PIB real, y del gasto público total real (véase la página 68). Estas estimaciones confirman la apreciación anterior, Nicaragua, Guatemala y Panamá muestran los mayores valores. Los coeficientes de correlación en los países centroamericanos fluctúan entre 0,68 (Nicaragua) y  $-0,1$  (El Salvador), con un promedio de 0,32 para los siete países. Dicho promedio es menor que el de México, pero superior al de Estados Unidos, Brasil y Chile.

En conclusión, la mayoría de los países estudiados, al parecer, tienen una política fiscal procíclica. Este resultado aparece más claro en Nicaragua, Guatemala y Panamá y, en menor medida, en Honduras y República Dominicana. En el caso de Costa Rica los resultados sugieren una política fiscal acíclica, mientras que en El Salvador, la política fiscal parece ser contracíclica.

### Brecha del producto y balance estructural

Una de las reglas fiscales que ha recibido mayor atención durante los últimos años ha sido la de la política fiscal basada en el balance estructural.<sup>4</sup> Por balance estructural se entiende el resultado fiscal que habría existido si la economía se hubiera ubicado en su trayectoria de mediano plazo, abstrayendo los factores

**Gráfico 3.6. Componente cíclico del PIB real y del gasto público total real, 1990-2005**  
(Índice 1990 = 100)



(continúa en la página siguiente)

<sup>4</sup> Véase Hagemann (1999) para la metodología de construcción del balance estructural por parte del FMI. Para el caso de la OCDE, véase Giorno et al. (1995). Marcel et al. (2001) explica el cálculo del balance estructural para el caso chileno.

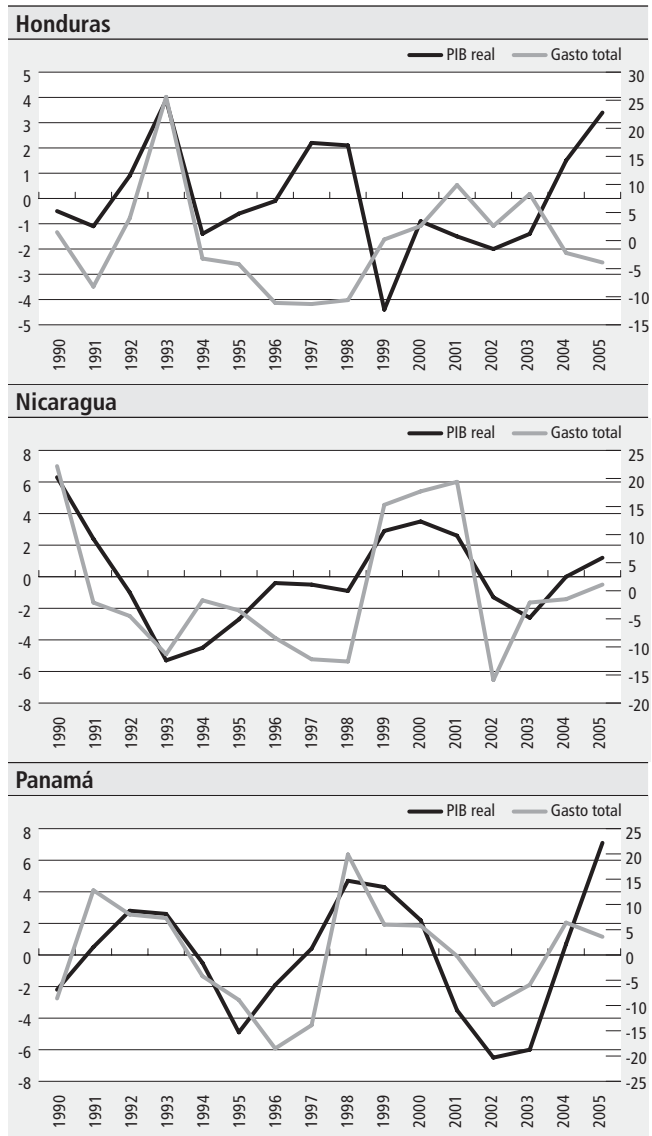
coyunturales que inciden en las finanzas públicas. Por cierto, existe una serie de aspectos que es necesario precisar para poder avanzar en el cálculo del balance estructural. Asimismo, es importante definir si el balance estructural se va a calcular simplemente para saber su magnitud, o si se busca establecer alguna meta en esta variable, para guiar la política fiscal. En lo que sigue de esta sección se discute primero la lógica de utilizar el balance estructural para la política fiscal. Luego se discuten algunas de las consideraciones necesarias para la estimación. Por último, se hace un cálculo simple de balance estructural para los siete países analizados.

**Los objetivos del balance estructural**

El balance fiscal refleja la influencia de factores tanto permanentes como transitorios sobre las finanzas públicas. Entre estos últimos, están los ingresos y egresos extraordinarios, producto del ciclo económico (cambios en impuestos y en subsidios, por ejemplo). Los factores permanentes, por su parte, son aquellos elementos que se espera que permanezcan en las cifras fiscales. El balance estructural intenta aislar del cálculo del balance fiscal aquellos elementos considerados transitorios.

Así, entonces, el objetivo del balance estructural se puede obtener a partir de su misma definición, esto es, busca obtener el balance fiscal sin tener en cuenta aquellos componentes que son cíclicos y, por lo tanto, transitorios, para de esta forma calcular una medida de la orientación de la política fiscal en el largo plazo (Hagemann, 1999). Al excluir los componen-

**Gráfico 3.6. Componente cíclico del PIB real y del gasto público total real, 1990-2005 (Índice 1990 = 100) (continuación)**

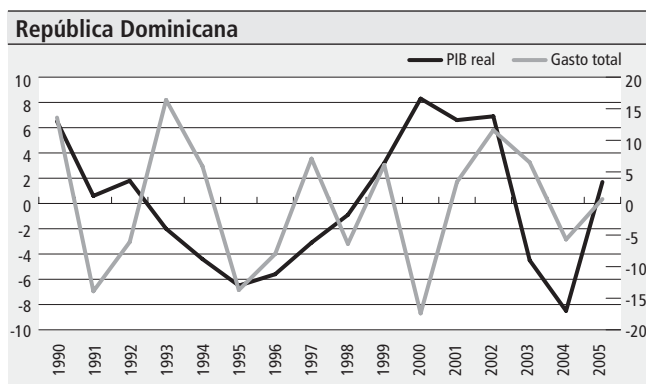


(continúa en la página siguiente)

tes cíclicos, el balance estructural muestra cómo se está conduciendo la política fiscal en tendencia, o en el mediano y largo plazo.

Es común que los países que adoptan el enfoque del balance estructural planteen su estabilización como uno de sus objetivos. Esta estabilización implica una política fiscal contracíclica, porque permite un mayor déficit efectivo en periodos de baja actividad, y exige un mayor superávit (o menor déficit) en periodos de alta actividad. En otras palabras, la reducción en los impuestos y el mayor gasto en la fase contractiva del ciclo, se reflejan en el balance efectivo, pero no en el estructural. Lo inverso sucede en periodos de alza. De esta forma, un balance estructural estabilizado equivale a mayores déficit (menores superávit) efectivos en la fase baja del ciclo, y lo opuesto en la fase alta. Una meta de balance efectivo no permitiría esta política anticíclica, porque habría que compensar los menores ingresos en la parte baja del ciclo con menores gastos, llevando así a una política procíclica.

**Gráfico 3.6. Componente cíclico del PIB real y del gasto público total real, 1990-2005**  
(Índice 1990 = 100) (continuación)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CEPAL y el FMI.

**Cuadro 3.5. Correlación entre el PIB real y el gasto público total real, 1991-2005**  
(Coeficiente de correlación bruta entre las tasas de crecimiento)

|                |       |
|----------------|-------|
| Costa Rica     | 0,00  |
| El Salvador    | -0,10 |
| Guatemala      | 0,48  |
| Honduras       | 0,39  |
| Nicaragua      | 0,68  |
| Panamá         | 0,56  |
| R. Dominicana  | 0,25  |
| Brasil         | -0,10 |
| Chile          | 0,28  |
| México         | 0,49  |
| Estados Unidos | -0,14 |

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CEPAL.

Por otro lado, una meta de balance estructural, asumiendo que esta es “razonable”, permite, además de una política fiscal contracíclica, una que también es sostenible en el mediano plazo. No obstante, hay que ser claros en que esto último también se puede lograr con una

meta de balance efectivo. El punto es que esta última es más difícil de lograr, debido a que requiere disminuir los gastos en la parte baja del ciclo, dificultando su viabilidad política. Por lo mismo, una meta de balance estructural, además de ser óptima en cuanto al mecanismo estabilizador del ciclo, es más viable políticamente, ya que permite un mayor déficit en periodos de menor actividad económica.

### ***Las definiciones requeridas***

Una vez que se ha decidido la utilización del balance estructural como herramienta de política fiscal, es preciso tomar una serie de definiciones en relación con su medición. La primera se refiere a la cobertura del sector público que se utilizará. En teoría, lo óptimo sería utilizar la mayor cobertura posible, el sector público total, que incluye el SPNF y el Banco Central (más la banca pública, si la hay). No obstante, aquí se enfrenta un dilema por dos razones. Por un lado, la información del gobierno central por lo general está disponible con mayor frecuencia y de manera más oportuna. Por otro lado, las autoridades fiscales tienen mayor poder de decisión en este nivel de agregación del sector público, debido a que incluso en países no federales, los gobiernos locales y las empresas públicas tienen ciertos grados de autonomía. De allí que la medición más utilizada sea la del gobierno central.

La segunda definición, se refiere a qué partidas van a ser ajustadas a sus valores de tendencia. No hay discusión en lo referente al ajuste cíclico de los ingresos tributarios, utilizando alguna elasticidad de los impuestos con respecto al ingreso. Por otra parte, en algunos países cuyos ingresos fiscales tienen una significativa dependencia del precio de algún recurso natural (como el petróleo en Venezuela o el cobre en Chile), también se pueden hacer ajustes por el precio de tendencia de este producto.

Por último, se debe determinar qué componentes del gasto público son afectados por el ciclo económico. Dada la discrecionalidad que se podría utilizar en este tema, la tendencia ha sido la de considerar que muy pocas partidas de gasto tienen estas características. En la metodología del FMI, por ejemplo, sólo se consideran como cíclicos los beneficios de desempleo (seguro de desempleo), por lo que únicamente estas erogaciones se ajustan a su tendencia. Más aún, si este es un componente relativamente menor, simplemente se podría optar por no hacer ajuste alguno al gasto.

En el caso de los países centroamericanos, no obstante, la situación puede ser más compleja. Tal como se mencionó previamente, estos países están sujetos a desastres naturales, tales como el huracán Mitch de 1998 o los terremotos de 2001 en El Salvador. En estos casos, se observó un significativo incremento en las erogaciones gubernamentales para paliar los efectos de estos fenómenos. En consecuencia, una regla de balance estructural debería considerarlo. La forma de hacerlo implica excluir del cálculo del balance estructural los gastos extraordinarios de reconstrucción y los ingresos extras (ayuda internacional y otros). La metodología

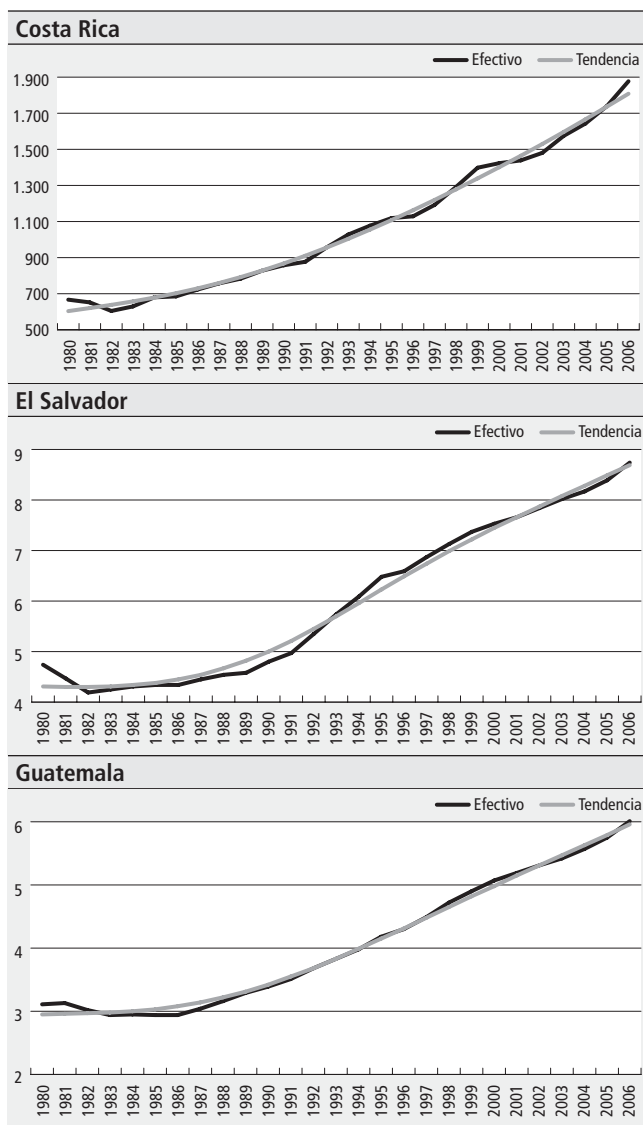
correspondiente debe ser clara, para evitar abusos que lleven a políticas más expansivas que las que permite la regla.

Una de las características que debe tener este sistema, si se lo quiere utilizar como instrumento de política fiscal, es su transparencia. Esto supone que el cálculo del balance estructural sea realizado por cualquier especialista con información públicamente disponible. Las metodologías para construir el PIB tendencial, por ejemplo, pueden ir desde un simple filtro, hasta una sofisticada función de producción. En la medida en que haya suficiente comprensión pública respecto de lo que se está haciendo, se pueden considerar las dos opciones.

### ***PIB potencial y balance estructural en la región***

A continuación, se hace una estimación sencilla del PIB potencial, a partir de la cual se procede a calcular el balance estructural. Para el PIB potencial –o tendencial– se utiliza el filtro Hodrick-Prescott, que descompone las series de tiempo entre la tendencia de largo plazo y el ciclo, y cuyo objetivo principal es obtener una estimación de la tendencia de largo plazo de la serie. Los resultados se muestran en el gráfico 3.7. La diferencia entre la serie efectiva del PIB y la serie filtrada (que representa la tendencia) es la parte cíclica del PIB y, por lo tanto, la parte que debe ser corregida en el cálculo del balance estructural.

**Gráfico 3.7. PIB potencial y efectivo, 1980-2006**  
(Miles de millones en moneda nacional; precios constantes)



(continúa en la página siguiente)



A partir de esto se corrigen los ingresos fiscales según la siguiente fórmula:

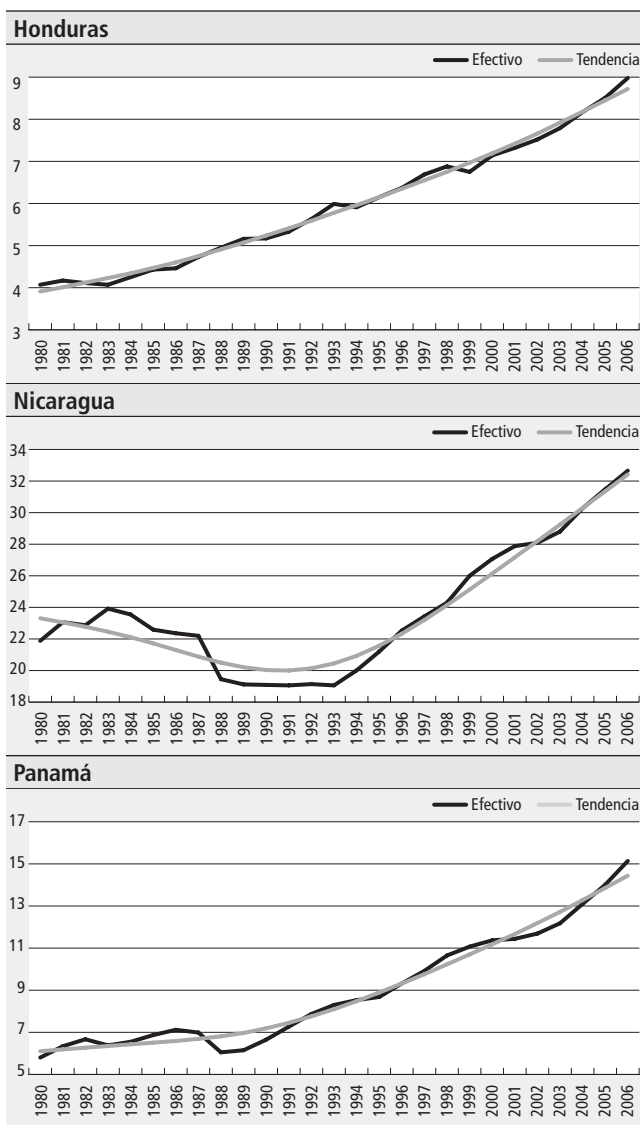
$$\frac{T_{s,t}}{Y_t} = \left( \frac{T_t}{Y_t} \right) \times \left( \frac{Y_t^*}{Y_t} \right)^\eta$$

donde  $T_{s,t}$  son los ingresos fiscales estructurales,  $T_t$  son los ingresos fiscales efectivos,  $Y_t$  es el PIB observado,  $Y_t^*$  es el PIB potencial, y  $\eta$  es la elasticidad de los ingresos tributarios respecto del PIB.

En este ejercicio, se considera sólo al gobierno central. Específicamente, se ajusta la totalidad de los ingresos fiscales según la fórmula anterior. En estricto rigor, esto se aplica más directamente a los ingresos tributarios y a otros que se correlacionan positivamente con el PIB. Por lo mismo, si existieran ingresos fiscales significativos que no tuvieran esta correlación positiva con el producto, lo correcto sería estudiarlos caso por caso, para ver si es necesario ajustarlos de este modo. Tal como se dijo previamente, hay países en que una proporción importante de los ingresos está relacionada al precio de un recurso natural. En ese caso, se debería utilizar un ajuste diferente, más relacionado al precio de tendencia del producto en cuestión.

En cuanto a la elasticidad de los impuestos respecto del ingreso, se supone un valor igual a 1. En algunos estudios, a veces se utilizan diferentes elasticidades para los distintos impuestos, como en el caso de los países europeos (Hagemann, 1999). En otras ocasiones, se utiliza una sola elasticidad para la totalidad de los impuestos (Marcel et al., 2001). En cualquier caso, la elasticidad promedio utilizada en estos estudios, es cercana a 1.

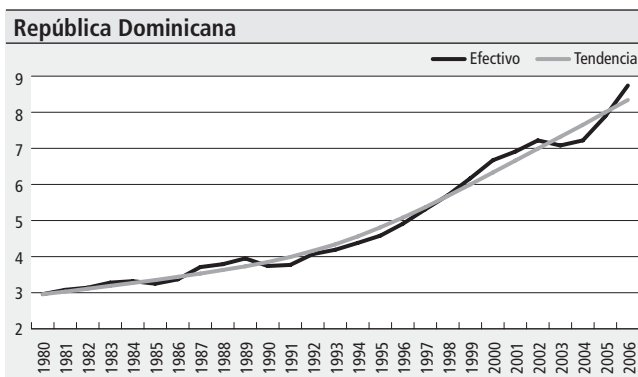
**Gráfico 3.7. PIB potencial y efectivo, 1980-2006**  
(Miles de millones en moneda nacional; precios constantes) (continuación)



(continúa en la página siguiente)

Los resultados de estos cálculos se aprecian en el cuadro 3.6 en donde se muestra el balance estructural, el efectivo y la diferencia entre ambos, para los siete países bajo estudio en el periodo 1990-2005. Como se observa, en todos los países el promedio de la diferencia en todo el periodo es nula o marginal. Este resultado no debe sorprender, ya que en el largo plazo, el PIB tiende a su valor potencial o de tendencia.

**Gráfico 3.7. PIB potencial y efectivo, 1980-2006**  
(Miles de millones en moneda nacional; precios constantes) (continuación)



Fuente: Elaboración propia con base en cifras del FMI.

**Cuadro 3.6. Balance fiscal (Porcentaje del PIB)**

| Balance fiscal estructural, 1990-2005 |            |             |           |          |           |        |             |
|---------------------------------------|------------|-------------|-----------|----------|-----------|--------|-------------|
|                                       | Costa Rica | El Salvador | Guatemala | Honduras | Nicaragua | Panamá | R. Dominic. |
| 1990                                  | -3,3       | -0,7        | -2,2      | -3,5     | -11,1     | 0,8    | 0,9         |
| 1991                                  | -2         | -2,6        | 0         | -2,1     | 2,9       | -2     | 4,2         |
| 1992                                  | -1,5       | -3          | -0,5      | -3,5     | -1,3      | -1,6   | 3,6         |
| 1993                                  | -1,8       | -1,4        | -1,3      | -8,8     | 1,1       | -3,4   | 0,8         |
| 1994                                  | -5,7       | -1          | -1,4      | -4,8     | -2,9      | -2,8   | 0,1         |
| 1995                                  | -3,6       | -1,1        | -0,6      | -2,4     | -0,6      | -1,2   | 1,3         |
| 1996                                  | -3,7       | -2          | 0,1       | -3,2     | -1,1      | 0,2    | -0,9        |
| 1997                                  | -2,7       | -1,3        | -0,8      | -2,9     | -1        | -0,6   | -1          |
| 1998                                  | -2,6       | -2,2        | -2,3      | -1,5     | -1,2      | -4,9   | -0,4        |
| 1999                                  | -2,7       | -2,4        | -3        | -3       | -4        | -2,6   | -2,1        |
| 2000                                  | -3,2       | -2,4        | -2        | -4,8     | -5,4      | -1,4   | -0,5        |
| 2001                                  | -2,7       | -3,6        | -2        | -5       | -7,7      | -1,3   | -1,7        |
| 2002                                  | -3,8       | -3,1        | -1        | -4,4     | -2,4      | -1,2   | -2,2        |
| 2003                                  | -2,7       | -2,6        | -2,2      | -5,3     | -2,5      | -3,1   | -3          |
| 2004                                  | -2,5       | -0,9        | -0,8      | -3       | -2,2      | -5,2   | -2,1        |
| 2005                                  | -2,1       | -0,9        | -1,4      | -2,6     | -1,9      | -4,1   | -1,1        |
| Promedio                              | -2,9       | -1,9        | -1,3      | -3,8     | -2,6      | -2,1   | -0,3        |
| Balance fiscal efectivo, 1990-2005    |            |             |           |          |           |        |             |
|                                       | Costa Rica | El Salvador | Guatemala | Honduras | Nicaragua | Panamá | R. Dominic. |
| 1990                                  | -3,5       | -1,2        | -2,3      | -3,8     | -11,5     | -0,7   | 0,5         |
| 1991                                  | -2,4       | -3,2        | -0,1      | -2,4     | 2         | -2,5   | 3,4         |
| 1992                                  | -1,5       | -3,3        | -0,5      | -3,4     | -2,1      | -1,3   | 3,3         |
| 1993                                  | -1,5       | -1,3        | -1,3      | -8,1     | -0,2      | -3     | 0,2         |
| 1994                                  | -5,4       | -0,7        | -1,4      | -5       | -3,6      | -2,7   | -0,6        |

(continúa en la página siguiente)

**Cuadro 3.6. Balance fiscal (Porcentaje del PIB)**

| Balance fiscal efectivo, 1990-2005                                      |            |             |             |             |             |             |             |
|---|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|   | Costa Rica | El Salvador | Guatemala   | Honduras    | Nicaragua   | Panamá      | R. Dominic. |
| 1995  | -3,5       | -0,6        | -0,5        | -2,5        | -0,9        | -1,6        | 0,5         |
| 1996  | -4         | -1,8        | 0           | -3,1        | -0,9        | 0,2         | -1,4        |
| 1997  | -2,9       | -1,1        | -0,8        | -2,5        | -0,8        | -0,3        | -1,2        |
| 1998  | -2,5       | -2          | -2,2        | -1,1        | -1,1        | -4,2        | -0,4        |
| 1999  | -2,2       | -2,1        | -2,8        | -3,6        | -3,3        | -2          | -1,6        |
| 2000  | -3         | -2,3        | -1,8        | -4,9        | -4,8        | -1,1        | 0,3         |
| 2001  | -2,9       | -3,6        | -1,9        | -5,3        | -7,3        | -1,7        | -1,1        |
| 2002  | -4,3       | -3,1        | -1          | -4,8        | -2,5        | -1,9        | -1,7        |
| 2003  | -2,9       | -2,7        | -2,3        | -5,6        | -2,8        | -3,8        | -3,5        |
| 2004  | -2,7       | -1,1        | -1          | -3,1        | -2,2        | -5,4        | -3,1        |
| 2005  | -2,1       | -1          | -1,5        | -2,4        | -1,8        | -3,9        | -1,3        |
| <b>Promedio</b>   | <b>-3</b>  | <b>-1,9</b> | <b>-1,3</b> | <b>-3,9</b> | <b>-2,7</b> | <b>-2,3</b> | <b>-0,5</b> |
| Diferencia entre el balance fiscal estructural y el efectivo, 1990-2005 |            |             |             |             |             |             |             |
|   | Costa Rica | El Salvador | Guatemala   | Honduras    | Nicaragua   | Panamá      | R. Dominic. |
| 1990  | 0,1        | 0,5         | 0,1         | 0,3         | 0,5         | 1,5         | 0,4         |
| 1991  | 0,4        | 0,6         | 0,1         | 0,3         | 0,9         | 0,5         | 0,8         |
| 1992  | 0          | 0,2         | 0           | -0,1        | 0,8         | -0,3        | 0,3         |
| 1993  | -0,3       | -0,1        | 0           | -0,6        | 1,2         | -0,4        | 0,6         |
| 1994  | -0,2       | -0,3        | 0           | 0,2         | 0,7         | -0,1        | 0,7         |
| 1995  | -0,1       | -0,5        | -0,1        | 0           | 0,3         | 0,4         | 0,8         |
| 1996  | 0,4        | -0,2        | 0           | 0           | -0,2        | 0           | 0,5         |
| 1997  | 0,3        | -0,2        | 0           | -0,4        | -0,2        | -0,3        | 0,2         |
| 1998  | -0,1       | -0,2        | -0,1        | -0,4        | -0,1        | -0,6        | -0,1        |
| 1999  | -0,5       | -0,2        | -0,2        | 0,6         | -0,7        | -0,6        | -0,4        |
| 2000  | -0,2       | -0,1        | -0,2        | 0,1         | -0,6        | -0,3        | -0,8        |
| 2001  | 0,2        | 0           | -0,1        | 0,3         | -0,4        | 0,4         | -0,6        |
| 2002  | 0,4        | 0,1         | 0           | 0,4         | 0,1         | 0,7         | -0,5        |
| 2003  | 0,2        | 0,1         | 0,1         | 0,3         | 0,3         | 0,7         | 0,5         |
| 2004  | 0,2        | 0,2         | 0,1         | 0           | 0           | 0,2         | 1           |
| 2005  | 0          | 0,2         | 0,1         | -0,1        | -0,1        | -0,2        | 0,2         |
| <b>Promedio</b>   | <b>0</b>   | <b>0</b>    | <b>0</b>    | <b>0</b>    | <b>0,2</b>  | <b>0,1</b>  | <b>0,2</b>  |

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CEPAL.

La evolución de los resultados presentados en el cuadro 3.6, se deriva directamente del comportamiento del PIB potencial *vis-à-vis* el de tendencia (gráfico 3.7). Un par de ejemplos permite ilustrar este punto: a principios de los años noventa, el PIB efectivo de Nicaragua estuvo por debajo de su nivel potencial, lo que implica que los ingresos estructurales fueron superiores a los efectivos y, por ende, que el superávit (déficit) estructural fue superior (inferior) al efectivo, tal como se aprecia en el cuadro 3.6 (diferencia positiva). De manera contraria, a mediados de los años noventa, el PIB efectivo de El Salvador fue superior al potencial, por lo que los ingresos efectivos fueron superiores a los estructurales. De ahí que el déficit estructural fuera superior al efectivo.

En países como Costa Rica y Guatemala, la diferencia entre el balance estructural y el efectivo no ha sido significativa en ningún año durante el periodo analizado. En otros, como Nicaragua, Panamá y República Dominicana, las diferencias en algunos años fueron superiores en un punto porcentual del producto, incluso hasta alcanzar 1,5% del PIB.

Por último, debe recalcar que el hecho de que los países hayan tenido, por lo general, déficit estructurales durante la última década y media, no significa que estos sean fiscalmente sostenibles. De adoptarse una política de balance estructural, cada país deberá determinar cuál es la meta óptima a partir de un ejercicio de sostenibilidad fiscal, el cual dependerá de sus características particulares.

## Reglas fiscales

Las reglas fiscales buscan por lo general dos objetivos. Por un lado, asegurar la sostenibilidad fiscal en el largo plazo y, por otro, permitir una política fiscal contracíclica. En esta sección se analizan tres posibles reglas fiscales. Cada una presenta ventajas y desventajas. En la sección de conclusiones, con base en este análisis, se hacen recomendaciones al respecto para los países de la región.

### *Límite al déficit fiscal*

Una posibilidad es simplemente imponer un límite al déficit fiscal efectivo. Una regla de este tipo, por ejemplo, es la del *Stability and Growth Pact* (SGP) de la Zona Euro. La ventaja es que, en la medida en que la meta de déficit provenga de un análisis de sostenibilidad fiscal, se garantiza dicha sostenibilidad.

Sin embargo, el principal problema de la meta de déficit efectivo es que, si se está cerca del límite de déficit, no permite la adopción de una política fiscal contracíclica. Más aún, es posible que obligue a una política procíclica. En efecto, si ya se tiene un déficit igual al límite de la regla, en el contexto de una recesión –donde se reduce la recaudación–, será necesario también contraer el gasto público, lo que acentuará el impulso recesivo. Si, por el contrario, se está lejos del límite de déficit, se podrían aplicar políticas anticíclicas. Sin embargo, es posible que la tendencia de los gobiernos sea a moverse precisamente hacia dicho límite, lo que complicaría el manejo de la política fiscal. De hecho, esta ha sido la experiencia de muchos de los países de la Zona Euro, que en años recientes han sobrepasado el límite de déficit de 3% del PIB impuesto por el SGP.

En consecuencia, se trata de una regla con poca viabilidad política en recesiones, lo que lleva a que se tienda a abandonar en episodios de este tipo o de desaceleración, perdiendo así la credibilidad indispensable para el funcionamiento de cualquier regla fiscal.

Respecto del límite de déficit, si proviene de un análisis de sostenibilidad fiscal, podría corresponder al resultado primario, es decir, al que excluye los intereses de la deuda, en vez de referirse al balance total. De hecho, este es el tipo de metas que acuerda el FMI en sus programas con los países. En casos límite de *default*, donde es necesario volver rápidamente a los mercados internacionales de crédito lo cual, a su vez, exige ganar credibilidad, la imposición de un límite al déficit fiscal puede ser inevitable. Pero en situaciones normales –como las que interesan en este capítulo– una meta de resultado primario (en un horizonte de mediano y largo plazo), tiene, en términos generales, las mismas desventajas que una meta de déficit fiscal global. No obstante, una ventaja importante de la meta del balance primario sobre la de balance global es que, al excluir los intereses, se deja por fuera el problema de su valorización cuando el tipo de cambio sufre variaciones. Como las monedas domésticas generalmente se deprecian en periodos recesivos, los intereses sobre la deuda pública externa también lo hacen en términos de la moneda local, con lo que se produce un efecto procíclico adicional en el caso de una meta de déficit efectivo total.

### ***Límite a la deuda pública***

Este es otro criterio utilizado por los países de la Zona Euro. En este caso particular, el límite impuesto a la deuda pública es de 60% del PIB. En un análisis de sostenibilidad fiscal, se parte definiendo el límite de deuda sostenible (Edwards y Vergara, 2002), por lo que una meta de esta naturaleza aparece como razonable. Al igual que en el caso anterior, si el límite de deuda es consistente con la sostenibilidad fiscal, esta meta la garantiza.

Una de las desventajas de una regla de este tipo es que, al igual que en el caso del límite al déficit efectivo, los países tienden a acercarse a dicho umbral de deuda. Por esta razón, quedan sin espacio fiscal para maniobrar en periodos de desaceleración de la actividad económica.

Adicionalmente, una regla de límite de deuda tiene la desventaja asociada con su valoración. Esto es particularmente relevante en países en desarrollo, que tienen una parte significativa de su deuda pública en moneda extranjera, como ocurre en el caso de los países analizados. En este contexto, si durante una recesión se produce un aumento del tipo de cambio, la deuda como porcentaje del PIB aumentará, probablemente vulnerando la meta y exigiendo un mayor ajuste fiscal, que en esas circunstancias será políticamente difícil de llevar a cabo. Además, esto acentúa el impulso recesivo.

### ***Meta de balance estructural***

En la sección anterior se discutió en detalle la meta de balance estructural, por lo cual no es necesario profundizar más sobre este tema. Solamente se señalará que una regla de este tipo, comparte las ventajas exhibidas por las reglas que limitan el déficit efectivo o la deuda pública, en el sentido

de que son compatibles con la sostenibilidad fiscal. Sin embargo, tiene una ventaja adicional sobre las otras dos, y es que permite mucho más claramente una política fiscal contracíclica.

## Conclusiones y recomendaciones

En este capítulo se analizaron diversos aspectos macroeconómicos del gasto público en los países de Centroamérica y República Dominicana. Se observa que los niveles de deuda pública de estos países son relativamente elevados, con excepción de Guatemala, cuya deuda pública no alcanza el 20% del PIB. El Salvador y República Dominicana están marginalmente por encima de 40% del PIB, y los demás países con niveles muy superiores. Se menciona la cifra de 40% del PIB, ya que algunos estudios encuentran que, cuando la deuda pública supera dicho nivel, se convierte en un obstáculo para el crecimiento económico y/o se incrementa la probabilidad de una crisis fiscal. Lógicamente, esta situación tiene que ver con los déficit fiscales que, durante el periodo 1990-2005, manifiestan persistencia en todos los países.

A continuación, se analiza la volatilidad tanto de los resultados fiscales, como de los ingresos y egresos públicos. Se concluye que el balance fiscal en los países de la región, no es particularmente volátil en comparación con otros países. Lo mismo puede decirse de los ingresos. Sin embargo, en el caso del gasto, su volatilidad es algo mayor que la de otros países usados como grupo de control. Un aspecto interesante es que la volatilidad del gasto supera a la de los ingresos, aunque conceptualmente se habría esperado lo contrario en países emergentes. Asimismo, el análisis constata la importante diversidad entre países en este aspecto. Costa Rica, El Salvador y Guatemala aparecen consistentemente como los países más estables en materia fiscal, mientras que la volatilidad de las cuentas fiscales de Nicaragua, es sistemáticamente superior a la de los demás. En cuanto a la prociclicidad del gasto público, los resultados muestran que los países de la región, con excepción de El Salvador y Costa Rica, exhiben una política fiscal procíclica. Este resultado es más acentuado en Nicaragua, Panamá y Guatemala.

Luego de realizar estimaciones del producto potencial y de la brecha del producto utilizando el filtro Hodrick-Prescott, se procedió a calcular el balance estructural de los siete países en el período 1990-2005. En esta materia, también se observa una importante diversidad: mientras que, en Costa Rica y Guatemala, las diferencias entre el balance estructural y el efectivo no han sido significativas en este periodo, en Nicaragua, Panamá y República Dominicana, han sido importantes, superando en algunos años el 1% del PIB.

Finalmente, se discutió acerca de distintas reglas fiscales, a saber, meta de balance fiscal efectivo (que también puede ser balance primario), meta de nivel de la deuda pública, y meta de balance estructural. Se analizaron las ventajas y desventajas de cada una de ellas.

En síntesis, en este capítulo se concluye que la política fiscal ha tenido un sesgo deficitario en la región. Esto ha llevado a la acumulación de deuda pública que, con excepción

de Guatemala, exhibe niveles elevados. Por otro lado, se observa que, si bien los resultados fiscales no son particularmente volátiles (aunque con diferencias entre países), el gasto público sí presenta una mayor volatilidad. A partir de estos dos elementos, junto con las debilidades que muestran las reglas de balance fiscal efectivo y de nivel de deuda, se concluye que sería conveniente para estos países la adopción de reglas de balance estructural. Estas estabilizan los ingresos públicos utilizando variables de tendencia, con el fin de calcular los ingresos estructurales. También, de ser necesario, estabilizan los egresos públicos para obtener los gastos estructurales. En el caso de los países centroamericanos y República Dominicana, podría ser necesario incorporar como ajuste del gasto, aquellos extraordinarios asociados a desastres naturales que golpean la región cada cierto tiempo. Sin embargo, también sería conveniente excluir los ingresos extraordinarios –es decir, donaciones y otros ingresos que se obtienen para hacer frente a los desastres– del cálculo del balance estructural.

Dado que el balance estructural se define como meta, incluso sin considerar el ajuste anterior, también se produce una estabilización de gasto público estructural. Adicionalmente, en la medida en que la meta de balance estructural se establezca con base en un análisis de sostenibilidad fiscal, esta política también garantizará la solvencia de las cuentas públicas en el tiempo.

Por último, el cálculo de la meta específica de balance estructural, y los ajustes necesarios para llegar a los conceptos de ingresos y gastos estructurales, deben ser materia de otros estudios que consideren tanto las características particulares de cada economía como las de sus finanzas públicas.

## REFERENCIAS

---

- Andrés, J. y R. Doménech. 2005. "Automatic Stabilizers, Fiscal Rules and Macroeconomic Stability". *European Economic Review* (de próxima aparición).
- \_\_\_\_\_. 2006. "Fiscal Rules and Macroeconomic Stability". *Hacienda Pública Española*. 176 (1): 9-42.
- Barro, R. 1974. "Are Government Bonds Net Wealth?" *Journal of Political Economy*. 82 (6): 1095-1117.
- Detragiache, E. y A. Spilimbergo. 2001. "Crises and Liquidity: Evidence and Interpretation". IMF Working Paper WP/01/02. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Easterly, W., C. A. Rodríguez y K. Schmidt-Hebbel (Eds.). 1994. *Public Sector Deficits and Macroeconomic Performance*. Washington, DC: The World Bank.
- Edwards, S. y R. Vergara. 2002. "Fiscal Sustainability, Debt Dynamics and Debt Relief: The Cases of Nicaragua and Honduras". Economic and Sector Study Series RE2-02-005. Regional Operations Department 2. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Fischer, S. 1993. "The Role of Macroeconomic Factors in Growth". *Journal of Monetary Economics*. 32 (3): 485-512.
- Gavin, M., R. Hausmann, R. Perotti y E. Talvi. 1996. "Managing Fiscal Policy in Latin America and the Caribbean: Volatility, Procyclicality, and Limited Creditworthiness". Office of the Chief Economist. Working Paper 326. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Giorno, C., P. Richardson, D. Roseveare, y P. van den Noord. 1995. "Estimating Potential Output, Gaps and Structural Budget Balances". OECD Economics. Working Paper 152. París: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Hagemann, R. 1999. "The Structural Budget Balance. The IMF's Methodology". IMF Working Paper WP/99/95. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Jaimovich, D. y U. Panizza. 2007. "Procyclicality or Reverse Causality?" Research Department. Working Paper 599. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Keynes, J. 1936. *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Nueva York: Harcourt Brace.
- Kneller, R., M. F. Bleaney y N. Gemmill. 1999. "Fiscal Policy and Growth: Evidence from OECD Countries". *Journal of Public Economics*. 74 (2): 171-190.
- Larraín, F. y M. Selowsky (Eds.). 1991. *The Public Sector and the Latin American Crisis*. San Francisco: International Center for Economic Growth.



- Marcel, M., M. Tokman, R. Valdés, y P. Benavides. 2001. "Balance estructural del gobierno central. Metodología y estimaciones para Chile: 1987-2000". Santiago de Chile: Ministerio de Hacienda.
- Poterba, J. 1994. "State Response to Fiscal Crisis: The Effects of Budgetary Institutions and Politics". *Journal of Political Economy*. 102 (4): 799-821.
- Reinhart, C., K. Rogoff y M. Savastano. 2003. "Debt Intolerance". *Brookings Papers on Economic Activity*. 2003 (1): 1-62.

*Página en blanco a propósito*

## La sostenibilidad de la deuda pública

*Roberto Machado*

La política de endeudamiento y de manejo de deuda pública puede ser un instrumento poderoso para acelerar el crecimiento, reducir la pobreza y alcanzar otros objetivos de desarrollo. En el año 2006, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) identifica tres razones por las cuales un país –tanto en su sector público, como en el sector privado– se endeuda. En primer lugar, para redistribuir ingreso desde el futuro hacia el presente. Se asume que, como en el tiempo los países se irán desarrollando, las generaciones futuras serán más ricas que la generación presente, por lo que esta redistribución será óptima desde el punto de vista social. En segundo lugar, los países se endeudan para financiar proyectos de desarrollo. Como el ahorro en los países en desarrollo es insuficiente para satisfacer las necesidades de financiamiento, es conveniente tomar prestado del exterior. Posteriormente, el retorno de los proyectos financiados con recursos externos permitirá servir la deuda. En tercer lugar, los países toman prestado para hacer frente a situaciones adversas, asociadas a fluctuaciones cíclicas del producto, o a shocks negativos derivados de crisis financieras o desastres naturales.

Sin embargo, de la mano de estos potenciales beneficios del endeudamiento público, existen riesgos latentes. En particular, las visiones que no prestan suficiente atención a la sostenibilidad de largo plazo pueden llevar a situaciones de excesivo consumo y endeudamiento presente, a costa del bienestar de las generaciones futuras. Adicionalmente, los proyectos financiados con endeudamiento público pueden tener un retorno inferior al esperado, de modo que su rentabilidad *ex-post* no justifica su realización. Por último, la acumulación de deuda pública, en sí misma, incrementa la vulnerabilidad frente a crisis financieras, y aumenta, tanto la probabilidad de que estas ocurran, como su intensidad y duración.

El resultado inevitable de los déficit fiscales de los países centroamericanos y República Dominicana ha sido la acumulación de deuda pública. De hecho, en 1981 Costa Rica fue el primer país de América Latina en declarar la moratoria de su deuda externa. Fue la antesala de la crisis de la deuda latinoamericana, que explotó en 1982 con la moratoria de la deuda mexicana.

Pasada la década perdida, durante los años noventa, los países de la región implementaron profundas reformas económicas. Sin embargo, pese a que se mejoró el manejo de la política macroeconómica, no se logró superar la dependencia del endeudamiento externo. Adicionalmente, varios gobiernos han recurrido de manera creciente al endeudamiento interno

para cubrir sus necesidades de financiamiento. Como resultado, en años recientes, la razón de deuda pública a PIB ha estado por encima de 40% en todos los países, con excepción de Guatemala. Patillo, Poirson y Ricci (2002) llegan a la conclusión de que niveles de endeudamiento mayores que esta cifra tienen un impacto negativo sobre el crecimiento económico. De manera similar, Detragiache y Spilimbergo (2001) encuentran que la probabilidad de una crisis de deuda aumenta significativamente cuando esta supera el 40% del PIB. Adicionalmente, Reinhart, Rogoff y Savastano (2003) destacan que países con un historial de suspensión de pagos sobre su deuda y/o baja credibilidad pueden evidenciar síntomas de “intolerancia de deuda” (*debt intolerance*), incluso a niveles mucho más bajos, con lo que enfrentarían crisis de deuda pública a niveles de endeudamiento que serían manejables en otros países.

Este estudio analiza la deuda pública de los países centroamericanos y República Dominicana desde el punto de vista de su sostenibilidad. Se considera sostenible una situación en la que la relación de deuda pública a PIB permanece constante o se reduce. El concepto de sostenibilidad está íntimamente ligado al concepto de solvencia. Un gobierno es solvente, si el valor presente neto de sus resultados primarios futuros (que excluyen los pagos de intereses) es igual o mayor que el valor presente del stock de deuda pública. Se puede demostrar que, si la razón de deuda pública a PIB no está en un sendero explosivo –es decir, que es estable o decreciente–, la condición de solvencia se cumple.

Es importante destacar que el concepto de sostenibilidad fiscal que se aborda en este documento difiere del de optimalidad de la deuda pública. El análisis que se presenta a continuación intenta determinar si el servicio de los niveles actuales de deuda es consistente con la posición fiscal. No pretende determinar, por tanto, cuál debería ser el stock de deuda pública de acuerdo con algún criterio de optimalidad.

En la siguiente sección, se revisan diferentes enfoques teóricos para analizar la sostenibilidad de la deuda pública. En la tercera sección, se discute la situación del endeudamiento público en los países de la región a través de distintos indicadores. En la sección cuatro se realiza el análisis de sostenibilidad de los países que tienen acceso al mercado internacional de capitales. La quinta sección hace lo propio con los países que dependen de financiamiento externo concesional. Las siguientes dos secciones van más allá del nivel de deuda pública como condicionante para la sostenibilidad fiscal, y destacan la importancia de la composición de monedas de la deuda y la variabilidad de los ingresos públicos. En la última sección se presentan las conclusiones.

## **Enfoques para analizar la sostenibilidad de la deuda pública**

En esta sección se exponen brevemente los principales elementos de distintos enfoques para analizar la sostenibilidad fiscal. Primero se exponen dos enfoques operativos: uno aplicable a países con acceso a financiamiento comercial, y el otro específicamente diseñado para países dependientes

de préstamos concesionales. Estas dos aproximaciones tienen en común que enfatizan el nivel de deuda pública como factor clave para la sostenibilidad fiscal. Luego se exponen dos enfoques adicionales del problema, que analizan otros aspectos más allá del nivel de endeudamiento. El primero destaca la importancia de la composición de monedas de la deuda pública, en la determinación de la vulnerabilidad fiscal; el otro se concentra en el rol de la variabilidad y de la incertidumbre en la recaudación. En general, se considera que estos enfoques son complementarios entre sí; cada uno enfatiza un aspecto particular. A continuación, se discuten los aspectos conceptuales y los resultados principales de cada uno de los enfoques. En el Anexo 4.1 se presenta una síntesis formal.

### ***El enfoque del FMI para países con acceso a financiamiento de mercado***

En 2005, el Fondo Monetario Internacional (FMI) desarrolló una metodología para calcular el balance primario que estabiliza la razón de deuda pública a PIB. En este caso se diferencia explícitamente entre deuda externa y deuda interna, así como las respectivas tasas de interés asociadas a cada tipo de deuda.

Este enfoque permite identificar los distintos canales que contribuyen a la dinámica de la razón de deuda a PIB, a saber: el déficit primario, la tasa de interés real tanto sobre la deuda externa como sobre la interna, el crecimiento del PIB, y la tasa de depreciación cambiaria.

El balance primario que estabiliza la relación de deuda total a PIB es creciente en la tasa de interés real sobre ambos tipos de deuda (externa e interna), es decreciente en la tasa de crecimiento del PIB, y depende positivamente de la tasa de depreciación.

### ***Análisis de la sostenibilidad de la deuda pública en países HIPC***

Edwards y Vergara (2002) elaboran un modelo para analizar la sostenibilidad fiscal en países considerados en la Iniciativa para Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC, por sus siglas en inglés) de condonación de deuda pública externa, con el fin de incorporar elementos importantes que generalmente no se tienen en cuenta en los estudios de sostenibilidad para estos países (véanse, por ejemplo, Banco Mundial y FMI, 2000a, 2000b y 2001). En particular, estos autores analizan explícitamente la deuda interna; suponen que los países HIPC pierden gradualmente acceso a financiamiento externo concesional, y consideran que, aun después del alivio de la deuda pública, estos países tienen niveles de endeudamiento público demasiado elevados para asegurar su sostenibilidad fiscal.

En países HIPC como Honduras y Nicaragua, el total de la deuda externa es concesional. Por su parte, la deuda interna se adquiere en condiciones de mercado. La sostenibilidad de la deuda requiere que la razón de deuda a PIB se estabilice, y que la emisión de nueva deuda sea consistente con la demanda de estos papeles, tanto en el país como en el exterior.

Adicionalmente, este enfoque considera explícitamente la recaudación asociada al señoreaje. Vale decir, los países pueden incurrir en un nivel limitado de déficit acudiendo al financiamiento monetario. Como la demanda de dinero crece con el ingreso, la oferta puede crecer a la misma tasa sin provocar presiones inflacionarias. Adicionalmente, se supone que el tipo de cambio nominal está dado, y que cada periodo la base monetaria crece a la misma tasa que el PIB nominal en moneda del país. Con base en esto, se calcula el resultado fiscal primario (como porcentaje del PIB) necesario para que la deuda pública actual sea sostenible.

Con respecto a la evolución de la deuda interna, se supone que esta crece a la misma tasa que el PIB nominal en dólares, por lo cual, la deuda interna como porcentaje del producto permanece constante.<sup>1</sup>

Con relación a la deuda externa, se estudian distintos escenarios. A diferencia del análisis de Banco Mundial y FMI (2000a, 2000b y 2001), en el cual se establece que la relación de deuda externa a PIB permanece constante después de la condonación de la deuda, Edwards y Vergara (2002) consideran otros escenarios menos optimistas, donde el país pierde gradualmente acceso a endeudamiento concesional. En estos casos, la deuda externa como porcentaje del PIB se reduce en el tiempo.

### ***Vulnerabilidad de las finanzas públicas frente a las fluctuaciones cambiarias***

La incapacidad de los países en desarrollo para endeudarse en su propia moneda, se conoce como el “pecado original” (Eichengreen y Hausmann, 2005). La dolarización de los pasivos de estos países los ha hecho altamente vulnerables a las fluctuaciones en el tipo de cambio real (TCR).

Al examinar las fuentes de crecimiento de la deuda pública en América Latina, BID (2006) encuentra que la mayor parte de la volatilidad de la deuda y, especialmente, las repentinas explosiones en los niveles de endeudamiento, son el resultado de efectos sobre las hojas de balance (*balance sheet effects*) de los gobiernos, asociadas a depreciaciones cambiarias, o a la realización de pasivos contingentes. En consecuencia, es tan importante el nivel de la deuda como su composición en términos de monedas.

Calvo, Izquierdo y Talvi (2003) introducen un indicador para medir la vulnerabilidad fiscal, frente a cambios en el TCR. El resultado fiscal requerido para garantizar la sostenibilidad fiscal depende de la razón de deuda pública a PIB. Esta relación, a su vez, en presencia de choques importantes sobre el TCR, está condicionada por la denominación de monedas de la deuda y por la composición del PIB en términos de bienes transables y no transables.

El indicador permite comparar el impacto de un cambio en el TCR sobre el valor de la deuda, *vis-à-vis* el valor del PIB. Descalces entre la composición de la deuda (denomi-

<sup>1</sup> Si se considera que la deuda interna es excesiva como ocurre en Nicaragua, se puede alterar este supuesto asumiendo que la razón de deuda interna a PIB disminuirá a un cierto nivel considerado como deseable dentro de cierto plazo.

nada en moneda nacional y en moneda extranjera) y la composición del PIB en sectores transables y no transables, pueden dar lugar a importantes cambios en la valoración de la razón de deuda pública a PIB, después de una depreciación real.

En un extremo, cuando toda la deuda está denominada en dólares y todo el PIB es no transable, la totalidad de la depreciación es absorbida por el valor de la deuda, por lo que una depreciación real incrementará la razón de deuda a PIB de manera muy significativa. En el otro extremo, cuando las composiciones de la deuda y del PIB están perfectamente calzadas, una depreciación real no alterará la razón de deuda pública a PIB. De manera general, cuando el monto de la deuda en moneda nacional relativo al de la denominada en moneda extranjera es menor (mayor) que el PIB no transable relativo al PIB transable, un aumento del TCR incrementará (reducirá) la deuda pública como porcentaje del producto.

### ***Incertidumbre y variabilidad de la recaudación fiscal***

Mendoza y Oviedo (2004 y 2006) introducen incertidumbre en el análisis de la sostenibilidad fiscal a través de la recaudación, y determinan razones de deuda pública a PIB, consistentes con el compromiso del gobierno de cumplir con sus obligaciones. Este enfoque analiza la capacidad del gobierno para comprometerse de manera creíble a servir su deuda, incluso en presencia de recaudaciones sustancialmente menores que las esperadas.

En este contexto, la autoridad determina el máximo nivel de endeudamiento que puede mantener, y establece un plan de contingencia para ajustar el gasto de la manera más suave posible, para no excederlo. Este límite de deuda, permite que el gobierno las ofrezca a sus acreedores un compromiso creíble de que está en capacidad de servir su deuda, incluso durante una crisis fiscal. Tal crisis ocurre cuando, como resultado de sucesivas recaudaciones fiscales por debajo de lo esperado, la deuda pública alcanza ese nivel. En consecuencia, este límite de deuda es el valor del resultado primario –adecuadamente descontado– que resulta de una recaudación baja y de cierto nivel mínimo de gasto primario.

En general, el límite de deuda será menor que el nivel de deuda sostenible, derivado de los otros enfoques operativos. En momentos de crisis fiscales, serán iguales. Este enfoque destaca la importancia de la volatilidad de la recaudación fiscal: mientras sea menor, mayor será el límite de deuda. Mendoza y Oviedo (2004 y 2006) estiman el mayor nivel de gasto primario financiable en caso de una crisis fiscal, reemplazando el límite de deuda por su nivel actual, y la recaudación por dos desviaciones estándares por debajo de su valor medio. Esto permite calcular el costo –en términos de reducción del gasto primario– de una crisis fiscal.

Izquierdo y Zucardi (2006) señalan que, como este enfoque establece el límite de deuda para el peor escenario posible de ingresos fiscales, cabría preguntarse por qué los gobiernos querrían sujetarse a este nivel de endeudamiento. Por ejemplo, los gobiernos podrían establecer el límite de deuda a un nivel compatible con recaudaciones fiscales que son sólo una desviación estándar me-

nores que la media, en lugar de dos. Sin embargo, en este caso la tasa de interés sería mayor, debido al mayor riesgo asociado a la posibilidad de incapacidad de repago en caso de una crisis fiscal. En este contexto, estos autores destacan la posibilidad de un *trade-off* entre límite de deuda y tasas de interés, con lo cual se abre la posibilidad de definir un valor óptimo para este nivel máximo de endeudamiento.

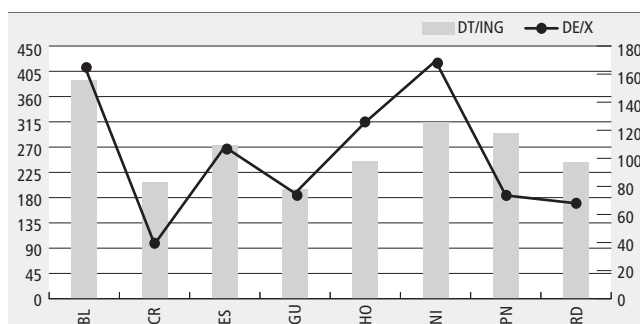
### Situación de la deuda pública en la región

En esta sección se presentan los indicadores usualmente utilizados para evaluar la situación del endeudamiento público y su relación con el PIB, las exportaciones y la recaudación fiscal. Ya se ha mencionado que algunos estudios encuentran que, cuando la deuda pública supera 40% del

PIB, comienza a ser un obstáculo para el crecimiento económico, o se incrementa la probabilidad de una crisis de insolvencia del sector público. Asimismo, la iniciativa HIPC considera que, para tener un nivel sostenible, la deuda pública no debe exceder 150% del valor de las exportaciones de bienes y servicios, y 250% del valor de los ingresos fiscales. Aunque estos límites son un poco arbitrarios, puede ser útil utilizarlos como *benchmark*.

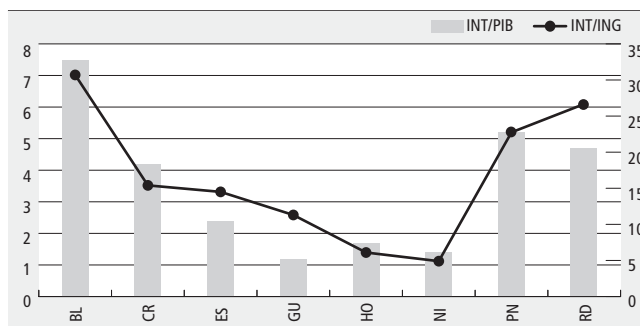
En el cuadro 4.1 se muestran los niveles de deuda externa, deuda interna, y deuda total del Sector Público Combinado como porcentaje del PIB al cierre de 2005. Todos los países, con excepción de Guatemala, presentan niveles de deuda superiores a 40% del PIB. Se destacan Belice y Nicaragua, con una deuda pública total superior al 90% del producto. Asimismo, en Honduras y Panamá, el endeudamiento público alcanza más de 60% del producto. En algunos países, la deuda interna también registra niveles elevados, especialmente en Costa Rica y Nicaragua. En el primer país, la deuda interna supera a la externa en más de 50%.

**Gráfico 4.1. Deuda pública y deuda externa, 2005**  
(Porcentaje de los ingresos públicos y de las exportaciones)



Fuente: Elaboración propia con base en datos oficiales de los países.

**Gráfico 4.2. Pago de intereses sobre la deuda pública, 2005**  
(Porcentaje del PIB y de los ingresos fiscales)



Fuente: Elaboración propia con base en datos oficiales de los países.



**Cuadro 4.1. Deuda pública, 2005<sup>a</sup>**  
(Porcentaje del PIB)

|                              | Deuda externa | Deuda interna | Deuda total |
|------------------------------|---------------|---------------|-------------|
| <b>Belice<sup>b</sup></b>    | 91,2          | 7,3           | 98,5        |
| <b>Costa Rica</b>            | 18,2          | 33,8          | 52,0        |
| <b>El Salvador</b>           | 27,3          | 15,0          | 42,3        |
| <b>Guatemala</b>             | 11,3          | 6,8           | 18,1        |
| <b>Honduras<sup>c</sup></b>  | 50,1          | 10,5          | 60,6        |
| <b>Nicaragua<sup>d</sup></b> | 63,0          | 27,3          | 90,3        |
| <b>Panamá</b>                | 49,0          | 13,2          | 62,2        |
| <b>República Dominicana</b>  | 22,7          | 20,4          | 43,1        |

Fuente: Elaboración propia, con base en fuentes oficiales y FMI.

<sup>a</sup> Fin de periodo. Corresponde al Sector Público Combinado.

<sup>b</sup> Incluye la deuda públicamente garantizada.

<sup>c</sup> Después de la condonación de la deuda asociada a las iniciativas HIPC y MDRI. Al cierre de 2006 la deuda externa había sufrido un recorte significativo, representando 28,9% del PIB. Con esto la deuda total alcanzó 39,4% del producto.

<sup>d</sup> Después de la condonación de la deuda asociada a la iniciativa HIPC. A fines de 2006 la deuda externa se había reducido a 47,5% del PIB, mientras que la interna alcanzaba 21,4%.

El gráfico 4.1 muestra la deuda total como porcentaje de la recaudación en 2005. Como se observa, la razón de deuda pública a ingresos fiscales es bastante alta en Belice, donde supera 400%. Le siguen Nicaragua (314%), Panamá (272%) y El Salvador (255%). Ligeramente por debajo del límite de 250%, se encuentra República Dominicana (244%). Las relaciones más bajas corresponden a Honduras (218%) y a Costa Rica (190%).

El gráfico 4.1 también muestra la relación entre la deuda externa y las exportaciones de bienes y servicios en 2005. Como se observa, dos países superan el límite de 150% utilizado como *benchmark*. Estos son Belice y Nicaragua, que son precisamente los mismos que presentan las mayores relaciones de deuda total a ingresos públicos. Le siguen Honduras (117%) y El Salvador (101%). En los demás países, esta relación está por debajo de 75%. En Costa Rica, alcanza 37%.

Además de los niveles de deuda con relación al PIB, de los ingresos públicos, y de las exportaciones, también es relevante evaluar el peso que ejerce el pago de intereses sobre las finanzas públicas. El gráfico 4.2 muestra el pago de intereses como porcentaje del PIB, y como proporción de los ingresos fiscales en 2005.

El peso de los intereses sobre la deuda es especialmente elevado en Belice, donde alcanzan 7,5% del PIB. También son significativos en Panamá (5,2% del PIB), República Dominicana (4,7%) y Costa Rica (4,2%). En Honduras y Nicaragua son más bien moderados (1,7% y 1,4% del PIB, respectivamente), debido a que pagan tasas de interés subsidiadas por la deuda externa. En el caso de Guatemala, los pagos de intereses son reducidos (1,2% del PIB), debido al limitado nivel de su deuda pública.

Una mejor idea de la carga que representan los pagos de intereses sobre la deuda, se obtiene al compararlos con los ingresos públicos. En este caso, se observa que los intereses consumen el 31% de los ingresos públicos en Belice, 27% en República Dominicana, y 23% en Panamá. En Costa Rica y El Salvador, los intereses representan alrededor de 15% de la

recaudación, mientras que en Guatemala esta cifra es de 11%. Nuevamente, como Honduras y Nicaragua pagan tasas de interés fuertemente subsidiadas sobre su deuda externa, los pagos de intereses apenas consumen 6,1% y 4,9% de los ingresos fiscales, respectivamente.

Estos resultados señalan que los países de la región manifiestan mayores debilidades en los indicadores de deuda con relación a los ingresos fiscales, y no tanto con respecto a las exportaciones. Adicionalmente, la carga que representa el pago de intereses sobre las finanzas públicas es particularmente elevada en Belice, República Dominicana y Panamá.

### La sostenibilidad fiscal en países con acceso a financiamiento de mercado

En esta sección, se aplica el análisis del FMI (2005) para la sostenibilidad de la deuda pública en los países que tienen acceso a financiamiento externo de mercado (se excluyen Honduras y Nicaragua). Este enfoque permite determinar el resultado fiscal primario necesario para mantener constante la deuda pública como porcentaje del PIB. Este balance primario es creciente en las tasas de interés sobre la deuda interna y externa, y decreciente en la tasa de crecimiento del PIB real y en la tasa de inflación. Al subir esta última variable, aumenta el PIB a precios corrientes y disminuye la tasa de interés real a la que el gobierno debe servir su deuda, con lo que disminuye el esfuerzo fiscal necesario para estabilizar la relación de deuda pública a PIB.

En el cuadro 4.2 se presenta el resultado fiscal primario requerido para mantener constantes los niveles de deuda pública como porcentaje del PIB observados al cierre de 2005 (ecuación A1.4 del Anexo 4.1). Para los cálculos, se utilizan las tasas de interés implícitas para las deudas externa e interna observadas en 2005, la inflación promedio observada en 2003-2005, y la tasa de crecimiento promedio anual del periodo 1996-2005 (véase Anexo 4.2). Para la tasa de depreciación, se considera el valor observado en 2005 para el tipo de cambio nominal de fin de periodo. También se presentan los resultados fiscales primarios del Sector Público Combinado registrados en 2003-2005.

**Cuadro 4.2. Resultado fiscal primario observado y requerido, 2006**  
(Porcentaje del PIB)

|                      | Resultado fiscal primario requerido | Resultado fiscal primario requerido con mayores tasas de interés <sup>a</sup> | Resultado fiscal primario observado en 2003-2005 <sup>b</sup> |
|----------------------|-------------------------------------|---|---|
| <b>Belice</b>        | -0,4                                | 1,6   | -1,6  |
| <b>Costa Rica</b>    | -2,4                                | -0,8  | 1,1   |
| <b>El Salvador</b>   | -0,4                                | 0,6   | -1,0  |
| <b>Guatemala</b>     | -0,4                                | 0,3   | 1,0   |
| <b>Panamá</b>        | 0,5                                 | 2,4   | 1,4   |
| <b>R. Dominicana</b> | 3,9                                 | 6,3   | 0,0   |

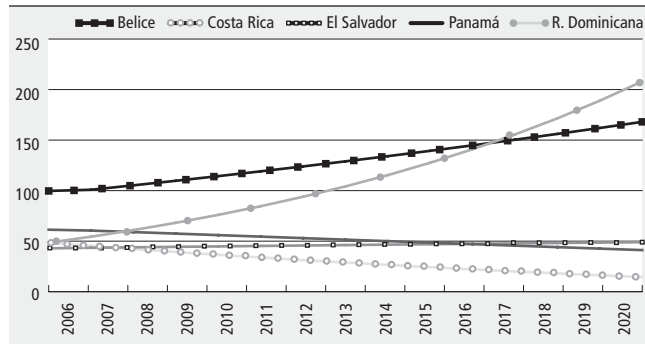
Fuente: Cálculos del autor, fuentes oficiales de los países y FMI.

<sup>a</sup> Se supone que las tasas de interés implícitas tanto sobre la deuda interna como externa registradas en 2005 aumentan en 15%.

<sup>b</sup> Se refiere al Sector Público Combinado, excepto en Belice, donde corresponde al gobierno central. En República Dominicana corresponde a 2004-2005.

Según este enfoque, si se comparan la primera y la última columna del cuadro 4.2, Costa Rica, Guatemala y Panamá registran resultados primarios en 2003-2005 mayores que los requeridos para la sostenibilidad fiscal. La holgura fiscal es de 3,5% del PIB en Costa Rica, 1,4% en Guatemala y 1,1% en Panamá. En contraposición, los otros tres países requieren un ajuste fiscal para mantener constante la deuda pública como porcentaje del

**Gráfico 4.3. Trayectoria proyectada de la deuda pública total sin ajuste fiscal, 2006-2020 (Porcentaje del PIB)**



Fuente: Cálculos del autor.

PIB. La magnitud de este ajuste, aparece particularmente alta en República Dominicana, donde alcanza 3,9% del PIB. Sin embargo, debe recordarse que este país sufrió una crisis financiera en 2003, que elevó su deuda pública en 21 puntos porcentuales del producto, por el efecto combinado del rescate bancario ejecutado por el Banco Central y la depreciación real. El ajuste fiscal requerido en Belice y El Salvador es bastante más pequeño, del orden de 1,2% y 0,6% del PIB, respectivamente. El gráfico 4.3 muestra la evolución de la deuda pública si se mantiene la posición fiscal observada en 2003-2005 y los supuestos acerca de tasas de interés, crecimiento e inflación.<sup>2</sup>

Cifras preliminares para 2006 indican un mejor desempeño en la posición fiscal de Belice, República Dominicana y Panamá. En el primer caso, el superávit primario en torno a 3,2% del PIB se asocia a una exitosa política de reducción del gasto. De otro lado, las elevadas tasas de crecimiento observadas en República Dominicana y en Panamá se asocian al incremento observado en los ingresos fiscales y en el balance primario. El Salvador también mejoró su balance primario en 2006, llevándolo a niveles consistentes con la sostenibilidad de la deuda pública.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que este análisis es muy sensible a cambios en los parámetros. Variaciones pequeñas en las tasas de interés, inflación, tasa de crecimiento y depreciación pueden dar lugar a cambios importantes en el resultado primario necesario para estabilizar la razón de deuda pública a PIB. En particular, una reducción en la tasa de inflación eleva las exigencias fiscales de manera significativa, ya que incrementa simultáneamente las tasas de interés reales sobre la deuda externa e interna, y reduce la tasa de crecimiento del PIB nominal.

La segunda columna del cuadro 4.2 muestra el resultado primario necesario para la sostenibilidad fiscal con un escenario alternativo. Se supone que las tasas de interés sobre ambos tipos de deuda se incrementan en 15% respecto de los niveles implícitos registrados en 2005. Se observa que el resultado fiscal primario requerido se eleva sustancialmente en

<sup>2</sup> No se incluye a Guatemala por problemas de escala. Adicionalmente, en estas condiciones, su reducida deuda pública tendería a reducirse aún más.

todos los países, especialmente en República Dominicana (2,4% del PIB), Belice (2%) y Panamá (1,9%). En Costa Rica, aunque la sostenibilidad aún es consistente con un déficit primario, este es menor en 1,6% del PIB en comparación con el escenario base. Los cambios son menores en El Salvador (1% del PIB) y Guatemala (0,7%).

Estos resultados evidencian que Costa Rica, Guatemala y Panamá exhiben posiciones fiscales consistentes con su sostenibilidad. Asimismo, si se consideran los resultados primarios preliminares obtenidos por Belice y El Salvador en 2006, estos países también alcanzan esta situación. En el caso de República Dominicana, las cifras disponibles para 2006 indican un superávit primario en torno a 2% del PIB. Esto es un claro indicio de que este país, después de la crisis financiera de 2003, comenzó a dar pasos decididos hacia la sostenibilidad de su deuda pública. Si se mantienen las tasas de crecimiento observadas en 2005-2006, es de esperar que este objetivo se logre en poco tiempo.

Si se toma en cuenta la cifra de 40% del PIB, sugerida en la literatura como límite recomendable para la deuda pública, tal vez resulte insuficiente pedir a los países resultados primarios que sólo estabilicen la razón de deuda pública a PIB. Esto es relevante sobre todo en Belice, Costa Rica y Panamá, que al final de 2005 presentan niveles de endeudamiento bastante por encima de esa cifra (véase cuadro 4.1).

En este contexto, si Costa Rica y Panamá mantienen el superávit primario previsto para 2006, y se suponen valores razonables para las demás variables, la deuda pública en ambos países alcanzará 40% del producto en un periodo menor a 10 años. La pregunta es, si superávits primarios de 1,8% y 3,5% del PIB, respectivamente, son sostenibles en el mediano plazo. La situación de Belice es más complicada debido a su mayor nivel de endeudamiento. No obstante, el superávit primario previsto para 2006 es muy importante, y puede significar un punto de inflexión en las finanzas públicas de ese país.

Pese a que casi todos los países analizados en esta sección no exhiben mayores problemas de sostenibilidad fiscal, no hay que perder de vista que esta situación puede cambiar de improviso, a causa de desarrollos desfavorables, tales como incrementos en las tasas de interés externas e internas, desaceleraciones del crecimiento económico, o depreciaciones cambiarias. Más aún, como se ha visto, un desarrollo favorable como la reducción de la tasa de inflación, eleva las exigencias fiscales e, incluso, puede ubicar a alguno de estos países en una situación inconsistente con la sostenibilidad de su deuda pública.

## **La sostenibilidad fiscal en países HIPC**

Uno de los objetivos de los programas de alivio de la deuda a los países de bajos ingresos –aparte de liberar recursos públicos para atender programas sociales– es la de terminar con su dependencia de las donaciones externas y el financiamiento concesional. En tal sentido, se espera que después de la condonación asociada a la iniciativa HIPC, a la Iniciativa Multilateral

de Alivio de Deuda (MDRI, por sus siglas en inglés), y a otros acuerdos de alivio de deuda, estos países acuden al mercado internacional de capitales (y al mercado interno) para cubrir sus necesidades de financiamiento.

En esta sección, se utiliza el enfoque de Edwards y Vergara (2002) para evaluar las condiciones en que se encuentran Honduras y Nicaragua para asumir tal reto, después del sustancial recorte de su deuda externa observado en 2006. En Honduras, esta se redujo a 28,9% del PIB (50,1% en 2005), mientras que en Nicaragua, alcanzó 47,5% del PIB (63% en 2005).

Aunque buena parte de la deuda externa de Honduras y Nicaragua seguirá sujeta a tasas fijas subsidiadas, se supone que el *roll-over* de deuda antigua y la contratación de nuevos préstamos se harán a tasas de interés de mercado. Si bien esto puede determinar que la tasa efectiva sobre la deuda externa se ubique más cerca de las tasas concesionales que de las de mercado, el ejercicio que se propone consiste en establecer el balance primario necesario para la sostenibilidad fiscal si se supone que, a partir de 2007, ambos países sirven su deuda externa en condiciones similares a las de sus pares centroamericanos. Así, se supondrá que la tasa de interés sobre la deuda externa de estos países es igual a 6,3%, que es el promedio en 2005 de las correspondientes tasas implícitas de los seis países analizados en la sección anterior. También se evaluará la situación si se mantienen las tasas de interés implícitas sobre la deuda externa observadas en 2005, así como el papel de las donaciones.

Cabe destacar que las tasas de interés implícitas calculadas para Honduras (1,9%) y Nicaragua (1,3%) en 2005 pueden estar subestimadas, porque buena parte de la deuda no se estaba sirviendo, a pesar de que permanecía en los pasivos del sector público. Con la condonación de 2006, la tasa efectiva sobre la deuda externa remanente subiría apreciablemente.

Debido a que los niveles de endeudamiento público difieren mucho entre los dos países, las exigencias que cada uno enfrentará respecto de la reducción de la razón de deuda externa a PIB, serán diferentes. En el caso de Honduras, con la reducción de la deuda externa de 2006, la deuda pública total es ligeramente inferior a 40% del PIB. No obstante, este país todavía se encuentra en una situación de transición, debido a que aún no tiene acceso al mercado internacional de capitales. Esto hace que no pueda ser tratado como los países analizados en la sección anterior. Es probable que los inversionistas internacionales exijan que este país reduzca aún más su nivel de endeudamiento, a fin de adquirir los títulos de deuda que eventualmente emita en el futuro. En tal sentido, se supone que la sostenibilidad fiscal en Honduras, requiere que el stock de deuda externa se mantenga constante en términos reales, de modo que la deuda externa como porcentaje del PIB se reduzca a medida que crece el PIB real. Asimismo, se supone que la deuda interna se mantiene constante como porcentaje del producto, mientras que la correspondiente tasa de interés es la implícita observada en 2005 (10,3%).

Para calcular el resultado primario requerido para la sostenibilidad fiscal (ecuación A1.7 del Anexo 4.1), se fija la tasa de inflación externa en 2,5%, y su contraparte interna es el valor observado en el trienio 2003-2005 (7,9%). La base monetaria es la registrada al final

de 2005 (10,5% del PIB). Los cálculos se realizan para tasas de crecimiento constantes de 3%, 4% y 5% por año.

El cuadro 4.3 muestra los resultados. Como se observa, durante 2007 se requieren superávits primarios de entre 0,26% y 0,69% del PIB, según la tasa de crecimiento. Las exigencias fiscales se relajan en el tiempo, a medida que el peso de la deuda externa se reduce. Hacia 2015, sólo con una tasa de crecimiento del PIB de 5%, la sostenibilidad fiscal es compatible con un déficit primario (0,08% del PIB). En este escenario, ese año la deuda pública total alcanza niveles cercanos a 30% del producto. Esto evidencia la necesidad de corregir el déficit primario observado durante los últimos años, que en 2006 se ubicó en torno a 2,6% del PIB (3% en 2003-2005). Incluso, si se mantiene la tasa de interés implícita sobre la deuda externa registrada en 2005 (1,9%), el déficit compatible con la sostenibilidad fiscal en 2007, estaría por debajo de 1% del producto. El panorama es menos favorable si se considera que las donaciones externas se estiman en 2,4% del PIB en 2006 (3% en 2003-2005).

**Cuadro 4.3. Honduras, resultado fiscal primario para la sostenibilidad fiscal, 2007-2015<sup>a</sup>**  
(Porcentaje del PIB)

|             | <b>g = 3%</b> | <b>g = 4%</b> | <b>g = 5%</b> |
|-------------|---------------|---------------|---------------|
| <b>2007</b> | 0,69          | 0,47          | 0,26          |
| <b>2010</b> | 0,60          | 0,35          | 0,11          |
| <b>2015</b> | 0,47          | 0,19          | -0,08         |

Fuente: Cálculos del autor con base en Edwards y Vergara (2002) y en cifras oficiales de los países.

<sup>a</sup> La sostenibilidad fiscal se define como una situación en que la deuda externa como porcentaje del PIB se reduce aproximadamente a la tasa de crecimiento del PIB real (g), mientras que la razón de deuda interna a PIB permanece constante.

El caso de Nicaragua es un poco distinto, ya que al cierre de 2006 exhibe un nivel de endeudamiento público cercano a 70% del PIB. En consecuencia, la sostenibilidad fiscal no sólo exige una reducción más rápida de la razón de deuda a PIB, en comparación con Honduras, sino que se convierte en una condición necesaria para acceder al mercado internacional de capitales. Así, se define la sostenibilidad fiscal como una situación donde hay *roll-over* completo de la deuda externa existente, de modo que su valor nominal permanece constante. En este escenario, la razón de deuda externa a PIB se reduce con el crecimiento del PIB real y la tasa de inflación en dólares.

Al igual que en el caso anterior, se supone que la deuda interna como porcentaje del PIB permanece constante, mientras la correspondiente tasa de interés es la implícita registrada en 2005 (6,8%). Similarmente, la tasa de inflación externa se fija en 2,5%, mientras la doméstica es el valor observado durante 2003-2005 (4,6%). La base monetaria es la registrada al cierre de 2005 (7,6% del PIB). Nuevamente, los cálculos se realizan para tasas de crecimiento anual de 3%, 4% y 5%.

En el cuadro 4.4 se muestran los resultados. En este caso, la sostenibilidad en 2007 soporta déficit primarios sólo con una tasa de crecimiento de 5%. En contraposición, si la tasa de crecimiento es de 3%, la sostenibilidad exige superávits primarios incluso en 2015 (0,23%

del PIB). En este último año, la deuda pública alcanza entre 46% y 51% del PIB, según la tasa de crecimiento. Si se mantiene el superávit primario de 2% del PIB estimado en Nicaragua para 2006 (similar al observado en 2003-2005), este país estará muy cerca de alcanzar la sostenibilidad fiscal en 2007, incluso si tiene que enfrentar tasas de interés de mercado sobre la deuda externa. No obstante, en este caso el punto crítico no es el resultado primario, sino el volumen de las donaciones externas, que han fluctuado alrededor de 4% del PIB durante los últimos años. Al considerar la tasa de interés implícita sobre la deuda externa observada en 2005 (1,3%), y una tasa de crecimiento de 5%, en 2007 la sostenibilidad fiscal soporta un déficit pequeño (0,29% del PIB). En consecuencia, el déficit primario antes de donaciones de 2% del PIB proyectado para 2006, resulta excesivo.

**Cuadro 4.4. Nicaragua, resultado fiscal primario para la sostenibilidad fiscal, 2007-2010<sup>a</sup>**  
(Porcentaje del PIB)

|             | <b>g = 3%</b> | <b>g = 4%</b> | <b>g = 5%</b> |
|-------------|---------------|---------------|---------------|
| <b>2007</b> | 2,52          | 2,22          | 1,91          |
| <b>2010</b> | 2,09          | 1,72          | 1,35          |
| <b>2015</b> | 1,51          | 1,08          | 0,66          |

*Fuente:* Cálculos del autor con base en Edwards y Vergara (2002) y en cifras oficiales de los países.

<sup>a</sup> La sostenibilidad fiscal se define como una situación en que la deuda externa como porcentaje del PIB se reduce aproximadamente a la tasa de crecimiento del PIB real ( $g$ ) más la tasa de inflación en dólares, mientras que la razón de deuda interna a PIB permanece constante.

El análisis desarrollado muestra que, aun después de las significativas reducciones de deuda externa del año 2006 –y no obstante los indudables avances en el manejo fiscal registrados en Honduras y Nicaragua durante los últimos años– todavía quedan tareas pendientes, a fin de que estos países puedan transitar efectivamente hacia una situación de independencia respecto del financiamiento concesional y de las donaciones externas.

En Honduras, la carga impuesta por la deuda pública ya no parece ser el principal problema. Más bien, las dificultades se encuentran en los déficit primarios observados durante los últimos años. En Nicaragua, pese a que el nivel de la deuda parece todavía demasiado elevado, es posible alcanzar la sostenibilidad fiscal si se mantienen los superávit primarios registrados recientemente. Sin embargo, esta conclusión supone que las donaciones externas se mantienen en los niveles observados. Si este no fuera el caso, se podrían enfrentar dificultades.

### **La vulnerabilidad fiscal frente a variaciones del tipo de cambio**

Como se mencionó previamente, la composición de la deuda pública es tan importante como su nivel. El descalce de monedas entre la deuda pública y el PIB puede hacer que una depreciación real eleve significativamente la relación de deuda pública a PIB. De hecho, en la crisis financiera que sufrió recientemente República Dominicana, la deuda se elevó de 25%

del PIB en 2002 a 46% en 2003. Alrededor de la mitad de este incremento se debió al rescate bancario implementado por el Banco Central, que vio incrementarse su deuda de 5,5% a 16,3% del PIB. La otra mitad se debió al efecto de la depreciación real (26,3%) sobre la hoja de balance del sector público.

En el cuadro 4.5 se muestra la razón de descalce de monedas de la deuda pública *vis-à-vis* el PIB en 2005 (ecuación A1.8 del Anexo 4.1). Cuando la tasa mostrada en la última columna es igual a uno, una depreciación real no altera la razón de deuda pública a PIB, dado que afecta a ambas variables en la misma proporción. Cuando es menor que uno, eleva esa relación al impactar más la deuda que el producto. Este análisis no es relevante en países dolarizados como El Salvador y Panamá. En cuanto a la composición de la deuda, toda la deuda externa de los países de la región está en moneda extranjera. Respecto de la deuda interna, en algunos países también está denominada, en todo o en parte, en moneda extranjera (o indexada a ella). En Costa Rica, casi 56% de la deuda interna (18,9% del PIB) tiene estas características. Lo mismo sucede con el 100% de la deuda interna en Nicaragua. Respecto del PIB, se utilizó la suma de la producción agropecuaria, minas y canteras, industria manufacturera, servicios financieros y restaurantes y hoteles como proxy para el PIB transable.<sup>3</sup> Todas las cifras de producción fueron trabajadas a precios constantes en moneda de cada país.

**Cuadro 4.5. Descalce de monedas entre la deuda pública y el PIB, 2005**

|                      | Deuda en moneda nacional/Deuda en moneda extranjera (1) | PIB no transable/PIB transable (2) | Tasa (1)/(2) |
|----------------------|---|------------------------------------|--------------|
| <b>Belice</b>        | 0,08  | 1,57                               | 0,05         |
| <b>Costa Rica</b>    | 0,40  | 0,94                               | 0,43         |
| <b>Guatemala</b>     | 0,60  | 1,07                               | 0,56         |
| <b>Honduras</b>      | 0,30  | 1,38                               | 0,22         |
| <b>Nicaragua</b>     | 0,00  | 1,22                               | 0,00         |
| <b>R. Dominicana</b> | 0,90  | 1,60                               | 0,56         |

Fuente: Cálculos del autor con base en fuentes oficiales y FMI.

Del conjunto de países, Nicaragua se destaca por la dolarización de su deuda interna. Belice, por su parte, muestra una tasa de 0,05, debido a que el 92% de su deuda es externa, y a que su PIB no transable supera en 57% a su PIB transable. En este contexto, una depreciación real incrementa la relación de deuda a PIB de manera considerable. Los demás países manifiestan una menor vulnerabilidad cambiaria, pero en todos ellos la relación de descalce es bastante menor que uno, como lo muestra la última columna del cuadro 4.5. Esto evidencia la fragilidad

<sup>3</sup> Izquierdo y Zucardi (2006) aproximan el PIB transable mediante la suma de la producción agrícola más las manufacturas. Sin embargo, esto subestimaría el aporte de servicios transables como el turismo, que son muy importantes, especialmente en República Dominicana. Del mismo modo, los servicios financieros en Panamá son una fuente importante de divisas para el país. De allí la decisión de incluir estos sectores en el cálculo del PIB transable.



de estas economías, donde una depreciación real significativa podría dar lugar a problemas de sostenibilidad fiscal. Cabe destacar que, con excepción de Costa Rica, en todos los países la producción del sector no transable de la economía es mayor que la del sector transable.

## La variabilidad de la recaudación y la vulnerabilidad fiscal

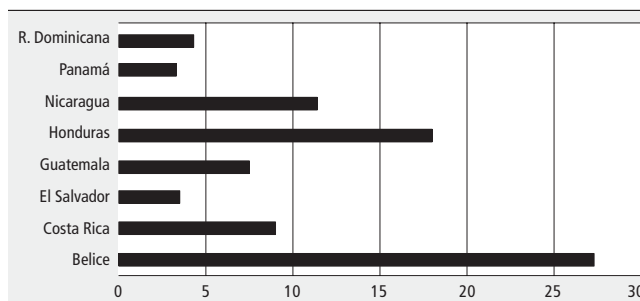
En esta sección se estima el máximo nivel de gasto primario que el sector público puede sufragar en caso de una crisis fiscal, dados sus niveles actuales de deuda pública (ecuación A1.12 del Anexo 4.1). Se define una crisis fiscal como una situación en la que los ingresos públicos disminuyen en más de dos desviaciones estándares por debajo de su valor medio. De este modo, mientras más inestable sea la recaudación, menores serán los ingresos públicos en caso de crisis y, por consiguiente, menor será el gasto primario financiable.

El gráfico 4.4 muestra los coeficientes de variación de la recaudación fiscal como porcentaje del PIB en el periodo 1996-2005. Se utilizó el mayor nivel de consolidación fiscal para el que se dispuso de una serie de recaudación para el periodo de análisis. Se destaca la extremada variabilidad de la recaudación en Belice (27,3%) y Honduras (18%). En el otro extremo, se encuentran Panamá (3,3%), El Salvador (3,5%) y República Dominicana (4,3%). Los otros países se ubican en una posición intermedia.

En el cálculo del gasto primario financiable máximo se utilizó, para la deuda y para el gasto primario, el mismo nivel de agregación del sector público que el usado para la recaudación. La tasa de interés considerada es la implícita observada en 2005, la inflación es la registrada en 2003-2005, y la tasa de crecimiento del PIB es el promedio observado en 1996-2005 (véase Anexo 4.2). Debido a que, con estos datos, no se cumple la condición de invertibilidad

en la mayoría de los países –la tasa de interés real neta del crecimiento del PIB real es negativa–, se hizo un ejercicio en el cual se considera que la tasa de interés real excede el crecimiento del PIB en 1%. En cada caso, se comparan estos resultados con el gasto primario como porcentaje del PIB observado en 2005. Los resultados se muestran en el cuadro 4.6.

**Gráfico 4.4. Coeficiente de variación de la recaudación fiscal como proporción del PIB, 1996-2005<sup>a</sup> (Porcentaje)**



Fuente: Cálculos del autor con base en datos oficiales.

<sup>a</sup> En Costa Rica, corresponde al Sector Público Combinado; en El Salvador, al Sector Público No Financiero; en los demás países, corresponde al gobierno central.

**Cuadro 4.6. Gasto primario financiable en una crisis fiscal, 2006**  
(Porcentaje del PIB)

|                      | GP MAX obs <sup>a</sup> | GP MAX 1% <sup>b</sup> | GP observado <sup>c</sup> | (1)/(3) | (2)/(3) |
|----------------------|-------------------------|------------------------|---------------------------|---------|---------|
|                      | (1)                     | (2)                    | (3)                       | (%)     | (%)     |
| <b>Belice</b>        | 20,4                    | 19,2                   | 21,5                      | 94,9    | 89,2    |
| <b>Costa Rica</b>    | 26,6                    | 22,2                   | 23,2                      | 114,8   | 95,7    |
| <b>El Salvador</b>   | 14,6                    | 14,0                   | 15,2                      | 96,0    | 91,8    |
| <b>Guatemala</b>     | 9,0                     | 8,5                    | 10,9                      | 82,5    | 77,6    |
| <b>Honduras</b>      | 18,8                    | 15,5                   | 22,0                      | 85,3    | 70,5    |
| <b>Nicaragua</b>     | 19,1                    | 14,9                   | 21,2                      | 90,3    | 70,5    |
| <b>Panamá</b>        | 13,8                    | 13,9                   | 14,2                      | 96,9    | 98,0    |
| <b>R. Dominicana</b> | 13,5                    | 14,2                   | 12,6                      | 107,1   | 112,3   |

*Fuente:* Cálculos del autor.

<sup>a</sup> Gasto primario máximo financiable calculado con la tasa de interés implícita de 2005, la inflación proyectada para 2006 y la tasa de crecimiento del PIB promedio en 1996-2005. En Honduras y Nicaragua se utilizó la deuda pública a fines de 2006.

<sup>b</sup> Gasto primario máximo financiable calculado con una tasa de interés real que excede al crecimiento del PIB en 1%.

<sup>c</sup> Gasto primario observado en 2005.

Al comparar el gasto primario máximo resultante con el nivel observado en 2005, la cuarta columna del cuadro 4.6 muestra que, de continuar las tendencias actuales en la tasa de interés, inflación y crecimiento del PIB, Costa Rica y República Dominicana no tendrán mayores problemas de financiamiento del gasto primario registrado ese año. Solo en el último país se cumple la condición de invertibilidad y en el primero la tasa de crecimiento del PIB excede la tasa de interés real. Más aún, con excepción de Panamá, en ningún otro país se cumple tal condición. No obstante, todos deben reducir su gasto primario en caso de una crisis fiscal. Los países que deben aplicar los mayores recortes son Guatemala (17,5%) y Honduras (14,7%).

El panorama cambia cuando se considera una situación donde la tasa de interés real supera a la tasa de crecimiento del PIB en 1%. La última columna del cuadro 4.6 muestra que, en estas circunstancias, únicamente República Dominicana está en condiciones de mantener su nivel de gasto primario.<sup>4</sup> En este escenario, los países que más sufren son lógicamente Honduras y Nicaragua, que enfrentan tasas de interés reales fuertemente negativas debido al subsidio del financiamiento externo concesional. En presencia de una crisis fiscal, estos países tienen que reducir su gasto primario en casi 30% respecto de su nivel observado en 2005.<sup>5</sup> Otro país que tiene que realizar un recorte importante en sus erogaciones primarias es Guatemala (22,4%). Los otros países tienen que reducir su gasto primario entre 10,8% (Belice) y 2% (Panamá). En el caso del primer país, llama la aten-

<sup>4</sup> En las dos primeras columnas del Cuadro 4, se observa que en República Dominicana el gasto primario máximo financiable aumenta cuando la tasa de interés real supera al crecimiento del PIB en 1%, debido a que la tasa de interés implícita en 2005 es bastante elevada (12,5%). Esto determina que la tasa de interés real neta del crecimiento del PIB sea de 4,2% (véase Anexo 4.2).

<sup>5</sup> En estos cálculos se utiliza la deuda pública al cierre de 2006. Si se utiliza la deuda a fines de 2005, los recortes del gasto primario son del orden de 30% en ambos países.

ción el ajuste relativamente moderado que tiene que hacer si se presenta una crisis fiscal, habida cuenta de la significativa volatilidad de su recaudación. Sin embargo, hay que tener en cuenta que desde 2003 este país ha venido recortando fuertemente su gasto primario. De un nivel cercano a 30% del PIB en el cuatrienio 1999-2002 pasó a 21,5% del producto en el año 2005. Según estos cálculos, la volatilidad de la recaudación fiscal mostrada por la mayoría de países de la región los coloca en una situación de vulnerabilidad. En estas condiciones, recaudaciones por debajo de lo esperado podrían dar lugar a problemas de sostenibilidad de la deuda pública. De allí que la estabilización de los ingresos públicos sea otra tarea en el esfuerzo por garantizar la sostenibilidad fiscal.

## Conclusiones

En este estudio se analiza la sostenibilidad fiscal en los países centroamericanos y República Dominicana a través de diversos enfoques teóricos. El objetivo es presentar una visión panorámica regional acerca de los distintos aspectos que afectan la sostenibilidad de la deuda pública.

El análisis de los indicadores tradicionales de deuda indica que, en general, los países de la región muestran mayores debilidades en los relacionados con los ingresos fiscales que con las exportaciones. La presión sobre las finanzas públicas asociada a los pagos de intereses sobre la deuda es elevada en Belice, República Dominicana y Panamá.

A partir del enfoque del FMI (2005) para analizar la sostenibilidad fiscal en países con acceso a financiamiento externo de mercado, los resultados muestran que, en general, si continúan las tendencias recientes en las tasas de interés, inflación y crecimiento, estos países no enfrentarán mayores problemas para estabilizar sus relaciones de deuda pública a PIB. Esto exige que los países mantengan o mejoren la posición fiscal observada durante los últimos años, la cual es notablemente mejor que la registrada en años anteriores.

Los países con acceso al mercado internacional de capitales que exceden significativamente el límite de endeudamiento público sugerido en la literatura como prudencial (40% del PIB) son Belice, Costa Rica y Panamá. No obstante, de mantenerse las tendencias recientes en la economía y las finanzas públicas, los dos últimos países podrán reducir su deuda a ese nivel en un periodo menor a diez años. En el caso de Belice, la tarea es más difícil debido a sus mayores niveles de endeudamiento.

Con relación a los países dependientes del financiamiento externo concesional, el análisis desarrollado a partir del estudio de Edwards y Vergara (2002) revela que ni Honduras ni Nicaragua están preparadas para independizarse del financiamiento externo concesional y de las donaciones externas en el corto plazo. En tal sentido, pese a la sustancial condonación de deuda externa en el marco de las iniciativas HIPC, MDRI y otros programas de alivio de la deuda, todavía existen tareas pendientes. En el caso de Honduras, sería necesario revertir

los déficit primarios observados durante los últimos años. En Nicaragua, aunque la deuda pública aún parece demasiado elevada, los superávits primarios registrados recientemente garantizarían la sostenibilidad. Esto a condición de que las donaciones externas se mantengan en los niveles usuales. De lo contrario, esto no es posible.

Más allá de los niveles de deuda como determinantes de la sostenibilidad fiscal, es importante tomar en cuenta otros factores que afectan la vulnerabilidad de las finanzas públicas. Calvo, Izquierdo y Talvi (2003) destacan que el descalce de monedas entre la deuda pública y el PIB es una fuente importante de vulnerabilidad y puede generar una situación de insolvencia en presencia de una depreciación real significativa. En tal sentido, en mayor o menor medida todos los países presentan vulnerabilidades en este aspecto. En este contexto, una depreciación real podría generar problemas de sostenibilidad fiscal al elevar más la deuda que el producto en términos de monedas nacionales.

Mendoza y Oviedo (2002 y 2004) señalan que otra fuente de vulnerabilidad fiscal es la que está asociada a la variabilidad de la recaudación. Si se define una crisis fiscal como una situación en que la recaudación es dos desviaciones estándares inferior a su valor medio, sólo Costa Rica y República Dominicana estarían en capacidad de financiar el gasto primario observado en 2005. En este contexto, los países que tendrían que recortar más sus gastos primarios serían Guatemala, Honduras y Nicaragua.

Los diversos enfoques utilizados en este estudio son complementarios entre sí, y llaman la atención sobre distintos aspectos relacionados con la sostenibilidad fiscal. Además de mantener una posición fiscal sólida, los países deben buscar incrementar sus ingresos públicos. Está documentado que la recaudación tributaria de estos países está por debajo de su potencial (Agosin et al., 2005). Adicionalmente, no debe perderse de vista que los mayores ingresos no sólo son necesarios para la sostenibilidad fiscal, sino también para incrementar la inversión y el gasto social que, en casi todos los países, están bastante por debajo de los niveles requeridos para disminuir la pobreza.

Los países también deben buscar mejorar el calce de monedas entre su deuda pública y su producto. Esto supone, fundamentalmente, estimular las actividades transables de la economía. Sin embargo, esta tarea no es fácil debido a la presencia de permanentes presiones hacia la apreciación cambiaria, en un contexto de enormes y crecientes remesas de trabajadores en el exterior. La posibilidad de emitir títulos de deuda externa en moneda nacional parece remota.

Finalmente, otra tarea pendiente es la reducción de la volatilidad de los ingresos fiscales. Esta es otra fuente de vulnerabilidad de las finanzas públicas. Y es condición necesaria para la implementación de políticas fiscales contracíclicas. Aunque es cuestionable la capacidad de los países de la región de aplicar tales políticas, un objetivo por demás loable sería lograr que, por lo menos, la política fiscal no sea tan procíclica como ha sido hasta ahora.

## REFERENCIAS

---

- Agosin, M. R., A. Barreix y R. Machado (Eds.). 2005. *Recaudar para crecer. Bases para la reforma tributaria en Centroamérica*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 2007. *Vivir con deuda. Cómo contener los riesgos del endeudamiento público*. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2007. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional. 2000a. “Honduras: Decision Point Document for the HIPC Initiative”. Washington, DC: The World Bank, International Monetary Fund. No publicado.
- . 2000b. “Nicaragua: Decision Point Document for the HIPC Initiative”. Washington, DC: The World Bank, International Monetary Fund. No publicado.
- . 2001. “The Challenge of Maintaining Long Term External Debt Sustainability”. Washington, DC: The World Bank, International Monetary Fund. No publicado.
- Blanchard, O. 1990. “Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators”. OECD Working Paper 79. París: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Blanchard, O., J. C. Chouraqui, R. Hagemann y N. Sartor. 1990. “The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question”. *OECD Economic Studies* 15. París: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Blanchard, O. y S. Fischer. 1989. *Lectures on Macroeconomics*. Cambridge, Massachusetts y Londres: The MIT Press.
- Calvo, G., A. Izquierdo y E. Talvi. 2003. “Sudden Stops, the Real Exchange Rate and Fiscal Sustainability: Argentina’s Lessons”. En: Alexander, V., J. Méltiz y G. M. von Furstenberg (Eds.). *Monetary Unions and Hard Pegs*. Oxford: Oxford University Press.
- Chalk, N. y R. Hemming. 2000. “Assessing Fiscal Sustainability in Theory and Practice”. IMF Working Paper WP/00/81. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Detragiache, E. y A. Spilimbergo. 2001. “Crises and Liquidity: Evidence and Interpretation”. IMF Working Paper WP/01/02. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Edwards, S. y R. Vergara. 2002. “Fiscal Sustainability, Debt Dynamics and Debt Relief: The Cases of Nicaragua and Honduras”. Economic and Sector Study Series RE2-02-005. Regional Operations Department 2. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Eichengreen, B. y R. Hausmann. 2005. “Original Sin: The Road to Redemption”. En: Eichengreen, B. y R. Hausmann (Eds.). *Other People’s Money: Debt Denomination and Financial Instability in Emerging Market Economies*. Chicago: University of Chicago Press.

- Fondo Monetario Internacional. 2005. "Debt Sustainability Analysis for Market Access Countries. Guidance Note". Documento de trabajo. Washington, DC: International Monetary Fund. No publicado.
- Izquierdo, A. e I. Zucardi. 2006. "Nuevos y antiguos criterios de sostenibilidad fiscal en América Latina". En: Banco Interamericano de Desarrollo. 2007. *Vivir con deuda. Cómo contener los riesgos del endeudamiento público*. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2007. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mendoza, E. G. y P. M. Oviedo. 2004. "Public Debt, Fiscal Solvency and Macroeconomic Uncertainty in Latin America: The Cases of Brazil, Colombia, Costa Rica and Mexico". NBER Working Paper 10637. Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research.
- . 2006. "Fiscal Solvency and Macroeconomic Uncertainty in Emerging Markets: The Tale of the Tormented Insurer". Ames: Iowa State University. No publicado.
- Patillo, C., H. Poirson y L. Ricci. 2002. "External Debt and Growth". IMF Working Paper WP/02/69. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Reinhart, C., K. Rogoff y M. Savastano. 2003. "Debt Intolerance". *Brookings Papers on Economic Activity*. 2003 (1): 1-62.

ANEXO 4.1

**Enfoques teóricos para analizar la sostenibilidad de la deuda pública**

**El enfoque del FMI para países con acceso a financiamiento comercial**

Con todas las variables expresadas en moneda nacional, la evolución de la deuda pública está dada por:

$$(A1.1) \quad D_{t+1} = [(1 + \varepsilon)(1 + r^*)] DE_t + (1 + r) DI_t - S_{t+1}$$

donde  $D$  es la deuda total,  $DE$  es la deuda externa,  $DI$  es la deuda interna,  $r^*$  la tasa de interés nominal sobre la deuda externa,  $r$  la tasa de interés nominal sobre la deuda interna,  $\varepsilon$  es la tasa de depreciación nominal y  $S$  es el resultado primario. Los subíndices indican el periodo.

Expresando (A1.1) como porcentaje del PIB:

$$(A1.2) \quad d_{t+1} = \left[ \frac{(1 + \varepsilon)(1 + r^*)}{(1 + g)(1 + \pi)} \right] de_t + \left[ \frac{(1 + r)}{(1 + g)(1 + \pi)} \right] di_t - s_{t+1}$$

donde las variables en letras minúsculas corresponden a las respectivas variables en letras mayúsculas de (A1.1) expresadas como porcentaje del PIB,  $\pi$  es la tasa de inflación y  $g$  es la tasa de crecimiento del PIB.

Luego de alguna manipulación algebraica de (A1.2), se obtiene la ecuación de movimiento para la relación de deuda total a PIB:

$$(A1.3) \quad d_{t+1} - d_t = \frac{1}{1 + g + \pi + g\pi} \{ [r^* - \pi(1 + g) - g] de_t + [r - \pi(1 + g) - g] di_t + [\varepsilon(1 + r^*)] de_t \} - s_{t+1}$$

Manteniendo la deuda pública como porcentaje del producto constante, y despejando la ecuación (A1.3) para  $s$  se obtiene el resultado primario que estabiliza la relación de deuda total a PIB:

$$(A1.4) \quad s_{t+1} = \frac{1}{1 + g + \pi + g\pi} \left\{ [r^* - \pi(1 + g)]de_t + [r - \pi(1 + g)]di_t - g(de_t + di_t) + \varepsilon(1 + r^*)de_t \right\}$$

### La sostenibilidad de la deuda en países HIPC

La ecuación de movimiento de la deuda pública es:

$$(A1.5) \quad D_{t+1} - D_t = (r^*DE_t + rDI_t) + DFP_{t+1} - \left( \frac{B_{t+1}}{E_{t+1}} - \frac{B_t}{E_t} \right)$$

donde  $D$  es la deuda total,  $DE$  es la deuda externa,  $DI$  es la deuda interna,  $r^*$  es la tasa de interés nominal sobre la deuda externa,  $r$  es la tasa de interés nominal sobre la deuda interna,  $B$  es la base monetaria y  $E$  es el tipo de cambio nominal. DFP es el déficit fiscal primario. Los subíndices indican el periodo. Todas las variables están expresadas en dólares a precios corrientes a excepción de la base monetaria, que está expresada en moneda local a precios corrientes.

La ecuación (A1.5) indica que la acumulación de deuda pública en el periodo  $t + 1$  es igual al pago de intereses sobre la deuda interna y externa heredada del periodo anterior más el déficit primario y menos el cambio en la base monetaria. Este último término corresponde a la recaudación del gobierno asociada al señoreaje.

La sostenibilidad de la deuda requiere que la razón deuda a PIB se establezca y que la emisión de nueva deuda sea consistente con la demanda de papeles de deuda pública tanto interna como externa:

$$(A1.6) \quad \theta \leq (g + \pi^*); \beta \leq (g + \pi^*)$$

donde  $\theta$  es la tasa de acumulación de deuda externa,  $\beta$  es la tasa de acumulación de deuda interna,  $g$  es la tasa de crecimiento del PIB y  $\pi^*$  es la tasa de inflación externa.

La expresión (A1.6) establece que las razones de deuda externa y de deuda interna a PIB no crecen, sino que a lo más permanecen constantes, lo que sucede cuando estas relaciones se cumplen en igualdad.



Combinando (A1.5) y (A1.6) y dividiendo por el PIB en dólares a precios corrientes ( $Y^*$ ) se obtiene:

$$(A1.7) \quad \frac{DFP_t}{Y_t^*} = \left\{ (\theta - r^*) \left( \frac{DE_0}{Y_0^*} \right) e^{(\theta - g - \pi^*)(t-1)} + (\beta - r) \left( \frac{DI_0}{Y_0^*} \right) e^{(\beta - g - \pi^*)(t-1)} \right\} \left\{ \frac{1}{1 + g + \pi^*} \right\} \\ + (g + \pi) \left( \frac{B_0}{Y_0} \right) \left\{ \frac{1}{1 + g + \pi} \right\}$$

donde  $\pi$  es la tasa de inflación interna,  $Y$  es el PIB en moneda del país y el subíndice 0 alude al periodo inicial de análisis.

En la ecuación (A1.7) se supone que el tipo de cambio nominal está dado y que en cada periodo la base monetaria crece a la misma tasa que el PIB nominal en moneda local ( $g + \pi$ ). Esta expresión da el déficit fiscal primario como porcentaje del PIB consistente con la sostenibilidad de la deuda pública dados los valores de los parámetros del modelo.

Respecto de la evolución de la deuda interna, Edwards y Vergara (2002) suponen que  $\beta = g + \pi^*$ , con lo que la deuda interna como porcentaje del producto permanece constante. Con relación a la deuda externa, consideran 4 casos:

Caso A: Hay *roll-over* completo de la deuda externa, de modo que su valor nominal permanece constante:  $\theta = 0$ . Esto implica que cada año la ratio DE/PIB se reduce aproximadamente a la tasa  $g + \pi^*$ , la tasa de crecimiento anual del PIB en dólares a precios corrientes.

Caso B: Hay *roll-over* completo de la deuda externa más emisión de nueva deuda, de modo que su valor real permanece constante:  $\theta = \pi^*$ . Esto implica que cada año la ratio DE/PIB se reduce aproximadamente a la tasa  $g$ , la tasa de crecimiento del PIB real.

Caso C: La deuda externa se incrementa en términos reales a la mitad de la tasa de crecimiento del PIB real:  $\theta = 0,5g + \pi^*$ . Esto implica que cada año la razón DE/PIB se reduce aproximadamente a la tasa  $0,5g$ .

Caso D: La deuda externa se incrementa a la misma tasa que el PIB en dólares corrientes:  $\theta = g + \pi^*$ . Esto implica que la razón DE/PIB permanece constante.

El análisis del Banco Mundial y el FMI (2000a, 2000b y 2001) considera siempre el caso D. Los casos A a C son escenarios menos optimistas, donde el país va perdiendo acceso a endeudamiento concesional después de la condonación de la deuda. En estos tres casos, la razón DE/PIB converge a cero en el estado estacionario.

## El descalce de monedas entre la deuda pública y el PIB

El resultado fiscal requerido para garantizar la sostenibilidad fiscal depende de la razón de deuda pública a PIB. Esta, a su vez, en presencia de choques importantes de TCR, está condicionada por su denominación en términos de bienes transables y no transables. Esta relación es:

$$(A1.8) \quad d = \frac{D + eD^*}{Y + eY^*}$$

donde  $D$  es la deuda pagadera en bienes no transables,  $D^*$  es la deuda pagadera en bienes transables,  $Y$  es el PIB de bienes no transables,  $Y^*$  es el PIB de bienes transables, y  $e$  es el TCR definido como el precio de bienes transables en términos de no transables.

La relación (A1.8) permite comparar el impacto de un cambio en el TCR sobre el valor de la deuda *vis-à-vis* el valor del PIB. Descalces entre la composición de la deuda y la composición del PIB pueden dar lugar a importantes cambios en la valoración de la razón de deuda pública a PIB después de una depreciación real.

En un extremo, cuando  $d = eD^*/Y$ , toda la depreciación es absorbida por el valor de la deuda, por lo que una depreciación real incrementará la razón de deuda a PIB de manera muy significativa. En el otro extremo, cuando la composición de la deuda y del PIB están perfectamente calzadas –es decir,  $(D/eD^*)/(Y/eY^*) = 1$ – una depreciación real no alterará la razón de deuda pública a PIB. Cuando esta relación es menor que 1, un aumento del TCR incrementará la deuda pública como porcentaje del producto. Cuando es mayor que 1, la depreciación reducirá esta relación.

## La volatilidad de la recaudación fiscal

El punto de partida es la ecuación de movimiento de la deuda pública:

$$(A1.9) \quad D_t = (1 + r - \pi^e)D_{t-1} - S_t$$

donde  $D$  es el *stock* de deuda pública,  $r$  es la tasa de interés nominal sobre  $D$ ,  $\pi^e$  es la tasa de inflación esperada, y  $S$  es el resultado fiscal primario. Los subíndices indican el periodo.

En el estado estacionario, expresando todas las variables en (A1.9) como porcentaje del PIB:

$$(A1.10) \quad \tilde{d} = \frac{\tilde{s}(1+g)}{(r - \pi^e - g)}$$

donde  $\tilde{d}$  es la deuda pública como porcentaje del PIB,  $\tilde{s}$  es el resultado primario como porcentaje del PIB y  $g$  es la tasa de crecimiento de largo plazo. Se supone que se cumple la condición de invertibilidad,  $(r - \pi^e - g) > 0$ .

Tomando en cuenta que el superávit primario ( $s$ ) es igual a la diferencia entre los ingresos fiscales ( $t$ ) y el gasto primario ( $exp$ ), el máximo nivel de deuda sostenible en presencia de una crisis fiscal está dado por:

$$(A1.11) \quad d^{MAX} \equiv (t^{MIN} - exp^{MIN}) * \frac{(1+g)}{(r - \pi^e - g)}$$

donde  $d^{MAX}$  es el límite de deuda pública como porcentaje del PIB,  $t^{MIN}$  es la menor recaudación fiscal posible como porcentaje del PIB, y  $exp^{MIN}$  es el nivel de gasto primario en épocas de crisis fiscal, como porcentaje del producto.

La recaudación en épocas de crisis fiscal  $-(t^{MIN})-$  se define como dos desviaciones estándares por debajo de su valor medio. Esto permite calcular el costo –en términos de reducción del gasto primario– de una crisis fiscal. La expresión para el máximo nivel de gasto primario financiable en estas condiciones ( $exp^{MAX}$ ) es:

$$(A1.12) \quad exp^{MAX} = t^{MIN} - \frac{(r - \pi^e - g)}{(1+g)} d_t$$

## ANEXO 4.2

**Valores de las variables utilizadas en el análisis de sostenibilidad fiscal**  
(Porcentaje)

|                      | Tasa de interés implícita sobre la deuda externa, 2005 <sup>a</sup> | Tasa de interés implícita sobre la deuda interna, 2005 <sup>a</sup> | Tasa de inflación promedio, 2003-2005 | Tasa de crecimiento anual promedio, 1996-2005 |
|----------------------|---|---|---------------------------------------|---|
| <b>Belice</b>        | 7,9   | 15,0  | 3,2                                   | 5,5   |
| <b>Costa Rica</b>    | 4,5   | 10,0  | 11,6                                  | 4,3   |
| <b>El Salvador</b>   | 6,1   | 4,8   | 4,1                                   | 2,5   |
| <b>Guatemala</b>     | 5,5   | 16,6  | 7,9                                   | 2,9   |
| <b>Honduras</b>      | 1,9   | 10,3  | 7,9                                   | 3,3   |
| <b>Nicaragua</b>     | 1,3   | 6,8   | 4,6                                   | 4,0   |
| <b>Panamá</b>        | 7,8   | 4,6   | 1,3                                   | 4,8   |
| <b>R. Dominicana</b> | 5,9   | 21,5  | 4,2                                   | 4,6   |

Fuente: Elaboración propia con base en cifras oficiales.

<sup>a</sup> Pago de intereses observado en 2005 dividido entre el stock de deuda al cierre de 2004.

## ¿Gastar más o gastar mejor? La eficiencia del gasto público

*Roberto Machado*

La eficiencia del gasto público es un aspecto esencial de la política fiscal, y un elemento indispensable para alcanzar los objetivos de desarrollo económico, social e institucional de los países, tales como la aceleración del crecimiento, la reducción de la pobreza y el fortalecimiento de la legitimidad del Estado.

La eficiencia del gasto público se refiere a los efectos que este tiene sobre las condiciones económicas y sociales de los países, y sobre la vida cotidiana de la gente, con relación a los recursos utilizados. En tal sentido, la eficiencia se distingue de la efectividad en tanto esta última sólo considera si se alcanzan los objetivos deseados, independientemente del nivel de gasto. En consecuencia, una política puede ser efectiva pero no eficiente, pero no al revés.

En general, los efectos del gasto público pueden evaluarse indirectamente con base en los productos (*outputs*) generados por el gobierno, lo que incluye aspectos tanto de cobertura como de calidad de los bienes y servicios provistos por el sector público.

No obstante, durante los últimos años se le ha dado más énfasis a los resultados (*outcomes*) en la medición de la eficiencia del gasto público. Esta es una manera directa de medir los efectos del gasto público sobre las condiciones de vida de la población. Así, por ejemplo, mientras que el enfoque de productos se concentraría en la tasa de inmunización infantil (el porcentaje de niños vacunados), el enfoque de resultados enfatizaría la tasa de mortalidad infantil. Sin embargo, la relación entre gasto público y productos es mucho más directa y fácil de medir que entre gasto y resultados, debido a que es difícil discernir entre el impacto de las políticas económicas y el de otros factores que afectan las condiciones económicas y sociales.

De otro lado, en la literatura sobre gestión del gasto público (PEM, por sus siglas en inglés), se diferencia entre eficiencia asignativa y eficiencia operativa. La primera se refiere a si los recursos públicos se asignan con base en los objetivos prioritarios que se desean alcanzar como país. La segunda se refiere a si, una vez asignados los recursos, estos se utilizan con el propósito de alcanzar los mejores resultados y/o de reducir los costos de producir bienes y servicios públicos.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Véanse el capítulo 2, Campos y Pradhan (1996), Schick (1998) y PEFA (2005).

Independientemente del enfoque que se adopte, el análisis de la eficiencia del gasto público requiere vincular el nivel del gasto (el monto total de recursos) con lo obtenido a partir de él. Esto permite determinar si el gobierno debería obtener más dado su nivel de gasto, o si debería gastar menos dados los productos y/o resultados obtenidos. En consecuencia, se requiere construir indicadores para los productos y resultados del sector público, y relacionarlos con las categorías de gasto público relevantes.

Pese a la importancia de la eficiencia del gasto público –la cual es ampliamente reconocida en círculos académicos y políticos, y en el seno de las organizaciones internacionales y nacionales de desarrollo–, existen pocos estudios que abordan esta problemática desde una perspectiva internacional o regional. La mayoría de investigaciones sobre el tema son de carácter nacional, como los *Public Expenditure Review* (PER) elaborados durante los últimos años por el Banco Mundial en un amplio número de países.

Aunque los estudios nacionales contienen información valiosa, la perspectiva regional permite hacer comparaciones entre países con un nivel similar de desarrollo, a fin de identificar las fortalezas y debilidades relativas de cada uno y extraer las lecciones correspondientes. Este capítulo realiza un análisis de la eficiencia del gasto público en los países centroamericanos y República Dominicana en el contexto de los países de América Latina. Para esto se utiliza una metodología similar a la aplicada por Afonso, Schuknecht y Tanzi (2005) a 23 países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

La siguiente sección discute las funciones del Estado y construye índices de desempeño del sector público (IDSP) para 19 países de América Latina y el Caribe. En la tercera sección se examinan los niveles de gasto público total, social, en educación y en salud, y se construyen indicadores para cada una de estas categorías de gasto. La cuarta sección relaciona los IDSP con las diferentes categorías de erogaciones gubernamentales con el fin de derivar índices de eficiencia agregada del gasto público, al combinar eficiencia asignativa con eficiencia operativa. La quinta sección utiliza los IDSP y los niveles de gasto público para derivar una “frontera de posibilidades de producción” para los 19 países utilizando el enfoque de Free Disposable Hull (FDH). Esto permite derivar dos indicadores adicionales de eficiencia del gasto público que son complementarios entre sí: el índice de eficiencia-insumos y el índice de eficiencia-resultados. Las últimas dos secciones presentan la síntesis de los resultados y las conclusiones.

## **El desempeño del sector público**

El análisis de la eficiencia del gasto público requiere como primer paso la identificación de las responsabilidades del Estado, y la medición de su desempeño en estas áreas. Determinar las funciones que el Estado debe cumplir en la sociedad y los objetivos que este debería alcanzar no es tarea fácil. El tema es controversial, debido a las distintas visiones que hay al respecto,

desde posiciones que abogan por la existencia de un Estado mínimo encargado de desempeñar funciones básicas tales como la seguridad ciudadana y la administración de justicia, hasta posiciones que apoyan una participación activa del Estado en la economía, como en la provisión de bienes y servicios privados a través de empresas públicas. Entre estas dos visiones existe una amplia variedad de posiciones intermedias.<sup>2</sup>

Más allá de discusiones conceptuales acerca del rol del Estado en el proceso de desarrollo, tradicionalmente se aceptan tres ámbitos de competencia del sector público: la equidad distributiva, la estabilidad macroeconómica y la eficiencia en la asignación de recursos productivos. Estas tres funciones *musgravianas* del sector público (Musgrave, 1959) son de carácter general, independientemente del nivel de desarrollo de los países.

El desempeño del sector público en promover la equidad y la estabilidad se mide directamente a través de variables tales como el coeficiente de Gini de la concentración del ingreso y la tasa de inflación, respectivamente. Otra variable relevante con relación a la estabilidad macroeconómica es el coeficiente de variación de la tasa de crecimiento del producto. En cuanto a la eficiencia en la asignación de recursos, la actuación del gobierno se mide indirectamente a través de indicadores relacionados con el desempeño económico, tales como la tasa de crecimiento, el producto por habitante y la tasa de desempleo.

Adicionalmente, existen otros ámbitos de actuación del sector público, que tienen relación con el desarrollo humano, como son la educación y la salud de la población. De hecho, estas son dos de las tres dimensiones que toma en cuenta el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para la construcción del índice de desarrollo humano (IDH). Con relación a la educación, las variables consideradas por el PNUD son la tasa de alfabetización de la población adulta (con una ponderación de 2/3) y la tasa bruta de matrícula combinada en los tres niveles de enseñanza (con una ponderación de 1/3). En cuanto a la salud, considera la expectativa de vida al nacer. El tercer elemento en la construcción del IDH es el PIB por habitante, que en este capítulo se incluye como uno de los indicadores del desempeño económico de los países.

Durante los últimos años, la calidad de las instituciones (Burki y Perry, 1998; Knack y Keefer, 1995; Rodrik, 2003; Agosin, Machado y Nazal, 2004) ha tenido un papel destacado en el proceso de desarrollo de los países. Esto incluye tanto instituciones formales como informales, y abarca aspectos como el imperio de la ley, el control de la corrupción y la calidad de la regulación. El papel del Estado en el desarrollo institucional de los países es evidente, por lo que también es un elemento que debe ser tomado en cuenta a la hora de evaluar el desempeño del sector público.

Finalmente, una responsabilidad central del Estado en los países en desarrollo es el de la lucha contra la pobreza. Este objetivo ha estado presente en los sucesivos gobiernos, los cuales tienden a poner la lucha contra la pobreza en el eje de sus respectivos programas.

<sup>2</sup> En el capítulo 1 se presenta una discusión acerca de las funciones del Estado en una economía de mercado.

Más aún, en varios países de la región existen amplios consensos sociales y políticos en torno al objetivo de aliviar la pobreza, tales como la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) en Honduras, la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (ERCERP) en Nicaragua, y los Acuerdos de Paz y el Pacto Fiscal en Guatemala.<sup>3</sup> En consecuencia, la reducción de la pobreza es otra dimensión donde el desempeño del sector público debe ser evaluado.

En síntesis, se consideran siete áreas en las que el gobierno tiene la responsabilidad de incidir, y donde, por tanto, su desempeño debe ser evaluado. Estas son la equidad distributiva, la estabilidad macroeconómica, el desempeño económico, la educación, la salud, la calidad institucional y la pobreza. Estos son los mismos ámbitos considerados por Afonso, Schuknecht y Tanzi (2005), excepto por el último, lo cual es esperable si se tiene en cuenta que en ese estudio se analizan los países desarrollados miembros de la OCDE, donde la pobreza es mínima o inexistente. En contraste, como este capítulo analiza países de América Latina y del Caribe, el éxito o fracaso relativo de estos países en su combate contra la pobreza, como dimensión del desempeño del sector público, es ineludible.<sup>4</sup>

En cada caso, se consideran indicadores económicos, sociales o institucionales, relevantes para construir los IDSP, los cuales son normalizados de modo que al valor promedio de los 19 países se le asigna el valor de uno. En el caso de variables donde un menor valor indica un mejor desempeño –como por ejemplo, la tasa de desempleo– se toma el valor inverso. En la mayoría de los casos se considera el valor del indicador en 2004. En algunas variables que son muy fluctuantes, como la tasa de crecimiento del PIB, se toma el promedio del periodo 1990-2003.

Para evaluar el desempeño del sector público en cuanto a la equidad distributiva, se utiliza el coeficiente de Gini de la concentración del ingreso en 2004. El cuadro 5.1 muestra estos valores y los correspondientes IDSP. Como se observa, el país de mejor desempeño es Nicaragua, que muestra el menor coeficiente de Gini de los 19 países considerados (43,1%). En contraste, los países más desiguales de los ocho bajo análisis son Guatemala y Panamá, que ocupan los lugares doce y trece en el cuadro general, respectivamente. Los demás países se ubican en una posición intermedia. La fuente no tiene información sobre Belice.

---

<sup>3</sup> Sobre la ERP en Honduras, véase Bolaños y Delgado (2006); sobre la ERCERP en Nicaragua, véase Bolaños (2006); y sobre el Pacto Fiscal en Guatemala, véase Vergara y Lavarreda (2006).

<sup>4</sup> La séptima área considerada por Afonso, Schuknecht y Tanzi (2005) es la calidad de la infraestructura vial y de comunicaciones. No se ha considerado este aspecto debido a la carencia de información para los países latinoamericanos.



**Cuadro 5.1. IDSP en equidad distributiva y estabilidad macroeconómica**

|                      | Coef. de Gini<br>2004 <sup>a</sup> | IDSP Equi.  | Ubicac.   | Coef.<br>de variación<br>tasa de crec.<br>1990-2003 <sup>b</sup> | Tasa de<br>inflación<br>1990-2003 <sup>c</sup> | IDSP<br>Estab. | Ubicac.   |
|----------------------|------------------------------------|-------------|-----------|--|--|----------------|-----------|
| Argentina            | 52,8                               | 0,99        | 8         | 14,3   | 171,4  | 0,10           | 18        |
| <b>Belice</b>        | --                                 | --          | --        | <b>3,0</b>   | <b>2,0</b>                                     | <b>1,12</b>    | <b>5</b>  |
| Bolivia              | 60,1                               | 0,87        | 18        | 0,7  | 7,9  | 2,19           | 2         |
| Brasil               | 58,0                               | 0,91        | 16        | 2,8  | 565,1  | 0,48           | 13        |
| Chile                | 57,1                               | 0,92        | 14        | 1,9  | 8,8  | 0,84           | 7         |
| Colombia             | 58,6                               | 0,90        | 17        | 2,5  | 17,3   | 0,61           | 11        |
| <b>Costa Rica</b>    | <b>49,9</b>                        | <b>1,05</b> | <b>5</b>  | <b>1,6</b>   | <b>14,8</b>                                    | <b>0,94</b>    | <b>6</b>  |
| Ecuador              | 53,5                               | 0,98        | 9         | 3,5  | 36,5   | 0,42           | 15        |
| <b>El Salvador</b>   | <b>52,4</b>                        | <b>1,00</b> | <b>7</b>  | <b>1,2</b>   | <b>8,0</b>                                     | <b>1,30</b>    | <b>4</b>  |
| <b>Guatemala</b>     | <b>55,1</b>                        | <b>0,95</b> | <b>12</b> | <b>0,3</b>   | <b>12,1</b>                                    | <b>5,16</b>    | <b>1</b>  |
| <b>Honduras</b>      | <b>53,8</b>                        | <b>0,97</b> | <b>10</b> | <b>1,8</b>   | <b>16,1</b>                                    | <b>0,81</b>    | <b>8</b>  |
| México               | 49,5                               | 1,06        | 4         | 3,6  | 15,6   | 0,45           | 14        |
| <b>Nicaragua</b>     | <b>43,1</b>                        | <b>1,22</b> | <b>1</b>  | <b>1,9</b>   | <b>704,9</b>                                   | <b>0,69</b>    | <b>10</b> |
| <b>Panamá</b>        | <b>56,5</b>                        | <b>0,93</b> | <b>13</b> | <b>1,6</b>   | <b>1,0</b>                                     | <b>2,12</b>    | <b>3</b>  |
| Paraguay             | 57,8                               | 0,91        | 15        | 2,0  | 14,0   | 0,77           | 9         |
| Perú                 | 54,6                               | 0,96        | 11        | 4,8  | 539,4  | 0,28           | 16        |
| <b>R. Dominicana</b> | <b>51,7</b>                        | <b>1,02</b> | <b>6</b>  | <b>3,1</b>   | <b>16,9</b>                                    | <b>0,50</b>    | <b>12</b> |
| Uruguay              | 44,9                               | 1,17        | 3         | 15,4   | 36,0   | 0,12           | 17        |
| Venezuela            | 44,1                               | 1,19        | 2         | 29,2   | 38,6   | 0,08           | 19        |
| <b>Promedio</b>      | <b>53,0</b>                        | <b>1,00</b> |           | <b>5,0</b>   | <b>117,2</b>                                   | <b>1,00</b>    |           |
| Valor máximo         | 60,1                               | 1,22        |           | 29,2   | 704,9  | 5,16           |           |
| Valor mínimo         | 43,1                               | 0,87        |           | 0,3  | 1,0  | 0,08           |           |

Fuente: Banco Mundial, *World Development Indicators*, versión electrónica; y cálculos del autor.

<sup>a</sup> O último dato disponible en la fuente. Las cifras están expresadas en porcentajes.

<sup>b</sup> Coeficiente de variación de la tasa de crecimiento del PIB en dólares a precios constantes de 2000. En porcentajes.

<sup>c</sup> Cambio porcentual en el índice de precios al consumidor.

En cuanto a la estabilidad macroeconómica, el cuadro 5.1 muestra el coeficiente de variación de la tasa de crecimiento del PIB, así como la tasa de inflación promedio en el periodo 1990-2003. Dado que se utilizan ponderaciones iguales para estas dos variables, varios de los países analizados ocupan los primeros lugares entre los 19 países consignados. Cinco se ubican entre los seis países de mejor desempeño en estabilidad macroeconómica: Guatemala (lugar 1), Panamá (3), El Salvador (4), Belice (5) y Costa Rica (6). El país de inferior calificación en este aspecto es República Dominicana, que ocupa el decimosegundo lugar en el cuadro general.

El cuadro 5.2 muestra el IDSP en desempeño económico. En esta área se considera la tasa de crecimiento y la tasa de desempleo promedio en el periodo 1990-2003, así como el PIB por habitante en dólares de igual poder de compra observado en 2004 (a precios constantes de 2000). A cada variable se le asigna una ponderación igual.

**Cuadro 5.2. IDSP en desempeño económico**

|                      | Tasa de crecimiento del PIB 1990-2003 <sup>a</sup> | Tasa de desempleo 1990-2003 <sup>b</sup> | PIB por habitante 2004 <sup>c</sup> | IDSP Des. Ec. | Ubicación |
|----------------------|--|--|-------------------------------------|---------------|-----------|
| Argentina            | 3,3  | 12,5                                     | 12.222                              | 1,01          | 9         |
| <b>Belice</b>        | <b>5,8</b>   | <b>11,8</b>                              | <b>6.201</b>                        | <b>1,31</b>   | <b>2</b>  |
| Bolivia              | 3,4  | 4,9                                      | 2.499                               | 0,95          | 11        |
| Brasil               | 2,5  | 7,6                                      | 7.531                               | 0,88          | 14        |
| Chile                | 5,7  | 6,3                                      | 9.994                               | 1,33          | 1         |
| Colombia             | 2,6  | 12,8                                     | 6.669                               | 0,88          | 15        |
| <b>Costa Rica</b>    | <b>4,8</b>   | <b>5,3</b>                               | <b>8.714</b>                        | <b>1,20</b>   | <b>3</b>  |
| Ecuador              | 2,6  | 9,2                                      | 3.643                               | 0,84          | 16        |
| <b>El Salvador</b>   | <b>3,8</b>   | <b>7,6</b>                               | <b>4.633</b>                        | <b>1,03</b>   | <b>8</b>  |
| <b>Guatemala</b>     | <b>3,6</b>   | <b>2,5</b>                               | <b>3.964</b>                        | <b>1,03</b>   | <b>7</b>  |
| <b>Honduras</b>      | <b>3,3</b>   | <b>4,1</b>                               | <b>2.644</b>                        | <b>0,94</b>   | <b>12</b> |
| México               | 2,9  | 3,2                                      | 9.010                               | 0,97          | 10        |
| <b>Nicaragua</b>     | <b>3,2</b>   | <b>12,5</b>                              | <b>3.340</b>                        | <b>0,92</b>   | <b>13</b> |
| <b>Panamá</b>        | <b>4,6</b>   | <b>14,0</b>                              | <b>6.689</b>                        | <b>1,14</b>   | <b>5</b>  |
| Paraguay             | 1,9  | 6,0                                      | 4.423                               | 0,77          | 18        |
| Perú                 | 3,8  | 8,2                                      | 5.219                               | 1,03          | 6         |
| <b>R. Dominicana</b> | <b>4,9</b>   | <b>16,6</b>                              | <b>6.846</b>                        | <b>1,19</b>   | <b>4</b>  |
| Uruguay              | 2,1  | 11,5                                     | 8.658                               | 0,82          | 17        |
| Venezuela            | 1,7  | 11,6                                     | 5.554                               | 0,74          | 19        |
| <b>Promedio</b>      | <b>3,5</b>   | <b>8,9</b>                               | <b>6.234</b>                        | <b>1,00</b>   |           |
| Valor máximo         | 5,8  | 16,6                                     | 12.222                              | 1,33          |           |
| Valor mínimo         | 1,7  | 2,5                                      | 2.499                               | 0,74          |           |

Fuente: Banco Mundial, *World Development Indicators*, versión electrónica; y cálculos del autor.

<sup>a</sup> En dólares de igual poder de compra a precios constantes de 2000. En porcentajes.

<sup>b</sup> Porcentaje de la fuerza de trabajo.

<sup>c</sup> En dólares de igual poder de compra a precios constantes de 2000.

Como se observa, del grupo de países analizados, el que mejor desempeño económico presenta es Belice, que se ubica en el segundo lugar entre los 19 países considerados, superado sólo por Chile. En este resultado influye su alta tasa de crecimiento anual, la mayor del período (5,8%). Costa Rica se ubica en tercer lugar, combinando buenos indicadores en las tres variables consideradas. En seguida se encuentran República Dominicana y Panamá, donde sus altas tasas de crecimiento más que compensan sus elevadas tasas de desempleo. Más atrás están Guatemala y El Salvador, cuyo lugar se ve perjudicado por su bajo nivel de PIB por habitante, bastante inferior al promedio de los 19 países.<sup>5</sup> Finalmente, Honduras y Nicaragua muestran las posiciones más bajas, con desempeños inferiores al promedio en las tres variables.

El IDSP en educación resulta de la combinación de la tasa de alfabetización y la tasa neta de matrícula en educación primaria. El cuadro 5.3 muestra los valores correspon-

<sup>5</sup> Aunque Guatemala muestra la menor tasa de desempleo promedio (2,5%).

dientes para el índice. Como se observa, se destaca la ubicación de Panamá, que ocupa el segundo lugar entre los 19 países consignados, con una tasa neta de matrícula en educación primaria cercana al 100%. En contraste, los últimos cinco lugares son ocupados por República Dominicana, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Guatemala, que reportan tasas de alfabetización y de matrícula primaria neta inferiores al promedio. Este último país muestra la menor tasa de alfabetización de la población mayor de 15 años de todos los países considerados (69,1%).

**Cuadro 5.3. IDSP en educación y salud, 2004**

|                    | Tasa de alfabet. <sup>a</sup> | Tasa de matrícula primaria neta <sup>b</sup> | IDSP Educ.  | Ubic.     | Esperanza de vida al nacer <sup>c</sup> | Tasa de mortalid. infantil <sup>d</sup> | IDSP Salud  | Ubic.     |
|--------------------|-------------------------------|--|-------------|-----------|---|---|-------------|-----------|
| Argentina          | 97,2                          | 99,0   | 1,09        | 1         | 76,6                                    | 16,2                                    | 1,03        | 6         |
| <b>Belice</b>      | <b>76,9</b>                   | <b>99,4</b>                                  | <b>0,98</b> | <b>13</b> | <b>71,9</b>                             | <b>32,4</b>                             | <b>1,00</b> | <b>10</b> |
| Bolivia            | 86,7                          | 95,3   | 1,01        | 10        | 64,5                                    | 54,0                                    | 0,89        | 19        |
| Brasil             | 88,6                          | 97,3   | 1,03        | 8         | 70,9                                    | 31,8                                    | 0,98        | 13        |
| Chile              | 95,7                          | 85,9   | 1,01        | 11        | 78,0                                    | 7,6                                     | 1,08        | 2         |
| Colombia           | 92,8                          | 83,2   | 0,98        | 14        | 72,6                                    | 17,5                                    | 1,01        | 9         |
| <b>Costa Rica</b>  | <b>94,9</b>                   | <b>91,8</b>                                  | <b>1,04</b> | <b>7</b>  | <b>78,7</b>                             | <b>11,3</b>                             | <b>1,09</b> | <b>1</b>  |
| Ecuador            | 91,0                          | 99,5   | 1,06        | 4         | 74,5                                    | 23,0                                    | 1,03        | 7         |
| <b>El Salvador</b> | <b>79,7</b>                   | <b>90,9</b>                                  | <b>0,95</b> | <b>17</b> | <b>71,1</b>                             | <b>24,2</b>                             | <b>0,98</b> | <b>12</b> |
| <b>Guatemala</b>   | <b>69,1</b>                   | <b>93,0</b>                                  | <b>0,90</b> | <b>19</b> | <b>67,6</b>                             | <b>33,4</b>                             | <b>0,94</b> | <b>18</b> |
| <b>Honduras</b>    | <b>80,0</b>                   | <b>90,7</b>                                  | <b>0,95</b> | <b>16</b> | <b>68,2</b>                             | <b>31,4</b>                             | <b>0,95</b> | <b>16</b> |
| México             | 91,0                          | 100,0  | 1,06        | 3         | 75,1                                    | 22,6                                    | 1,04        | 4         |
| <b>Nicaragua</b>   | <b>76,7</b>                   | <b>88,0</b>                                  | <b>0,91</b> | <b>18</b> | <b>70,1</b>                             | <b>30,8</b>                             | <b>0,97</b> | <b>15</b> |
| <b>Panamá</b>      | <b>91,9</b>                   | <b>99,8</b>                                  | <b>1,06</b> | <b>2</b>  | <b>75,1</b>                             | <b>18,8</b>                             | <b>1,04</b> | <b>5</b>  |
| Paraguay           | 91,6                          | 89,3   | 1,00        | 12        | 71,2                                    | 20,6                                    | 0,99        | 11        |
| Perú               | 87,7                          | 99,7   | 1,04        | 6         | 70,4                                    | 24,2                                    | 0,98        | 14        |
| <b>R. Domin.</b>   | <b>87,0</b>                   | <b>86,0</b>                                  | <b>0,96</b> | <b>15</b> | <b>67,8</b>                             | <b>27,4</b>                             | <b>0,94</b> | <b>17</b> |
| Uruguay            | 97,7                          | 90,4   | 1,04        | 5         | 75,2                                    | 15,0                                    | 1,04        | 3         |
| Venezuela          | 93,0                          | 92,1   | 1,03        | 9         | 73,7                                    | 16,0                                    | 1,02        | 8         |
| <b>Promedio</b>    | <b>87,9</b>                   | <b>93,2</b>                                  | <b>1,00</b> |           | <b>72,2</b>                             | <b>24,1</b>                             | <b>1,00</b> |           |
| V. máximo          | 97,7                          | 100,0  | 1,09        |           | 78,7                                    | 54,0                                    | 1,09        |           |
| V. mínimo          | 69,1                          | 83,2   | 0,90        |           | 64,5                                    | 7,6                                     | 0,89        |           |

Fuente: Banco Mundial, *World Development Indicators*, versión electrónica; y cálculos del autor.

<sup>a</sup> Porcentaje de personas de 15 y más años de edad.

<sup>b</sup> Porcentaje de niños en edad de cursar ese nivel educativo.

<sup>c</sup> Años.

<sup>d</sup> Por cada mil nacidos vivos.

Con relación a la salud, el cuadro 5.3 muestra el buen desempeño de Costa Rica, que lidera la lista de 19 países, con la mayor esperanza de vida al nacer (78,7 años). Panamá ocupa el quinto lugar, con mejores tasas que el promedio tanto en esperanza de vida como

en mortalidad infantil. De los países bajo análisis, las últimas ubicaciones corresponden a Nicaragua (lugar 15), Honduras (16), República Dominicana (17) y Guatemala (18). Con excepción de Bolivia, que se ubica en el último lugar, las mayores tasas de mortalidad infantil se registran en Guatemala (33,4 por cada mil nacidos vivos), Belice (32,4) Honduras (31,4) y Nicaragua (30,8).

El desempeño del sector público en cuanto a la calidad institucional se presenta en el cuadro 5.4. En este caso, el IDSP se basa en el índice de gobernabilidad desarrollado por Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2006), el cual considera aspectos tales como el imperio de la ley, la calidad de la regulación, la efectividad del gobierno, el control de la corrupción, la rendición de cuentas y la estabilidad política.

**Cuadro 5.4. IDSP en calidad institucional y pobreza**

|                      | Índice de<br>KKZL 2004 <sup>a</sup> | IDSP Calidad<br>institucional <sup>b</sup> | Ubicación | Pobreza<br>2003 <sup>c</sup> | IDSP Pobreza | Ubicación |
|----------------------|-------------------------------------|--|-----------|------------------------------|--------------|-----------|
| Argentina            | -0,34                               | 0,76                                       | 11        | 14,3                         | 1,29         | 4         |
| <b>Belice</b>        | <b>0,37</b>                         | <b>1,62</b>                                | <b>4</b>  | --                           | --           | --        |
| Bolivia              | -0,43                               | 0,66                                       | 13        | 34,3                         | 0,54         | 12        |
| Brasil               | 0,01                                | 1,19                                       | 7         | 22,4                         | 0,82         | 6         |
| Chile                | 1,25                                | 2,69                                       | 1         | 9,6                          | 1,92         | 3         |
| Colombia             | -0,55                               | 0,50                                       | 15        | 22,6                         | 0,82         | 7         |
| <b>Costa Rica</b>    | <b>0,77</b>                         | <b>2,10</b>                                | <b>2</b>  | <b>9,5</b>                   | <b>1,94</b>  | <b>2</b>  |
| Ecuador              | -0,65                               | 0,38                                       | 17        | 40,8                         | 0,45         | 15        |
| <b>El Salvador</b>   | <b>-0,06</b>                        | <b>1,10</b>                                | <b>8</b>  | <b>58,0</b>                  | <b>0,32</b>  | <b>17</b> |
| <b>Guatemala</b>     | <b>-0,65</b>                        | <b>0,39</b>                                | <b>16</b> | <b>37,4</b>                  | <b>0,49</b>  | <b>13</b> |
| <b>Honduras</b>      | <b>-0,51</b>                        | <b>0,56</b>                                | <b>14</b> | <b>44,0</b>                  | <b>0,42</b>  | <b>16</b> |
| México               | 0,04                                | 1,22                                       | 6         | 26,3                         | 0,70         | 8         |
| <b>Nicaragua</b>     | <b>-0,32</b>                        | <b>0,78</b>                                | <b>10</b> | <b>79,9</b>                  | <b>0,23</b>  | <b>18</b> |
| <b>Panamá</b>        | <b>0,16</b>                         | <b>1,37</b>                                | <b>5</b>  | <b>17,6</b>                  | <b>1,05</b>  | <b>5</b>  |
| Paraguay             | -0,78                               | 0,22                                       | 18        | 33,2                         | 0,56         | 11        |
| Perú                 | -0,35                               | 0,75                                       | 12        | 37,7                         | 0,49         | 14        |
| <b>R. Dominicana</b> | <b>-0,25</b>                        | <b>0,87</b>                                | <b>9</b>  | <b>28,6</b>                  | <b>0,65</b>  | <b>9</b>  |
| Uruguay              | 0,54                                | 1,83                                       | 3         | 3,9                          | 4,73         | 1         |
| Venezuela            | -0,97                               | 0,00                                       | 19        | 32,0                         | 0,58         | 10        |
| <b>Promedio</b>      | <b>-0,14</b>                        | <b>1,00</b>                                |           | <b>30,7</b>                  | <b>1,00</b>  |           |
| Valor máximo         | 1,25                                | 2,69                                       |           | 79,9                         | 4,73         |           |
| Valor mínimo         | -0,97                               | 0,00                                       |           | 3,9                          | 0,23         |           |

Fuente: Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2006), PNUD (2005), y cálculos del autor.

<sup>a</sup> Promedio simple de los índices de rendición de cuentas, estabilidad política, efectividad del gobierno, calidad de la regulación, imperio de la ley y control de la corrupción.

<sup>b</sup> Las cifras fueron normalizadas para que el valor mínimo tome el valor de cero.

<sup>c</sup> Porcentaje de la población que vive con menos de US\$2 por día. La cifra corresponde al último dato disponible en la fuente.

En cuanto a la calidad institucional, el país mejor ubicado entre los ocho bajo análisis es Costa Rica, que ocupa el segundo lugar entre los 19 países consignados, superado sólo por

Chile. Le siguen Belice y Panamá, en el cuarto y quinto puesto, respectivamente. En posiciones intermedias se ubican El Salvador (lugar 8), República Dominicana (9) y Nicaragua (10). Finalmente, Honduras y Guatemala se ubican en el tercio inferior de los países considerados.

El cuadro 5.4 también presenta el IDSP en el área de pobreza. Nuevamente, el mejor desempeño de los ocho países analizados es el registrado por Costa Rica, que ocupa el segundo lugar en el cuadro general, superado esta vez sólo por Uruguay. Le siguen Panamá y República Dominicana en las posiciones quinta y novena, respectivamente, con niveles de pobreza inferiores al promedio (30,7%). Los países con los desempeños menos favorables son Guatemala (lugar 13), y Honduras, El Salvador y Nicaragua que registran las mayores tasas de pobreza de los 19 países reportados (44%, 58% y 79,9%, respectivamente).

Con base en los IDSP desarrollados, se calcula el IDSP general como el promedio de los siete índices. Para que cada uno de los aspectos considerados tenga igual ponderación, los IDSP presentados en los cuadros 5.1 a 5.4 se normalizan de tal manera que el valor máximo toma el valor de uno y el mínimo de cero.<sup>6</sup> A continuación, y para facilitar la comparación del índice general con los otros IDSP, se hace un nuevo ajuste de los índices resultantes, asignándole el valor de uno al promedio de la muestra. El cuadro 5.5 presenta cada uno de los siete índices de desempeño y el IDSP general.

**Cuadro 5.5. Índices de desempeño del sector público**

|                    | Equi. dist. | Estab. macroec. | Desemp. económ. | Educ.       | Salud       | Calidad instituc. | Pobreza     | IDSP General <sup>a</sup> |
|--------------------|-------------|-----------------|-----------------|-------------|-------------|-------------------|-------------|---------------------------|
| Argentina          | 0,99        | 0,10            | 1,01            | 1,09        | 1,03        | 0,76              | 1,29        | 1,15                      |
| <b>Belice</b>      | --          | <b>1,12</b>     | <b>1,31</b>     | <b>0,98</b> | <b>1,00</b> | <b>1,62</b>       | ..          | <b>1,43 (4)</b>           |
| Bolivia            | 0,87        | 2,19            | 0,95            | 1,01        | 0,89        | 0,66              | 0,54        | 0,63                      |
| Brasil             | 0,91        | 0,48            | 0,88            | 1,03        | 0,98        | 1,19              | 0,82        | 0,80                      |
| Chile              | 0,92        | 0,84            | 1,33            | 1,01        | 1,08        | 2,69              | 1,92        | 1,57                      |
| Colombia           | 0,90        | 0,61            | 0,88            | 0,98        | 1,01        | 0,50              | 0,82        | 0,64                      |
| <b>Costa Rica</b>  | <b>1,05</b> | <b>0,94</b>     | <b>1,20</b>     | <b>1,04</b> | <b>1,09</b> | <b>2,10</b>       | <b>1,94</b> | <b>1,64 (1)</b>           |
| Ecuador            | 0,98        | 0,42            | 0,84            | 1,06        | 1,03        | 0,38              | 0,45        | 0,86                      |
| <b>El Salvador</b> | <b>1,00</b> | <b>1,30</b>     | <b>1,03</b>     | <b>0,95</b> | <b>0,98</b> | <b>1,10</b>       | <b>0,32</b> | <b>0,84 (11)</b>          |
| <b>Guatemala</b>   | <b>0,95</b> | <b>5,16</b>     | <b>1,03</b>     | <b>0,90</b> | <b>0,94</b> | <b>0,39</b>       | <b>0,49</b> | <b>0,80 (14)</b>          |
| <b>Honduras</b>    | <b>0,97</b> | <b>0,81</b>     | <b>0,94</b>     | <b>0,95</b> | <b>0,95</b> | <b>0,56</b>       | <b>0,42</b> | <b>0,58 (18)</b>          |
| México             | 1,06        | 0,45            | 0,97            | 1,06        | 1,04        | 1,22              | 0,70        | 1,19                      |
| <b>Nicaragua</b>   | <b>1,22</b> | <b>0,69</b>     | <b>0,92</b>     | <b>0,91</b> | <b>0,97</b> | <b>0,78</b>       | <b>0,23</b> | <b>0,82 (13)</b>          |
| <b>Panamá</b>      | <b>0,93</b> | <b>2,12</b>     | <b>1,14</b>     | <b>1,06</b> | <b>1,04</b> | <b>1,37</b>       | <b>1,05</b> | <b>1,34 (5)</b>           |
| Paraguay           | 0,91        | 0,77            | 0,77            | 1,00        | 0,99        | 0,22              | 0,56        | 0,55                      |
| Perú               | 0,96        | 0,28            | 1,03            | 1,04        | 0,98        | 0,75              | 0,49        | 0,86                      |
| <b>R. Domin.</b>   | <b>1,02</b> | <b>0,50</b>     | <b>1,19</b>     | <b>0,96</b> | <b>0,94</b> | <b>0,87</b>       | <b>0,65</b> | <b>0,84 (12)</b>          |
| Uruguay            | 1,17        | 0,12            | 0,82            | 1,04        | 1,04        | 1,83              | 4,73        | 1,58                      |

(continúa en la página siguiente)

<sup>6</sup> La fórmula utilizada es  $\frac{OBS - MIN}{MAX - MIN}$ , donde OBS es el valor observado, MIN es el valor mínimo y MAX el valor máximo.

**Cuadro 5.5. Índices de desempeño del sector público**

|                 | Equi.<br>dist. | Estab.<br>macroec. | Desemp.<br>económ. | Educ.       | Salud       | Calidad<br>instituc. | Pobreza     | IDSP<br>General <sup>a</sup> |
|-----------------|----------------|--------------------|--------------------|-------------|-------------|----------------------|-------------|------------------------------|
| Venezuela       | 1,19           | 0,08               | 0,74               | 1,03        | 1,02        | 0,00                 | 0,58        | 0,87                         |
| <b>Promedio</b> | <b>1,00</b>    | <b>1,00</b>        | <b>1,00</b>        | <b>1,00</b> | <b>1,00</b> | <b>1,00</b>          | <b>1,00</b> | <b>1,00</b>                  |
| V. máximo       | 1,22           | 5,16               | 1,33               | 1,09        | 1,09        | 2,69                 | 4,73        | 1,64                         |
| V. mínimo       | 0,87           | 0,08               | 0,74               | 0,90        | 0,89        | 0,00                 | 0,23        | 0,55                         |

Fuente: Cuadros 5.1 a 5.4 y cálculos del autor.

<sup>a</sup> Promedio simple de los siete índices. Las cifras entre paréntesis son el lugar que ocupa el país en la clasificación general.

De acuerdo al IDSP general mostrado en la última columna del cuadro 5.5, los países bajo análisis pueden dividirse en cuatro grupos. En el primero, el mejor desempeño del sector público es el registrado por Costa Rica, que ocupa el primer lugar entre los 19 países. Se destacan en este resultado las calificaciones obtenidas por este país en el IDSP en salud, donde ocupa el primer lugar en la clasificación general, y en pobreza y en calidad institucional, donde ocupa el segundo lugar. En desempeño económico también exhibe una ubicación destacada (tercer lugar). La única esfera donde registra un desempeño inferior al promedio, es en estabilidad macroeconómica. Este último resultado está relacionado con la persistencia de la inflación, la cual es reproducida por el régimen cambiario de *crawling-peg* introducido en los años ochenta.<sup>7</sup>

El segundo grupo estaría integrado por Belice y Panamá, que ocupan los lugares cuarto y quinto de la clasificación general, respectivamente. En el primer país, se destaca lo concerniente al desempeño económico, donde alcanza la segunda calificación de los 19 países, y en calidad institucional donde ocupa el cuarto lugar. En contraste, los aspectos donde se observa una debilidad relativa son los de educación y salud, en donde ocupa los lugares 13 y 10, respectivamente. En el caso de Panamá, se ubica entre el segundo y el quinto lugar de la clasificación general en todos los aspectos menos en el de equidad distributiva, donde ocupa el lugar decimotercero.

El Salvador, República Dominicana, Nicaragua y Guatemala, conformarían un tercer grupo según el IDSP general. En la clasificación general ocupan los puestos 11, 12, 13 y 14, respectivamente. El desempeño de El Salvador es particularmente insatisfactorio en pobreza, donde ocupa el penúltimo lugar: sólo supera a Nicaragua. También se observa una debilidad relativa en educación, donde ocupa la decimoséptima ubicación entre los 19 países. En contraste, El Salvador muestra un mejor desempeño en estabilidad macroeconómica al ubicarse en el cuarto lugar en este aspecto. Este buen comportamiento puede deberse en parte a la adopción del dólar estadounidense como moneda de curso legal en 2001.

<sup>7</sup> Sobre la relación entre el régimen cambiario y la dinámica inflacionaria en Costa Rica, véase Montiel (2005). En 2006, el régimen de *crawling-peg* fue abandonado.

En el caso de República Dominicana, su mejor resultado lo alcanza en el área de desempeño económico, donde ocupa el cuarto lugar en el cuadro general. Esto no debería sorprender, dadas las altas tasas de crecimiento económico observadas durante los últimos años, en especial durante la segunda mitad de los años noventa, cuando registró el mejor desempeño de América Latina, y uno de los mejores del mundo (7,8% por año). El otro aspecto donde registra un mejor desempeño que el promedio latinoamericano es el de equidad distributiva. En contraposición, el desempeño dominicano es particularmente insatisfactorio en las áreas de salud y educación, donde se ubica en los puestos 15 y 17 de la clasificación general, respectivamente.

En sintonía con el ya mencionado débil desempeño de Nicaragua en el área de pobreza –donde ocupa el último lugar en el cuadro general–, las otras dos áreas con mayores debilidades son las de educación y salud. En la primera, se ubica en el penúltimo lugar, superando sólo a Guatemala. En la segunda, ocupa el decimoquinto puesto entre los 19 países. Esto no es extraño, ya que la debilidad en los indicadores sociales –junto con un elevado nivel de endeudamiento público– implicó la inclusión de Nicaragua en la Iniciativa para Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC, por sus siglas en inglés). Precisamente, la ERCERP que se encuentra en proceso de implementación en el marco de esta iniciativa, y que es el eje de acción de los últimos gobiernos, establece objetivos concretos en términos del mejoramiento de los indicadores de pobreza, educación y salud. Sorprendentemente, Nicaragua muestra la mejor distribución del ingreso de los 19 países considerados, con lo que ocupa el primer lugar en cuanto al desempeño del sector público en equidad distributiva.

El sólido desempeño del sector público guatemalteco en cuanto a la estabilidad macroeconómica –donde ocupa el primer lugar de la clasificación general– contrasta con las calificaciones alcanzadas en educación, donde ocupa el último lugar, y en salud, donde ocupa la penúltima ubicación entre los 19 países. También se observan debilidades relativas en calidad institucional, pobreza y equidad distributiva, donde el país se ubica en las posiciones 16, 13 y 12, respectivamente. Así como sucedió en Nicaragua con la ERCERP, el débil desempeño en materia de pobreza, educación y salud de Guatemala llevó a considerar estos aspectos como áreas de acción prioritarias en los Acuerdos de Paz que pusieron fin a décadas de conflicto armado interno en 1996, lo cual fue ratificado por el Pacto Fiscal de 2000.

Finalmente, el último grupo de países estaría conformado únicamente por Honduras, que muestra el desempeño más insatisfactorio de los 19 países, con excepción de Paraguay. Nuevamente en este caso, los aspectos más débiles en el desempeño del sector público son los relacionados con los sectores sociales, ocupando el puesto 16 en la clasificación general en las áreas de pobreza, educación y salud. De allí su inclusión, junto con Nicaragua (y Bolivia), en la iniciativa HIPC. El aspecto en el que Honduras muestra un mejor desempeño del sector público es en la estabilidad macroeconómica, donde ocupa el octavo lugar entre los 19 países.

A manera de síntesis, el cuadro 5.6 muestra las debilidades y fortalezas relativas de cada uno de los ocho países bajo análisis. En términos de la eficiencia asignativa en la gestión del gasto público, la última columna muestra las áreas prioritarias a las cuales los países deberían destinar más recursos. En tal sentido, en seis de los ocho países (Belice, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana) se destacan con claridad las áreas de educación y salud como las que requieren mayor atención. Educación también aparece como el área más débil en el desempeño del sector público costarricense. Con respecto a la pobreza, esta aparece como un área que necesita especial atención en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Otras áreas en las cuales se necesita mejorar el desempeño del sector público son la estabilidad macroeconómica en Costa Rica, la calidad institucional en Guatemala y la equidad distributiva en Panamá.

**Cuadro 5.6. Áreas de fortaleza y debilidad relativas en el desempeño del sector público**

|                      | Ubic. IDSP Gral. | Fortalezas <sup>a</sup>   | Debilidades <sup>a</sup>  |
|----------------------|------------------|---|---|
| <b>Belice</b>        | <b>4</b>         | Desempeño económico (2), calidad institucional (4), estabilidad macroeconómica (5).                             | Educación (13), salud (10).   |
| <b>Costa Rica</b>    | <b>1</b>         | Salud (1), calidad institucional (2), pobreza (2), desempeño económico (3).                                     | Educación (7), estabilidad macroeconómica (6).                        |
| <b>El Salvador</b>   | <b>11</b>        | Estabilidad macroeconómica (4).   | Pobreza (17), educación (17), salud (12).                             |
| <b>Guatemala</b>     | <b>14</b>        | Estabilidad macroeconómica (1).   | Educación (19), salud (18), calidad institucional (16), pobreza (13). |
| <b>Honduras</b>      | <b>18</b>        | Estabilidad macroeconómica (8).   | Educación (16), salud (16), pobreza (16).                             |
| <b>Nicaragua</b>     | <b>13</b>        | Equidad distributiva (1).   | Educación (18), pobreza (18), salud (15).                             |
| <b>Panamá</b>        | <b>5</b>         | Educación (2), estabilidad macroeconómica (3), desempeño económico (5), calidad institucional (5), pobreza (5). | Equidad distributiva (13).  |
| <b>R. Dominicana</b> | <b>12</b>        | Desempeño económico (4), equidad distributiva (6).  | Salud (17), educación (15).   |

Fuente: Elaboración propia con base en información de los cuadros 5.1 a 5.5.

<sup>a</sup> El número entre paréntesis corresponde a la ubicación del país en la clasificación general según el IDSP correspondiente.

Desde un punto de vista más positivo, si se pudieran mezclar las áreas de mejor desempeño de los sectores públicos de los ocho países analizados, las mejores prácticas combinarían la equidad distributiva de Nicaragua con la estabilidad macroeconómica de Guatemala y el desempeño económico de Belice. Asimismo, este *benchmark* regional incorporaría el desempeño del sector público costarricense en las áreas de pobreza, salud y calidad institucional. Finalmente, Panamá proveería las mejores prácticas en el área de educación.



## Los niveles de gasto público

En esta sección se analizan los niveles de gasto público en el periodo 1990-2003. El cuadro 5.7 muestra las cifras para el gasto público total y el gasto público social. Las cifras del gasto total corresponden al Gobierno General Consolidado, que incluye al gobierno central (GC) presupuestario, extrapresupuestario y seguridad social, más el gasto de los gobiernos subnacionales (estados y gobiernos locales), según se informa en las Government Finance Statistics (GFS) del Fondo Monetario Internacional (FMI). Las cifras de gasto social provienen del Panorama Social de América Latina de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Estas últimas han sido ajustadas para que sean consistentes con los totales reportados en las GFS.<sup>8</sup> El gasto social incluye el gasto en educación, salud y nutrición, seguridad social, trabajo y asistencia social, vivienda, agua y alcantarillado. Los datos del PIB provienen de las Estadísticas Financieras Internacionales del FMI. Todas las cifras primarias están a precios corrientes en moneda local. De manera similar a la elaboración de los IDSP, los índices de gasto se construyeron normalizando las cifras como porcentaje del PIB de modo que el promedio de los 19 países tomara el valor de uno.

**Cuadro 5.7. Gasto público total y gasto público social, 1990-2003**  
(Porcentaje del PIB)

|                    | Gasto total <sup>a</sup> | Índice      | Ubic.     | Gasto social <sup>b</sup> | Índice      | Ubic.     |
|--------------------|--------------------------|-------------|-----------|---------------------------|-------------|-----------|
| Argentina          | 25,0                     | 1,19        | 3         | 16,1                      | 1,60        | 3         |
| <b>Belice</b>      | <b>20,7</b>              | <b>0,98</b> | <b>9</b>  | <b>12,0</b>               | <b>1,20</b> | <b>6</b>  |
| Bolivia            | 23,3                     | 1,11        | 5         | 7,5                       | 0,75        | 11        |
| Brasil             | 45,5                     | 2,17        | 1         | 25,3                      | 2,52        | 1         |
| Chile              | 20,8                     | 0,99        | 8         | 13,5                      | 1,35        | 4         |
| Colombia           | 18,1                     | 0,86        | 13        | 6,3                       | 0,63        | 14        |
| <b>Costa Rica</b>  | <b>21,8</b>              | <b>1,04</b> | <b>6</b>  | <b>13,1</b>               | <b>1,31</b> | <b>5</b>  |
| Ecuador            | 17,7                     | 0,74        | 15        | 5,3                       | 0,53        | 17        |
| <b>El Salvador</b> | <b>13,8</b>              | <b>0,66</b> | <b>17</b> | <b>5,2</b>                | <b>0,51</b> | <b>18</b> |
| <b>Guatemala</b>   | <b>11,7</b>              | <b>0,56</b> | <b>19</b> | <b>4,9</b>                | <b>0,49</b> | <b>19</b> |
| <b>Honduras</b>    | <b>24,6</b>              | <b>1,17</b> | <b>4</b>  | <b>8,5</b>                | <b>0,85</b> | <b>9</b>  |
| México             | 19,6                     | 0,93        | 12        | 10,5                      | 1,05        | 7         |
| <b>Nicaragua</b>   | <b>20,4</b>              | <b>0,97</b> | <b>10</b> | <b>7,7</b>                | <b>0,77</b> | <b>10</b> |
| <b>Panamá</b>      | <b>21,3</b>              | <b>1,01</b> | <b>7</b>  | <b>9,1</b>                | <b>0,91</b> | <b>8</b>  |
| Paraguay           | 13,5                     | 0,64        | 18        | 5,8                       | 0,57        | 16        |
| Perú               | 17,7                     | 0,84        | 14        | 7,3                       | 0,72        | 13        |

(continúa en la página siguiente)

<sup>8</sup> Además de las diferencias en las fuentes originales, los totales discrepan debido a la utilización de distintos niveles de consolidación del sector público. En las cifras de la CEPAL, estos varían de acuerdo al país; en algunos casos se considera el GC, en otros el GC presupuestario, y en otros el Sector Público No Financiero (SPNF).

**Cuadro 5.7. Gasto público total y gasto público social, 1990-2003 (continuación)**  
(Porcentaje del PIB)

|                      | Gasto total <sup>a</sup> | Índice      | Ubic.     | Gasto social <sup>b</sup> | Índice      | Ubic.     |
|----------------------|--------------------------|-------------|-----------|---------------------------|-------------|-----------|
| <b>R. Dominicana</b> | <b>15,6</b>              | <b>0,74</b> | <b>16</b> | <b>6,2</b>                | <b>0,62</b> | <b>15</b> |
| Uruguay              | 28,2                     | 1,34        | 2         | 18,9                      | 1,88        | 2         |
| Venezuela            | 20,1                     | 0,96        | 11        | 7,4                       | 0,74        | 12        |
| <b>Promedio</b>      | <b>21,0</b>              | <b>1,00</b> |           | <b>10,0</b>               | <b>1,00</b> |           |
| Valor máximo         | 45,5                     | 2,17        |           | 25,3                      | 2,52        |           |
| Valor mínimo         | 11,7                     | 0,56        |           | 4,9                       | 0,49        |           |

Fuente: FMI, *Government Finance Statistics*, versión electrónica; FMI, *International Financial Statistics*, versión electrónica; CEPAL (2006); y cálculos del autor.

<sup>a</sup> Corresponde al Gobierno General Consolidado, e incluye la seguridad social.

<sup>b</sup> Corresponde al gasto público en educación, salud y nutrición, seguridad social, trabajo y asistencia social, vivienda, agua y alcantarillado.

En cuanto al gasto total, de los ocho países bajo análisis, Honduras aparece en la primera ubicación, y cuarta en el conjunto de 19 países (24,6% del PIB). Sin embargo, esta cifra parecería estar distorsionada debido a la subestimación del PIB en las cuentas nacionales hondureñas, de la cual hay claros indicios. Esto tiende a sobrestimar todas las cifras expresadas como porcentaje del producto. Aunque no hay cálculos oficiales al respecto, de manera conservadora esta subestimación sería del orden de 40%, con lo que el gasto total estaría en torno a 17,6% del PIB.<sup>9</sup>

En el otro extremo, Guatemala reporta el menor gasto público de los 19 países considerados (11,7% del PIB). El Salvador y República Dominicana también están entre los países con menor gasto total al ocupar en el cuadro general el decimosexto y decimoséptimo lugar, respectivamente. Los otros países se encuentran en una posición intermedia, con un gasto público que oscila entre 20,4% (Nicaragua) y 21,8% del PIB (Costa Rica).

Este patrón cambia significativamente en lo referente al gasto social, donde Costa Rica y Belice aparecen con los mayores niveles de los ocho países bajo análisis. En la clasificación general se ubican en las posiciones quinta y sexta, con un gasto social equivalente a 13,1% y 12% del PIB, respectivamente. En el caso de Honduras, este país desciende a la novena posición, siendo superado también por Panamá, que ocupa el octavo lugar (9,1% del PIB). Entre los 19 países consignados El Salvador y Guatemala son los países que menos recursos destinan al gasto social; alcanzan niveles de 5,2% y 4,9% del PIB, respectivamente.

El cuadro 5.8 presenta las cifras de gasto público en educación y en salud. En el primer aspecto se destaca Belice, que ocupa el segundo lugar en la clasificación general, superado sólo por Brasil. Le sigue Honduras, que alcanza el tercer lugar (4,7% del PIB). En una posición intermedia se ubican Costa Rica (lugar 6) y Nicaragua (7). En sintonía con lo observado

<sup>9</sup> Esta es la corrección utilizada por Agosin y Machado (2005).

en el gasto social, los países que menos recursos destinan al gasto público en educación son El Salvador y Guatemala (2,1% del PIB). Por su parte, Panamá y República Dominicana gastan algo más en este rubro, alrededor de 2,4% del PIB.

**Cuadro 5.8. Gasto público en educación y en salud, 1990-2003**  
(Porcentaje del PIB)

|                      | Gasto en educación <sup>a</sup> | Índice      | Ubic.     | Gasto en salud <sup>b</sup> | Índice      | Ubic.     |
|----------------------|---------------------------------|-------------|-----------|-----------------------------|-------------|-----------|
| Argentina            | 3,4                             | 1,04        | 8         | 3,7                         | 1,69        | 3         |
| <b>Belice</b>        | <b>4,9</b>                      | <b>1,50</b> | <b>2</b>  | <b>2,5</b>                  | <b>1,14</b> | <b>9</b>  |
| Bolivia              | 4,2                             | 1,29        | 5         | 1,0                         | 0,44        | 17        |
| Brasil               | 5,2                             | 1,61        | 1         | 4,2                         | 1,93        | 1         |
| Chile                | 3,2                             | 0,98        | 9         | 2,5                         | 1,14        | 10        |
| Colombia             | 2,1                             | 0,65        | 17        | 1,7                         | 0,77        | 11        |
| <b>Costa Rica</b>    | <b>3,7</b>                      | <b>1,12</b> | <b>6</b>  | <b>4,0</b>                  | <b>1,81</b> | <b>2</b>  |
| Ecuador              | 2,2                             | 0,68        | 16        | 0,8                         | 0,37        | 19        |
| <b>El Salvador</b>   | <b>2,1</b>                      | <b>0,65</b> | <b>18</b> | <b>1,2</b>                  | <b>0,56</b> | <b>14</b> |
| <b>Guatemala</b>     | <b>2,1</b>                      | <b>0,64</b> | <b>19</b> | <b>1,0</b>                  | <b>0,44</b> | <b>16</b> |
| <b>Honduras</b>      | <b>4,7</b>                      | <b>1,44</b> | <b>3</b>  | <b>2,7</b>                  | <b>1,22</b> | <b>7</b>  |
| México               | 4,5                             | 1,36        | 4         | 2,9                         | 1,32        | 6         |
| <b>Nicaragua</b>     | <b>3,4</b>                      | <b>1,05</b> | <b>7</b>  | <b>2,9</b>                  | <b>1,34</b> | <b>5</b>  |
| <b>Panamá</b>        | <b>2,4</b>                      | <b>0,75</b> | <b>14</b> | <b>3,1</b>                  | <b>1,41</b> | <b>4</b>  |
| Paraguay             | 2,8                             | 0,86        | 11        | 0,8                         | 0,39        | 18        |
| Perú                 | 2,6                             | 0,81        | 13        | 1,5                         | 0,70        | 12        |
| <b>R. Dominicana</b> | <b>2,4</b>                      | <b>0,74</b> | <b>15</b> | <b>1,4</b>                  | <b>0,66</b> | <b>13</b> |
| Uruguay              | 2,8                             | 0,85        | 12        | 2,6                         | 1,17        | 8         |
| Venezuela            | 3,2                             | 0,98        | 10        | 1,1                         | 0,49        | 15        |
| <b>Promedio</b>      | <b>3,3</b>                      | <b>1,00</b> |           | <b>2,2</b>                  | <b>1,00</b> |           |
| Valor máximo         | 5,2                             | 1,61        |           | 4,2                         | 1,93        |           |
| Valor mínimo         | 2,1                             | 0,64        |           | 0,8                         | 0,37        |           |

Fuente: FMI, *Government Finance Statistics*, versión electrónica; FMI, *International Financial Statistics*, versión electrónica; CEPAL (2006); y cálculos del autor.

<sup>a</sup> Corresponde al gasto público en educación, ciencia, tecnología, cultura, religión y recreación.

<sup>b</sup> Corresponde al gasto público en salud y nutrición.

Finalmente, con relación al gasto en salud, se observa que Costa Rica ocupa un lugar destacado, segunda posición entre los 19 países, superado sólo por Brasil. Le siguen Panamá (lugar 4) y Nicaragua (5), con niveles de gasto en salud de 3,1% y 2,9% del PIB, respectivamente. Más atrás se ubican Honduras y Belice, que aún superan el promedio latinoamericano de 2,2% del PIB. Aunque mejoran su ubicación en el cuadro general en comparación con el gasto en educación, República Dominicana, El Salvador y Guatemala nuevamente son, entre los ocho países bajo análisis, los que registran menores niveles de gasto en salud (1,4%, 1,2% y 1% del PIB, respectivamente).

Con el fin de comparar los niveles relativos de gasto social, gasto en educación y gasto en salud con el gasto total, en el cuadro 5.9 se clasifica el gasto público de los ocho países analizados en alto o bajo, según sea mayor o menor que el promedio de los 19 países, respectivamente. Esto permite determinar la priorización del gasto en los sectores sociales en algunos países. Por ejemplo, si un país presenta un gasto total alto, pero un gasto en educación bajo, entonces se podría decir que no prioriza el gasto en este último rubro. De manera análoga, si un país registra un gasto total bajo, pero un gasto en salud alto, se diría que prioriza este último.

**Cuadro 5.9. Clasificación del gasto público según el promedio de América Latina, 1990-2003<sup>a</sup>**

|                                | <b>Gasto total alto</b> | <b>Gasto total bajo</b> |
|--------------------------------|-------------------------|-------------------------|
| <b>Gasto social alto</b>       | Costa Rica              | Belice                  |
| <b>Gasto social bajo</b>       | Honduras                | El Salvador             |
|                                | Panamá                  | Guatemala               |
|                                |                         | Nicaragua               |
|                                |                         | República Dominicana    |
| <b>Gasto en educación alto</b> | Costa Rica              | Belice                  |
|                                | Honduras                | Nicaragua               |
| <b>Gasto en educación bajo</b> | Panamá                  | El Salvador             |
|                                |                         | Guatemala               |
|                                |                         | República Dominicana    |
| <b>Gasto en salud alto</b>     | Costa Rica              | Belice                  |
|                                | Honduras                | Nicaragua               |
|                                | Panamá                  |                         |
| <b>Gasto en salud bajo</b>     |                         | El Salvador             |
|                                |                         | Guatemala               |
|                                |                         | República Dominicana    |

*Fuente:* Elaboración propia con base en información de los cuadros 5.7 y 5.8.

<sup>a</sup> El gasto alto (bajo) se define como mayor (menor) que el promedio de los 19 países en la categoría relevante, según la información consignada en los cuadros 5.7 y 5.8.

De los países analizados, sólo Costa Rica, Honduras y Panamá presentan niveles de gasto total altos (superiores al promedio de 19 países). En consecuencia, se esperaría que estos tres países también presentaran niveles altos de gasto social, gasto en educación y gasto en salud. Sin embargo, esto sucede sólo en el primer país. En el caso de Panamá, sus niveles de gasto social y de gasto en educación son bajos, lo mismo sucede con el gasto social de Honduras.

Por tanto, podría decirse que sólo Costa Rica registra niveles de gasto social, en educación y en salud, consistentes con su nivel de gasto total. En tal sentido, no se puede inferir nada acerca de si prioriza el gasto en estas áreas o no. Honduras y Panamá, por el contrario, pese a que registran niveles altos de gasto total, no priorizan la asignación de recursos al gasto social y, en el caso de este último país, tampoco al sector educación.

De otro lado, entre los países con niveles de gasto total bajos (inferiores al promedio de 19 países), se destaca Belice, que destina más recursos que el promedio al gasto social y a los sectores

de educación y salud. Nicaragua, por su parte, presenta resultados mixtos, con un nivel alto de gasto tanto en educación como en salud, pero bajo en lo referente al gasto social agregado. Finalmente, en concordancia con sus bajos niveles de gasto total, El Salvador, Guatemala y República Dominicana presentan niveles de gasto social, en educación y en salud inferiores al promedio.

En resumen, se puede decir que Belice prioriza el gasto social, el gasto en educación y el gasto en salud, mientras que Nicaragua hace lo propio en los últimos dos sectores, más no así a nivel del gasto social agregado. En los casos de El Salvador, Guatemala, y República Dominicana, no se puede inferir nada acerca de la priorización del gasto público a partir de este análisis.

A manera de síntesis, el cuadro 5.10 presenta el diagnóstico general del gasto en los países analizados según la información presentada en el cuadro 5.9.

### Cuadro 5.10. Nivel de gasto público y priorización de las áreas sociales, 1990-2003

|                             |   |
|-----------------------------|---|
| <b>Belice</b>               | Gasto total bajo; prioriza el gasto social, en educación y en salud.        |
| <b>Costa Rica</b>           | Gasto total alto.   |
| <b>El Salvador</b>          | Gasto total bajo.   |
| <b>Guatemala</b>            | Gasto total bajo.   |
| <b>Honduras</b>             | Gasto total alto; no prioriza el gasto social.                              |
| <b>Nicaragua</b>            | Gasto total bajo; prioriza el gasto en educación y en salud.                |
| <b>Panamá</b>               | Gasto total alto; no prioriza ni el gasto social, ni el gasto en educación. |
| <b>República Dominicana</b> | Gasto total bajo.   |

Fuente: Elaboración propia con base en información del cuadro 5.9.

### La eficiencia agregada del gasto público

Con base en los IDSP construidos en la segunda sección, y en los índices de gasto público presentados en los cuadros 5.7 y 5.8, se calculan índices de eficiencia agregada del gasto público (IEAGP) para las cuatro categorías de gasto consideradas: total, social, educación y salud. Los IEAGP resultan de dividir los IDSP entre los índices de gasto relevantes. Para el gasto total, se utiliza el IDSP general presentado en la última columna del cuadro 5.5, mientras que, en el caso del gasto social, se considera el IDSP en pobreza (penúltima columna del cuadro 5.5). Para los gastos en educación y en salud, se utilizan los IDSP correspondientes, que se observan en las columnas cuarta y quinta del cuadro 5.5. El cuadro 5.11 presenta los resultados:

### Cuadro 5.11. Índices de eficiencia agregada del gasto público, 1990-2003

|               | IEAGP Total <sup>a</sup> | Ubic.    | IEAGP Social <sup>b</sup> | Ubic. | IEAGP Educ. <sup>c</sup> | Ubic.     | IEAGP Salud <sup>d</sup> | Ubic.     |
|---------------|--------------------------|----------|---------------------------|-------|--------------------------|-----------|--------------------------|-----------|
| Argentina     | 0,96                     | 12       | 0,81                      | 10    | 1,04                     | 11        | 0,61                     | 17        |
| <b>Belice</b> | <b>1,45</b>              | <b>3</b> | --                        | --    | <b>0,65</b>              | <b>18</b> | <b>0,87</b>              | <b>12</b> |
| Bolivia       | 0,57                     | 17       | 0,72                      | 12    | 0,78                     | 15        | 2,04                     | 5         |
| Brasil        | 0,37                     | 19       | 0,33                      | 17    | 0,64                     | 19        | 0,51                     | 19        |

(continúa en la página siguiente)

**Cuadro 5.11. Índices de eficiencia agregada del gasto público, 1990-2003**

|                            | IEAGP<br>Total <sup>a</sup> | Ubic.     | IEAGP<br>Social <sup>b</sup> | Ubic.     | IEAGP<br>Educ. <sup>c</sup> | Ubic.     | IEAGP<br>Salud <sup>d</sup> | Ubic.     |
|----------------------------|-----------------------------|-----------|------------------------------|-----------|-----------------------------|-----------|-----------------------------|-----------|
| Chile                      | 1,59                        | 1         | 1,43                         | 3         | 1,03                        | 12        | 0,95                        | 10        |
| Colombia                   | 0,74                        | 16        | 1,30                         | 4         | 1,50                        | 2         | 1,32                        | 9         |
| <b>Costa Rica</b>          | <b>1,58</b>                 | <b>2</b>  | <b>1,49</b>                  | <b>2</b>  | <b>0,92</b>                 | <b>13</b> | <b>0,60</b>                 | <b>18</b> |
| Ecuador                    | 1,02                        | 11        | 0,85                         | 9         | 1,54                        | 1         | 2,77                        | 1         |
| <b>El Salvador</b>         | <b>1,28</b>                 | <b>6</b>  | <b>0,62</b>                  | <b>15</b> | <b>1,45</b>                 | <b>3</b>  | <b>1,77</b>                 | <b>6</b>  |
| <b>Guatemala</b>           | <b>1,44</b>                 | <b>4</b>  | <b>1,01</b>                  | <b>7</b>  | <b>1,41</b>                 | <b>5</b>  | <b>2,12</b>                 | <b>3</b>  |
| <b>Honduras</b>            | <b>0,50</b>                 | <b>18</b> | <b>0,49</b>                  | <b>16</b> | <b>0,66</b>                 | <b>17</b> | <b>0,77</b>                 | <b>14</b> |
| México                     | 1,28                        | 7         | 0,67                         | 14        | 0,78                        | 16        | 0,79                        | 13        |
| <b>Nicaragua</b>           | <b>0,85</b>                 | <b>15</b> | <b>0,30</b>                  | <b>18</b> | <b>0,87</b>                 | <b>14</b> | <b>0,72</b>                 | <b>16</b> |
| <b>Panamá</b>              | <b>1,32</b>                 | <b>5</b>  | <b>1,16</b>                  | <b>5</b>  | <b>1,42</b>                 | <b>4</b>  | <b>0,74</b>                 | <b>15</b> |
| Paraguay                   | 0,86                        | 14        | 0,97                         | 8         | 1,17                        | 9         | 2,55                        | 2         |
| Perú                       | 1,02                        | 10        | 0,68                         | 13        | 1,29                        | 7         | 1,39                        | 8         |
| <b>R. Domini-<br/>cana</b> | <b>1,14</b>                 | <b>9</b>  | <b>1,04</b>                  | <b>6</b>  | <b>1,30</b>                 | <b>6</b>  | <b>1,42</b>                 | <b>7</b>  |
| Uruguay                    | 1,18                        | 8         | 2,51                         | 1         | 1,22                        | 8         | 0,89                        | 11        |
| Venezuela                  | 0,91                        | 13        | 0,78                         | 11        | 1,05                        | 10        | 2,10                        | 4         |
| <b>Promedio</b>            | <b>1,06</b>                 |           | <b>0,95</b>                  |           | <b>1,09</b>                 |           | <b>1,31</b>                 |           |
| Valor máximo               | 1,59                        |           | 2,52                         |           | 1,54                        |           | 2,77                        |           |
| Valor mínimo               | 0,37                        |           | 0,30                         |           | 0,64                        |           | 0,51                        |           |

Fuente: Cálculos del autor con base en información de los cuadros 5.5, 5.7 y 5.8.

<sup>a</sup> IDSP general dividido por el índice de gasto público total.

<sup>b</sup> IDSP en pobreza dividido por el índice de gasto público social.

<sup>c</sup> IDSP en educación dividido por el índice de gasto público en educación.

<sup>d</sup> IDSP en salud dividido por el índice de gasto público en salud.

En términos del IEAGP total, la mayoría de los países bajo análisis se ubican en posiciones privilegiadas en el cuadro general. Costa Rica, Belice, Guatemala, Panamá y El Salvador ocupan del segundo al sexto lugar, respectivamente, y son superados solamente por Chile. En contraste, Nicaragua y Honduras se ubican bastante más rezagados, ocupando los puestos 15 y 18, respectivamente. Este último país sólo supera a Brasil en el conjunto de 19 países. Este resultado estaría distorsionado por la subestimación del PIB mencionada. Sin embargo, aun si se toma en cuenta este factor, Honduras sólo asciende a la decimoséptima ubicación, desplazando a Bolivia.<sup>10</sup> Finalmente, República Dominicana se ubica en una posición intermedia, alcanza la novena ubicación en la clasificación general, aunque con un IEAGP total superior al promedio (1,14 y 1,06, respectivamente).

La tercera columna del cuadro 5.11 presenta el IEAGP social. En este aspecto, nuevamente se destaca Costa Rica, que alcanza el segundo lugar de la clasificación general, superado

<sup>10</sup> El IEAGP total de Honduras sube de 0,49 a 0,70.

esta vez sólo por Uruguay. Un poco más atrás, con IEAGP superiores al promedio, se ubican Panamá (lugar 5), República Dominicana (6) y Guatemala (7). Cierran esta clasificación El Salvador, Honduras y Nicaragua, países que se encuentran en el cuarto inferior del conjunto de países consignados.<sup>11</sup> No se dispone de información para Belice.

Los resultados respecto de la eficiencia agregada del gasto público en educación y en salud, son bastante distintos de los encontrados en el gasto total y el gasto social. Con relación al IEAGP en educación, la información contenida en la quinta columna del cuadro 5.11, permite dividir a los ocho países analizados en dos grupos. En el primero se encuentran El Salvador, Panamá, Guatemala y República Dominicana, que ocupan del tercer al sexto lugar en el total de 19 países. En el segundo, y con valores inferiores al promedio general, se ubican Costa Rica (lugar 13), Nicaragua (14), Honduras (17) y Belice (18).<sup>12</sup>

Los resultados generales observados en relación con el IEAGP en educación, sólo cambian ligeramente con respecto al gasto en salud. En este caso, nuevamente se pueden distinguir dos grupos entre los ocho países analizados. El grupo de mayor IEAGP estaría conformado por Guatemala (3), El Salvador (6) y República Dominicana (7), con valores superiores al promedio de los 19 países. En posiciones más rezagadas se encuentran los otros cinco países, que ocupan lugares entre el decimosegundo (Belice) y decimoctavo (Costa Rica).

Este último resultado llama la atención, dado que Costa Rica ocupa el segundo lugar en la clasificación general de eficiencia, tanto en el gasto total como en el gasto social. Adicionalmente, este país ocupa el primer lugar en el IDSP en salud (cuadro 5.3). Sin embargo, si se tienen en cuenta los recursos que destina a este sector (4% del PIB en el periodo 1990-2003, frente a un promedio latinoamericano de 2,2%), el desempeño del sector salud costarricense no es tan destacado.

De manera similar a lo realizado con los niveles de gasto de las diferentes categorías, se puede comparar la eficiencia relativa del gasto social, del gasto en educación y del gasto en salud, con la eficiencia del gasto total. Esta comparación se presenta en el cuadro 5.12, donde la eficiencia del gasto ha sido clasificada como alta o baja según se encuentre por encima o por debajo del promedio de los 19 países, respectivamente. Esto permite determinar la mayor eficiencia relativa de algunos rubros de gasto en algunos países. Por ejemplo, si un país reporta una alta eficiencia en el gasto total, pero baja eficiencia en el gasto en educación, se puede inferir que es relativamente ineficiente en este último rubro. De manera similar, si un país registra baja eficiencia en el gasto total, pero alta eficiencia en el gasto en salud, se diría que tiene una ventaja en la eficiencia del gasto en este último sector.

<sup>11</sup> Si se corrige por la subestimación del PIB, el IEAGP social de Honduras aumenta de 0,49 a 0,69, con lo cual asciende a la decimotercera posición del cuadro general.

<sup>12</sup> Si se ajusta el PIB hondureño, el IEAGP en educación de este país sube de 0,66 a 0,92, con lo que asciende al decimocuarto lugar en la clasificación general, desplazando a Nicaragua.

**Cuadro 5.12. Clasificación de la eficiencia del gasto público según el promedio de América Latina, 1990-2003<sup>a</sup>**

|                                | Alta eficiencia en GTOT                                    | Baja eficiencia en GTOT |
|--------------------------------|--|-------------------------|
| <b>Alta eficiencia en GSOC</b> | Costa Rica<br>Guatemala<br>Panamá<br>República Dominicana  |                         |
| <b>Baja eficiencia en GSOC</b> | El Salvador  | Honduras<br>Nicaragua   |
| <b>Alta eficiencia en GEDU</b> | El Salvador<br>Guatemala<br>Panamá<br>República Dominicana |                         |
| <b>Baja eficiencia en GEDU</b> | Belice<br>Costa Rica                                       | Honduras<br>Nicaragua   |
| <b>Alta eficiencia en GSAL</b> | El Salvador<br>Guatemala<br>República Dominicana           |                         |
| <b>Baja eficiencia en GSAL</b> | Belice<br>Costa Rica<br>Panamá                             | Honduras<br>Nicaragua   |

Fuente: Elaboración propia con base en información del cuadro 5.11.

<sup>a</sup> La eficiencia alta (baja) del gasto se define según el IEAGP sea mayor (menor) que el promedio de los 19 países, según la información del cuadro 5.11.

Nota: GTOT es el gasto total, GSOC el gasto social, GEDU el gasto en educación y GSAL el gasto en salud.

De los ocho países analizados, seis presentan una eficiencia alta (mayor que el promedio de los 19 países) en el gasto total. Sólo Honduras y Nicaragua registran una baja eficiencia en el gasto público agregado. Como estos dos países también presentan una baja eficiencia en el gasto social, en el gasto en educación y en el gasto en salud, no se puede identificar en cuál de estos rubros presenta una fortaleza o debilidad relativa. Lo mismo sucede con Guatemala y República Dominicana, que presentan niveles altos de eficiencia en las cuatro categorías de gasto.

En los casos de Belice y Costa Rica, se observa ineficiencia relativa en el gasto en educación y en salud, dado que presentan niveles inferiores al promedio, mientras que a nivel del gasto total se ubican entre los países con alta eficiencia. El Salvador, por su parte, muestra ineficiencia relativa en cuanto al gasto social, mientras que en Panamá ocurre lo propio con el gasto en salud.

A manera de resumen, el cuadro 5.13 presenta el diagnóstico general de la eficiencia agregada del gasto público en los países analizados, según la información presentada en el cuadro 5.12. Esto debería tomarse en cuenta para el diseño de las reformas del gasto público en estos países. Por ejemplo, en los casos de Belice y Costa Rica, las reformas deberían pres-



tar especial atención al fortalecimiento de la eficiencia del gasto en educación y en salud. Lo mismo sucedería con el gasto social en El Salvador, y con el gasto en salud en Panamá.

### Cuadro 5.13. Eficiencia relativa del gasto público, 1990-2003

|                             |   |
|-----------------------------|---|
| <b>Belice</b>               | Alta eficiencia del gasto total; ineficiencia relativa del gasto en educación y en salud.                             |
| <b>Costa Rica</b>           | Alta eficiencia del gasto total y del gasto social; ineficiencia relativa del gasto en educación y en salud.          |
| <b>El Salvador</b>          | Alta eficiencia del gasto total, del gasto en educación y del gasto en salud; ineficiencia relativa del gasto social. |
| <b>Guatemala</b>            | Alta eficiencia en las cuatro categorías de gasto.  |
| <b>Honduras</b>             | Baja eficiencia en las cuatro categorías de gasto.  |
| <b>Nicaragua</b>            | Baja eficiencia en las cuatro categorías de gasto.  |
| <b>Panamá</b>               | Alta eficiencia del gasto total, del gasto social y del gasto en educación; ineficiencia relativa del gasto en salud. |
| <b>República Dominicana</b> | Alta eficiencia en las cuatro categorías de gasto.  |

Fuente: Elaboración propia con base en información del cuadro 5.12.

## La eficiencia-insumos y la eficiencia-resultados: el análisis FDH

Con base en el estudio de Afonso, Schuknecht y Tanzi (2005), en esta sección se utilizan los IDSP y los niveles de gasto público para derivar una frontera de eficiencia (FE), para los 19 países considerados. Para esto se utiliza el análisis de Free Disposable Hull (FDH), que es una técnica no paramétrica introducida por Deprins, Simar y Tulkens (1984). Esto permite identificar los máximos niveles de desempeño posibles para cada nivel de gasto y, alternativamente, los mínimos niveles de gasto necesarios para alcanzar cada nivel de desempeño. El primer aspecto constituye la eficiencia-resultados, y el segundo la eficiencia-insumos.<sup>13</sup>

El primer paso para construir esta FE, es graficar los pares ordenados IDSP-gasto de cada país en un plano que tenga el IDSP en el eje de ordenadas (vertical), y el gasto público como porcentaje del PIB en el eje de abscisas (horizontal). En seguida se debe identificar al país con el máximo IDSP de la muestra (país A), el cual automáticamente estará sobre la FE. Todos los países que tengan un nivel de gasto superior a él, estarán por debajo de la frontera. Posteriormente, se identifica al país con el máximo IDSP que tenga un menor gasto que A (país B). Todos los países que tengan un nivel de gasto superior a B e inferior a A, también estarán por debajo de la FE. A continuación, se identifica al país con el máximo IDSP que tenga menor gasto que B, y así sucesivamente. Se continúa con este proceso hasta llegar al

<sup>13</sup> Una técnica alternativa para derivar la frontera de eficiencia del gasto público es la de Data Envelopment Analysis (DEA). Herrera y Pang (2005) utilizan este enfoque y el de FDH para analizar la eficiencia del gasto público en educación y en salud en 140 países en desarrollo en el periodo 1996-2002.

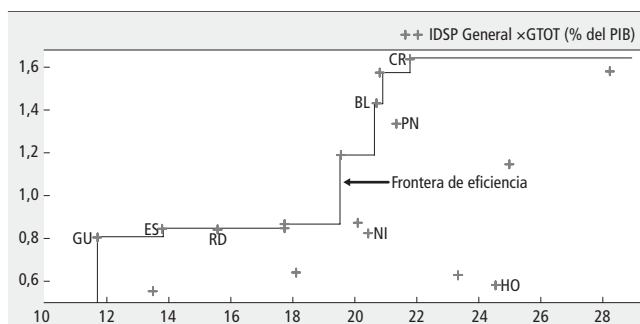
país con menor nivel de gasto (país G), que por definición también estará sobre la frontera, pues no existirá ninguno que logre un mayor IDSP con un menor nivel de gasto. Finalmente, la FE unirá todas estas observaciones y tendrá una forma escalonada de modo que:

$$(1) \quad IDSP = f(gasto) = \left\{ \begin{array}{l} IDSP_A; gasto_A \leq gasto \\ IDSP_B; gasto_B \leq gasto < gasto_A \\ \dots \\ IDSP_G; gasto_G \leq gasto < gasto_F \\ 0; gasto < gasto_G \end{array} \right\}$$

donde los subíndices indican los países, el gasto está expresado como porcentaje del PIB, y F es el siguiente país con mayor IDSP y mayor gasto que G que se encuentra sobre la FE.

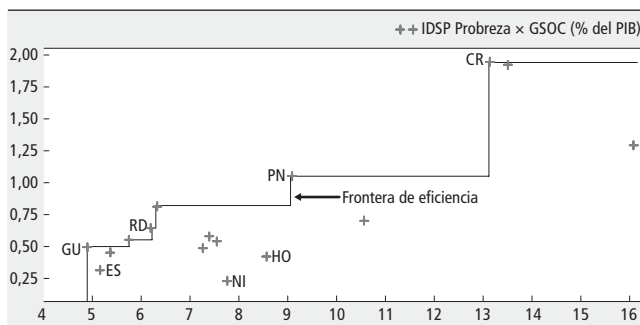
Esta metodología permite calcular el índice de eficiencia-insumos, y el índice de eficiencia-resultados. El primero se relaciona con la distancia horizontal entre la observación del país y la FE. El segundo se relaciona con la distancia vertical. Como la derivación de la frontera se basa en la comparación de las observaciones gasto-desempeño de los países, esta dependerá de la muestra de países que se consideren. Asimismo, por definición, algunos países se encontrarán sobre la FE, pero esto no significa que no haya nada que mejorar en cuanto a la eficiencia del gasto. Simplemente significa que, en comparación con los otros países, son los más

**Gráfico 5.1. Gasto público total e IDSP general, 1990-2003**



Fuente: Elaboración propia con base en información de los cuadros 5.5 y 5.7.  
 Nota: Para no afectar la escala del gráfico y presentar las observaciones de los países de interés con mayor claridad, se excluyó la observación de Brasil (45,5% del PIB de gasto total). La FE no cambia con su inclusión.

**Gráfico 5.2. Gasto social y desempeño del sector público, 1990-2003**



Fuente: Elaboración propia con base en información de los cuadros 5.5 y 5.7.  
 Nota: Para no afectar la escala del gráfico y presentar las observaciones de los países de interés con mayor claridad, se excluyeron las observaciones de Brasil (45,5% del PIB de gasto total) y de Uruguay (IDSP en pobreza de 4,73). En el tramo mostrado en el gráfico, la FE no cambia con su inclusión. Tampoco se incluye Belice, debido a que no se dispone de información para el cálculo del IDSP en pobreza.

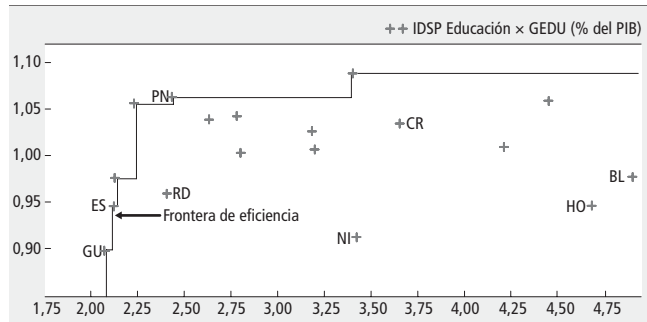
eficientes para su nivel de gasto público.

En el gráfico 5.1 se observa la FE asociada al gasto público total. En el eje vertical se mide el IDSP general (cuadro 5.5), mientras que en el horizontal se mide el gasto público total como porcentaje del PIB (cuadro 5.7). Como se observa, de los ocho países bajo análisis, cuatro se encuentran sobre la FE. Costa Rica, porque muestra el mayor IDSP general entre los 19 países y Guatemala, porque es el que registra el menor gasto público. El Salvador, por su parte, está sobre la FE porque no existe ningún país que gaste menos que 13,8% del PIB y que obtenga mejores resultados que los alcanzados por este país (0,84 en el IDSP general). Algo similar ocurre con Belice.

En contraposición, los otros cuatro países están por debajo de la FE, lo que indica que manifiestan ineficiencias, tanto porque no obtienen resultados suficientes dados sus niveles de gasto (eficiencia-resultados), como porque gastan demasiado dados los resultados obtenidos (eficiencia-insumos). Por ejemplo, en el caso de Panamá, aunque gasta más que Belice (21,3% y 20,7% del PIB, respectivamente), obtiene menores resultados (1,34 y 1,43 en el IDSP general, respectivamente). De allí que esté por debajo de la frontera.

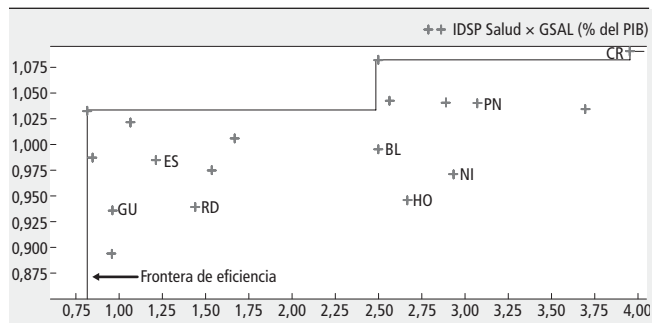
En tal sentido, Honduras es el país que registra mayores ineficiencias en ambos aspectos, por lo que se encuentra más alejado de la FE. Desde el punto de vista de la eficiencia-resultados, dado su nivel de gasto (24,6% del PIB), debería obtener por lo menos los resultados de Costa Rica (IDSP general de 1,64). Alternativamente, desde el punto de vista de la eficiencia-insumos, para los resultados que alcanza (IDSP general de 0,58), debería a lo sumo gastar un nivel similar a Guatemala (11,7% del PIB).

**Gráfico 5.3. Gasto y desempeño del sector público en educación, 1990-2003**



Fuente: Elaboración propia con base en información de los cuadros 5.5 y 5.8.  
 Nota: Para no afectar la escala del gráfico y presentar las observaciones de los países de interés con mayor claridad, se excluyó la observación de Brasil (5,2% del PIB de gasto en educación). La FE no cambia con su inclusión.

**Gráfico 5.4 Gasto y desempeño del sector público en salud, 1990-2003**



Fuente: Elaboración propia con base en información de los cuadros 5.5 y 5.8.  
 Nota: Para no afectar la escala del gráfico y presentar las observaciones de los países de interés con mayor claridad, se excluye la observación de Brasil (4,2% del PIB de gasto en salud). La FE no cambia con su inclusión.

Los gráficos 5.2, 5.3 y 5.4, realizan un análisis similar en cuanto al gasto social, al gasto en educación y al gasto en salud, respectivamente, con base en los IDSP relevantes en cada caso. Costa Rica y Guatemala vuelven a ubicarse en la FE por razones similares a las que se presentan en el gráfico 5.1: mejor IDSP en el primero (con excepción de Uruguay, que se excluyó del gráfico por motivos de escala), y menor gasto social en el segundo. No obstante, en esta ocasión Panamá y República Dominicana se ubican sobre la frontera, al mostrar una mayor eficiencia en el gasto social en comparación al gasto total. En El Salvador sucede exactamente lo contrario. Belice, no se incluye en el gráfico porque no se dispone de información para elaborar el IDSP en pobreza.

Con respecto al gasto en educación, Guatemala aparece nuevamente sobre la FE debido a que se mantiene como el país con menor gasto público en este rubro (gráfico 5.3). Asimismo, El Salvador y Panamá también se encuentran sobre la frontera, ratificando su eficiencia en cuanto al gasto total el primero, y en lo referente al gasto social el segundo. A diferencia de lo sucedido en los dos gráficos anteriores, en este caso Costa Rica se ubica por debajo de la FE.

Finalmente, la FE en el sector salud aparece con un menor número de países sobre ella (gráfico 5.4). En este caso, Costa Rica vuelve a mostrar el mejor desempeño de los 19 países (IDSP en salud de 1,09), por lo que aparece sobre la frontera. Sin embargo, Ecuador sustituye a Guatemala como el país que menos recursos destina a este sector (0,8% del PIB), desplazándolo así al interior de la FE.

El cuadro 5.14 muestra los índices de eficiencia-insumos y de eficiencia-resultados del gasto total y del gasto social. El primero se calcula como el cociente entre el nivel de gasto del país que está sobre la FE que destina menos recursos y obtiene mejores resultados que el país en cuestión, y el nivel de gasto de este último. El segundo se calcula como el cociente entre los resultados del país en cuestión, y los del país que obtiene mejores resultados con un gasto menor, y que se encuentra sobre la frontera.

**Cuadro 5.14. Índices de eficiencia-insumos y de eficiencia-resultados en el gasto total y el gasto social, 1990-2003**

|                    | <b>Eficiencia-<br/>insumos<br/>general</b> | <b>Ub.</b> | <b>Eficiencia-<br/>resultados<br/>general</b> | <b>Ub.</b> | <b>Eficiencia-<br/>insumos<br/>social</b> | <b>Ub.</b> | <b>Eficiencia-<br/>resultados<br/>social</b> | <b>Ub.</b> |
|--------------------|--|------------|---|------------|---|------------|--|------------|
| Argentina          | 78,3                                       | 13         | 69,9  | 14         | 81,7                                      | 12         | 66,4   | 12         |
| <b>Belice</b>      | <b>100,0</b>                               | <b>1</b>   | <b>100,0</b>                                  | <b>1</b>   | --  | --         | --   | --         |
| Bolivia            | 50,2                                       | 17         | 38,3  | 18         | 76,4                                      | 13         | 65,9   | 13         |
| Brasil             | 25,7                                       | 19         | 49,1  | 17         | 35,9                                      | 18         | 42,4   | 17         |
| Chile              | 100,0                                      | 1          | 100,0   | 1          | 97,2                                      | 8          | 99,0   | 8          |
| Colombia           | 64,6                                       | 16         | 74,4  | 12         | 100,0                                     | 1          | 100,0  | 1          |
| <b>Costa Rica</b>  | <b>100,0</b>                               | <b>1</b>   | <b>100,0</b>                                  | <b>1</b>   | <b>100,0</b>                              | <b>1</b>   | <b>100,0</b>                                 | <b>1</b>   |
| Ecuador            | 100,0                                      | 1          | 100,0   | 1          | 91,3                                      | 10         | 91,7   | 9          |
| <b>El Salvador</b> | <b>100,0</b>                               | <b>1</b>   | <b>100,0</b>                                  | <b>1</b>   | <b>94,7</b>                               | <b>9</b>   | <b>64,5</b>                                  | <b>14</b>  |
| <b>Guatemala</b>   | <b>100,0</b>                               | <b>1</b>   | <b>100,0</b>                                  | <b>1</b>   | <b>100,0</b>                              | <b>1</b>   | <b>100,0</b>                                 | <b>1</b>   |
| <b>Honduras</b>    | <b>47,6</b>                                | <b>18</b>  | <b>35,5</b>                                   | <b>19</b>  | <b>57,1</b>                               | <b>17</b>  | <b>51,4</b>                                  | <b>16</b>  |

(continúa en la página siguiente)

**Cuadro 5.14. Índices de eficiencia-insumos y de eficiencia-resultados en el gasto total y el gasto social, 1990-2003 (continuación)**

|                  | <b>Eficiencia-insumos general</b> | <b>Ub.</b> | <b>Eficiencia-resultados general</b> | <b>Ub.</b> | <b>Eficiencia-insumos social</b> | <b>Ub.</b> | <b>Eficiencia-resultados social</b> | <b>Ub.</b> |
|------------------|-----------------------------------|------------|--------------------------------------|------------|----------------------------------|------------|-------------------------------------|------------|
| México           | 100,0                             | 1          | 100,0                                | 1          | 59,8                             | 16         | 66,9                                | 11         |
| <b>Nicaragua</b> | <b>67,5</b>                       | <b>15</b>  | <b>69,2</b>                          | <b>15</b>  | <b>63,1</b>                      | <b>15</b>  | <b>28,3</b>                         | <b>18</b>  |
| <b>Panamá</b>    | <b>97,0</b>                       | <b>10</b>  | <b>84,9</b>                          | <b>11</b>  | <b>100,0</b>                     | <b>1</b>   | <b>100,0</b>                        | <b>1</b>   |
| Paraguay         | 86,8                              | 12         | 68,6                                 | 16         | 100,0                            | 1          | 100,0                               | 1          |
| Perú             | 100,0                             | 1          | 100,0                                | 1          | 67,3                             | 14         | 59,9                                | 15         |
| <b>R. Domin.</b> | <b>88,5</b>                       | <b>11</b>  | <b>99,9</b>                          | <b>9</b>   | <b>100,0</b>                     | <b>1</b>   | <b>100,0</b>                        | <b>1</b>   |
| Uruguay          | 77,2                              | 14         | 96,5                                 | 10         | 100,0                            | 1          | 100,0                               | 1          |
| Venezuela        | 97,3                              | 9          | 73,4                                 | 13         | 83,9                             | 11         | 70,6                                | 10         |
| <b>Promedio</b>  | <b>83,2</b>                       |            | <b>82,1</b>                          |            | <b>83,8</b>                      |            | <b>78,2</b>                         |            |
| Valor máximo     | 100,0                             |            | 100,0                                |            | 100,0                            |            | 100,0                               |            |
| Valor mínimo     | 25,7                              |            | 35,5                                 |            | 35,9                             |            | 28,3                                |            |

Fuente: Cálculos del autor.

Por definición, los países que se encuentran sobre la FE tendrán 100% de eficiencia tanto en insumos como en resultados. Belice, Costa Rica, El Salvador y Guatemala se destacan en términos del gasto público total, y Costa Rica y Guatemala en el gasto social. Nuevamente, esto no quiere decir que en estos países no haya nada que mejorar en cuanto a la eficiencia del gasto, sino simplemente que, en comparación con los otros países considerados, estos tienen las mejores calificaciones.

Con respecto a la eficiencia-insumos del gasto público total, entre los ocho países analizados, Honduras es el que tiene mayores debilidades. De acuerdo con los resultados alcanzados, sólo debería gastar el 47,6% de lo observado (24,6% del PIB). Es decir, si se compara con las mejores prácticas a nivel latinoamericano, más de la mitad del gasto público en este país es redundante en la medida en que no aporta nada en cuanto a resultados. Por esta razón, está ubicado en la penúltima posición entre los 19 países consignados, superando sólo a Brasil. La situación mejora si se considera la corrección del PIB de 40%, en cuyo caso el índice de eficiencia-insumos subiría a 66,7%, con lo que Honduras ascendería a la ubicación 16 del cuadro general.

Por su parte, Panamá, República Dominicana y Nicaragua muestran índices de eficiencia-insumos de 97%, 88,5% y 67,5%, respectivamente, con lo que se ubican en las posiciones 10, 11 y 15 de la clasificación general.

Con relación a la eficiencia-resultados, República Dominicana presenta un valor de 99,9%, lo que se explica por su cercanía en dirección vertical a la FE, tal como se muestra en el gráfico 5.1. Panamá tiene una menor eficiencia en comparación a la eficiencia-insumos, alcanzando un valor de 84,9%. Esto quiere decir que, dado su nivel de gasto público (21,3% del PIB), este país obtiene menos del 85% de los resultados que debería, según los países con

mejor desempeño general de los 19 considerados. Esta cifra es de 69,2% en Nicaragua (lugar 15) y de 35,5% en Honduras, que ocupa el último lugar en el cuadro general.<sup>14</sup>

El análisis de la eficiencia del gasto social se basa en la quinta y séptima columnas del cuadro 5.14 en donde se muestran los índices de eficiencia-insumos y de eficiencia-resultados, respectivamente. Entre los países estudiados que no se encuentran sobre la FE, el mejor ubicado en eficiencia-insumos (noveno lugar de la clasificación general) es El Salvador, con un índice de 94,7%. Le siguen Nicaragua y Honduras, que presentan un exceso de gasto social para los resultados alcanzados del orden de 37% en el primer caso, y de 43% en el segundo. Si se corrigen las cifras de gasto social de Honduras por la subestimación del PIB, este porcentaje se reduce a 20%. Para Belice no hay cifras disponibles.

El patrón es algo similar en cuanto a la eficiencia-resultados, aunque El Salvador desciende a la ubicación 14 del cuadro general, con un índice de 64,5%. Es decir, dado su nivel de gasto social, este país debería alcanzar más de 50% adicional de lo que obtiene en términos de resultados en el combate a la pobreza. Por su parte, en Nicaragua se observa un descenso significativo en su índice, al alcanzar apenas el 28,3% de los resultados esperados para su nivel de gasto social, lo que lo ubica en la última posición de la clasificación general. Honduras se encuentra en una posición intermedia, con un índice de eficiencia-resultados de 51,4% (75,5% con el PIB ajustado), que lo ubica en el antepenúltimo lugar de los países consignados (lugar 10 si se corrige por la subestimación del PIB).

Los índices de eficiencia-insumos y de eficiencia-resultados en el gasto en educación y en salud se presentan en el cuadro 5.15. En el primer caso, de los ocho países analizados, El Salvador, Guatemala y Panamá se encuentran sobre la FE (gráfico 5.3). En el segundo, sólo Costa Rica alcanza la máxima calificación (gráfico 5.4).

**Cuadro 5.15. Índices de eficiencia-insumos y de eficiencia-resultados en el gasto en educación y el gasto en salud, 1990-2003**

|                   | Eficiencia-<br>insumos<br>educación | Ub.       | Eficiencia-<br>resultados<br>educación | Ub.       | Eficiencia-<br>insumos<br>salud | Ub.       | Eficiencia-<br>resultados<br>salud | Ub.       |
|-------------------|-------------------------------------|-----------|--|-----------|---------------------------------|-----------|------------------------------------|-----------|
| Argentina         | 100,0                               | 1         | 100,0                                  | 1         | 67,7                            | 11        | 95,6                               | 10        |
| <b>Belice</b>     | <b>45,6</b>                         | <b>17</b> | <b>89,8</b>                            | <b>17</b> | <b>32,6</b>                     | <b>16</b> | <b>92,0</b>                        | <b>13</b> |
| Bolivia           | 53,0                                | 16        | 92,8                                   | 15        | 85,1                            | 7         | 86,6                               | 19        |
| Brasil            | 42,6                                | 19        | 94,8                                   | 12        | 19,3                            | 19        | 90,1                               | 16        |
| Chile             | 69,8                                | 12        | 94,8                                   | 13        | 100,0                           | 1         | 100,0                              | 1         |
| Colombia          | 100,0                               | 1         | 100,0                                  | 1         | 48,7                            | 15        | 97,5                               | 5         |
| <b>Costa Rica</b> | <b>61,1</b>                         | <b>14</b> | <b>95,1</b>                            | <b>11</b> | <b>100,0</b>                    | <b>1</b>  | <b>100,0</b>                       | <b>1</b>  |
| Ecuador           | 100,0                               | 1         | 100,0                                  | 1         | 100,0                           | 1         | 100,0                              | 1         |

(continúa en la página siguiente)

<sup>14</sup> Con el ajuste del PIB, el indicador de Honduras pasa a 68,9%, con lo cual asciende al lugar 14 entre los 19 países considerados.

**Cuadro 5.15. Índices de eficiencia-insumos y de eficiencia-resultados en el gasto en educación y el gasto en salud, 1990-2003**

|                    | Eficiencia-insumos educación | Ub.       | Eficiencia-resultados educación | Ub.       | Eficiencia-insumos salud | Ub.       | Eficiencia-resultados salud | Ub.       |
|--------------------|------------------------------|-----------|---------------------------------|-----------|--------------------------|-----------|-----------------------------|-----------|
| <b>El Salvador</b> | <b>100,0</b>                 | <b>1</b>  | <b>100,0</b>                    | <b>1</b>  | <b>67,1</b>              | <b>12</b> | <b>95,4</b>                 | <b>11</b> |
| <b>Guatemala</b>   | <b>100,0</b>                 | <b>1</b>  | <b>100,0</b>                    | <b>1</b>  | <b>84,6</b>              | <b>8</b>  | <b>90,7</b>                 | <b>15</b> |
| <b>Honduras</b>    | <b>45,4</b>                  | <b>18</b> | <b>87,0</b>                     | <b>18</b> | <b>30,5</b>              | <b>17</b> | <b>87,4</b>                 | <b>18</b> |
| México             | 54,8                         | 15        | 97,3                            | 9         | 86,6                     | 6         | 96,2                        | 7         |
| <b>Nicaragua</b>   | <b>62,0</b>                  | <b>13</b> | <b>83,9</b>                     | <b>19</b> | <b>27,8</b>              | <b>18</b> | <b>89,7</b>                 | <b>17</b> |
| <b>Panamá</b>      | <b>100,0</b>                 | <b>1</b>  | <b>100,0</b>                    | <b>1</b>  | <b>81,3</b>              | <b>9</b>  | <b>96,1</b>                 | <b>8</b>  |
| Paraguay           | 79,6                         | 10        | 94,4                            | 14        | 96,4                     | 5         | 95,6                        | 9         |
| Perú               | 84,9                         | 8         | 97,8                            | 8         | 53,0                     | 14        | 94,5                        | 12        |
| <b>R. Domin.</b>   | <b>88,4</b>                  | <b>7</b>  | <b>90,8</b>                     | <b>16</b> | <b>56,5</b>              | <b>13</b> | <b>91,0</b>                 | <b>14</b> |
| Uruguay            | 80,2                         | 9         | 98,1                            | 7         | 97,4                     | 4         | 96,3                        | 6         |
| Venezuela          | 70,1                         | 11        | 96,5                            | 10        | 76,7                     | 10        | 98,9                        | 4         |
| <b>Promedio</b>    | <b>75,7</b>                  |           | <b>95,4</b>                     |           | <b>69,0</b>              |           | <b>94,4</b>                 |           |
| Valor máximo       | 100,0                        |           | 100,0                           |           | 100,0                    |           | 100,0                       |           |
| Valor mínimo       | 42,6                         |           | 83,9                            |           | 19,3                     |           | 86,6                        |           |

Fuente: Cálculos del autor.

De los países de interés que no se encuentran sobre la FE en el gasto en educación, el mejor calificado en cuanto a la eficiencia-insumos es República Dominicana, donde se observa un mal uso de recursos del orden de 11,6% del gasto en el sector (índice de 88,4%), con lo que alcanza la séptima posición entre los 19 países. Le siguen Costa Rica y Nicaragua, con índices de eficiencia-insumos ligeramente superiores a 60%. Más atrás se ubican Belice y Honduras, donde cerca del 55% del gasto en educación parece redundante, lo que los ubica en el fondo de la clasificación general, superando sólo a Brasil.<sup>15</sup>

En cuanto a los resultados del gasto en educación, los países analizados que no se encuentran sobre la FE reportan ascensos significativos en sus respectivos índices de eficiencia, en comparación con lo observado en la eficiencia-insumos. Así, Costa Rica alcanza un índice de eficiencia-resultados de 95,1%. Un poco más rezagados aparecen República Dominicana con un índice de 90,8%, y Belice con uno de 89,8%. Finalmente, Honduras y Nicaragua aparecen al final de la clasificación general, con resultados inferiores a los esperados de 13% y 16,1%, respectivamente.

De los ocho países bajo análisis, únicamente Costa Rica aparece sobre la FE del gasto en salud, donde nuevamente alcanza el mejor desempeño de los 19 países (IDSP en salud de 1,09). En lo referente a la eficiencia-insumos, Guatemala y Panamá alcanzan índices de 84,6%

<sup>15</sup> Si se ajusta el PIB hondureño, el mal uso de recursos se reduce a 36,5% del gasto en educación. Con esto, ese país asciende a la decimotercera ubicación, desplazando a Nicaragua.

y 81,3%, respectivamente, ubicándose en los puestos octavo y noveno entre los 19 países. Por su parte, El Salvador y República Dominicana alcanzan los lugares 12 y 13 del cuadro general, con un exceso de gasto en salud para los resultados obtenidos del orden de 1/3 y 2/5, respectivamente. Se cierra esta clasificación con Belice, Honduras y Nicaragua, donde más de dos terceras partes del gasto público en salud aparece como superfluo.<sup>16</sup>

De manera similar a lo observado en los índices de eficiencias-resultados del gasto en educación, en el caso del gasto en salud, todos los países muestran índices bastante más elevados en comparación con los índices de eficiencia-insumos. Por ejemplo, el promedio de los 19 países sube de 69% a 94,4%, según el punto de referencia sea el gasto o el IDSP, respectivamente. Esto está asociado a que los IDSP en educación y en salud, son menos dispares que los correspondientes niveles de gasto público. En términos de los gráficos 5.3 y 5.4, esto significa que en promedio la distancia vertical (paralela al eje de ordenadas) de las observaciones de los países a la FE, es menor que la correspondiente distancia horizontal (paralela al eje de abscisas).

Con excepción de Costa Rica, que tiene un índice de eficiencia-resultados de 100%, los otros países analizados reportan índices entre 87,4% en el caso de Honduras (91,6% corrigiendo por el PIB), y 96,1% en el de Panamá.

En línea con lo discutido en las secciones anteriores, es posible identificar debilidades y fortalezas relativas en la eficiencia-insumos y en la eficiencia-resultados en los países analizados, según si se encuentran por encima (alta eficiencia) o por debajo (baja eficiencia) del promedio de los 19 países en cada una de la categorías de gasto consideradas. El cuadro 5.16 presenta los resultados.

**Cuadro 5.16. Clasificación de la eficiencia-insumos y la eficiencia-resultados según el promedio de América Latina, 1990-2003<sup>a</sup>**

| Gasto total                       | Alta eficiencia-insumos | Baja eficiencia-insumos |
|-----------------------------------|-------------------------|-------------------------|
| <b>Alta eficiencia-resultados</b> | Belice                  |                         |
|                                   | Costa Rica              |                         |
|                                   | El Salvador             |                         |
|                                   | Guatemala               |                         |
|                                   | Panamá                  |                         |
|                                   | República Dominicana    |                         |
| <b>Baja eficiencia-resultados</b> |                         | Honduras                |
|                                   |                         | Nicaragua               |

(continúa en la página siguiente)

<sup>16</sup> Si se corrige en 40% el PIB de Honduras, el índice de eficiencia-insumos se incrementa de 30,5% a 42,8%, con lo que desplaza a Belice de la decimosexta posición.



**Cuadro 5.16. Clasificación de la eficiencia-insumos y la eficiencia-resultados según el promedio de América Latina, 1990-2003<sup>a</sup>**

| <b>Gasto social</b>               | <b>Alta eficiencia-insumos</b>                            | <b>Baja eficiencia-insumos</b>                          |
|-----------------------------------|---|---|
| <b>Alta eficiencia-resultados</b> | Costa Rica<br>Guatemala<br>Panamá<br>República Dominicana |   |
| <b>Baja eficiencia-resultados</b> | El Salvador   | Honduras<br>Nicaragua                                   |
| <b>Gasto en educación</b>         | <b>Alta eficiencia-insumos</b>                            | <b>Baja eficiencia-insumos</b>                          |
| <b>Alta eficiencia-resultados</b> | El Salvador<br>Guatemala<br>Panamá                        |   |
| <b>Baja eficiencia-resultados</b> | República Dominicana                                      | Belice<br>Costa Rica<br>Honduras<br>Nicaragua           |
| <b>Gasto en salud</b>             | <b>Alta eficiencia-insumos</b>                            | <b>Baja eficiencia-insumos</b>                          |
| <b>Alta eficiencia-resultados</b> | Costa Rica<br>Panamá                                      | El Salvador   |
| <b>Baja eficiencia-resultados</b> | Guatemala   | Belice<br>Honduras<br>Nicaragua<br>República Dominicana |

Fuente: Elaboración propia con base en información de los cuadros 5.14 y 5.15.

<sup>a</sup> La eficiencia alta (baja) del gasto en insumos y en resultados se define por si el valor registrado por el país es mayor (menor) que el promedio de los 19 países, según la información de los cuadros 5.14 y 5.15.

Por definición, para cada una de las categorías de gasto público consideradas, los países que se encuentran sobre o muy cerca de la FE correspondiente presentarán tanto alta eficiencia-insumos como alta eficiencia-resultados. Este es el caso de los seis países analizados en cuanto al gasto total (Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Panamá y República Dominicana). Lo mismo sucede con estos mismos países en lo referente al gasto social, con excepción de El Salvador y Belice. En este último país, no se dispone de información sobre el IDSP en pobreza.

Por su parte, El Salvador combina una alta eficiencia-insumos con una baja eficiencia-resultados en el gasto social. En ambos aspectos es superado por Guatemala, que presenta mayor IDSP en pobreza (0,49 frente a 0,32) y menor gasto social (4,9% del PIB frente a 5,2%). En consecuencia, El Salvador por lo menos debería estar alcanzando un IDSP en pobreza de 0,49, dado su nivel de gasto social. Alternativamente, dado que está obteniendo un IDSP de 0,32 en este terreno, a lo sumo debería estar gastando 4,9% del PIB, con lo que estaría malgastando recursos equivalentes a 0,3% del producto. En los casos de Honduras y Nicaragua, ambos países presentan bajos niveles de eficiencia, tanto en insumos como en resultados en el gasto total y en el gasto social.

La situación es un poco distinta con respecto al gasto en educación y al gasto en salud. En el primer caso, El Salvador, Guatemala y Panamá están sobre la FE, por lo que registran 100% de eficiencia tanto en insumos como en resultados. Sin embargo, Belice y Costa Rica presentan bajos niveles de eficiencia en ambos aspectos. El primer país alcanza un IDSP en educación de 0,98 (cuadro 5.5), con un nivel de gasto en este rubro de 4,9% del PIB (cuadro 5.8). No obstante, su nivel de gasto debería permitirle alcanzar un IDSP en educación similar al de Argentina (1,09) o, desde el punto de vista de los insumos, para lo que está obteniendo, debería destinar a educación como máximo un monto similar al de Ecuador (2,2% del PIB).

En el caso de Costa Rica, ocurre una situación parecida: debería alcanzar un IDSP en educación como el de Argentina, o tener un nivel de gasto como el de Ecuador. Sin embargo, este país registra un IDSP en educación de 1,04 (cuadro 5.5), con un gasto en este rubro de 3,7% del PIB (cuadro 5.8).

República Dominicana, por su parte, combina una alta eficiencia-insumos con una baja eficiencia-resultados en educación. En este último aspecto, dado su nivel de gasto (2,4% del PIB), debería alcanzar por lo menos el IDSP de Ecuador (1,03), pero registra uno de 0,94 (cuadro 5.5). En sintonía con lo observado en el gasto total y en el gasto social, Honduras y Nicaragua registran bajos niveles de eficiencia tanto en insumos como en resultados.

Finalmente, con relación al gasto en salud, Costa Rica y Panamá registran altos niveles de eficiencia en ambos aspectos (y el primero está sobre la FE). En la orilla opuesta, Belice, Honduras, Nicaragua y República Dominicana observan bajos niveles de eficiencia en las dos dimensiones. El Salvador y Guatemala, por su parte, presentan resultados mixtos, combinando una baja eficiencia-insumos con una alta eficiencia-resultados el primero, mientras que en el segundo sucede lo contrario.

El gasto público en salud registrado por El Salvador (2,1% del PIB) resulta demasiado alto para el IDSP que alcanza (0,98). Dados esos resultados, este país debería estar gastando un monto similar al de Ecuador (0,98% del PIB), con lo que el desperdicio de recursos sería de más de 50%. Por su parte, Guatemala podría mejorar los resultados obtenidos de su 1% del PIB de gasto en salud: en lugar de obtener un IDSP de 0,94 (cuadro 5.5), debería alcanzar un nivel similar al de Ecuador (1,03).

En consecuencia, de los ocho países bajo análisis, a nivel agregado se observa el liderazgo de Panamá, que registra niveles altos de eficiencia-insumos y de eficiencia-resultados en las cuatro categorías de gasto consideradas. En contraposición, Honduras y Nicaragua aparecen rezagados, con bajos niveles de eficiencia en ambos aspectos en todas las categorías de gasto. Los otros países presentan resultados mixtos, aunque Costa Rica y Guatemala registran niveles altos de eficiencia en insumos y en resultados en tres de los cuatro niveles de gasto público analizados. El cuadro 5.17 sintetiza estos resultados.

**Cuadro 5.17. Eficiencia relativa del gasto público en insumos y en resultados, 1990-2003**

|                      |   |
|----------------------|---|
| Belice               | Alta eficiencia en el gasto total; baja eficiencia-insumos y alta eficiencia-resultados en el gasto en educación y el gasto en salud.   |
| Costa Rica           | Alta eficiencia en el gasto total, el gasto social, y el gasto en salud; baja eficiencia-insumos y alta eficiencia-resultados en el gasto en educación.   |
| El Salvador          | Alta eficiencia en el gasto total y en el gasto en educación; alta eficiencia-insumos y baja eficiencia-resultados en el gasto en educación; baja eficiencia-insumos y alta eficiencia-resultados en el gasto en salud. |
| Guatemala            | Alta eficiencia en el gasto total, el gasto social, y el gasto en educación; alta eficiencia-insumos y baja eficiencia-resultados en el gasto en salud.   |
| Honduras             | Baja eficiencia en las cuatro categorías de gasto.  |
| Nicaragua            | Baja eficiencia en las cuatro categorías de gasto.  |
| Panamá               | Alta eficiencia en las cuatro categorías de gasto.  |
| República Dominicana | Alta eficiencia en el gasto total y en el gasto social; alta eficiencia-insumos y baja eficiencia-resultados en el gasto en educación; baja eficiencia en el gasto en salud.  |

*Fuente:* Elaboración propia con base en información del cuadro 5.16.

**Síntesis de los principales resultados**

El análisis desarrollado muestra que, en materia de eficiencia del gasto público, en los países centroamericanos y República Dominicana hay una serie de aspectos que se pueden mejorar. Sin tomar en cuenta los recursos empleados, los mejores desempeños del sector público en los países de la región, incluyen la distribución del ingreso de Nicaragua, la estabilidad macroeconómica de Guatemala y el desempeño económico –medido a partir de la tasa de crecimiento, el nivel del PIB por habitante y la tasa de desempleo– de Belice. Asimismo, se destacan el buen desempeño de Costa Rica en salud, desarrollo institucional y en el combate a la pobreza, y el de Panamá en educación.

En contraste, los ámbitos donde se registran los peores desempeños incluyen la pobreza, la educación y la salud en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. A esto habría que agregar el débil desempeño de las instituciones en Guatemala, la desigual distribución del ingreso en Panamá, y el insatisfactorio desempeño de la educación y la salud en Belice y en República Dominicana.

Con relación a los niveles de gasto público, Belice, Costa Rica, Honduras y Panamá, alcanzan más de 20% del PIB a nivel agregado en el periodo 1990-2003. Sin embargo, si se analiza la media de los 19 países considerados (21% del PIB), sólo los tres últimos países la superan. En consecuencia, se define que estos tres países tienen niveles altos de gasto público total, mientras que los otros cinco tienen niveles bajos. A partir de esto se puede inferir la importancia relativa que algunos países otorgan al gasto social, al gasto en educación y al gasto en salud.

En tal sentido, como Belice registra un nivel de gasto total bajo (menor que el promedio de los 19 países), pero uno alto (superior al promedio) en el gasto social, en educación y en salud, se puede afirmar que este país prioriza el gasto público en estos tres sectores. Algo similar sucede en educación y en salud en Nicaragua, que combina un bajo gasto total con altos niveles de gasto en estas dos áreas.

De otro lado, Honduras parece no priorizar el gasto social, puesto que presenta un gasto total alto y un gasto social bajo. Del mismo modo, Panamá tampoco presta especial atención ni al gasto social, ni al gasto en educación. No se puede afirmar nada respecto de los otros países, ya que El Salvador, Guatemala y República Dominicana registran niveles bajos en las cuatro categorías de gasto, mientras que Costa Rica exhibe niveles altos en todas ellas.

Desde el punto de vista de la eficiencia asignativa, es decir, de la priorización estratégica del gasto público, se puede afirmar que Belice está en sintonía con ella, al priorizar el gasto público en educación y en salud, que son precisamente las áreas de desempeño del sector público donde exhibe mayores debilidades. Sucede lo mismo en Nicaragua con la educación y la salud. Este país le presta especial atención a la asignación de recursos, en línea con las debilidades más agudas que se observaron en su desempeño en 2004. No se puede decir nada respecto del gasto social en este país, porque tanto este como el gasto total son bajos.

En el caso de Honduras, su debilidad relativa en cuanto al desempeño del sector público en el combate a la pobreza no tiene como correlato una priorización del gasto público social. En tal sentido, este país claramente se estaría desviando de la eficiencia asignativa del gasto público. Finalmente, Panamá no prioriza ni el gasto social ni el gasto en educación. Sin embargo, este país no muestra especiales debilidades de desempeño en ninguno de estos sectores. En consecuencia, no se estaría desviando de la eficiencia asignativa por esta razón.

Al vincular los desempeños en las distintas áreas de competencia del sector público con el nivel de gasto público, se obtienen índices de eficiencia agregada del gasto público (IEAGP). Tomando nuevamente como referencia los IEAGP promedio de los 19 países en cada caso, se encuentra que Guatemala y República Dominicana exhiben niveles altos de eficiencia (superiores al promedio) en las cuatro categorías de gasto consideradas (total, social, en educación y en salud). En el otro extremo, Honduras y Nicaragua muestran niveles bajos de eficiencia en los cuatro rubros.

Los otros países, por su parte, presentan resultados mixtos, con altos niveles de eficiencia en unos aspectos, y bajos en otros. En particular, se confirma que Belice y Costa Rica deberían mejorar la eficiencia del gasto en educación y en salud, El Salvador en el gasto social, y Panamá en el gasto en salud.

Finalmente, el análisis FDH permite evaluar la eficiencia del gasto público tanto en términos de los insumos (cuánto se debería gastar para los resultados que se obtienen), como de los resultados (cuánto se debería obtener para lo que se gasta). De manera general, se podría separar a los ocho países analizados en dos grupos. En el primero se ubicarían Honduras y Nicaragua, que exhiben bajos niveles de eficiencia (inferiores al promedio de los 19 países) en

las cuatro categorías de gasto, tanto en insumos como en resultados. En el otro se ubicarían los otros seis países, que muestran resultados mixtos.

En cuanto al gasto total, se destacan Belice, Costa Rica, El Salvador y Guatemala, que se encuentran sobre la FE, de modo que por definición, tienen 100% de eficiencia en insumos y en resultados. Algo similar sucede con el gasto social en Costa Rica, Guatemala, Panamá y República Dominicana, y con Guatemala, El Salvador y Panamá en el gasto en educación. Por su parte, Costa Rica es el único país bajo análisis que se encuentra sobre la FE del gasto en salud. No está de más reiterar que esto no significa que los países que exhiben 100% de eficiencia en insumos y en resultados no tengan nada que mejorar en cuanto a la calidad del gasto público. Simplemente significa que, en el conjunto de los 19 países considerados, no existe ninguno que consiga mejores resultados para el mismo nivel de gasto o, alternativamente, que consiga los mismos resultados con una menor cantidad de recursos.

## A manera de conclusión

Las debilidades en el desempeño del sector público en los países de la región, llevan a colegir que este se podría mejorar con alguna combinación de mayores recursos y mejor eficiencia en su utilización. De hecho, ambos factores parecen estar relacionados entre sí. En los países en desarrollo en general, la escasez de recursos siempre será una de las razones por las que el desempeño del sector público está por debajo de las expectativas, mientras que la precariedad en los sistemas de gestión y administración de los recursos públicos –las capacidades institucionales y humanas–, asociados en parte a la escasez de recursos, añaden a la ecuación la cuota de ineficiencia respectiva.

Sin embargo, si se tuviera elegir en dónde poner el énfasis, si en el aumento de la eficiencia o en el incremento del gasto, a fin de mejorar el desempeño del sector público en los países de la región, el análisis desarrollado en este capítulo brindaría algunas respuestas. En Guatemala, El Salvador y República Dominicana, el principal problema es la falta de recursos, antes que la ineficiencia en su utilización. En consecuencia, en estos países la principal tarea para que el Estado cumpla mejor con sus responsabilidades, es incrementar los recursos disponibles. Esto pone de manifiesto la necesidad de diseñar e implementar reformas tributarias integrales que eleven la recaudación.<sup>17</sup>

En contraposición, en Belice, Costa Rica y Panamá el problema principal es el de eficiencia. En tal sentido, los primeros dos países deberían concentrarse en incrementar la eficiencia del gasto en educación y en salud. En el tercero, la prioridad es hacer lo mismo en el sector salud.

<sup>17</sup> Sobre la reformas tributarias en Guatemala y El Salvador, véase Agosin, Barreix y Machado (2005).

Finalmente, Honduras y Nicaragua presentan las situaciones más difíciles de solucionar, debido a que exhiben deficientes niveles de desempeño del sector público en áreas tan sensibles como la lucha contra la pobreza, la educación y la salud, junto con niveles de gasto insuficientes (ajustando por la subestimación del PIB de Honduras), y altos niveles de ineficiencia en las cuatro categorías de gasto analizadas.

En consecuencia, para que los estados de los países de la región cumplan mejor con las responsabilidades que les competen en el proceso de desarrollo, Guatemala, El Salvador y República Dominicana deberían gastar más; Belice, Costa Rica y Panamá deberían gastar mejor; y Honduras y Nicaragua deberían gastar más y mejor.

## REFERENCIAS

---

- Afonso, A., L. Schuknecht y V. Tanzi. 2005. "Public Sector Efficiency: An International Comparison". *Public Choice*. 123 (3-4): 321-347.
- Agosin, M. R., A. Barreix y R. Machado (Eds.). 2005. *Recaudar para crecer. Bases para la reforma tributaria en Centroamérica*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Agosin, M. R. y R. Machado. 2005. "Reforma tributaria y desarrollo humano en Centroamérica". En: Agosin, M. R., A. Barreix y R. Machado (Eds.). *Recaudar para crecer. Bases para la reforma tributaria en Centroamérica*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Agosin, M. R., R. Machado y P. Nazal (Eds.). 2004. *Pequeñas economías, grandes desafíos. Políticas económicas para el desarrollo en Centroamérica*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bolaños, R. 2006. "Nicaragua: creación de capital social por medio de la reforma fiscal". Documento de trabajo. Departamento Regional de Operaciones 2. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo. No publicado.
- Bolaños, R. y F. Delgado. 2006. "El gasto público en Honduras". Serie de Estudios Económicos y Sectoriales RE2-06-010. Departamento Regional de Operaciones 2. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Burki, S. J. y G. E. Perry. 1998. *Beyond the Washington Consensus. Institutions Matter*. World Bank Latin American and Caribbean Studies. Washington, DC: The World Bank.
- Campos, E. y S. Pradhan. 1996. "Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes. Binding Governments to Fiscal Performance". Policy Research Working Paper 1646. Policy Research Department. Washington, DC: The World Bank.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2006. *Panorama social de América Latina 2005*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Deprins, D., L. Simar y H. Tulkens. 1984. "Measuring Labor-efficiency in Post Offices". En: Marchand, M., P. Pisteaus y H. Tulkens (Eds.). *The Performance of Public Enterprises: Concepts and Measurement*. Amsterdam: North-Holland.
- Herrera, S. y G. Pang. 2005. "Efficiency of Public Spending in Developing Countries: An Efficiency Frontier Approach". Policy Research Working Paper 3645. Washington, DC: The World Bank.
- Kaufmann, D., A. Kraay y M. Mastruzzi. 2006. "Institutions Matter IV: Governance Indicators for 1996-2004". Washington, DC: The World Bank.

- Knack, S. y P. Keefer. 1995. "Institutions and Economic Performance: Cross-country Tests Using Alternative Institutional Measures". *Economics and Politics*. 7 (3): 207-227.
- Montiel, P. 2005. "A Disinflation Strategy for Costa Rica". Regional Operations Department 2. Washington, DC: Inter-American Development Bank. No publicado.
- Musgrave, R. 1959. *The Theory of Public Finance*. Nueva York: McGraw-Hill.
- PEFA. 2005. "Public Financial Management Performance Measurement Framework". Public Expenditure and Financial Accountability Secretariat. Washington, DC: The World Bank.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2005. *Human Development Report 2005. International Cooperation at a Cross-roads: Aid, Trade and Security in an Unequal World*. Nueva York: United Nations Development Programme.
- Rodrik, D. 2003. *In Search of Prosperity. Analytic Narratives on Economic Growth*. Princeton y Oxford: Princeton University Press.
- Schick, A. 1998. *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*. Governance, Regulation, and Finance Division. World Bank Institute. Washington, DC: The World Bank.
- Vergara, R. y J. Lavarreda. 2006. "Gasto público en Guatemala en el marco de los principios y compromisos del Pacto Fiscal". Departamento Regional de Operaciones 2. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. No publicado.



## El gasto público social: acceso y distribución

*Humberto Petrei y Gabriel Ratner*

Uno de los objetivos centrales del análisis comparativo es mostrar que si se mejoran las políticas públicas de los sectores sociales, esto puede traducirse en un aumento de la capacidad productiva de los ciudadanos. En ese contexto, en este capítulo se estudian las condiciones de acceso a los servicios comprendidos en el gasto público social, y la manera como se distribuyen entre la población los subsidios implícitos en esos servicios, según sus niveles de ingreso.

El capítulo se compone de cuatro partes. En la primera se presenta una idea general de la importancia y evolución del gasto público social en comparación con el gasto público total y el PIB en los siete países del estudio (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana). En la segunda se hace un repaso de los aspectos teóricos de la incidencia fiscal, y se explican los aspectos metodológicos del manejo de la información empleada. La tercera parte está compuesta de cinco secciones, y en esta se muestran los principales resultados obtenidos en relación con la cobertura de los servicios sociales. El trabajo se concentra en la distribución de los subsidios en Costa Rica, Honduras y Panamá. Para ello, se analiza primero el impacto global del gasto social en cada país, y luego se estudian individualmente los cuatro sectores para los cuales se encontraron cifras comparables: educación, salud, asistencia social y pensiones. Los estudios individuales de los países (Garriga, 2007; Rodríguez, 2007; y Trejos, 2007)<sup>1</sup> en algunos casos incursionan en sectores tales como vivienda, cultura y deportes, y servicios municipales, incluyendo agua y alcantarillado. Sin embargo, la imposibilidad de conseguir información comparable exige que el esfuerzo se concentre en los cuatro sectores mencionados. Finalmente, en la última parte del capítulo se concluye con algunas reflexiones de política derivadas del examen de las distintas experiencias y del análisis de los casos estudiados.

---

<sup>1</sup> Los aspectos distributivos tratados en el texto se basan en Garriga (2007); Petrei y Rodríguez (2006), actualizado en Rodríguez (2007); y Petrei et al. (2006), actualizado en Trejos (2007). La información sobre acceso a servicios fue procesada por los autores con base en las encuestas de hogares de los países.

## Composición y evolución del gasto público social

En general, desde 1990 el gasto social creció más rápidamente que el gasto total, y ambos más aceleradamente que el PIB. El promedio simple de la tasa de crecimiento anual del gasto total de los siete países en estudio fue de 5,3% en el periodo 1990-2005, con cifras que varían entre 4% (Costa Rica) y 8,5% (República Dominicana), como se muestra en el cuadro 6.1. En el caso del gasto social, la tasa de crecimiento anual promedio simple fue de 7%. Los dos promedios superaron el registrado en el PIB, que alcanzó 4,5% por año.

**Cuadro 6.1. Gasto público total, 1993-2005**  
(Índice 1990 = 100; US\$ a precios constantes)

|               | 1993  | 1996  | 1999  | 2002  | 2005 <sup>a</sup> | Tasa de crecimiento anual (%) |
|---------------|-------|-------|-------|-------|-------------------|-------------------------------|
| Costa Rica    | 85,1  | 100,1 | 121,0 | 157,4 | 180,5             | 4,0                           |
| El Salvador   | 114,4 | 143,8 | 153,9 | 180,7 | 181,0             | 4,3                           |
| Guatemala     | 118,5 | 117,0 | 195,5 | 190,4 | 210,7             | 5,1                           |
| Honduras      | 132,0 | 105,6 | 150,9 | 168,8 | 177,7             | 4,2                           |
| Nicaragua     | 99,2  | 122,6 | 179,6 | 169,5 | 205,8             | 5,7                           |
| Panamá        | 124,6 | 149,7 | 177,3 | 216,2 | 221,7             | 5,9                           |
| R. Dominicana | 126,6 | 133,0 | 198,6 | 268,5 | 338,7             | 8,5                           |

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CEPAL.

<sup>a</sup> O último año disponible.

En cuanto al crecimiento del gasto social se pueden distinguir dos grupos de países. En el primero se encuentran Costa Rica y Panamá, países en donde este rubro creció a tasas levemente inferiores a las del gasto total. En el segundo, se ubican los demás países analizados, donde la expansión del gasto social superó a la del gasto total en promedio en 2,5 puntos porcentuales por año. La tasa de crecimiento del gasto social en el periodo 1993-2005 se muestran en el cuadro 6.2.

**Cuadro 6.2. Gasto público social, 1993-2005**  
(Índice 1990 = 100; US\$ a precios constantes)

|               | 1993  | 1996  | 1999  | 2002  | 2005 <sup>a</sup> | Tasa de crecimiento anual (%) |
|---------------|-------|-------|-------|-------|-------------------|-------------------------------|
| Costa Rica    | 91,3  | 106,9 | 126,7 | 166,0 | 177,5             | 3,9                           |
| El Salvador   | 124,3 | 191,3 | 251,5 | 300,2 | 312,6             | 8,5                           |
| Guatemala     | 149,5 | 149,4 | 259,2 | 285,6 | 322,7             | 8,1                           |
| Honduras      | 116,4 | 112,4 | 153,8 | 211,5 | 258,9             | 7,0                           |
| Nicaragua     | 106,3 | 121,9 | 196,2 | 207,2 | 225,9             | 6,5                           |
| Panamá        | 137,7 | 146,7 | 173,7 | 200,3 | 213,5             | 5,6                           |
| R. Dominicana | 120,4 | 154,6 | 269,0 | 403,5 | 453,1             | 9,8                           |

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CEPAL.

<sup>a</sup> O último año disponible.

Es frecuente encontrar en la literatura que el gasto social tiene un carácter procíclico. Un ejercicio de regresión basado en datos para el periodo 1991-2003 en los siete países, muestra que una variación de 1% en el crecimiento del PIB, resulta en un 1,41% de aumento en la tasa de crecimiento del gasto social. El gasto social es marcadamente más sensible a variaciones del ingreso que el gasto total, ya que este último aumenta su tasa de crecimiento en 1,23% si el producto crece en un punto porcentual adicional.<sup>2</sup>

Esto muestra las dificultades que existen en el manejo del gasto social, y la relevancia de considerar mecanismos que tiendan a suavizar los cambios en los recursos disponibles para el financiamiento de los programas sociales, a través de políticas relacionadas tanto con el manejo macroeconómico como presupuestal.

La comparación de los recursos destinados por cada país al gasto social, medidos en dólares, per cápita muestra una marcada dispersión. En Costa Rica y Panamá esta cifra ronda los 500 dólares, monto muy superior al registrado por los otros países (cuadro 6.3). No obstante, se observa que la dispersión de estos valores ha tendido a disminuir: entre 1990 y 2005 el coeficiente de variación (desviación estándar dividida entre la media) se redujo de 1,3% a 1,1%.

**Cuadro 6.3. Gasto público social por habitante, 1990-2005**  
(US\$ a precios constantes)

|                          | 1990  | 1993  | 1996  | 1999  | 2002  | 2005 <sup>a</sup> | Tasa de crecimiento anual (%) |
|--------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------------------|-------------------------------|
| Costa Rica               | 336,5 | 386,2 | 435,0 | 492,4 | 595,5 | 534,7             | 3,1                           |
| El Salvador              | 28,2  | 28,4  | 48,6  | 61,1  | 68,9  | 70,5              | 6,8                           |
| Guatemala                | 26,2  | 47,2  | 52,3  | 75,9  | 89,8  | 110,1             | 10,1                          |
| Honduras                 | 36,5  | 40,6  | 37,0  | 59,5  | 75,9  | 89,8              | 6,6                           |
| Nicaragua                | 21,5  | 24,0  | 37,7  | 53,3  | 49,5  | 51,4              | 6,9                           |
| Panamá                   | 350,5 | 448,9 | 432,8 | 470,4 | 481,4 | 486,6             | 2,4                           |
| R. Dominicana            | 24,5  | 25,1  | 28,0  | 40,9  | 44,5  | 29,1              | 4,1                           |
| Promedio                 | 117,7 | 142,9 | 153,1 | 179,1 | 195,7 | 196,0             | 5,7                           |
| Desviación estándar      | 154,4 | 188,7 | 192,0 | 206,9 | 223,5 | 216,9             | 2,7                           |
| Coeficiente de variación | 1,3   | 1,3   | 1,3   | 1,2   | 1,1   | 1,1               | 0,5                           |

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CEPAL.

<sup>a</sup> O último año disponible.

<sup>2</sup> Con base en 98 observaciones (7 países, 14 años), se trabajó con las tasas de cambio porcentual del gasto público social (GPS), gasto público total (GPT) y PIB. Para corregir la tendencia de esta última variable, a cada observación se le restó la correspondiente tasa de cambio promedio de cada país. Los resultados de las regresiones fueron  $GPS = 6.36e^{-8} + 1,413(PIB)$ ; y  $GPT = 8.4e^{-9} + 1,232(PIB)$ . En ambos casos, los valores de los estadísticos t correspondientes indicaron que los parámetros estimados eran estadísticamente significativos al 1% de confianza.

Cuando se compara el gasto social como porcentaje del PIB entre países, aparecen las mismas diferencias, aunque en forma menos marcada. Como se observa en el cuadro 6.4, en 2005, último año para el que se cuenta con información, estas cifras van de 4,4% en El Salvador a 18% en Costa Rica, con un promedio para el grupo de países de 10,3%. La convergencia entre países es mayor en este caso, ya que el coeficiente de variación se reduce de 0,8% en 1990 a 0,5% en el último año disponible.

**Cuadro 6.4. Gasto público social, 1990-2005**  
(Porcentaje del PIB)

|                           | 1990 | 1993 | 1996 | 1999 | 2002 | 2005 <sup>a</sup> | Tasa de crecimiento anual (%) |
|---------------------------|------|------|------|------|------|-------------------|-------------------------------|
| Costa Rica                | 20,5 | 15,6 | 16,7 | 15,9 | 19,7 | 18,0              | -0,9                          |
| El Salvador               | 3,0  | 2,5  | 3,3  | 3,9  | 4,3  | 4,4               | 2,7                           |
| Guatemala                 | 3,4  | 4,5  | 4,0  | 6,1  | 6,2  | 6,5               | 4,4                           |
| Honduras                  | 7,6  | 7,6  | 6,9  | 8,9  | 11,0 | 12,4              | 3,6                           |
| Nicaragua                 | 6,3  | 6,7  | 6,6  | 9,2  | 9,0  | 9,1               | 2,9                           |
| Panamá                    | 14,5 | 16,0 | 15,2 | 15,1 | 16,5 | 15,7              | 0,6                           |
| R. Dominicana             | 3,2  | 3,2  | 3,5  | 4,9  | 6,4  | 6,4               | 4,8                           |
| Promedio                  | 8,4  | 8,0  | 8,0  | 9,2  | 10,5 | 10,3              | 2,6                           |
| Desviación estándar       | 6,7  | 5,6  | 5,6  | 4,8  | 5,7  | 5,2               | 2,1                           |
| Coefficiente de variación | 0,8  | 0,7  | 0,7  | 0,5  | 0,6  | 0,5               | 0,8                           |

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CEPAL.

<sup>a</sup> O último año disponible en la fuente.

### ***Clasificación funcional***

Los cuadros 6.5 y 6.6 registran la clasificación funcional del gasto expresada como porcentaje del PIB, para los años 1990 y 2001, respectivamente. El último año para el cual se dispone de información completa es 2001. La última columna de ambos cuadros muestra el coeficiente de variación entre países del gasto social y de sus distintas categorías. Como se observa, educación es la categoría que presenta menos variaciones, seguida de salud. Los otros sectores muestran mayores variaciones. Se nota una cierta convergencia en el tiempo: el promedio simple de los coeficientes de variación de los distintos sectores en 2001 fue 0,92, menor que el promedio en 1990 (1,16).

**Cuadro 6.5. Clasificación funcional del gasto público social, 1990**  
(Porcentaje del PIB)

|                             | CR   | ES  | GU  | HO  | NI  | PN   | RD  | Coef. de<br>variación (%) |
|-----------------------------|------|-----|-----|-----|-----|------|-----|---------------------------|
| Gasto social total          | 20,5 | 3,0 | 3,4 | 7,6 | 6,3 | 14,5 | 3,2 | 0,8                       |
| Educación                   | 4,9  | 1,9 | 1,6 | 4,3 | 2,0 | 3,7  | 1,2 | 0,5                       |
| Salud                       | 6,3  | 1,0 | 0,9 | 3,1 | 2,6 | 4,2  | 1,1 | 0,7                       |
| Prot. y seguridad<br>social | 6,5  | 0,0 | 0,8 | 0,3 | 0,0 | 5,7  | 0,5 | 1,4                       |
| Vivienda                    | 2,5  | 0,0 | 0,1 | 0,0 | 1,7 | 0,9  | 0,0 | 1,4                       |
| Otros                       | 0,3  | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0  | 0,4 | 1,8                       |

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CEPAL.

**Cuadro 6.6. Clasificación funcional del gasto público social, 2001**  
(Porcentaje del PIB)

|                             | CR   | ES  | GU  | HO   | NI  | PN   | RD  | Coef. de<br>variación (%) |
|-----------------------------|------|-----|-----|------|-----|------|-----|---------------------------|
| Gasto social total          | 18,7 | 4,3 | 6,5 | 11,8 | 7,9 | 17,1 | 6,6 | 0,5                       |
| Educación                   | 5,1  | 2,3 | 2,8 | 6,1  | 3,7 | 4,4  | 2,4 | 0,4                       |
| Salud                       | 5,4  | 1,1 | 1,1 | 3,1  | 2,9 | 5,5  | 1,6 | 0,6                       |
| Prot. y seguridad<br>social | 6,3  | 0,2 | 1,1 | 2,7  | 0,0 | 5,8  | 1,4 | 1,0                       |
| Vivienda                    | 1,7  | 0,0 | 1,5 | 0,0  | 1,3 | 1,4  | 0,0 | 0,9                       |
| Otros                       | 0,2  | 0,6 | 0,0 | 0,0  | 0,0 | 0,0  | 1,1 | 1,6                       |

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CEPAL.

## La incidencia fiscal: aspectos conceptuales y metodológicos

La discusión sobre quién paga y quién se beneficia de la acción del Estado acarrea un debate permanente que tiene una cara política y una cara técnica. La cara política tiene que ver con los actores que generan una decisión, y cuál es el hilo conductor entre una iniciativa y lo que finalmente se materializa. El enfoque técnico mide cómo se distribuyen los beneficios y los costos de la acción estatal entre distintos grupos sociales.

El análisis del aspecto político ha sido enriquecido por lo que se conoce como teoría de las decisiones colectivas (*social choice theory*). Inspirada en esta corriente de pensamiento, durante las últimas tres o cuatro décadas, la teoría de las finanzas públicas ha puesto de manifiesto la necesidad de considerar el proceso conjunto de formación de las decisiones en materia de ingresos y gastos, y su implementación. No siempre un impuesto o un programa diseñado de una manera llega a materializarse de este modo. Desde el momento en que un ciudadano emite su voto y manifiesta su conformidad con un programa de gobierno, hasta que

se concreta la implementación de las medidas, hay una cadena de intermediación política y administrativa que hace que, a cada paso, se vaya desfigurando lo originariamente concebido. Es necesario, entonces, contar con herramientas que permitan evaluar lo que ocurre en el proceso ingresos-gastos, para analizar la correspondencia entre los programas gubernamentales (algunas veces vagamente definidos) y lo que ocurre en la realidad.

Desde el punto de vista técnico, se estudia el proceso de transferencia de recursos privados al Estado, y de este a la población, con el fin de determinar quién paga y quién recibe. En este sentido, el análisis económico –tanto teórico como empírico– viene en auxilio de la interpretación política de las decisiones colectivas, para ilustrar la naturaleza de las diferencias entre lo previsto y lo materializado.

El análisis de los supuestos, mecanismos de traslación y forma de medir el impacto se conoce como teoría de la incidencia fiscal. Cuando se habla de incidencia, conviene diferenciar los distintos conceptos que subyacen en cada caso. La esencia de la idea de incidencia radica en el cambio en el nivel de recursos a disposición privada, como consecuencia de una intervención del gobierno, ya sea por el lado de los ingresos, o por el de los gastos. El concepto de *incidencia absoluta* procura aclarar cuál es la contribución de cada individuo al mantenimiento del Estado, y qué cambio ocurre en su bienestar por la acción de este. Como en la mayoría de los casos no es factible establecer un nexo claro entre ingresos y gastos, se prefiere trabajar con la noción de *incidencia presupuestaria*, donde hay una consideración conjunta de los dos lados del presupuesto. Aun cuando existen dificultades para medir qué proporción del presupuesto financia cada individuo, bajo supuestos razonables, es posible medir aproximadamente cómo se da esa distribución en relación con distintos grupos identificados por niveles de ingresos, ubicación geográfica, o pertenencia a grupos particulares. Otro tanto puede hacerse por el lado del gasto.

Otra manera de estudiar el problema es a través de la *incidencia diferencial*. En este caso, se recurre a un supuesto operacional respecto del nivel de ingresos o gastos, y a partir de allí se comparan situaciones en donde un impuesto es reemplazado por otro, tras suponer que el conjunto de bienes proporcionado por el Estado permanece inalterado. Alternativamente, se estudia qué ocurre con la distribución del ingreso cuando un tipo de gasto público es reemplazado por otro, si no se modifican el nivel y la estructura de los impuestos.

El análisis de la incidencia fiscal se hace a través de dos enfoques: el de equilibrio parcial y el de equilibrio general. En los estudios que siguen el primer enfoque, se analiza lo que ocurre en un mercado particular, en el cual se asignan ponderaciones con base en las elasticidades de oferta y demanda relevantes. Normalmente, en este tipo de estudios no se intenta analizar cómo se produce la traslación de los impuestos, ni las consecuencias sobre otros mercados o sobre determinados grupos.

El enfoque de equilibrio general, por su parte, trata de tomar en cuenta todo el proceso de traslación de los impuestos hasta su impacto final. Los estudios que siguen este enfoque

son mucho más complejos que los de equilibrio parcial, y arrojan luz sobre variables muy agregadas, que no se prestan para el análisis de programas particulares.

Existen dos tipos de estudios de equilibrio general. El primero está formado por modelos econométricos que procuran simular el funcionamiento de la economía de un país por medio de un conjunto de ecuaciones. El segundo hace uso de un alto grado de abstracción; clasifica a las economías en dos o tres sectores y parte de supuestos sobre elasticidades de demanda y elasticidades de sustitución de factores, para finalmente determinar la participación de distintos grupos en el ingreso, antes y después de la medida que se pretende analizar.<sup>3</sup> Este enfoque podría utilizarse para estudiar medidas de tipo general, como la fijación de un salario mínimo, o créditos generales a la inversión. En el campo del gasto público social, cambios que afecten a un alto número de beneficiarios –como reformas amplias en los sistemas de seguridad social– podrían ser analizados con este tipo de enfoque.

En finanzas públicas se acostumbra clasificar a los bienes en privados, públicos y meritorios. Estos últimos son bienes cuya provisión puede hacerse a través del mercado, pero cuya producción bajo este esquema sería menor que la socialmente deseable. Estos bienes tienen un componente importante de externalidades positivas, es decir, el beneficio social es mayor que el beneficio privado, o el costo social es menor que el costo privado. Los servicios de salud y educación, son los ejemplos típicos. Los modelos de incidencia parcial son adecuados para asignar el impacto distributivo de los bienes y servicios que se acercan al concepto de bienes privados, pero a medida que el análisis se aproxima a los bienes públicos, las complicaciones metodológicas aumentan. Algunos estudios han tratado de llevar el análisis de incidencia al total de gastos públicos y al total de impuestos (Bishop, 1967; Gillespie, 1980). Sin embargo, la necesidad de hacer supuestos cada vez más fuertes, debilita el análisis. En consecuencia, para el diseño de políticas y de programas resulta más conveniente limitar el análisis a aquellos gastos donde se pueda identificar a los beneficiarios con cierto grado de confianza.

En los estudios de incidencia, es importante destacar lo que se pretende analizar y lo que se supone constante. Es posible que se quiera abordar el lado del gasto, el lado de los impuestos, o el impacto conjunto de ambos. En el análisis de los efectos distributivos, esto tiene una gran importancia, ya que el concepto de ingreso que se utilice dependerá del propósito que se persiga. Si lo que se desea explorar es el impacto distributivo de los gastos, debe mantenerse constante solamente la estructura de ingresos prepagos. Si se trata de analizar el efecto distributivo de la política tributaria, debe partirse de la distribución del ingreso antes de impuestos. El análisis simultáneo de gastos e ingresos lleva a tomar como punto de partida la distribución del ingreso antes de impuestos y de gastos.

<sup>3</sup> El ejemplo clásico de este enfoque es Harberger (1962).

## *El cálculo y distribución de los subsidios*

El cálculo de los subsidios involucra varios pasos. Primero, la estimación del monto de los subsidios a distribuir. En segundo lugar, la distribución de los subsidios según un indicador seleccionado para cada caso. En tercer lugar, el ordenamiento de las observaciones, su acumulación y la definición de los estratos de acuerdo con un patrón de bienestar seleccionado. Finalmente, el cálculo de los coeficientes para las comparaciones entre países y entre años dentro de un mismo país.

Para la estimación del monto de los subsidios, la fuente principal es la ejecución presupuestaria del año que se analiza. Estas cifras requieren algunos ajustes, ya que deben deducirse los pagos o contribuciones que hagan los beneficiarios (matrículas en la universidad, derechos de hospitalización, etc.). El cálculo del subsidio debería incluir una estimación de la renta imputada (tasa de interés más depreciación) por el uso de los edificios y equipamiento. Este último ajuste no es frecuente, pero puede ser relevante en el caso de servicios que utilizan intensivamente bienes de capital.

Los estudios sobre distribución de subsidios hacen un supuesto fuerte al estimar los beneficios por el costo de prestación de los servicios. Si se tratara de un bien estrictamente privado, la forma adecuada de medirlo sería a través de la disposición de los consumidores a pagar por el servicio en cuestión, pero en la mayoría de los casos, los servicios que se estudian corresponden a la categoría de bienes meritorios. Aquí se puede suponer que hay una demanda privada y una demanda social por un determinado bien. Sin embargo, para el cálculo de la demanda social, no existen mecanismos eficientes para que la gente revele su predisposición a pagar. Y el uso de los costos deja de lado cuestiones de eficiencia: si un servicio incluye costos derivados de un mal empleo de los recursos, esos costos son considerados como parte de los beneficios. En los casos más evidentes puede hacerse esta corrección pero, en general, su cálculo es difícil. Por otra parte, este enfoque ignora las distorsiones en la asignación de recursos.

El segundo paso para determinar la distribución de los subsidios estatales es ordenar a los beneficiarios de más pobres a más ricos, según un criterio determinado. Esto requiere definir el patrón de bienestar y la unidad de análisis. Como medida del bienestar, puede optarse por el criterio consumo o por el criterio ingreso. En el caso de las encuestas de niveles de vida disponibles en Centroamérica, el dato de consumo surge de manera directa. En cambio, para el cálculo del ingreso, deben hacerse algunas transformaciones sobre las variables disponibles. Por ejemplo, cuando el ingreso medido en las encuestas incluye subsidios en efectivo, estos deben deducirse. Para el cálculo del ingreso prefiscal, al ingreso medido deben sumarse los impuestos directos y las contribuciones a la seguridad social.

Con el fin de lograr una comparación entre el total de subsidios y la información de las cuentas nacionales, es importante corregir los datos de las encuestas por la subdeclaración de ingresos, tan común en estos casos. Un método aceptable es corregir las estimaciones de



la muestra expandida por coeficientes diferenciados de acuerdo al tipo de ingreso. Mientras más detallada sea la información de las cuentas nacionales, mayores son las posibilidades de obtener una mejor aproximación a esta información. En Garriga (2007), Rodríguez (2007) y Trejos (2007), se trabajó con distintas categorías de ingreso: sueldos y salarios, ingreso mixto (generalmente referido a microempresas o explotaciones agrícolas familiares, donde resulta imposible determinar la contribución del capital y la del trabajo), transferencias, y renta de capital. En general, se encontró una buena correspondencia para los tres primeros rubros, pero para el excedente de explotación fue necesario realizar una corrección mayor.

En los trabajos de incidencia fiscal disponibles, al considerar el monto de los pagos por pensiones a cargo del Estado, se han seguido dos criterios extremos: considerarlos ya sea como subsidios, o como ingresos ganados. Sin embargo, normalmente esos pagos contienen un elemento de subsidio, y otro de reconocimiento de derechos ganados en el pasado. Los pagos a los pensionados se asimilan a los ingresos de una renta permanente diferida, comprada a través de los años mediante los aportes realizados durante la vida laboral. Es posible que no exista una correspondencia clara entre las contribuciones y las pensiones, pero lo esencial es que se creó un derecho. Si el Estado no cobró el equivalente del valor actuarial correspondiente a ese contrato de renta, se hizo cargo de la diferencia, ya sea por aportes de sus rentas generales, o por un aumento implícito de la deuda provisional. Esta discrepancia debe considerarse como un subsidio.

Con respecto a la unidad de análisis, se usa al hogar, lo cual permite estudiar tanto familias como individuos, si bien, para fines muestrales suele utilizarse la vivienda. El monto del subsidio que recibe un determinado quintil puede estar afectado por el tamaño del hogar. La medida más comúnmente utilizada es el ingreso del hogar per cápita. Este resulta de dividir el total de ingresos del hogar por el número de personas que lo integran. Algunos autores prefieren trabajar con el concepto de ingreso adulto-equivalente, donde se opera con ponderaciones mayores para adultos que para menores porque se considera que su consumo dentro del hogar es mayor (Ravallion, 1992).

En algunos casos, los indicadores para distribuir los subsidios surgen de manera más o menos directa. Por ejemplo, si un miembro de un hogar estudia y se conoce en qué nivel, la asignación del subsidio es directa, correspondiéndole la participación que tenga sobre el total del gasto público en ese nivel educativo, es decir, el costo medio. En el caso de salud, la información es menos directa, ya que aunque se cuenta con indicadores del uso de estos servicios, estos no responden estrictamente a la clasificación presupuestaria. No obstante, se pueden elaborar indicadores compuestos que estimen el uso proporcional de los recursos que hace cada hogar, o bien intentar una desagregación del presupuesto público basada en estimaciones de costo y uso de servicios. En el caso de pensiones, en las encuestas generalmente se cuenta con un ítem que informa sobre este tipo de ingreso. Sin embargo, cuando hay varios regímenes pensionales –público, semipúblico y privado; o regímenes especiales para ciertos empleados públicos– el asunto es más complejo porque esta distinción por lo general no aparece en las encuestas.

## *Índices de concentración y comparaciones*

Para medir el grado de desigualdad en la distribución de una variable –como por ejemplo el ingreso– existen varios indicadores, tales como el índice de dispersión, el coeficiente de Theil, los coeficientes de concentración de Gini, entre otros. Todos ellos proporcionan una medida de la posición relativa de los individuos en la población.

Un índice comúnmente utilizado es el de dispersión. Este mide la relación entre la proporción de subsidios que recibe el primer decil de ingreso y la participación correspondiente al último. Este índice es muy fácil de calcular, pero informa relativamente poco sobre la distribución. Una variación modesta en uno de los extremos puede modificar su valor de manera significativa, aun cuando el resto haya permanecido constante.

El índice de desigualdad de Theil es la media geométrica ponderada de las relaciones del ingreso de cada grupo con relación al ingreso medio. El límite inferior es cero (igualdad perfecta) y el límite superior es el logaritmo natural del total de individuos. Este indicador carece de una representación gráfica fácil de interpretar, y su valor pierde sentido cuando se trata de comparar poblaciones de diferente tamaño.

El coeficiente de Theil cumple con las condiciones más simples generalmente impuestas a los índices de desigualdad. En primer lugar, la transferencia de recursos de una persona de menor ingreso a otra de mayor ingreso aumenta el valor del índice de desigualdad. En segundo lugar, el índice es simétrico, es decir, que su valor es único, independientemente de si la situación se evalúa desde el punto de vista de un pobre o desde el punto de vista de un rico. En tercer lugar, el índice es homogéneo, esto es, que un cambio proporcional del ingreso de todas las personas no cambia su valor. En cuarto lugar, el índice es replicable, es decir, su valor no cambia si para cada observación se crea un número igual de observaciones nuevas. Finalmente, el coeficiente se puede descomponer, es decir, se puede escribir como la suma de un componente intergrupo y de otro intragrupo.

Sin embargo, los principios mencionados en el párrafo anterior no tienen en cuenta la utilidad relativa que podría asignarse a ingresos diferentes, o la existencia de una función de bienestar social. Atkinson (1970) introdujo el concepto de “aversión a la desigualdad”, que define la sensibilidad relativa a las transferencias según los distintos niveles de ingreso. Una mayor ponderación del ingreso, a medida que se desciende en la escala de rentas, daría un premio a las políticas que atienden a los más pobres. Dagum (1990) extendió el análisis teórico, y demostró que para cada índice de desigualdad existe una función de bienestar social asociada, y viceversa.

Un método clásico para medir el grado de concentración o desigualdad en la distribución del ingreso y de los subsidios, es hacer uso de la curva de Lorenz y del coeficiente de Gini. Su cálculo se puede realizar con el conjunto de la muestra, o con los datos por grupos (deciles o quintiles de ingreso). En el primer caso, se tienen tantas observaciones como individuos haya en el conjunto que se desea analizar, mientras que en el segundo se trabaja con sólo

cinco o diez puntos, según sea el caso. El primer método arroja estimaciones más precisas que el segundo.

Existen varias expresiones para determinar el coeficiente de Gini, las cuales arrojan idénticos resultados. En este capítulo, donde los intervalos no varían (20% de las observaciones están en cada tramo) se utiliza la expresión:

$$(1) \quad G = \frac{2}{N} \sum_{i=1}^N i Z_i - \left(1 + \frac{1}{N}\right); \text{ para } i = 1, 2, \dots, N$$

donde  $N$  es el número de tramos y  $Z_i$  es el porcentaje de los ingresos correspondiente al tramo  $i$ .

Este coeficiente mide la razón entre dos áreas, una comprendida entre la distribución que se estudia (la curva de Lorenz) y la línea de 45 grados o línea de equidistribución, y la otra que corresponde a la superficie debajo de esta línea y delimitada por los ejes.

Tradicionalmente, se ha entendido que el coeficiente de Gini varía entre 0 y 1, pero en el estudio de los subsidios, a veces se encuentra que los sectores de menores ingresos obtienen una participación mayor que la que les correspondería si la distribución fuera igualitaria. En esos casos, la curva de la distribución de los subsidios está por encima de la línea de 45 grados, con lo que el coeficiente de Gini pasa a ser negativo. Algunos autores prefieren llamar a este coeficiente para-Gini, pero no parece necesario utilizar nuevos términos. Sólo hace falta ajustar la idea ampliando su rango de variación, que pasa a ser entre  $-1$  y  $1$ .

En este contexto, los subsidios pueden ser propobres, cuando su curva de distribución se ubica por encima de la línea de 45 grados; prorriscos pero progresivos, cuando la curva de Lorenz de los subsidios se ubica entre la curva de 45 grados y la curva de Lorenz del ingreso; o prorriscos y regresivos, cuando la curva de distribución de los subsidios se ubica por debajo de la curva de distribución del ingreso.

Los casos típicos corresponden a situaciones simples donde toda la curva de distribución de los subsidios se encuentra por encima o por debajo de la curva de distribución del ingreso. Sin embargo, pueden presentarse casos donde las curvas de Lorenz se interceptan, lo que indicaría que la situación para algunos individuos de la muestra se modifica en un sentido, mientras que para otros lo hace en sentido contrario. En este contexto, el coeficiente de Gini no es el mejor indicador para la comparación, debido a que puede tomar el mismo valor para distribuciones distintas. Esto evidencia las limitaciones de este indicador para efectuar comparaciones entre distribuciones diferentes.

En tal sentido, el índice de Kakwani ( $K$ ) consiste en comparar el coeficiente de Gini del impuesto que se quiere analizar con el coeficiente de Gini del ingreso. Si el primero es mayor que el segundo, se dirá que el impuesto es progresivo. Es decir, valores positivos de  $K$  están asociados a progresividad, y valores negativos a regresividad. El rango de variación de este índice es de  $1$  a  $-2$ . En el caso del gasto público, el cálculo y la interpretación son similares,

sólo que el coeficiente de Gini del gasto debe introducirse con signo opuesto. Si un subsidio se distribuye más equitativamente que el ingreso, su coeficiente de Gini será menor que el de este. La diferencia será negativa, lo que indica que el subsidio es progresivo. Si, por el contrario, el subsidio está más concentrado que el ingreso, la diferencia será positiva y el subsidio será regresivo. El valor de  $K$  no se afecta por la importancia del impuesto o del gasto. Un impuesto o un gasto pueden ser altamente progresivos, pero poco importantes y, sin embargo, cuando se compara la situación prefiscal con la posfiscal, los resultados pueden ser similares. Estas limitaciones del índice de Kakwani se superan utilizando el índice de Dagum ( $d$ ), o el índice de Reynolds y Smolensky ( $R-S$ ).

El valor de este último está dado por la diferencia entre los valores del coeficiente de Gini, antes y después de la intervención fiscal. Este índice tiene dos versiones. En la primera, se calculan los coeficientes de Gini manteniendo el orden de las observaciones de la distribución original. En la segunda, se reclasifican las observaciones según la situación posintervención, se calcula un nuevo coeficiente de Gini, y se lo compara con el de la distribución original.

### ***La medida de la distancia económica***

Dagum (1985), desarrolló una medida de distancia económica no ponderada a partir del concepto de distribución conjunta, con el fin de corregir la distorsión que se produce cuando los datos agrupados no están distribuidos normalmente y su varianza es diferente. En la distribución del ingreso de las personas, esto sucede cuando el nivel de ingresos relativo entre dos grupos de individuos parcialmente diferenciados entre sí, no puede medirse con las medidas lineales estándares.

La manera más sencilla de enfrentar este problema es mediante el siguiente índice:

$$(2) \quad d_0 = \frac{1}{nm} \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^m I_{y_i, x_j}$$

donde  $y_i, x_j$  son los valores de los ingresos de todos los pares posibles de individuos  $i, j$ , que pertenecen a cada una de las dos poblaciones que se desea comparar;  $n$  y  $m$  son los tamaños de las respectivas poblaciones; e  $I_{y_i, x_j}$  toma el valor de 1 cuando el ingreso del individuo  $i$  de la primera población ( $y$ ) es mayor que el del individuo  $j$  que pertenece a la segunda ( $x$ ). En caso contrario, toma el valor de 0. Cuando son iguales, toma el valor de 0,5.

El índice  $d_0$  expresa la probabilidad conjunta de que cualquier individuo de la distribución con mayor ingreso medio posea un ingreso mayor que cualquier otro individuo que pertenezca a la otra distribución.

Dagum (1987), introdujo una nueva medida para dar un significado económico a la distancia entre dos distribuciones. Este nuevo indicador se define como la esperanza matemática de la diferencia de ingresos entre todos los pares de individuos posibles, pertenecientes

uno a una distribución, y el otro a la otra distribución. Al igual que  $d_p$ , esta medida contrasta la posición relativa entre individuos, pero en este caso la comparación se hace en unidades monetarias. Así, la diferencia expresa el nivel de ingreso de la población de individuos con mayor ingreso medio, respecto de la población de individuos con menor ingreso medio. En cada caso, el ingreso medio indica la dirección de la distancia.<sup>4</sup>

## Distribución del gasto social total

El cuadro 6.7 ofrece información sobre el efecto global del gasto social a partir de un ingreso prefiscal, definido como el ingreso observado, más una estimación de los impuestos directos pagados por las personas, menos los subsidios recibidos en efectivo.<sup>5</sup>

**Cuadro 6.7. Distribución del gasto público social por quintiles de ingreso, 2004<sup>a</sup>**  
(Porcentaje)

|                                       | Costa Rica | Honduras | Panamá |
|---------------------------------------|------------|----------|--------|
| Quintil 1                             | 21,1       | 19,8     | 13,2   |
| Quintil 2                             | 19,0       | 17,5     | 19,0   |
| Quintil 3                             | 17,3       | 17,7     | 18,5   |
| Quintil 4                             | 16,6       | 18,6     | 21,8   |
| Quintil 5                             | 26,0       | 26,5     | 27,6   |
| Coefficiente de Gini prefiscal        | 0,519      | 0,516    | 0,542  |
| Coefficiente de Gini posfiscal        | 0,440      | 0,465    | 0,483  |
| Coefficiente de Gini del gasto social | 0,030      | 0,057    | 0,127  |
| Índice de dispersión (Q5/Q1)          | 1,23       | 1,34     | 2,09   |
| Índice de Dagum                       | 0,268      | 0,189    | 0,235  |
| Índice de Kakwani                     | -0,489     | -0,459   | -0,415 |
| Índice de Reynolds y Smolensky        | 0,079      | 0,052    | 0,059  |

Fuente: Elaboración propia con base en Garriga (2007), Rodríguez (2007) y Trejos (2007).

<sup>a</sup> Para Panamá corresponde a 2003.

Como se observa, en esos tres países, el gasto social ha contribuido a mejorar la distribución del ingreso, pese a que los índices de dispersión indican que el quintil más rico ha recibido más de estos recursos que el quintil de menores ingresos. Esta situación es más acentuada en Panamá, donde el 20% de mayores ingresos recibió más del doble del gasto social que el 20% más pobre. Cuando se considera en forma conjunta el nivel de los subsidios y la forma como se distribuyen, el gasto social en Panamá y Costa Rica aparecen como los más efectivos. Los

<sup>4</sup> La expresión matemática de este coeficiente, y un ejemplo numérico de cómo calcularlo a partir de la información por quintiles o deciles de ingreso, puede verse en Petrei et al. (2006).

<sup>5</sup> Cuando ha sido posible, se ha imputado la parte de las pensiones que no se considera subsidio.

índices  $d$  y  $R-S$  miden, aunque de manera diferente, el impacto distributivo considerando las diferencias entre las distribuciones de las situaciones prefiscal y posfiscal. La distancia entre estas –capturada por  $d$ – es de 0,268 en Costa Rica, y de 0,235 en Panamá, valores que son bastante superiores al observado en Honduras (0,189). Cabe señalar que la situación de este último país, es representativa del panorama de los otros países centroamericanos en estudio, para los que sólo se dispuso de información parcial. Si bien en Panamá los subsidios son más concentrados que en Honduras –lo que se expresa en un mayor coeficiente de Gini del gasto social– su impacto redistributivo es mayor porque el monto de esos subsidios es también mayor.

Las cifras encontradas corroboran los resultados obtenidos en otros estudios, en el sentido de que los subsidios tienen un impacto redistributivo mayor que los impuestos.<sup>6</sup> Como lo indica el índice  $R-S$ , en Costa Rica y Panamá el coeficiente de Gini en la situación posgasto se redujo en 0,079 y 0,059, respectivamente, en comparación con la situación prefiscal. En Honduras también se redujo, pero un poco menos (0,052). Cifras como estas no se observan cuando se hace el análisis por el lado de los impuestos.<sup>7</sup> Vale la pena destacar, que si bien el gasto social total es progresivo en los tres países analizados –es decir, mejora la distribución del ingreso– es prorrigo, como lo muestra el hecho de que el índice de Gini de estos subsidios es positivo. Como se señaló en la sección anterior, para que fuera propobre, este indicador tendría que ser negativo, señalando que su distribución se encuentra por encima de la línea de equidistribución, es decir, que se concentra en los sectores de menores ingresos.

En términos del ingreso de las personas más pobres, los subsidios tienen un impacto importante, como lo refleja el cuadro 6.8. Así, en los tres países analizados, el gasto social representa cerca o más del 100% del ingreso prefiscal del quintil más pobre. Estos recursos también son importantes para el segundo quintil de ingresos. En Costa Rica y Panamá representan más de la mitad del ingreso prefiscal de estos sectores, mientras que en Honduras son más de la tercera parte.

**Cuadro 6.8. Importancia de los subsidios del gasto social por quintiles de ingreso, 2004<sup>a</sup>**  
(Porcentaje de los ingresos)

|           | Costa Rica | Honduras | Panamá |
|-----------|------------|----------|--------|
| Quintil 1 | 144,4      | 96,3     | 129,0  |
| Quintil 2 | 56,0       | 35,3     | 54,6   |
| Quintil 3 | 30,9       | 20,0     | 28,4   |
| Quintil 4 | 18,3       | 12,4     | 19,1   |
| Quintil 5 | 8,1        | 5,5      | 7,3    |

Fuente: Elaboración propia con base en Garriga (2007), Rodríguez (2007) y Trejos (2007).

<sup>a</sup> Para Panamá corresponde a 2003.

<sup>6</sup> Véase Barreix, Roca y Villela (2007).

<sup>7</sup> En el contexto de los países centroamericanos, los sistemas impositivos a veces empeoran la distribución del ingreso, debido al excesivo peso de los impuestos indirectos y a la debilidad de los impuestos a la renta y a la propiedad (véase Agosin, Barreix y Machado, 2005).

## El sector educación

Con el objetivo de conocer la situación de este sector y su evolución en los últimos años, se procesaron datos sobre los indicadores más relevantes para 1990, y para el año más reciente con suficiente información: tasas de analfabetismo, tasas de escolaridad por niveles, y años esperados de escolaridad. Estos indicadores se compararon con los promedios de grupos representativos de países por categoría: de ingresos medio-altos, de ingresos medio-bajos, de América Latina y de todos los países del mundo para los que se contó con información.

Con respecto a la tasa de analfabetismo, se observa que esta se ha reducido desde 1990 en todos los países centroamericanos (véase Anexo 6.1). El promedio de esa disminución fue de 32% para las personas mayores de 15 años, y de 38% para las personas entre 15 y 24 años. La mayor reducción en este último grupo refleja el fortalecimiento de la educación primaria en los últimos años.

Mientras las tasas brutas de escolaridad en la escuela primaria se asemejan a los promedios de los respectivos grupos de comparación, las del nivel secundario tienen un marcado rezago en relación con cualquiera de ellos.<sup>8</sup> Algo similar ocurre en la educación universitaria, pero en este caso hay dos países que están claramente por encima de los promedios de sus respectivos grupos de ingreso: Panamá y República Dominicana.<sup>9</sup>

Las tasas netas de escolaridad miden la proporción de la población de determinadas edades que asiste a la escuela, sin diferenciar si el servicio educativo es público o privado. Este indicador es preferible al de las tasas brutas, porque estas últimas no reflejan aspectos como la iniciación tardía de la escuela, y el grado de repitencia. Es probable, y así ocurre, que personas de una determinada edad atiendan un nivel educativo con una edad superior o inferior a la edad típica.

El cuadro 6.9 presenta las tasas netas de escolaridad por edades y por quintiles de ingreso. En el primer panel se muestran los datos para las edades de 7 a 12 años, que típicamente corresponden al nivel de educación primaria. Estas tasas muestran menos diferencias entre quintiles de ingreso que las correspondientes a los niños entre 5 y 6 años, no incluidas en el cuadro. Sin embargo, la cobertura dista de ser completa. En cuatro de los seis países considerados, más de 10% de los niños entre esas edades del primer quintil, no asisten a la escuela. En los casos de Guatemala y Nicaragua, tal deficiencia se extiende hasta el tercer quintil.

<sup>8</sup> La tasa bruta de escolaridad en el nivel secundario fue de 51,8% en los países analizados, cifra menor que la de los países de ingresos medio-bajos (67,2%), menor que el promedio de América Latina y el Caribe (83%), y menor que el promedio mundial (62,1%).

<sup>9</sup> El promedio de escolaridad universitaria en los países centroamericanos fue 16,1%, inferior al promedio de América Latina y el Caribe (22,5%), e inferior al promedio mundial (19,5%).

**Cuadro 6.9. Tasas netas de escolaridad por edades y quintiles de ingreso (Porcentaje)**

| De 7 a 12 años de edad  |            |             |           |          |           |        |
|-------------------------|------------|-------------|-----------|----------|-----------|--------|
|                         | Costa Rica | El Salvador | Guatemala | Honduras | Nicaragua | Panamá |
| Quintil 1               | 97,2       | 85,7        | 72,1      | 88,4     | 81,1      | 90,7   |
| Quintil 2               | 97,9       | 92,9        | 75,0      | 92,1     | 85,0      | 96,4   |
| Quintil 3               | 99,1       | 94,5        | 84,0      | 94,3     | 89,1      | 96,4   |
| Quintil 4               | 99,5       | 96,4        | 92,5      | 97,5     | 93,2      | 99,4   |
| Quintil 5               | 99,9       | 98,1        | 97,0      | 98,6     | 97,2      | 100,0  |
| De 13 a 15 años de edad |            |             |           |          |           |        |
|                         | Costa Rica | El Salvador | Guatemala | Honduras | Nicaragua | Panamá |
| Quintil 1               | 82,7       | 72,7        | 49,1      | 57,7     | 65,1      | 67,7   |
| Quintil 2               | 80,6       | 77,8        | 49,1      | 57,5     | 74,3      | 86,9   |
| Quintil 3               | 84,7       | 83,3        | 57,7      | 70,3     | 82,1      | 92,1   |
| Quintil 4               | 89,1       | 88,9        | 64,9      | 85,1     | 83,0      | 96,6   |
| Quintil 5               | 95,3       | 93,2        | 79,2      | 87,9     | 86,9      | 95,8   |
| De 16 a 18 años de edad |            |             |           |          |           |        |
|                         | Costa Rica | El Salvador | Guatemala | Honduras | Nicaragua | Panamá |
| Quintil 1               | 61,5       | 43,2        | 17,7      | 29,1     | 32,9      | 40,7   |
| Quintil 2               | 54,7       | 46,5        | 19,5      | 28,6     | 38,7      | 59,6   |
| Quintil 3               | 60,3       | 56,2        | 22,6      | 47,7     | 46,5      | 70,2   |
| Quintil 4               | 64,7       | 67,0        | 41,2      | 56,7     | 53,4      | 76,9   |
| Quintil 5               | 82,1       | 76,7        | 58,1      | 73,9     | 65,1      | 87,2   |
| De 19 a 25 años de edad |            |             |           |          |           |        |
|                         | Costa Rica | El Salvador | Guatemala | Honduras | Nicaragua | Panamá |
| Quintil 1               | 35,6       | 7,6         | 4,0       | 8,7      | 7,3       | 9,6    |
| Quintil 2               | 19,9       | 10,5        | 5,4       | 11,0     | 11,7      | 16,5   |
| Quintil 3               | 27,4       | 13,1        | 5,9       | 15,6     | 17,7      | 26,4   |
| Quintil 4               | 33,5       | 21,4        | 11,5      | 22,5     | 27,8      | 36,2   |
| Quintil 5               | 53,7       | 35,5        | 31,4      | 41,9     | 35,6      | 52,2   |

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas de hogares de los países.

En el caso de las personas entre 13 y 15 años –que podría corresponder al primer ciclo de escuela secundaria– la dispersión entre estratos aumenta considerablemente. Si se compara el primero con el último quintil, se observan diferencias importantes. En todos los países, la diferencia es superior a 12 puntos porcentuales, y llega a 30 puntos en el caso de Guatemala. En el segundo y el tercer quintil, las diferencias en las tasas de escolaridad son también importantes respecto de las del primer quintil, superando los 10 puntos porcentuales, se exceptúan Panamá y el tercer quintil de Nicaragua.

Las tasas netas de escolaridad para las edades de 16 a 18 años, reflejan aproximadamente la concurrencia al segundo ciclo de escuela secundaria. En relación con el grupo anterior, las tasas netas de escolaridad son sensiblemente menores en todos los quintiles, especialmente en los de menores ingresos.



Finalmente, el último panel del Cuadro 6.9 ilustra la situación de las personas entre 19 y 25 años, que corresponden a la educación universitaria o superior. Con excepción de Costa Rica, en todos los países se observan tasas muy bajas de participación en los primeros quintiles. Asimismo, tasas muy superiores en los dos quintiles superiores. Al comparar la tasa neta de escolaridad del quintil superior con la del inferior, se ve que la primera es entre 4 y 10 veces superior a la segunda.

La baja concurrencia a la escuela de los sectores de menores ingresos, obedece tanto a problemas de demanda como de oferta. Los estudios disponibles sobre la pobreza en la región, y la información que surge del procesamiento de las encuestas de hogares, indican que hay obstáculos de distinta índole, que impiden a los integrantes de las familias pobres asistir a un centro educativo. En particular, se destacan la lejanía al centro de enseñanza y el costo de transporte asociado, así como el costo de oportunidad. Este último factor es más importante en el nivel medio de enseñanza.

Es claro que el costo de la educación está compuesto no sólo por los útiles y libros para estudiar, sino también por los ingresos que un individuo deja de percibir mientras asiste a la escuela. El trabajo de menores en la región es una cuestión frecuente. Muchos niños participan en el mercado laboral, o realizan actividades productivas en el hogar. El cuadro 6.10 muestra la proporción de menores entre 13 y 16 años que trabajan en Guatemala y Honduras, por quintiles de ingreso. Como puede verse, estos porcentajes son importantes. En la mayoría de los casos, se nota una mayor participación laboral en los grupos del segundo quintil. Esto refleja la contribución de los menores al ingreso del hogar. Para los quintiles de ingreso más altos, las cifras decrecen, pero en la mayoría de los casos, siguen representando una parte importante de las personas en las edades respectivas.

**Cuadro 6.10. Personas entre 13 y 16 años que trabajan por quintiles de ingreso (Porcentaje)**

|           | 13 años |      | 14 años |      | 15 años |      | 16 años |      |
|-----------|---------|------|---------|------|---------|------|---------|------|
|           | GU      | HO   | GU      | HO   | GU      | HO   | GU      | HO   |
| Quintil 1 | 13,5    | 13,2 | 29,4    | 18,2 | 33,4    | 22,5 | 35,7    | 37,7 |
| Quintil 2 | 18,7    | 12,8 | 32,4    | 15,1 | 43,2    | 30,4 | 51,4    | 37,4 |
| Quintil 3 | 19,9    | 10,6 | 28,1    | 15,3 | 35,2    | 22,5 | 45,9    | 31,8 |
| Quintil 4 | 8,6     | 3,8  | 22,0    | 11,2 | 27,9    | 17,3 | 39,9    | 20,4 |
| Quintil 5 | 2,2     | 3,1  | 9,8     | 5,4  | 24,2    | 6,4  | 25,7    | 16,5 |
| Total     | 13,0    | 9,4  | 25,0    | 13,6 | 32,7    | 19,6 | 40,2    | 27,9 |

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas de hogares de los países.

### ***Distribución de los subsidios***

El cuadro 6.11 muestra la distribución de los subsidios del sector educativo en los tres países analizados. En general, se observa que el gasto público en educación ha tenido efectos progre-

sivos, ya que en todos los casos el coeficiente de Gini prefiscal es mayor que el posfiscal. La mayor diferencia entre ambos, capturada por el índice *R-S*, se registra en Costa Rica (0,039). Más aún, los subsidios a la educación no sólo son progresivos, sino también propobres en Costa Rica y Panamá, tal como lo muestra la cifra negativa para el coeficiente de Gini del gasto en educación. Esto determina que en ambos países, el índice *K* sea mayor (en valor absoluto) al correspondiente coeficiente de Gini prefiscal. En cuanto a la distancia entre las distribuciones del ingreso antes y después de la intervención estatal, esta es mayor en Costa Rica y Honduras, que muestran índices en torno a 0,08. En Panamá, este índice es menor (0,064), lo que refleja un menor efecto del gasto social sobre la distribución del ingreso, según este indicador. Al comparar los coeficientes de Gini antes y después del gasto en educación, el índice *R-S* muestra que el mayor impacto redistributivo ocurre en Costa Rica (0,039). En Honduras y Panamá, la reducción en el índice de concentración del ingreso está en torno a 0,03. Finalmente, el índice de dispersión muestra una situación más favorable que la encontrada en el gasto social total. Sin embargo, en Honduras el quintil de mayores ingresos sigue recibiendo una mayor proporción del gasto en educación que el quintil más pobre.

**Cuadro 6.11. Distribución de los subsidios del gasto en educación por quintiles de ingreso, 2004<sup>a</sup>**  
(Porcentaje)

|                                   | Costa Rica | Honduras | Panamá |
|-----------------------------------|------------|----------|--------|
| Quintil 1                         | 26,1       | 19,8     | 20,9   |
| Quintil 2                         | 23,2       | 18,1     | 21,6   |
| Quintil 3                         | 18,0       | 18,4     | 22,2   |
| Quintil 4                         | 17,9       | 20,4     | 20,2   |
| Quintil 5                         | 14,8       | 23,4     | 15,2   |
| Coeficiente de Gini prefiscal     | 0,519      | 0,516    | 0,542  |
| Coeficiente de Gini posfiscal     | 0,480      | 0,486    | 0,510  |
| C. de Gini del gasto en educación | -0,111     | 0,038    | -0,051 |
| Índice de dispersión (Q5/Q1)      | 0,567      | 1,18     | 0,727  |
| Índice de Dagum                   | 0,081      | 0,080    | 0,064  |
| Índice de Kakwani                 | -0,630     | -0,478   | -0,593 |
| Índice de Reynolds y Smolensky    | 0,039      | 0,031    | 0,032  |

Fuente: Elaboración propia con base en Garriga (2007), Rodríguez (2007) y Trejos (2007).

<sup>a</sup> Para Panamá corresponde a 2003.

En cuanto a la importancia de los subsidios a la educación –que corresponden aproximadamente a la mitad de los subsidios totales– en el ingreso de las personas, en el cuadro 6.12 se observa que estos han representado 52,1% de los ingresos del primer quintil en Honduras, 60,7% en Costa Rica, y 69,8% en Panamá.

**Cuadro 6.12. Importancia de los subsidios del gasto en educación por quintiles de ingreso, 2004<sup>a</sup>**  
(Porcentaje de los ingresos)

|           | Costa Rica | Honduras | Panamá |
|-----------|------------|----------|--------|
| Quintil 1 | 60,7       | 52,1     | 69,8   |
| Quintil 2 | 23,3       | 19,7     | 21,1   |
| Quintil 3 | 10,9       | 11,3     | 11,6   |
| Quintil 4 | 6,7        | 7,4      | 6,0    |
| Quintil 5 | 1,6        | 2,7      | 1,4    |

Fuente: Elaboración propia con base en Garriga (2007), Rodríguez Arosemena (2007) y Trejos (2007).

<sup>a</sup> Para Panamá corresponde a 2003.

Al diferenciar los subsidios a la educación según el nivel educativo, el cuadro 6.13 muestra con claridad que el gasto público en educación primaria tiene los mayores efectos progresivos sobre la distribución del ingreso en los tres países, seguido del gasto en educación secundaria. Esto se constata con cualquiera de los indicadores analizados. Más aún, los subsidios a la educación primaria no sólo son progresivos, sino que también son propobres en los tres casos, según muestran los coeficientes de Gini negativos. El gasto público en la escuela secundaria es también propobre en Costa Rica y Panamá, más no así en Honduras, donde es progresivo pero prorríco. Los índices *R-S* para estos dos niveles educativos tienen valores cercanos en los tres países. El efecto redistribuidor del gasto en educación primaria es mayor que en la escuela preescolar (no mostrado), debido a que los niveles de matrícula son perceptiblemente bajos para los grupos de menores ingresos, y a que la escuela privada atiende un segmento al que acceden en mayor medida los grupos de ingresos más altos.

**Cuadro 6.13. Distribución de los subsidios del gasto en educación por quintiles de ingreso y nivel educativo, 2004<sup>a</sup>**  
(Porcentaje)

|                                   | Educación primaria |          |        |
|-----------------------------------|--------------------|----------|--------|
|                                   | Costa Rica         | Honduras | Panamá |
| Quintil 1                         | 40,4               | 28,0     | 33,7   |
| Quintil 2                         | 26,3               | 24,9     | 26,4   |
| Quintil 3                         | 18,3               | 21,3     | 19,7   |
| Quintil 4                         | 10,2               | 16,8     | 13,8   |
| Quintil 5                         | 4,8                | 9,0      | 6,3    |
| Coefficiente de Gini prefiscal    | 0,519              | 0,516    | 0,542  |
| Coefficiente de Gini posfiscal    | 0,501              | 0,500    | 0,526  |
| C. de Gini del gasto en educación | -0,349             | -0,184   | -0,269 |
| Índice de dispersión (Q5/Q1)      | 0,119              | 0,321    | 0,187  |
| Índice de Dagum                   | 0,032              | 0,032    | 0,027  |
| Índice de Kakwani                 | -0,868             | -0,701   | -0,811 |
| Índice de Reynolds y Smolensky    | 0,018              | 0,017    | 0,016  |

(continúa en la página siguiente)

**Cuadro 6.13. Distribución de los subsidios del gasto en educación por quintiles de ingreso y nivel educativo, 2004<sup>a</sup> (continuación)**  
(Porcentaje)

|                                   | Educación secundaria |          |        |
|-----------------------------------|----------------------|----------|--------|
|                                   | Costa Rica           | Honduras | Panamá |
| Quintil 1                         | 23,1                 | 18,2     | 16,8   |
| Quintil 2                         | 28,4                 | 17,5     | 25,5   |
| Quintil 3                         | 20,2                 | 20,4     | 24,8   |
| Quintil 4                         | 19,5                 | 23,3     | 22,4   |
| Quintil 5                         | 8,8                  | 20,6     | 10,5   |
| Coefficiente de Gini prefiscal    | 0,519                | 0,516    | 0,542  |
| Coefficiente de Gini posfiscal    | 0,508                | 0,506    | 0,532  |
| C. de Gini del gasto en educación | -0,150               | 0,043    | -0,063 |
| Índice de dispersión (Q5/Q1)      | 0,381                | 1,13     | 0,625  |
| Índice de Dagum                   | 0,022                | 0,026    | 0,019  |
| Índice de Kakwani                 | -0,669               | -0,473   | -0,605 |
| Índice de Reynolds y Smolensky    | 0,011                | 0,010    | 0,010  |
|                                   | Educación superior   |          |        |
|                                   | Costa Rica           | Honduras | Panamá |
| Quintil 1                         | 5,3                  | 0,7      | 2,5    |
| Quintil 2                         | 11,4                 | 1,8      | 10,3   |
| Quintil 3                         | 12,8                 | 6,3      | 19,9   |
| Quintil 4                         | 26,2                 | 22,5     | 29,8   |
| Quintil 5                         | 44,3                 | 68,7     | 37,6   |
| Coefficiente de Gini prefiscal    | 0,519                | 0,516    | 0,542  |
| Coefficiente de Gini posfiscal    | 0,517                | 0,518    | 0,539  |
| C. de Gini del gasto en educación | 0,371                | 0,627    | 0,359  |
| Índice de dispersión (Q5/Q1)      | 8,36                 | 98,14    | 15,04  |
| Índice de Dagum                   | 0,021                | 0,020    | 0,019  |
| Índice de Kakwani                 | -0,148               | 0,110    | -0,183 |
| Índice de Reynolds y Smolensky    | 0,002                | -0,001   | 0,002  |

Fuente: Elaboración propia con base en Garriga (2007), Rodríguez (2007) y Trejos (2007).

<sup>a</sup> Para Panamá corresponde a 2003.

La distribución de los subsidios en el nivel universitario presenta un panorama radicalmente diferente, y constituye uno de los aspectos más críticos de las políticas del gasto público social. En los tres países analizados, entre dos terceras partes y el 90% del gasto en educación superior se asigna a los dos quintiles de mayores ingresos. La participación del primer quintil es muy baja. En el mejor de los casos, alcanza 5,3% de estos subsidios (Costa Rica). Estas cifras guardan relación con las encontradas en otros estudios, pero el grado de concentración en los niveles altos en estos países es mayor. Pese a esta excesiva concentración, el impacto agregado de estos subsidios sobre la distribución del ingreso es marginal, debido a que los montos involucrados no son muy significativos. Esto explica que los coeficientes

de Gini prefiscal y posfiscal sean prácticamente idénticos en los tres casos, a pesar de que el índice de dispersión tome valores sumamente altos, especialmente en Honduras.

### *Implicancias de política*

La distribución de los subsidios en educación muestra la gran importancia que estos tienen en relación con el ingreso de los grupos más pobres, y su relevancia para la educación primaria. Lo mismo ocurre en la educación preprimaria. No obstante, la cobertura aún dista de ser universal. El aumento de la escolaridad –muy especialmente en los sectores de menores ingresos– puede lograrse si se ofrecen los incentivos necesarios para que los padres envíen a sus hijos a la escuela, y los mantengan allí.

Uno de los obstáculos más serios para una mayor escolaridad en los primeros quintiles de ingreso son los costos de transporte, debido a la lejanía de los hogares respecto de los centros de aprendizaje. Otro factor es la ocupación de menores en tareas del hogar, o en actividades agrícolas productivas. Un sistema de incentivos que compense estos costos debería tener efectos favorables en este terreno. Una forma de implementarlos es entregándole alimentación complementaria a los niños que asisten a la escuela. Estos incentivos encierran cierta sinergia. Entre otros aspectos, pueden reducir la repetición –con frecuencia causada por la asistencia irregular a clase– y pueden tener efectos sobre la salud, al aumentar el rendimiento potencial derivado de generar en el futuro una vida sana, en particular para los más pobres.

Otro aspecto es el costo que tiene para el Estado el proveer educación en esos niveles. En la mayoría de los casos, existe espacio para lograr una mayor eficiencia. Por ejemplo, reducir la tasa de repetición, que frecuentemente registra niveles nada despreciables.<sup>10</sup> Una disminución en los costos de repetición, permitiría dedicar más recursos públicos a otros programas complementarios.

Existen programas de transferencias en dinero, que coadyuvan al aumento de la matrícula escolar. Un ejemplo, es el de Mi Familia Social, que ha operado en Nicaragua con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo. Este programa consiste en entregar recursos a las familias de seis comarcas rurales seleccionadas, subsidios que representaban entre 13% y 21% de los gastos familiares antes de la implementación del programa. Se acordaba una ayuda por tres años, cuya renovación anual estaba sujeta al cumplimiento de las condiciones fijadas para cada familia. Entre otras, estas incluían el envío de sus hijos a la escuela. Como resultado, el porcentaje de niños entre 7 y 13 años que participaba en el sistema educativo subió de 73% en 2000 a 94,3% en 2002, periodo en el que se aplicaron los fondos. Una lección importante de este tipo de experiencias es que la provisión de pequeñas transferencias puede

<sup>10</sup> Para Costa Rica y Honduras, se dispone de datos sobre tasas de repetición. En ambos casos, el porcentaje es cercano al 10%. Véase Wolf et al. (2002).

reducir de manera significativa la pobreza y aumentar el capital humano, cuando existen servicios sociales de apoyo bien organizados.

Como se señaló, mientras los subsidios en educación a nivel primario y, en menor medida, a nivel secundario, muestran tener importantes efectos progresivos, los subsidios en educación universitaria generan el fenómeno opuesto. Este resultado incorpora elementos al debate, acerca de la gratuidad de la enseñanza universitaria, cuyo libre acceso es considerado como un derecho en muchos países de América Latina.

Recuperar los costos en la enseñanza universitaria, a través del cobro de una matrícula y de un amplio programa de becas, encuentra una clara justificación tanto desde el punto de vista de la asignación de recursos, como de la distribución del ingreso. Durante muchos años, diversos estudios sobre el rendimiento de la educación encuentran que las tasas de rendimiento en la educación primaria son las más altas, seguidas por las de la educación secundaria. En contraposición, las correspondientes a las de la educación universitaria aparecen como las más bajas. En consecuencia, tanto desde el punto de vista de la eficiencia, como de la distribución, parece aconsejable cobrar un derecho en la educación superior. Si se dejan de lado los denominados efectos externos, se justifica imponer algún costo a quienes provienen de hogares que tienen medios para financiar la universidad, y utilizar esos recursos ya sea para financiar programas de becas, o para la enseñanza primaria.

Sin embargo, en los últimos años se ha notado un cambio en el ordenamiento de estas tasas de retorno. Aunque este no se ha presentado de manera uniforme, en un buen número de casos las tasas de rendimiento de la educación universitaria han aumentado a niveles cercanos a las correspondientes a la educación primaria y secundaria. Una hipótesis para explicar este fenómeno es que la globalización premia al conocimiento, lo que se refleja en una mayor demanda de graduados universitarios. Este cambio es causa y efecto del proceso de concentración del ingreso que se ha venido observando en América Latina durante los últimos años.

Si bien el argumento para el cobro de una matrícula se refuerza por una mejora en la capacidad de pago, se debilita cuando se tienen en cuenta los incentivos. La razón es que resulta poco justificable gravar más una actividad que tiene mayores tasas de rendimiento social. Sin embargo, esto también apunala la necesidad de aumentar considerablemente el monto de recursos dedicados a becas universitarias, las cuales deberían cubrir el costo de oportunidad de quienes asisten a los centros de educación superior.

Desde el punto de vista distributivo, los argumentos se mantienen o se fortalecen. En realidad, lo que hace falta es una estricta racionalización del gasto universitario. Lo aconsejable sería racionar los recursos dedicados a las carreras cuyo rendimiento en el mercado es bajo, y mantener o incrementar el financiamiento de las carreras de alto rendimiento, sin descuidar la recuperación de costos. Esta recuperación, basada en la capacidad de los hogares para financiar la educación universitaria, podría requerir algún tipo de selección, como la exigencia de una especie de certificado de pobreza (*means test*), el cual con frecuencia es rechazado por

la población, y por lo general es difícil de administrar. Una alternativa sería la aplicación de una tasa adicional sobre los impuestos directos de las familias que tienen un miembro que estudia en la universidad. Con los recursos así recaudados, se podría financiar una parte del presupuesto universitario, obviando la dificultad administrativa de tener que determinar si una familia puede pagar, o no, los estudios universitarios de uno de sus miembros.<sup>11</sup>

Una buena posibilidad de disminuir la regresividad de los subsidios a la educación universitaria, y que en esencia hace menos compleja la recuperación de costos, es desarrollar un amplio programa de créditos a los estudiantes. Estos programas podrían ser financiados en parte por el Estado, y en parte por el sistema bancario privado. El Estado podría garantizar los préstamos o subsidiar las tasas.

La necesidad de contar con un sistema educativo flexible, que se adapte a las necesidades del mercado de trabajo, queda evidenciada por la rapidez de los cambios en las tasas de retorno de la educación.

## El sector salud

Similarmente a lo realizado para el sector educación, se calcularon indicadores de salud para los mismos grupos de países. En este caso, se trabajó con datos sobre esperanza de vida, y tasas de mortalidad infantil y de niños menores de cinco años. Las cifras muestran que los países centroamericanos han experimentado progresos razonables desde 1990 (véase Anexo 6.2). En promedio, estos países aumentaron su esperanza de vida en un porcentaje bastante mayor (4,3%) que los países de ingresos medio-bajos (2,5%). Al mismo tiempo, se aprecia una convergencia en este indicador en los países de la región, con su coeficiente de variación que pasa de 7,5% en 1990 a 6,6% en 2003.

La mortalidad infantil y la mortalidad de menores de cinco años para el promedio de los países centroamericanos, se redujo durante 1990-2003 en 32% y 34%, respectivamente. Sin embargo, se observan diferencias entre países. Las mayores disminuciones se reportaron en Costa Rica y Guatemala, donde ambos indicadores se redujeron en tasas cercanas a 40%, mientras que en Honduras y Panamá, estas disminuyeron en menos de 30%. Este mismo comportamiento se observa al controlar por el PIB por habitante.<sup>12</sup>

Aunque la organización institucional varía entre países, en todos existen básicamente dos sistemas. Uno está a cargo del ministerio de Salud, y brinda prestaciones generalmente gratuitas o a muy bajo costo. El otro es administrado por los organismos del seguro social.

<sup>11</sup> Véase Petrei (1999).

<sup>12</sup> Con base en una regresión de corte transversal, se estimó el valor que deberían tener estas variables dado el PIB per cápita de los países. Así se trata de corregir la influencia del ingreso en la evolución de estos indicadores para determinar el desempeño relativo de cada país en relación con cada una de estas variables.

En general, estos entes cuentan con cierta autonomía operativa, y se financian mediante contribuciones directas en la forma de impuestos sobre el trabajo. Quienes están protegidos por el sistema del seguro social reciben una mejor prestación de servicios, pero en la práctica, la línea de separación entre los dos sistemas tiende a ser menos pronunciada. En Panamá, por ejemplo, personas no afiliadas al sistema de seguro social reciben servicios de este, y viceversa, debido a que existe un mecanismo de compensación de costos entre ambos sistemas.

La importancia relativa de cada uno varía enormemente entre los países considerados. Así, mientras en Costa Rica el 78,8% del gasto oficial en salud lo realiza la Seguridad Social, en Honduras dicha participación es de 11,8%. Se observa que, en los países de menores ingresos, el sector privado participa de manera importante en el gasto en salud. A medida que un país tiene mayores ingresos, los gastos en salud aumentan, y se desarrollan los servicios de seguro privado o semiprivado, con una participación decreciente en el gasto directo por parte del sector privado. En los países centroamericanos, la participación del sector privado es de alrededor de 50% en promedio para los países de menores ingresos, y de 27% para los de ingresos más altos (Costa Rica y Panamá).<sup>13</sup>

Excepto en Costa Rica y Panamá, en los demás países los dos sistemas de salud se caracterizan por tener una baja cobertura, ser segmentados, carecer de una coordinación adecuada, y no contar con una clara separación de funciones. El nivel de evasión de las contribuciones a los sistemas de seguridad social es alto, lo cual reduce los recursos del sector salud en general. Con frecuencia, los aportes a cargo del Estado no se realizan, lo que resiente la calidad de los servicios. Como se verá más adelante, esto afecta más a los sectores de menores ingresos. El funcionamiento defectuoso del sistema de seguridad social traslada presiones adicionales sobre los recursos del gobierno central destinados al sector salud.

La clasificación presupuestaria del gasto público en salud no sigue un patrón similar al de educación, donde es posible hacer comparaciones internacionales por niveles de enseñanza. En salud, la distinción entre atención primaria y atención especializada depende de diversos criterios. Tampoco existe en la asignación presupuestaria una separación clara entre medicina preventiva y medicina curativa. Algunos programas de nutrición aparecen en el sector salud, en otros casos en educación, y en otros en asistencia social. Para facilitar la comparación entre países, en este capítulo se reclasifican los programas de alimentación y se incluyen en la categoría de asistencia social.

### ***Acceso a los servicios de salud***

Las encuestas de hogares de los países contienen preguntas que brindan información acerca de las razones por las que algunas personas no han tenido acceso a los servicios de salud, en un

<sup>13</sup> Véase OMS (1997).



periodo anterior al levantamiento de la información (generalmente un mes). En cuatro países se clasificaron las respuestas según las razones contenidas en los cuestionarios respectivos. Dado que la información es algo heterogénea, se procedió a reclasificar las distintas causas, agregándolas en tres grandes categorías: las que se relacionan con el costo de los servicios de salud, las relativas a la distancia de los centros de atención y los costos de transporte asociados, y las referidas a la calidad de los servicios. Esta información se presenta en el cuadro 6.14.

**Cuadro 6.14. Razones de no atención médica**  
(Porcentaje)

|                                     | Guatemala | Honduras | Nicaragua | Panamá |
|-------------------------------------|-----------|----------|-----------|--------|
| No atendidas <sup>a</sup>           | 70,9      | 63,1     | 54,5      | 80,5   |
| Por decisión propia <sup>b</sup>    | 57,6      | 75,6     | 69,9      | 75,3   |
| - Costos del servicio <sup>c</sup>  | 68,9      | 81,8     | 53,6      | 24,1   |
| - Costos de transporte <sup>c</sup> | 22,0      | 12,2     | 17,8      | 65,6   |
| - Calidad del servicio <sup>c</sup> | 9,1       | 6,0      | 26,7      | 10,4   |

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas de hogares de los países.

<sup>a</sup> Personas que informaron haberse sentido enfermas y que no recibieron atención médica como porcentaje de las que informaron haberse sentido enfermas.

<sup>b</sup> Porcentaje de las personas que informaron haberse sentido enfermas y que no recibieron atención médica.

<sup>c</sup> Porcentaje de las personas que informaron haberse sentido enfermas y que no recibieron atención médica por decisión propia.

Puede observarse que el porcentaje de personas que reportaron haber estado enfermas y que no recibieron atención va de 63,1% en Honduras a 80,5% en Panamá. Sin embargo, estas cifras incluyen personas que manifestaron no haber sido atendidas por razones tipo “falta de tiempo”, y “la enfermedad no era grave”. De las tres categorías en que fueron agrupadas las causas de no atención, la razón costos del servicio incluye respuestas tales como “falta de dinero para la consulta” y “el servicio es costoso”. La razón costos de transporte registra las respuestas tipo “el lugar de atención está lejos”, “falta dinero para el transporte” y “no hay medio de transporte”. La razón calidad del servicio incluye respuestas como “no hay médicos o enfermeras”, “no hablan mi idioma”, y “el tiempo de espera es muy largo”.

El factor costos del servicio es el predominante en los tres países de ingresos menores (Guatemala, Honduras y Nicaragua). En cambio, la causa costos de transporte predomina en el caso de Panamá. En lo referente a la calidad del servicio, Nicaragua se destaca con claridad al registrar al 26,7% de las personas que dijeron haberse sentido enfermas y que no recibieron atención médica por decisión propia. En los otros tres países esta cifra es inferior a 11%.

El cuadro 6.15 muestra la distribución de cada una de estas causas por niveles de ingreso. Como era de esperarse, el factor costos afecta de manera notable al primer quintil. De manera similar, los costos de transporte también afectan de manera significativa a los estratos de más bajos ingresos. En Honduras y Panamá, más del 80% de las personas que esgrimieron esta causa se concentran en los dos primeros quintiles. Por su parte, la razón calidad del servicio tiene una distribución muy diferente entre los países considerados, pero siempre afecta más a los sectores de menores ingresos.

**Cuadro 6.15. Distribución de las razones de no atención médica por quintiles de ingreso (Porcentaje)**

| Por el costo del servicio   |           |          |           |        |
|-----------------------------|-----------|----------|-----------|--------|
|                             | Guatemala | Honduras | Nicaragua | Panamá |
| Quintil 1                   | 29,8      | 44,1     | 31,9      | 53,9   |
| Quintil 2                   | 21,1      | 25,4     | 20,4      | 24,9   |
| Quintil 3                   | 21,9      | 17,5     | 22,3      | 14,0   |
| Quintil 4                   | 18,5      | 9,2      | 19,1      | 6,3    |
| Quintil 5                   | 8,7       | 3,9      | 6,2       | 1,0    |
| Por el costo del transporte |           |          |           |        |
|                             | Guatemala | Honduras | Nicaragua | Panamá |
| Quintil 1                   | 32,0      | 63,0     | 25,7      | 55,0   |
| Quintil 2                   | 34,3      | 23,1     | 34,5      | 26,5   |
| Quintil 3                   | 18,2      | 8,1      | 23,6      | 12,2   |
| Quintil 4                   | 8,0       | 4,2      | 8,2       | 5,1    |
| Quintil 5                   | 7,5       | 1,6      | 8,1       | 1,3    |
| Por la calidad del servicio |           |          |           |        |
|                             | Guatemala | Honduras | Nicaragua | Panamá |
| Quintil 1                   | 26,9      | 61,6     | 29,7      | 30,3   |
| Quintil 2                   | 30,5      | 16,5     | 21,9      | 39,9   |
| Quintil 3                   | 20,3      | 6,2      | 22,4      | 11,1   |
| Quintil 4                   | 16,9      | 15,7     | 14,5      | 12,9   |
| Quintil 5                   | 5,4       | 0,0      | 11,4      | 5,9    |

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas de hogares de los países.

### ***Distribución de los subsidios***

En el cuadro 6.16 se presenta la distribución del gasto público en salud en Costa Rica, Honduras y Panamá. En los tres casos, los subsidios en salud no sólo son progresivos, sino que además son propobres, dados los valores negativos del coeficiente de Gini del gasto en salud. Cuando se toman en cuenta los recursos dedicados a este rubro, se observa que los subsidios en salud tienen un impacto redistributivo mayor en Costa Rica, donde el coeficiente de Gini prefiscal se reduce en 0,039, según lo muestra el índice *R-S*. En Panamá, esta disminución es un tanto menor (0,032), mientras que en Honduras alcanza 0,016. En los tres países, es notable el uso que hacen los estratos de altos ingresos de los servicios de salud pública, con una participación en estos subsidios que van de 10,1% en Costa Rica, a 18,5% en Panamá. En este último país, el quintil más rico recibe más subsidios de salud que el quintil más pobre, con un índice de dispersión de 1,10. Los países analizados parecen replicar lo que se observa en muchos países de América Latina: el sector público tiende a atender casos médicos complejos y de larga duración.

**Cuadro 6.16. Distribución de los subsidios del gasto en salud por quintiles de ingreso, 2004<sup>a</sup>**  
(Porcentaje)

|                                | Costa Rica | Honduras | Panamá |
|--------------------------------|------------|----------|--------|
| Quintil 1                      | 25,1       | 21,4     | 16,9   |
| Quintil 2                      | 24,3       | 22,0     | 24,3   |
| Quintil 3                      | 23,6       | 22,5     | 19,8   |
| Quintil 4                      | 16,9       | 19,6     | 20,6   |
| Quintil 5                      | 10,1       | 14,4     | 18,5   |
| Coefficiente de Gini prefiscal | 0,519      | 0,516    | 0,542  |
| Coefficiente de Gini posfiscal | 0,480      | 0,500    | 0,510  |
| C. de Gini del gasto en salud  | -0,149     | -0,065   | -0,002 |
| Índice de dispersión (Q5/Q1)   | 0,402      | 0,673    | 1,10   |
| Índice de Dagum                | 0,079      | 0,035    | 0,072  |
| Índice de Kakwani              | -0,668     | -0,581   | -0,544 |
| Índice de Reynolds y Smolensky | 0,039      | 0,016    | 0,032  |

Fuente: Elaboración propia con base en Garriga (2007), Rodríguez (2007) y Trejos (2007).

<sup>a</sup> Para Panamá corresponde a 2003.

En cuanto a la participación de los subsidios de salud en el ingreso de las personas, el cuadro 6.17 muestra que esta es particularmente significativa en el primer quintil de Costa Rica y Panamá, al representar más de la mitad de la renta de estos sectores. En Honduras, esta cifra es sustancialmente menor (23,5%).

**Cuadro 6.17. Importancia de los subsidios del gasto en salud por quintiles de ingreso, 2004<sup>a</sup>**  
(Porcentaje de los ingresos)

|           | Costa Rica | Honduras | Panamá |
|-----------|------------|----------|--------|
| Quintil 1 | 55,3       | 23,5     | 51,3   |
| Quintil 2 | 23,1       | 10,0     | 29,4   |
| Quintil 3 | 13,6       | 5,8      | 12,1   |
| Quintil 4 | 6,0        | 3,0      | 7,8    |
| Quintil 5 | 1,0        | 0,7      | 2,1    |

Fuente: Elaboración propia con base en Garriga (2007), Rodríguez Arosemena (2007) y Trejos (2007).

<sup>a</sup> Para Panamá corresponde a 2003.

### ***Implicancias de política***

En el diseño de las políticas del sector salud, debe tenerse en cuenta la necesidad de dar una cobertura multisectorial amplia a la prevención de las enfermedades, basar las decisiones en los factores que impiden el acceso a los servicios de salud de los más pobres, y tener presente la interacción con los otros sectores.

Las cuestiones preventivas incluyen lo relativo a vacunación, alimentación y aspectos ambientales. El diseño y ejecución de las campañas de vacunación deberán reforzar la llegada a los más pobres. Si bien los países estudiados han alcanzado un nivel razonable de cobertura promedio, la distribución de los casos no alcanzados –o carentes de consistencia en cuanto al número de dosis– tiene una manifiesta concentración en los más pobres. La disponibilidad de servicios de agua y alcantarillado todavía muestra deficiencias en los sectores de menores ingresos. Otro asunto importante es el manejo de desechos sólidos y líquidos. La falta de regulación y adecuada administración hace que una parte nada despreciable de la población en los países estudiados viva en áreas sujetas a un alto grado de contaminación. Esto es forzado por la imposibilidad de acceder a otra ubicación, dados sus bajos ingresos con relación al costo de la vivienda.

El examen de las razones que dificultan el acceso a los servicios de salud indica que, para disminuir la incidencia de las enfermedades, se requieren políticas públicas proactivas. Esto supone que el Estado salga a buscar a los enfermos, destacando puestos de salud en lugares remotos, adoptando facilidades móviles que lleguen a comunidades alejadas de los centros más poblados, y facilitando exámenes periódicos preventivos.

La interacción del sector salud con los otros sectores sociales es notable. Una parte de la falta de acceso a los servicios de salud, se explica por la falta de conocimientos para la toma de decisiones dentro del hogar. El grado de educación, en particular de la madre, resulta un factor explicativo importante del acceso a los servicios de salud. Un ejemplo, tomado de las encuestas de hogares, muestra que los casos de diarrea son más frecuentes entre los más pobres. Sin embargo, estos registran un bajo nivel de atención, y se nota falta de conocimiento acerca de tratamientos simples, como el de la rehidratación oral. De manera similar, la falta de información es un factor que incide en la mayor prevalencia de alcoholismo y tabaquismo entre la gente de menores ingresos.

A su vez, mejoras en el sector salud refuerzan las acciones en los otros sectores sociales. Una esperanza de vida mayor provee incentivos adicionales para invertir en educación, porque las posibilidades de recuperar esa inversión resultan mayores. Asimismo, una mejor salud reduce las demandas de asistencia social, al disminuir la posibilidad de caer en situaciones de extrema pobreza.

## **El sector de asistencia social**

El gasto público en asistencia social corresponde a los recursos asignados a un conjunto de actividades heterogéneas, que difieren entre países de manera mucho más notable que las prestaciones sociales en otras categorías. La estimación de los subsidios en esta área, a partir de la clasificación institucional, ofrece mayores problemas que en los otros sectores puesto que existen ministerios, como los de Educación y Salud, que tienen actividades que

se clasifican dentro de esta categoría. Asimismo, existen ministerios como los de Gobierno y la Presidencia, que tienen funciones políticas o de descentralización, que también incluyen actividades de asistencia social. Las prestaciones de asistencia social están dirigidas a los grupos vulnerables de la sociedad, y pueden tomar la forma de transferencias en efectivo, modalidad que ha tomado vigor en América Latina durante los últimos años. Estas transferencias en efectivo pueden estar condicionadas a que los beneficiarios envíen a sus hijos a la escuela y a los centros de salud.

La entrega de los servicios de asistencia social suele seguir un esquema de organización complejo. Una parte de estas prestaciones es provista de manera centralizada, mientras que la otra es brindada por organismos autónomos, agencias especializadas dentro de los ministerios, y fondos especiales. Los programas dentro de este rubro representan 13,1% de los subsidios implícitos en el gasto social en Honduras, 4,7% en Costa Rica, y 2,6% en Panamá.

En los países centroamericanos, los fondos de inversión social han sido utilizados preferentemente para atender las situaciones de mayor urgencia. Fueron creados durante los años ochenta y noventa, para mitigar los efectos de los programas de ajuste estructural sobre los grupos más vulnerables. Inicialmente, su función se orientó a pequeños proyectos de infraestructura, que beneficiaban mayormente a la población de escasos recursos, pero luego fueron evolucionando y cubrieron importantes áreas complementarias de las actividades estatales en salud y educación. Más tarde, en El Salvador (Red Solidaria), Honduras (Programa de Asignación Familiar, PRAF), Nicaragua (Red de Protección Social) y República Dominicana (Red Solidaria), se incorporó la modalidad de transferencias en efectivo. En El Salvador, Nicaragua y Honduras, los fondos sociales han pasado a formar parte de los esfuerzos de descentralización impulsados por los gobiernos, aunque estas iniciativas aparecen desconectadas de los incentivos y de la asignación de responsabilidades para avanzar en la descentralización del gasto.

Con el fin de facilitar su operación, estos fondos se dotaron de mecanismos de contratación más ágiles que los vigentes para la administración central, lo cual ha sido motivo de debate. Por un lado, se reconoce que esta ha sido una medida adecuada para enfrentar problemas urgentes. Sin embargo, también se constata que, en virtud de esta decisión, se han creado enclaves dentro de la administración pública, lo que no ha permitido la transferencia de tecnología ni una contribución a la modernización del Estado. En consecuencia, si bien estos fondos han cumplido la tarea de atender de manera expedita demandas urgentes –lo mismo que el fortalecimiento de la participación de la comunidad– su contribución hacia fines más ambiciosos, como la mejora en la distribución del ingreso y la generación de empleo, ha sido marginal.

Uno de los problemas centrales en los programas de asistencia social, es la definición de la población objetivo. Para esto se han seguido dos enfoques, uno que privilegia el apoyo a determinadas áreas geográficas, y el otro que intenta identificar a las familias o personas que califican según criterios definidos previamente. El primer enfoque ha dado origen a los

llamados mapas de pobreza. Estos son contruidos con base en indicadores que tratan de identificar determinadas características, tales como la disponibilidad de agua potable, electrificación, características de la vivienda, etc. La información básica surge fundamentalmente de las encuestas de hogares.

La identificación de la población objetivo se realiza por medio de padrones o registros especiales, donde se revelan las características de los hogares. A partir de esta información, un sistema de puntaje o evaluación establece quiénes cumplen con las condiciones requeridas para ser elegibles como beneficiarios de determinados subsidios o servicios sociales.

En algunas ocasiones se siguen metodologías más complejas. Este es el caso, por ejemplo, del Sistema de Identificación de Población Objetivo (SIPO) de Costa Rica. En general, este tipo de sistemas procura minimizar los errores de inclusión y exclusión de beneficiarios. Sin lugar a dudas, estos sistemas son muy valiosos para el diseño y seguimiento de las políticas sociales, y para la evaluación de los programas. Sin embargo, en la práctica se han encontrado importantes dificultades para mantenerlos actualizados; sus costos administrativos son altos; y su operación ha estado sujeta a frecuentes y notorias interferencias políticas.

Los programas asistenciales han tomado distintas formas, entre las cuales es interesante mencionar la de transferencias monetarias condicionadas. Este mecanismo, cuyo uso ha venido creciendo durante los últimos años, ha introducido elementos innovadores en la atención a los grupos sociales más vulnerables. Estas transferencias no sólo están guiadas por cuestiones distributivas –esto es, proveer recursos a los más pobres–, sino que también están ligadas a objetivos de largo plazo, como es la creación de capital humano. Estos programas han sido diseñados para reforzar la adquisición de capacidades por parte de los niños de menores recursos, fortalecer la inserción laboral de los más pobres, y complementar los programas de salud y educación. Adicionalmente, promueven un esfuerzo cooperativo que permite abandonar el enfoque paternalista de otros programas.<sup>14</sup>

Este sistema tiene algunas ventajas sobre los métodos tradicionales de asistencia social: requiere de un aparato administrativo más reducido y, en general, está menos sujeto a la rigidez presupuestaria observada en otros programas. En comparación con subsidios no condicionados o con intervenciones directas, tiene la ventaja de neutralizar parcialmente los desincentivos sobre el esfuerzo laboral, y mejores posibilidades de evitar una prolongada dependencia del subsidio.

---

<sup>14</sup> Un ejemplo de la relación entre transferencias monetarias y mercado laboral, es el Programa Jefes y Jefas de Hogar de Argentina, mediante el cual se entregan subsidios a las personas desempleadas con la condición de que asistan a cursos de capacitación.

### *Distribución de los subsidios*

La asistencia social es una de las áreas críticas de la política social, donde es frecuente encontrar falta de objetividad en la identificación de los beneficiarios, ausencia de focalización, y serios problemas administrativos e institucionales.

Las cifras del cuadro 6.18 son muy elocuentes respecto a la distribución de estos subsidios. Con excepción de Costa Rica, donde 53,4% del gasto público en asistencia social es canalizado hacia el quintil más pobre, en Honduras y Panamá se registran importantes filtraciones hacia los estratos de mayores ingresos. De hecho, en este último país el quintil de mayores ingresos recibe 14% más de subsidios de asistencia social que el quintil más pobre, tal como lo indica el índice de dispersión.

**Cuadro 6.18. Distribución de los subsidios del gasto en asistencia social por quintiles de ingreso, 2004<sup>a</sup>**  
(Porcentaje)

|                                       | Costa Rica | Honduras | Panamá |
|---------------------------------------|------------|----------|--------|
| Quintil 1                             | 53,4       | 32,2     | 21,4   |
| Quintil 2                             | 23,7       | 19,8     | 17,6   |
| Quintil 3                             | 9,2        | 16,8     | 18,0   |
| Quintil 4                             | 7,3        | 16,7     | 18,7   |
| Quintil 5                             | 6,4        | 14,4     | 24,3   |
| Coefficiente de Gini prefiscal        | 0,519      | 0,516    | 0,542  |
| Coefficiente de Gini posfiscal        | 0,510      | 0,505    | 0,539  |
| C. de Gini del gasto en asist. social | -0,441     | -0,155   | 0,028  |
| Índice de dispersión (Q5/Q1)          | 0,120      | 0,447    | 1,14   |
| Índice de Dagum                       | 0,014      | 0,022    | 0,005  |
| Índice de Kakwani                     | -0,960     | -0,671   | -0,514 |
| Índice de Reynolds y Smolensky        | 0,009      | 0,011    | 0,002  |

Fuente: Elaboración propia con base en Garriga (2007), Rodríguez (2007) y Trejos (2007).

<sup>a</sup> En Panamá, corresponde a 2003.

El gasto en asistencia social ha sido progresivo en los tres países, registrándose en todos ellos una disminución en el coeficiente de Gini por efecto de la intervención. El mayor impacto redistributivo de estos subsidios se registra en Honduras, donde tanto el índice *d* como el *R-S* son mayores que en los otros dos países. En contraposición, en Panamá este efecto es menor. Es interesante señalar que, tanto en Costa Rica como en Honduras, este gasto además ha sido propobre, tal como lo indican los valores negativos del coeficiente de Gini correspondiente. Esto indica que en Panamá existen serios problemas en la focalización de estos recursos, incluso para estándares centroamericanos.

En concordancia con lo anterior, el cuadro 6.19 muestra que los subsidios del gasto en asistencia social han sido importantes en los ingresos de los sectores de menores ingresos en Costa Rica y Honduras, pero no en Panamá.

**Cuadro 6.19. Importancia de los subsidios del gasto en asistencia social por quintiles de ingreso, 2004<sup>a</sup>**  
(Porcentaje de los ingresos)

|           | Costa Rica | Honduras | Panamá |
|-----------|------------|----------|--------|
| Quintil 1 | 17,3       | 20,6     | 5,6    |
| Quintil 2 | 3,3        | 5,3      | 1,3    |
| Quintil 3 | 0,8        | 2,5      | 0,7    |
| Quintil 4 | 0,4        | 1,5      | 0,4    |
| Quintil 5 | 0,1        | 0,4      | 0,2    |

Fuente: Elaboración propia con base en Garriga (2007), Rodríguez (2007) y Trejos (2007).

<sup>a</sup> Para Panamá corresponde a 2003.

Una parte importante de los subsidios en el área de asistencia social corresponde a los programas de nutrición. Estos toman distintas formas, pero predominan aquellos que refuerzan la alimentación de los niños en edad escolar. También existen programas para mujeres embarazadas, y atención durante el primer año después del alumbramiento. Sin embargo, los niños menores de tres años, para quienes es crucial una buena alimentación para el desarrollo de su masa encefálica, generalmente no reciben una atención adecuada.

El cuadro 6.20 muestra la distribución de los subsidios en este terreno. Puede observarse que, aunque los dos quintiles de menores ingresos reciben entre 56,1% (Honduras) y 79,3% (Costa Rica) del gasto público en programas de nutrición, también existen filtraciones considerables, especialmente en Honduras. Estos subsidios son progresivos y propobres en los tres países. Sin embargo, su impacto sobre la distribución del ingreso no es muy significativo –tal como lo muestran los índices *d* y *R-S*– debido a los escasos recursos destinados a estos fines.

**Cuadro 6.20. Distribución de los subsidios del gasto en programas de nutrición por quintiles de ingreso, 2004<sup>a</sup>**  
(Porcentaje)

|           | Costa Rica | Honduras | Panamá |
|-----------|------------|----------|--------|
| Quintil 1 | 52,5       | 34,4     | 40,8   |
| Quintil 2 | 26,8       | 21,7     | 26,0   |
| Quintil 3 | 11,2       | 16,4     | 17,7   |
| Quintil 4 | 9,2        | 14,3     | 10,6   |
| Quintil 5 | 0,3        | 13,1     | 4,9    |

(continúa en la página siguiente)



**Cuadro 6.20. Distribución de los subsidios del gasto en programas de nutrición por quintiles de ingreso, 2004<sup>a</sup> (continuación)**  
(Porcentaje)

|                                   | Costa Rica | Honduras | Panamá |
|-----------------------------------|------------|----------|--------|
| Coefficiente de Gini prefiscal    | 0,519      | 0,516    | 0,542  |
| Coefficiente de Gini posfiscal    | 0,517      | 0,513    | 0,540  |
| C. de Gini del gasto en nutrición | -0,488     | -0,201   | -0,349 |
| Índice de dispersión (Q5/Q1)      | 0,006      | 0,381    | 0,120  |
| Índice de Dagum                   | 0,003      | 0,005    | 0,003  |
| Índice de Kakwani                 | -1,007     | -0,717   | -0,891 |
| Índice de Reynolds y Smolensky    | 0,002      | 0,003    | 0,002  |

Fuente: Elaboración propia con base en Garriga (2007), Rodríguez (2007) y Trejos (2007).

<sup>a</sup> Para Panamá corresponde a 2003.

### ***Implicancias de política***

La cuestión de la focalización de los subsidios es materia de debate. Se sostiene, por una parte, que la identificación de los grupos más vulnerables de la sociedad –ya sea por debilidad física, atraso educativo, carencia de medios, incapacidad, o circunstancias particulares cíclicas o estructurales– reclama la intervención del Estado, a través de acciones específicas para llegar a esa población. Desde otro punto de vista, se afirma que las medidas especiales o focalizadas, crean situaciones de injusticia que, con frecuencia, no logran alcanzar a los más pobres, sino que a menudo benefician a quienes no pertenecen a los sectores objetivo. Adicionalmente, se sostiene que los programas específicos son manipulados con fines políticos, y pueden crear una situación de dependencia privilegiada. En ese sentido, se aboga por programas universales que cubran a grandes espectros de la población.

En los países menos desarrollados, las exigencias de la globalización –asociadas a impactos externos más fuertes y frecuentes, junto con la mayor competencia internacional– han dado lugar a un aumento de la inseguridad social. Este fenómeno comprende a dos grandes sectores, que vale la pena distinguir. Por un lado, están los grupos más vulnerables que, aun en condiciones de estabilidad y crecimiento, requieren atención (incapacitados, situaciones de extrema pobreza, niños abandonados, etc.). El otro sector está formado por las familias o personas, que caen en situación de pobreza a causa de condiciones económicas adversas. Sin embargo, conservan la posibilidad de generar ingresos en los mercados laborales. En ambos casos, existen retos importantes, pero los programas sociales deben partir de una clara comprensión de estas diferencias.

Para el primer grupo, existe el problema de la adecuada definición de la población objetivo, según claros principios de equidad y eficiencia. Para el segundo, deben tenerse en cuenta los riesgos de incurrir en desincentivos al trabajo, y en un posible desplazamiento de quienes

genuinamente participan del proceso productivo. De este modo, los programas destinados a este último grupo requieren de un monitoreo frecuente, y de una estrategia clara para evaluar la graduación o salida de ellos, para quienes hayan alcanzado un umbral previamente definido. A su vez, se necesita alcanzar a los nuevos casos que se van produciendo.

En consecuencia, el diseño de estrategias para el segundo grupo implica retos mayores. Se trata de diseñar programas que ayuden a la gente a integrarse o reintegrarse al proceso productivo, sin menguar los incentivos al trabajo, y sin generar desplazamiento de quienes ya participan en el mercado laboral.

## El sistema de pensiones

Los sistemas de pensiones tienen la finalidad de dar seguridad o continuidad en el ingreso a las personas mayores de cierta edad, al término de su vida laboral. En las sociedades tradicionales, la familia, la familia ampliada, o arreglos sociales informales, se hacían cargo de las necesidades más urgentes de las personas de mayor edad que carecían de recursos. Con el desarrollo de las economías, los asuntos vinculados a la seguridad de los adultos mayores se fueron centrando más en la familia nuclear, reduciéndose el papel de la familia ampliada. El Estado entonces entró a suplir los arreglos sociales informales de la sociedad tradicional.

En el decenio de 1990, como parte de las reformas estructurales impulsadas en la mayoría de los países de América Latina, varios países adoptaron sistemas de pensiones basados en general en tres pilares. El primero era estrictamente contributivo, con base actuarial. El segundo era mixto, con aportes del Estado y de los trabajadores y de los empleadores. El tercero estaba dedicado a la gente con menores ingresos, que no podía cumplir con los requisitos para acceder a una pensión.

Los países enfrentan un debate en relación con los sistemas de pensiones. Por un lado, se discute si estos deben considerarse como una forma de diferir salarios en el tiempo o, alternativamente, si deben considerarse como un derecho de los ciudadanos. El primer enfoque se basa en la idea de que la incapacidad del individuo para generar ingresos a partir de cierta edad reclama de un mecanismo que provea una continuidad. En este esquema, quienes no obtienen ingresos en el mercado laboral no requerirían de un mecanismo que les asegurara algún ingreso en el futuro, puesto que no habría nada que continuar. En contraposición, el otro enfoque postula que todos los individuos deberían tener el derecho a recibir beneficios pensionarios, con prescindencia de sus contribuciones pasadas.

Otra discusión radica en si deben existir sistemas contributivos y no contributivos. Esto guarda relación con lo mencionado en el párrafo anterior, aunque es más específico, y se refiere a cómo se debe financiar el sistema pensional. Los sistemas contributivos se basan en la idea de la distribución de los ingresos laborales en el tiempo, e incluyen tanto los casos de fondos actuariales como no actuariales, y tanto los sistemas de cuentas individuales, como

los de cuentas para grupos de individuos. En contraste, la justificación de los sistemas no contributivos descansa en las necesidades de las personas que han entrado a la vejez. En este caso, la fuente de financiamiento no juega el rol central, siempre y cuando el sistema pueda sostenerse en el tiempo.

La medición de la cobertura de un sistema de pensiones requiere una clarificación sobre su objetivo. Los sistemas de pensiones, en esencia, se basan en tres criterios, ninguno de los cuales opera con exclusividad en su diseño. El primero reconoce como objetivo prevenir la pobreza en las personas mayores de cierta edad, y permitir una distribución del consumo a lo largo de la vida. Un segundo criterio enfatiza las políticas de redistribución del ingreso, identificando a los sistemas de pensiones como un mecanismo apto para disminuir las diferencias entre ricos y pobres. El tercero se basa en el funcionamiento del mercado laboral, y ve a las pensiones como una forma ordenada de remuneración, y una manera de hacer que la gente tome ciertos riesgos. En la práctica, la cuestión de la cobertura puede evaluarse en relación con el número de aportantes, con la población económicamente activa (PEA), o con el número de personas que han alcanzado la edad de retiro y perciben algún ingreso.

El indicador de cobertura basado en la proporción de la PEA que está cubierta por algún sistema de pensiones adolece de algunas limitaciones. No todos los trabajadores que figuran en los registros van a ser elegibles para jubilarse. Cuando existen varios sistemas de retiro, pueden existir registros duplicados, lo que daría una sobrestimación de la cobertura. De otro lado, si la PEA se estima a partir de un cálculo crudo de las personas dentro de cierto rango de edad, sin tener en cuenta quiénes están dispuestas a trabajar, puede haber una subestimación de la cobertura. Adicionalmente, puede haber casos en que una persona no esté contribuyendo, ya sea porque completó el periodo mínimo de aportación requerido, o porque temporalmente está desempleada y, sin embargo, va a tener derecho a una pensión.

Similarmente, el indicador de cobertura basado en la proporción de las personas de edad avanzada que reciben una pensión tiene igualmente algunas limitaciones. Puede haber personas que, a pesar de haber llegado a la edad de jubilación, han decidido continuar trabajando. Del mismo modo, existen otras que obtienen ingresos de otras fuentes, y por tanto no requieren una pensión. Además de la proporción de personas en edad de retiro que cobran una pensión, se han propuesto otras medidas de cobertura, que toman en cuenta la existencia de seguridad dentro de la familia o algún otro arreglo informal. Existen dos definiciones más frecuentemente empleadas; la primera corresponde a las personas mayores de 65 años, que viven en un hogar donde al menos una persona recibe beneficios pensionarios; la segunda corresponde a las personas mayores de 65 años que viven en un hogar en donde al menos una persona recibe beneficios pensionarios, o en el cual una persona de más de 65 años trabaja.

El cuadro 6.21 muestra la proporción de la PEA que está cubierta por el sistema de pensiones en cinco países centroamericanos, por niveles de ingreso. Con excepción de Costa Rica, se observa que en general la cobertura es baja o muy baja en el primer quintil, y tiende

a aumentar a medida que se incrementa el ingreso. Si se compara la cobertura de los dos primeros quintiles con la del 40% de mayores ingresos, la diferencia es muy significativa.

**Cuadro 6.21. Cobertura del sistema de pensiones por quintiles de ingreso**  
(Porcentaje de la población económicamente activa)

|           | Costa Rica<br>2004 | El Salvador<br>2003 | Guatemala<br>2000 | Honduras<br>2004 | Nicaragua<br>2001 |
|-----------|--------------------|---------------------|-------------------|------------------|-------------------|
| Quintil 1 | 46,1               | 11,2                | 2,1               | 0,6              | 4,4               |
| Quintil 2 | 57,3               | 17,1                | 11,0              | 3,2              | 12,7              |
| Quintil 3 | 62,3               | 29,1                | 19,0              | 12,6             | 19,9              |
| Quintil 4 | 67,8               | 38,0                | 26,8              | 25,4             | 29,2              |
| Quintil 5 | 76,6               | 54,3                | 39,8              | 38,2             | 27,7              |

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas de hogares de los países y Rofman y Lucchetti (2006).

Cuando se pasa del indicador de cobertura basado en la fuerza laboral, al basado en las personas en edad de retiro, el panorama cambia de manera significativa. En este caso, el grado de desprotección es mayor. El cuadro 6.22 presenta los porcentajes de cobertura de las personas mayores de 65 años en seis países centroamericanos, según las dos definiciones mencionadas. Como se observa, Costa Rica y Panamá registran niveles de protección que se acercan al 50% en la primera de las definiciones. De acuerdo con la segunda, la cobertura es aún mayor, entre 63% y 70%. Los demás países, muestran muy baja cobertura según el primer indicador, pero niveles cercanos o superiores a 50% según el segundo indicador. Esto señala que está funcionando un sistema de seguridad social basado en relaciones familiares, ya sea nuclear o ampliada.

**Cuadro 6.22. Cobertura del sistema de pensiones en personas mayores de 65 años**  
(Porcentaje)

|                      | Año  | (1) <sup>a</sup> | (2) <sup>b</sup> |
|----------------------|------|------------------|------------------|
| Costa Rica           | 2004 | 49,1             | 63,6             |
| El Salvador          | 2005 | 17,6             | 47,9             |
| Guatemala            | 2000 | 14,8             | 63,5             |
| Honduras             | 2004 | 11,3             | 53,0             |
| Panamá               | 2003 | 48,9             | 70,7             |
| República Dominicana | 2004 | 16,0             | 46,0             |

Fuente: Rofman y Lucchetti (2007).

<sup>a</sup> Porcentaje de personas mayores de 65 años, que viven en un hogar donde al menos una persona recibe beneficios pensionales.

<sup>b</sup> Porcentaje de personas mayores de 65 años, que viven en un hogar donde al menos una persona recibe beneficios pensionales, o donde una persona mayor de 65 años trabaja.

**Cuadro 6.23. Cobertura del sistema de pensiones en personas mayores de 65 años por niveles de ingreso<sup>a</sup> (Porcentaje)**

|           | Costa Rica<br>2004 | El Salvador<br>2003 | Guatemala<br>2000 | Honduras<br>2004 | Panamá<br>2003 | R. Dominicana<br>2004 |
|-----------|--------------------|---------------------|-------------------|------------------|----------------|-----------------------|
| Quintil 1 | 10,8               | 1,1                 | 0,7               | 0,5              | 5,2            | 4,4                   |
| Quintil 2 | 29,9               | 4,9                 | 6,5               | 3,3              | 24,2           | 10,6                  |
| Quintil 3 | 46,6               | 13,6                | 8,6               | 4,2              | 42,4           | 11,2                  |
| Quintil 4 | 46,0               | 17,1                | 14,0              | 10,1             | 63,1           | 18,0                  |
| Quintil 5 | 62,1               | 32,6                | 26,1              | 24,7             | 74,0           | 21,6                  |

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas de hogares de los países y Rofman y Lucchetti (2006).

<sup>a</sup> Proporción de personas mayores de 65 años que reciben una pensión, con respecto al total de personas de más de 65 años.

## Distribución de los subsidios

El cuadro 6.24 muestra la distribución del gasto público en pensiones. Como se observa, existe una clara concentración y, en los casos de Honduras y Panamá, estos subsidios son regresivos, con lo que el coeficiente de Gini de distribución del ingreso aumenta por efectos de la intervención estatal.<sup>15</sup> En Costa Rica, el impacto distributivo es ligeramente progresivo.

**Cuadro 6.24. Distribución de los subsidios del gasto en pensiones por quintiles de ingreso, 2004<sup>a</sup> (Porcentaje)**

|                                   | Costa Rica | Honduras | Panamá |
|-----------------------------------|------------|----------|--------|
| Quintil 1                         | 5,6        | 0,4      | 1,0    |
| Quintil 2                         | 7,4        | 1,3      | 4,0    |
| Quintil 3                         | 10,7       | 4,0      | 11,1   |
| Quintil 4                         | 16,2       | 8,9      | 23,8   |
| Quintil 5                         | 60,1       | 85,4     | 60,1   |
| Coefficiente de Gini prefiscal    | 0,519      | 0,516    | 0,542  |
| Coefficiente de Gini posfiscal    | 0,516      | 0,519    | 0,542  |
| C. de Gini del gasto en pensiones | 0,472      | 0,711    | 0,552  |
| Índice de dispersión (Q5/Q1)      | 10,73      | 213,50   | 60,10  |
| Índice de Dagum                   | 0,084      | 0,023    | 0,059  |
| Índice de Kakwani                 | -0,047     | 0,194    | 0,010  |
| Índice de Reynolds y Smolensky    | 0,003      | -0,002   | 0,000  |

Fuente: Elaboración propia con base en Garriga (2007), Rodríguez (2007) y Trejos (2007).

<sup>a</sup> En Panamá, corresponde a 2003.

<sup>15</sup> En Panamá, este efecto es muy pequeño, por lo que los coeficientes de Gini prefiscal y posfiscal son iguales. El carácter regresivo del gasto público en pensiones se evidencia en el hecho de que el coeficiente de Gini de estos subsidios (0,552) es mayor que el coeficiente de Gini prefiscal (0,542).

## *Implicancias de política*

La regresividad y/o insuficiente cobertura de los sistemas de pensiones en los países de la región obedece fundamentalmente al mantenimiento de sistemas que no son viables financieramente, pero cuya solución es políticamente difícil. Si bien la situación ha ido mejorando gradualmente durante los últimos años –y prácticamente todos los países han propuesto o iniciado reformas– las medidas implementadas, y aun las que están en discusión, no resuelven el desequilibrio financiero de los sistemas.

Evaluaciones actuariales simples, basadas en la idea de contribuciones nocionales, muestran que en las pensiones existe un componente importante de subsidio. Sin embargo, este subsidio está oculto en los sistemas de cálculo. Un problema que dificulta el establecimiento de sistemas de pensiones equitativos, transparentes y sostenibles, es que no siempre existe una definición clara respecto de la función que deben cumplir.

El debate entre jubilación privada y jubilación estatal se ha ido decantando, y hay algunas lecciones que deja la historia reciente. Los sistemas privados no son inmunes a los efectos de las crisis financieras, que de tanto en tanto experimentan los países de América Latina, como lo muestra el caso de Argentina en 2001-2002. En prácticamente todos los casos, los esquemas actuariales han exagerado el rendimiento esperado de los ahorros que generan los sistemas. Así, en forma temprana han evidenciado serios problemas, que han debido corregirse con un costo social importante en términos de expectativas frustradas, y de energías invertidas en prolongadas negociaciones.

Los sistemas privados no han conseguido demostrar su capacidad de apuntalar el desarrollo de los mercados de capitales del país y, en muchos casos, se han convertido en un mecanismo de financiamiento del Estado a través de la adquisición de títulos de deuda pública. En general, estos sistemas están sujetos a muy altos costos de administración, de los cuales alrededor de la mitad corresponden a gastos en publicidad. En parte, eso se debe al tamaño relativamente reducido del mercado laboral formal, que impide aprovechar economías de escala en la administración. Asimismo, el alto grado de informalidad agrega un factor de inestabilidad a la población protegida.

Las altas comisiones cobradas por las administradoras de fondos privados han limitado la afiliación voluntaria de los trabajadores informales, los cuales comprenden una gran proporción de la PEA en todos los países de la región. Sería preferible tener sistemas menos ambiciosos que llegaran a más personas, y que no ahondaran la división entre los que están protegidos y los que no lo están.

## **Conclusiones: distribución del ingreso y formación de capital social**

Este capítulo ha mostrado la importancia de los subsidios en el ingreso de los hogares de menores recursos, y la forma en que la provisión de servicios responde a los objetivos de

redistribución del ingreso y de eficiencia. Para lograr una mayor equidad en el ingreso, el gasto público social es un mejor instrumento de política que los impuestos. En economías abiertas, cada vez más expuestas a la competencia internacional, resulta difícil aumentar la progresividad del sistema impositivo, sin alterar simultáneamente los incentivos a la inversión, lo que luego redundaría en una pérdida de competitividad. En los países estudiados, el coeficiente de Gini disminuye, en promedio, 0,045 por acción del gasto social. Por efecto de los impuestos, en cambio, la evidencia existente indica una muy baja corrección. Resulta difícil imaginar una reforma tributaria que tenga efectos redistributivos similares a los del gasto.

Sin embargo, la redistribución por el lado del gasto no está exenta de dificultades. El análisis precedente ha mostrado que puede favorecer a los grupos de menores ingresos, y que las filtraciones desfiguran el diseño y cometido de ciertos programas sociales.

El objetivo de mejorar la distribución del ingreso coincide, en el caso del gasto social, con cuestiones de eficiencia. La inversión en capital humano ha demostrado tener altas tasas de rendimiento. Más aún, la globalización y la evolución hacia una sociedad del conocimiento están dando un premio creciente a mayores años de estudio. El incremento de la inversión en educación requiere una atención tanto del lado de la demanda, como de la oferta. Se ha mostrado que la distancia de los centros educativos es uno de los factores más frecuentemente invocados como motivo de la no concurrencia a la escuela. También se han encontrado evidencias de que el trabajo a edades muy tempranas hace que muchos niños y jóvenes no dispongan de tiempo suficiente para educarse.

La inversión en capital humano requiere un cambio de política, una administración más eficiente, y una mejor focalización, para permitir la asignación de recursos escasos a las actividades altamente prioritarias para la sociedad. Sin embargo, también se necesita un aumento de los recursos dedicados a la atención de los sectores sociales. El análisis precedente muestra con claridad que la mejora en la distribución del ingreso se logra tanto por la mayor progresividad de las políticas y programas, como por los recursos destinados a ellos.

Un tema que requiere especial atención es el de los subsidios que no contribuyen a mejorar la distribución del ingreso. En este punto, se destacan la educación universitaria y el sistema de pensiones. En el primer caso, los subsidios son recibidos, en su mayor parte, por los grupos de altos ingresos. Los sectores de bajos ingresos, en cambio, se benefician mucho menos. El aparente aumento de las tasas de rendimiento de la educación universitaria indica que no hay que disminuir los recursos destinados a subsidiarla, sino que hay que buscar la manera de brindar igualdad de oportunidades a la población. Así, el aumento de la matrícula universitaria mejorará la selección, y permitirá el acceso de los sectores de menores ingresos a este nivel educativo. Los programas de becas deben tener en cuenta los factores que afectan la matrícula. No es suficiente que la enseñanza sea gratuita: las personas de bajos ingresos deben contar con una fuente de financiamiento que les permita cubrir el costo de oportunidad de asistir a la escuela.

La transparencia presupuestaria es un buen vehículo para mejorar la prestación de servicios sociales. En la medida en que los funcionarios públicos y la sociedad civil conozcan los costos de cada una de las acciones del Estado, se fomenta la discusión acerca del uso de los recursos públicos. Aun con herramientas un tanto rudimentarias, se ha podido establecer que cada pensión tiene entre 50% y 80% de subsidio, que favorece principalmente a los grupos de mayores ingresos.<sup>16</sup>

La cobertura parcial de los sistemas de pensiones señala la necesidad de reforzar su orientación, abarcando los mercados informales. El sistema tradicional de financiamiento, basado en impuestos al trabajo, debería ser revisado para evitar la discriminación en contra del factor trabajo, frente al factor capital. La cobertura de los sistemas de pensiones en los grupos de menores ingresos es muy baja en los países estudiados. Al tema de redistribución, se agrega una cuestión de eficiencia: los grupos de menores ingresos tienen una alta aversión al riesgo, y muchas veces esto les impide seguir estudiando o pasar a ocupaciones que, aunque conllevan más riesgo, generan mayores ingresos. Si la persona sabe que cuenta con un mínimo de cobertura para su vejez, tendrá una actitud más positiva hacia el riesgo.

El diseño de las políticas de gasto social, no debe descuidar el aprovechamiento de los encadenamientos entre los sectores sociales, en particular entre educación, salud y nutrición, teniendo en cuenta que inversiones en un sector pueden tener efectos sobre otro, a veces incrementando de manera apreciable su retorno.

La focalización tiene problemas de distinta índole: 1) las reglas de selección de los beneficiarios de los programas sociales no necesariamente se traducen en un alcance de la población objetivo; los conceptos de pobreza y de elegibilidad requieren una homologación más cuidadosa; 2) la aplicación de los criterios de selección, requiere un aparato administrativo adecuado, y un sistema de información eficiente; no hay duda de que, mientras más preciso y detallado sea el esquema de atención, más cara será la administración; 3) una buena focalización no necesariamente es sinónimo de eficiencia en la lucha contra la pobreza. La evaluación de un programa de asistencia social debe tomar en cuenta todos los beneficios y costos, no sólo los presupuestarios.

En este contexto, las interferencias políticas parecen inevitables, pero su accionar como fuente de desvío de recursos puede morigerarse con una participación más amplia de la sociedad civil, con la introducción de mecanismos de participación social en los programas, y con el establecimiento de buenos sistemas de control y seguimiento. La especificación de los programas particulares, la definición de objetivos claros, y un sistema de control de metas mediante distintos mecanismos (control social, control a cargo de los tribunales de cuenta, etc.) ayudará a mejorar la orientación y efectividad del gasto.

<sup>16</sup> Un ejemplo importante de cómo la transparencia presupuestaria puede corregir las distorsiones en la distribución de subsidios, es el requisito, junto al presupuesto, de un informe actuarial sobre la solvencia de los sistemas de retiro. Esto se practica en un buen número de países industrializados. El conocimiento público de los distintos grados de desequilibrio en las cajas de jubilación, permitiría corregir una de las fuentes de mala distribución de los subsidios en pensiones.



La necesidad de focalización es una cuestión de economía. ¿Por qué distribuir recursos si se puede remediar la pobreza a un costo menor, especificando quiénes necesitan ingresos o atenciones especiales? Economías de bajos ingresos no podrían disponer, en un plazo razonable, de los recursos necesarios para reducir la pobreza. La universalización de los servicios es preferible como objetivo de largo plazo, en tanto conlleva a un tratamiento más igualitario de la población. Pero mientras tanto, hasta que se alcance tal meta, se corre el riesgo de pagar un precio muy alto. Por ejemplo, postergar la solución de problemas de desnutrición infantil, puede dejar a ejércitos de niños en una total desventaja –en muchos casos irreversible– para participar más adelante en el terreno laboral. La ausencia de esfuerzos concertados, dirigidos a los grupos más necesitados, puede contribuir a perpetuar el círculo de la pobreza. Precisamente, una de las justificaciones de la inversión en capital social –buena parte de la cual va destinada a la gente más joven– es facilitar el quiebre del ciclo intergeneracional de la pobreza.

Los programas en el campo social deben tener como objetivo la integración de vastos sectores de la población al proceso productivo, y al proceso de participación ciudadana. La globalización ha agudizado los cambios y desequilibrios en los mercados, por lo que la gente debe estar preparada, no sólo para integrarse a la fuerza laboral, sino también para adaptarse a condiciones rápidamente cambiantes. Mucho antes de que la globalización ocupara el centro de las preocupaciones de los economistas y analistas políticos, Shultz (1975 y 1980), en una contribución seminal sobre la capacidad de la gente para manejar situaciones de desequilibrio, señaló el papel que le cabe al desarrollo del capital humano en este terreno. El enriquecimiento del capital humano tendrá, a su vez, un efecto de estímulo hacia una mayor participación ciudadana, lo que puede aumentar la voz de los más pobres.

En suma, el tratamiento de los riesgos sociales debe hacerse a través de tres clases de programas: prevención, mitigación y superación de situaciones críticas. En el diseño de estos programas, no se puede dejar de prever una adecuada definición de roles e interrelaciones. La primera clase está formada por una estrategia de prevención. Aquí el centro de atención es crear capacidades para participar en el proceso productivo, tanto en lo que hace a la formación de capital humano, como en los mecanismos que facilitan la toma de riesgos, y el desarrollo de la capacidad empresarial. En tal sentido, los programas clasificados estrictamente como sociales requieren una complementación con programas como los de microcrédito, y apoyo tecnológico a la pequeña y mediana empresa, entre otros.

Una segunda clase de programas sociales se integra con aquellos destinados a mitigar los riesgos. En ese sentido, el manejo adecuado de la macroeconomía y de los aspectos presupuestarios ocupa un lugar central, en especial, en cuanto a la estabilidad del financiamiento de los programas sociales, y al fortalecimiento de su concepción anticíclica.

Finalmente, la tercera clase de programas está conformada por aquellos de naturaleza *ad hoc*, diseñados para atender las situaciones críticas, y llegar en el momento oportuno a los más necesitados. La articulación de las organizaciones sociales –incluyendo las religiosas y las organizaciones no gubernamentales (ONG)– cumple en este, como en el caso anterior, un papel importante.

## REFERENCIAS

---

- Agosin, M. R., A. Barreix y R. Machado (Eds.). 2005. *Recaudar para crecer. Bases para la reforma tributaria en Centroamérica*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Atkinson, A. B. 1970. "On the Measurement of Inequality". *Journal of Economic Theory*. 2 (3): 244-263.
- Barreix, A., J. Roca y L. Villela. 2007. *Política fiscal y equidad: estimación de la progresividad y capacidad redistributiva de los impuestos y el gasto público social en los países de la Comunidad Andina*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bishop, G. A. 1967. *Tax Burden and Benefits of Government Expenditures by Income Class, 1916 and 1965*. Nueva York: Tax Foundation Inc.
- Dagum, C. 1985. "Analyses of Income Distribution and Inequality by Education and Sex". En: Basman, R. L. y Rhodes, G. F. (Eds.). *Advances in Econometrics*. Greenwich: JAI Press.
- . 1987. "Measuring the Economic Affluence between Populations of Income Receivers". *Journal of Business and Economic Statistics*. 43 (1-2): 91-102.
- . 1990. "On the Relationship between Income Inequality Measures and Social Welfare Functions". *Journal of Econometrics*. 43 (1-2): 91-102.
- . 2005. "Inequality Decomposition, Directional Economic Distance, Metric Distance, and Gini Dissimilarity between Income Distributions". Ponencia presentada en la Conferencia Internacional en Memoria de dos Eminentes Científicos Sociales: C. Gini y M. O. Lorenz. Siena: Universidad de Siena.
- Garriga, M. 2007. "Quiénes se benefician del accionar del sector público en Honduras y quiénes cargan con el costo". Documento de trabajo. Departamento Regional de Operaciones 2. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. No publicado.
- Gillespie, W. I. 1980. *The Redistribution of Income in Canada*. Ottawa: Carleton University Library.
- Harberger, A. 1962. "The Incidence of the Corporation Income Tax". *Journal of Political Economy*. 70 (3): 215-240.
- Lindert, K., E. Skoufias y J. Shapiro. 2006. "Redistributing Income to the Poor and the Rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean". Social Protection Discussion Paper 0605. Washington, DC: The World Bank.
- Mesa-Lago, C. 2005. *Las reformas de salud en América Latina y el Caribe: su impacto en los principios de seguridad social*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, One World y Fundación GTZ.

- Organización Mundial de la Salud (OMS). 1997. *Core Health Statistics*. Disponible en [http://www3.who.int/whosis/core/core\\_select.cfm/](http://www3.who.int/whosis/core/core_select.cfm/).
- Petrei, H. 1999. “La educación, su financiamiento y la distribución del ingreso”. Informe preparado para la ANEA. Buenos Aires: Academia Nacional de Educación de Argentina.
- Petrei, H y N. Rodríguez. 2006. “Panamá: Creación de capital social por medio de la reforma fiscal”. Serie de Estudios Económicos y Sectoriales RE2-06-028. Departamento Regional de Operaciones 2. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Petrei, H., J. D. Trejos y E. Thompson. 2006. “El gasto público en Costa Rica”. Serie de Estudios Económicos y Sectoriales RE2-06-005. Departamento Regional de Operaciones 2. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ravallion, M. 1992. “Poverty Comparisons. A Guide to Concepts and Methods”. The World Bank Living Standards Measurement Study Working Paper 88. Washington, DC: The World Bank.
- Rawlings, L. B. 2004. “A New Approach to Social Assistance: Latin America’s Experience with Conditional Cash Transfer Programs”. Social Protection Discussion Papers Series 0416. Washington, DC: The World Bank.
- Rodríguez, N. 2007. “Incidencia de la política fiscal en Panamá”. Documento de Trabajo. Departamento Regional de Operaciones 2. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. No publicado.
- Rofman, R. y L. Lucchetti. 2006. “Pension Systems in Latin America: Concepts and Measurements of Coverage”. Social Protection Discussion Papers 0616. Washington, DC: The World Bank.
- Scheiber, G., C. Baeza, D. Kress y M. Maier. 2006. “Financing Health Systems in the 21st Century”. En: Banco Mundial. *Disease Control Priorities in Developing Countries*. Washington, DC: The World Bank.
- Schiefelbein, E., L. Wolf y P. Schiefelbein. 2002. “Primary Education in Latin America: The Unfinished Agenda”. Technical Series Paper EDU-120. Sustainable Development Department. Washington DC: Inter-American Development Bank.
- Schultz, T. W. 1975. “The Value of the Ability to Deal with Disequilibria”. *Journal of Economic Literature*. 13 (3): 827-846.
- . 1980. “The Economics of Being Poor”. *Journal of Political Economy*. 88 (4): 639-651.
- Trejos, J. D. 2007. “La equidad de la política fiscal en Costa Rica”. Documento de trabajo. Departamento Regional de Operaciones 2. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. No publicado.
- Van de Walle, D. 2003. “Public Spending and the Poor: What We Know, What We Need to Know”. Policy Research Department. Washington, DC: The World Bank. No publicado.

## ANEXO 6.1

## Tasas de analfabetismo, 1990 y 2003

| País o grupo          | Tasas de analfabetismo |                   |                    |                    |                   |                    |
|-----------------------|------------------------|-------------------|--------------------|--------------------|-------------------|--------------------|
|                       | Mayores de 15 años     |                   |                    | Entre 15 y 24 años |                   |                    |
|                       | 1990                   | 2003 <sup>a</sup> | Tasa de cambio (%) | 1990               | 2003 <sup>a</sup> | Tasa de cambio (%) |
| Costa Rica            | 6,12                   | 4,20              | -31,43             | 2,58               | 1,60              | -38,09             |
| Panamá                | 10,96                  | 8,15              | -25,61             | 4,73               | 3,95              | -16,43             |
| Ingresos medios-altos | 8,47                   | 6,95              | -17,91             | 4,12               | 2,78              | -32,45             |
| El Salvador           | 27,58                  | 20,25             | -26,59             | 16,16              | 11,15             | -31,01             |
| Guatemala             | 38,98                  | 30,10             | -22,78             | 26,59              | 20,00             | -24,79             |
| Honduras              | 31,90                  | 20,00             | -37,31             | 20,34              | 11,10             | -45,43             |
| Nicaragua             | 37,26                  | 23,30             | -37,46             | 31,78              | 13,80             | -56,57             |
| Rep. Dominicana       | 20,57                  | 12,35             | -39,97             | 12,50              | 5,95              | -52,42             |
| Ingresos medios-bajos | 21,92                  | 11,03             | -49,67             | 7,43               | 3,33              | -55,20             |
| Países del estudio    | 24,77                  | 16,90             | -31,59             | 16,38              | 9,65              | -37,80             |
| A. Latina y Caribe    | 15,05                  | 11,52             | -23,47             | 7,27               | 4,98              | -31,49             |
| Promedio mundial      | ...                    | 19,07             | ...                | ...                | 10,07             | ...                |

Fuente: Banco Mundial.

<sup>a</sup> O último año disponible.

## ANEXO 6.2

## Esperanza de vida al nacer, 1990 y 2003

| País o grupo          | 1990  | 2003 <sup>a</sup> | Tasa de cambio (%) |
|-----------------------|-------|-------------------|--------------------|
| Costa Rica            | 75,83 | 77,63             | 2,4                |
| Panamá                | 72,43 | 74,89             | 3,4                |
| Ingresos medios-altos | 70,81 | 73,44             | 3,7                |
| El Salvador           | 65,61 | 70,12             | 6,9                |
| Guatemala             | 61,42 | 65,47             | 6,6                |
| Honduras              | 64,92 | 66,07             | 1,8                |
| Nicaragua             | 64,49 | 68,74             | 6,6                |
| República Dominicana  | 65,93 | 67,18             | 1,9                |
| Ingresos medios-bajos | 67,44 | 69,1              | 2,5                |
| Países del estudio    | 65,77 | 68,58             | 4,3                |
| A. Latina y Caribe    | 67,89 | 70,72             | 4,2                |
| Promedio mundial      | 65,25 | 66,71             | 2,2                |

Fuente: Banco Mundial.

<sup>a</sup> O último año disponible.

## Mortalidad infantil y de niños menores de 5 años, 1990 y 2003

| País o grupo          | Mortalidad infantil |                   |                    | Mortalidad menores de 5 |                   |                    |
|-----------------------|---------------------|-------------------|--------------------|-------------------------|-------------------|--------------------|
|                       | 1990                | 2003 <sup>a</sup> | Tasa de cambio (%) | 1990                    | 2003 <sup>a</sup> | Tasa de cambio (%) |
| Costa Rica            | 16,00               | 9,00              | -43,75             | 18,00                   | 11,00             | -38,89             |
| Panamá                | 26,50               | 19,00             | -28,30             | 34,00                   | 25,00             | -26,47             |
| Ingresos medios-altos | 33,38               | 18,73             | -43,89             | 41,31                   | 22,46             | -45,63             |
| El Salvador           | 47,00               | 33,00             | -29,79             | 60,00                   | 39,00             | -35,00             |
| Guatemala             | 60,00               | 36,00             | -40,00             | 82,00                   | 49,00             | -40,24             |
| Honduras              | 44,00               | 32,00             | -27,27             | 59,00                   | 42,00             | -28,81             |
| Nicaragua             | 52,00               | 32,00             | -38,46             | 68,00                   | 41,00             | -39,71             |
| República Dominicana  | 50,00               | 32,00             | -36,00             | 65,00                   | 38,00             | -41,54             |
| Ingresos medios-bajos | 45,96               | 32,11             | -30,14             | 61,74                   | 40,00             | -35,21             |
| Países del estudio    | 41,81               | 28,38             | -32,14             | 54,38                   | 35,63             | -34,48             |
| A. Latina y Caribe    | 43,03               | 28,28             | -34,28             | 53,99                   | 34,36             | -36,35             |
| Promedio mundial      | 63,88               | 55,00             | -13,89             | 94,99                   | 81,11             | -14,61             |

Fuente: Banco Mundial.

<sup>a</sup> O último año disponible.

*Página en blanco a propósito*

## El servicio civil

*Mercedes Iacoviello y Laura Zuvanic*

Este capítulo tiene como objetivo comparar los servicios civiles de los países centroamericanos y República Dominicana, con base en la metodología de análisis desarrollada por Longo (2002). La información utilizada para este fin proviene de los diagnósticos institucionales de los servicios civiles de los países de América Latina, desarrollados en el marco del Diálogo Regional de Política sobre la Reforma del Servicio Civil del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y publicados en Echebarria (2006).

En primer lugar se hace una introducción a la situación de los servicios civiles en América Latina. A continuación, se describe en detalle el funcionamiento de cada subsistema de gestión de recursos humanos en los países analizados. En cada caso se muestran sus elementos centrales, y se analiza la posición relativa de cada país, y su situación frente al estándar latinoamericano “ideal”.

Después se analizan los procesos de institucionalización de los servicios civiles en cada uno de los países, y se derivan algunas hipótesis sobre los factores que han incidido en su desarrollo. Finalmente, se presentan algunas conclusiones y un conjunto de lineamientos de reforma.

El modelo de gestión de recursos humanos de referencia utilizado (Longo, 2002 y 2004) refleja las tendencias actuales en la gestión de recursos humanos, que destacan la necesidad de garantizar la consistencia interna de los distintos aspectos de la función de recursos humanos, así como su alineamiento con los objetivos estratégicos de la organización (Baron y Kreps, 1999; Milkovich y Boudreau, 1994). El modelo propuesto plantea la articulación de siete subsistemas de gestión en el área de recursos humanos del sector público, como se muestra en el gráfico 7.1.

En el nivel superior aparece la planificación, que constituye la puerta de entrada a todo el sistema integrado de gestión de recursos humanos, y antecede a la definición de políticas coherentes en los restantes subsistemas con los que está conectada.

En el nivel intermedio, aparecen cinco subsistemas ordenados en una secuencia lógica que refleja los aspectos centrales de la relación de empleo. En el primero, la organización del trabajo define los contenidos de las tareas y las características de las personas llamadas a desempeñarlas. En el segundo bloque, la gestión del empleo comprende los flujos de entrada, movimiento y salida de las personas de la administración pública. A continuación, la gestión de rendimiento se encarga de la planificación, estímulo y evaluación de la contribución de los empleados. En el cuarto

bloque, la gestión de la compensación se encarga de la retribución por el aporte de los individuos y grupos de trabajo, mientras que la gestión del desarrollo se ocupa del crecimiento individual y colectivo del personal. Por último, en el nivel inferior aparece la gestión de las relaciones humanas y sociales que se relaciona con todos los subsistemas mencionados anteriormente.

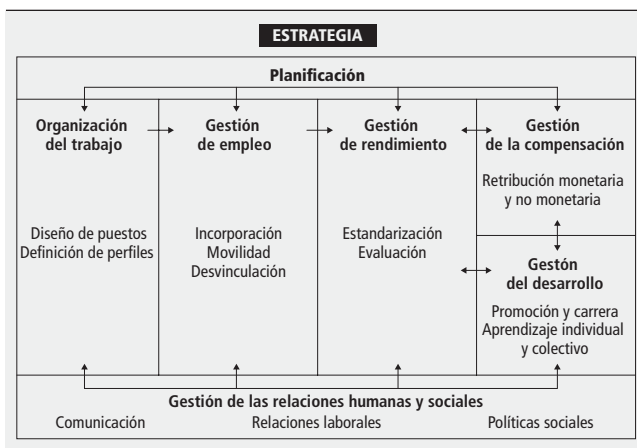
La metodología de evaluación propone una serie de mejores prácticas (*best practices*) para cada uno de los siete subsistemas enunciados, a la que se agrega una sección con las mejores prácticas asociadas con la organización de la función de recursos humanos. Estas se expresan en 93 proposiciones (entre 12 y 15 por cada subsistema) que son evaluadas en una escala de 0 a 5, donde mayor puntaje indica mayor correspondencia entre la situación evaluada y las mejores prácticas (mejor desempeño). Los puntajes se asignan de acuerdo con la opinión de un experto basada en el análisis de fuentes documentales, entrevistas a informantes relevantes, y talleres

de trabajo con los actores centrales de la gestión del sistema de servicio civil en cada país.

Los resultados globales de la comparación regional de los diagnósticos institucionales del servicio civil se miden a través del índice de desarrollo del servicio civil que se muestra en el gráfico 7.2. Este índice refleja el puntaje promedio de los aspectos evaluados según esta metodología, ajustando los resultados a una escala de 0 a 100 para simplificar su interpretación.

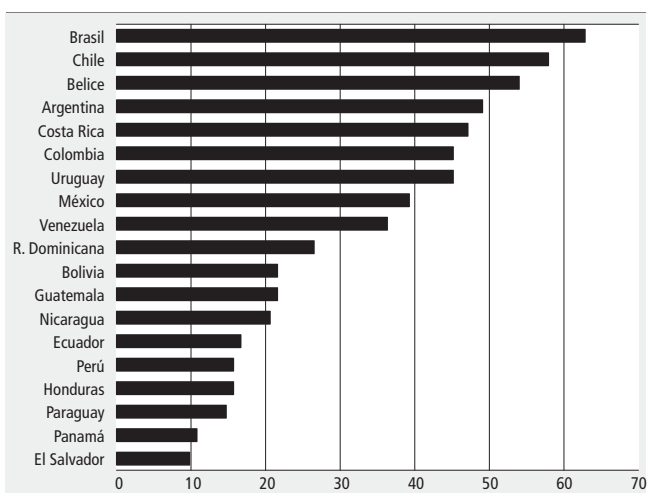
Se pueden identificar tres grandes grupos entre los países de América Latina. En el primero, con índices que superan el 55%, están Chile y Brasil, los dos países que tienen sistemas de servicio civil más desarrollados. Se trata de burocracias con una tendencia a la consolidación, que combinan elementos meritocráticos con herramientas que garantizan la flexibilidad de la gestión.

**Gráfico 7.1. Modelo de gestión de recursos humanos**



Fuente: Longo (2002).

**Gráfico 7.2. Índice de desarrollo del servicio civil, 2004-2005**



Fuente: Elaboración propia con base en Echebarria (2006) y Iacoviello (2005).



El segundo grupo, con índices entre 30% y 50% en la escala de 100, estaría formado por Costa Rica, Belice, Venezuela, México, Uruguay, Colombia y Argentina. Aunque estos países presentan sistemas de servicio civil medianamente conformados, no llegan a consolidarse en términos de estructuras meritocráticas y herramientas de gestión que permitan una administración eficiente de los recursos humanos.

Por último, el grupo de países con menor desarrollo –con índices entre 10% y 25%– estaría formado por El Salvador, Paraguay, Panamá, Honduras, República Dominicana, Nicaragua, Guatemala, Ecuador, Perú, Bolivia y Paraguay.

Como se observa, la mayoría de los países bajo análisis están incluidos entre los de menor desarrollo de los servicios civiles en América Latina. Las excepciones son Costa Rica y Belice, que muestran un desarrollo intermedio. En la siguiente sección se analiza el grado de desarrollo de cada subsistema de gestión de recursos humanos en cada país.<sup>1</sup> Con el fin de proveer un *benchmark* en el contexto de América Latina, se incluye el caso de Chile.

## **Análisis funcional de los sistemas de gestión de los recursos humanos**

### ***La planificación de los recursos humanos***

Un aspecto central de la gestión de recursos humanos es su grado de articulación con los objetivos estratégicos del gobierno. Mediante la planificación de los recursos humanos, una organización establece, a partir de sus lineamientos estratégicos, sus necesidades cuantitativas y cualitativas de personal a corto, mediano y largo plazo; contrasta las necesidades detectadas con sus capacidades internas; e identifica las acciones que debe emprender para atenderlas (Longo, 2002).

En este sentido, el subsistema de planificación resulta de importancia fundamental para garantizar la cohesión interna del sistema, y su articulación con la estrategia organizacional. Sin embargo, este subsistema es particularmente débil en la mayoría de los países de la región, que carecen de una planificación estratégica formal de los recursos humanos. No obstante, en algunos países se observan intentos de ordenamiento de la información sobre el personal a partir de la gestión presupuestaria.

Los mecanismos de planificación del personal en estos países dependen de procesos presupuestarios bastante rígidos y que, en general, no permiten adaptar la disponibilidad de personal a las necesidades cambiantes de las distintas entidades y áreas. Estas rigideces normalmente se eluden a través del mecanismo de contrataciones temporales, lo cual se convierte en un instrumento de flexibilización espuria o disfuncional para la planificación de los recursos humanos.

<sup>1</sup> Para un análisis de los subsistemas de gestión de recursos humanos para todos los países de América Latina, véase Iacoviello (2006).

Aunque el uso de contrataciones temporales se ha difundido en muchos países, en algunos casos resulta notable el nivel de instalación de verdaderas burocracias paralelas bajo estos sistemas de contratación. Por ejemplo, en El Salvador esta figura se creó para trabajadores que desempeñarían funciones muy específicas y por un período corto, pero en la práctica abarca el 40% del total de empleados públicos. En Guatemala existe la figura de empleados por contrato (categoría 022), que son contratados para proyectos con un plazo de existencia definido (por ejemplo, proyectos de infraestructura o proyectos con financiamiento externo), y también existe la categoría 029, que permite la contratación de personal profesional y técnico para productos definidos y temporales, sin las limitaciones impuestas por los reglamentos del servicio civil. Si bien no hay estimaciones confiables de la proporción de empleados bajo estas modalidades, hay indicios de que es significativa. En República Dominicana, en 2003 una cuarta parte de los funcionarios en la administración general tenían contrataciones “nominales” o por contrato, y en algunas secretarías, como la de Salud Pública, la proporción de este tipo de empleados llegó a ser mayor que la de los trabajadores estables. En Honduras, por su parte, el alcance de esta figura es menor, pero ocupa a más del 15% del personal.

Un insumo central para la efectiva planificación de personal es la información básica sobre las personas que conforman la planilla. Los países de la región han realizado enormes esfuerzos de informatización y desarrollo de bases de datos integradas, a través de proyectos de consultoría con financiamiento internacional, pero sólo en contadas excepciones se han logrado poner en funcionamiento para la gestión de personal. En el cuadro 7.1 se muestra la posición relativa de los países de la región en este subsistema.

**Cuadro 7.1. Desarrollo del subsistema de planificación de los recursos humanos, 2004-2005**

| Nivel <sup>a</sup> | País                                       | Características  |
|--------------------|--|--|
| Bajo               | El Salvador, Honduras, Panamá              | Fuertes limitaciones de información sobre los recursos humanos; políticas de reducción de personal que no logran hacerse efectivas.  |
| Medio-bajo         | República Dominicana, Guatemala, Nicaragua | Intentos de planificación de recursos humanos a partir de la gestión del presupuesto; predominio de la restricción presupuestaria; información mínima para la gestión de recursos humanos. |
| Medio              | Costa Rica, Belice                         | Proceso de planificación relativamente coordinado a partir de la gestión presupuestaria, con algunas fallas en la información y falta de orientación estratégica.                          |
| Medio-alto         | Chile                                      | Proceso de planificación de recursos humanos en funcionamiento, con aspectos a desarrollar; introducción parcial de criterios estratégicos.  |
| Alto               |  | Disponibilidad de información; previsiones de personal derivadas de la estrategia de recursos humanos; planificación flexible; alta tecnificación y costos razonables de nómina.           |

Fuente: Elaboración propia con base en Echebarria (2006) y Iacoviello (2005).

<sup>a</sup> Los niveles de desarrollo indicados corresponden a los siguientes puntajes promedio: bajo, entre 0,0 y 0,7; medio-bajo, entre 0,8 y 1,5; medio, entre 1,6 y 2,5; medio-alto, entre 2,6 y 3,5; alto, entre 3,6 y 5,0.

En el grupo de países con bajo nivel de desarrollo en este subsistema, se encuentran casos en los que, a pesar de los esfuerzos de informatización, subsisten deficiencias en la información básica sobre los empleados públicos. Estos son los casos de El Salvador, Honduras, Panamá, República Dominicana, Guatemala y Nicaragua. Cuando existen sistemas de información sobre los recursos humanos, estos están desarticulados y la información difiere según el ente que la produce. El caso de Panamá es ilustrativo en este sentido, ya que la información sobre la cantidad de personas ocupadas y los salarios pagados que mantiene la Dirección de Carrera Administrativa, difiere de la provista por la Contraloría General de la República y por la Dirección Nacional de Presupuesto. En Guatemala se da una situación similar, con información divergente entre la provista por el ministerio de Finanzas Públicas y la producida por las propias instituciones. En El Salvador se han detectado situaciones irregulares tales como la percepción de doble salario y pago a personas fallecidas debido a las deficiencias de los sistemas de información, aunque se están realizando esfuerzos para ordenar la gestión. Nicaragua también registra déficit de información, que pueden dificultar la efectiva implantación de los planes de recursos humanos planteados en la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa de 2003.

Por otro lado, en estos países la planificación de los recursos humanos está fuertemente condicionada por la restricción presupuestaria y por la política de contención del gasto público en salarios. Estos objetivos se logran con mucha dificultad, dadas las fuertes presiones sindicales. Un ejemplo extremo es el caso de Honduras, donde el poder de los sindicatos del personal bajo estatutos especiales ha resistido los esfuerzos de contención salarial. Los déficits de información mencionados dificultan los intentos de ordenamiento de la gestión presupuestaria de los salarios, que es el primer paso para instituir o modernizar la planificación de los recursos humanos. En República Dominicana no hay prácticas sistemáticas de planificación de recursos humanos (salvo excepciones, como las secretarías de Educación y Trabajo), a pesar de estar vigente desde 1965 un sistema de planificación económica, social y administrativa. La mayor debilidad es la falta de sistemas de información completos y de documentación actualizada, aunque la situación puede mejorar a partir de un proyecto de informatización que se encuentra en proceso de implementación.

En Costa Rica y Belice se observan algunos avances en el ordenamiento de la gestión presupuestaria. Aunque en estos países se cuenta con información básica para la gestión del personal, también hay que mencionar que los módulos de recursos humanos de los sistemas informatizados son, en general, los más rezagados en su desarrollo e integración al sistema presupuestario. En ambos países, la restricción presupuestaria opera como limitante central del proceso de planificación. Si bien las decisiones de planificación del personal deben atenerse a criterios de eficiencia en el uso de los recursos, ninguno de los dos países se ha logrado apropiarse del concepto de recursos humanos como capital. Así, la variable que prima es el control de costos, subordinando a este objetivo las necesidades de los organismos gubernamentales para brindar productos y servicios de calidad.

Belice cuenta con un sistema de planificación a nivel general, pero tiene dificultades para su aplicación a niveles operativos. También se encuentran limitaciones en los sistemas de información, control financiero y responsabilidad del servicio civil. Se está trabajando en la mejora de estos aspectos a través de la implementación de un sistema informatizado de gestión de personal. En Costa Rica, por su parte, se registra una incipiente orientación hacia prácticas de planificación, y se están realizando acciones para fortalecerla, tales como la articulación de los procesos asociados al Sistema Nacional de Evaluación (SINE), al Plan Nacional de Desarrollo y Presupuesto, y al Sistema de Rendición de Cuentas (SIMERC). Asimismo, se cuenta con un buen sistema de información presupuestaria, aunque todavía opera más como registro que como herramienta de gestión.

A manera de *benchmark* regional, el subsistema de planificación en Chile supera al de todos los países estudiados. En este país se ha logrado generar y mantener información para la gestión, aun sin un gran despliegue de procesos de informatización. Asimismo, existe una orientación hacia resultados en toda la gestión, lo que se refleja en la madurez de los sistemas de planificación y evaluación del desempeño institucional, centralmente a través de los programas de mejora de la gestión (PMG). Por último, la planificación del personal incluye diversas modalidades de empleo, pero las contrataciones temporales están encuadradas bajo un marco legal claro (empleados a contrato) y prácticamente en todos los aspectos las condiciones laborales son similares a las de los empleados permanentes (bajo el estatuto administrativo).

### ***La organización del trabajo: el diseño de puestos y perfiles***

Otro aspecto relevante para alinear la gestión de recursos humanos a la estrategia de la organización es el diseño de las estructuras y la definición de los puestos de trabajo. El subsistema de organización del trabajo establece y especifica los contenidos de las tareas para cada puesto de trabajo, y las características de las personas llamadas a ocuparlos. Esto incluye tanto la descripción de actividades, funciones y responsabilidades asignadas a cada puesto (descripción de puestos), como la definición de las competencias, habilidades y aptitudes necesarias para el desempeño exitoso en el puesto (definición de perfiles) (Longo, 2002).

En el contexto de América Latina, muy pocos países cuentan con un manual de puestos ordenado, basado en competencias y en pleno funcionamiento, y difícilmente se encuentra una organización que recurra a expertos para el diseño de puestos y perfiles (cuadro 7.2).

Una situación distinta se presenta en la mayoría de los países bajo análisis, donde el subsistema de organización del trabajo obtiene las mayores calificaciones, como en República Dominicana, El Salvador, Honduras, Panamá y Nicaragua. Esto está asociado a la utilización generalizada de consultorías internacionales, las cuales han desarrollado manuales de puestos en los distintos países, aunque se enfrentan serias dificultades para mantenerlos actualizados y para utilizarlos en la gestión de manera efectiva.

**Cuadro 7.2. Desarrollo del subsistema de organización del trabajo, 2004-2005**

| Nivel <sup>a</sup> | País  | Características   |
|--------------------|---|---|
| Bajo               |   | Virtual inexistencia de la organización del trabajo, que se limita a manuales y reglamentos formales sin intentos de implementación; no están definidos los puestos de trabajo. |
| Medio-bajo         | Guatemala, Honduras, Panamá, Nicaragua, El Salvador | Intentos de implementación de manuales de puestos; alternativamente, aun sin manuales, existe alguna instancia de definición de responsabilidades y perfiles en algunas áreas.  |
| Medio              | República Dominicana, Costa Rica, Belice, Chile     | Existencia de normativa sobre puestos y perfiles, y utilización al menos parcial de las definiciones de puestos.  |
| Medio-alto         |   | Definición de puestos ampliamente utilizada, con algunas deficiencias en su actualización.  |
| Alto               |   | Diseño de puestos sobre criterios de gestión, puestos "enriquecidos"; perfiles expresados en términos de competencias y basados en estudios técnicos.                           |

*Fuente:* Elaboración propia con base en Echebarria (2006) y Iacoviello (2005).

<sup>a</sup> Los niveles de desarrollo indicados corresponden a los siguientes puntajes promedio: bajo, entre 0,0 y 0,7; medio-bajo, entre 0,8 y 1,5; medio, entre 1,6 y 2,5; medio-alto, entre 2,6 y 3,5; alto, entre 3,6 y 5,0.

En el grupo de países con menor desarrollo de este subsistema, existen manuales de puestos formales que no han podido implementarse plenamente. Estos son los casos de Guatemala, Honduras, Panamá, Nicaragua y El Salvador. Guatemala cuenta con un sistema antiguo de clasificación de puestos con base en clases genéricas que no se actualiza desde 1989. En este caso se observa una escasa relación entre la descripción de los cargos y las tareas desempeñadas. En Honduras los manuales de los cargos están desactualizados y sólo contienen requisitos de titulación o especialización técnica. Además, no se cuenta con la capacidad operativa para verificar que la definición del puesto de trabajo concuerde con el trabajo efectivamente realizado. En Panamá se realizó un amplio proyecto de diseño de estructuras organizativas y elaboración de manuales institucionales entre 1997 y 1999, pero en muy pocos casos estos han sido actualizados. Nicaragua y El Salvador cuentan con manuales de clasificación de puestos desarrollados por una consultora internacional, pero en la práctica son poco utilizados en la gestión.

Entre los países con una valoración media en este subsistema, están República Dominicana, Belice y Costa Rica, donde la gestión de los puestos de trabajo se encuentra instalada como función de recursos humanos, con procesos de mejora en curso. República Dominicana cuenta con un manual de puestos desarrollado por la Oficina Nacional de Administración Pública (ONAP), que ha sido objeto de una actualización reciente. Sin embargo, todavía se observa una insuficiente consideración de las competencias en la gestión de los puestos. La excepción la constituye la carrera administrativa, dado que, para ingresar a ella, se toma en cuenta el perfil de los puestos y la naturaleza de las tareas involucradas, lo que se traduce en

las pruebas que los postulantes deben rendir durante el proceso de selección. No se consideran proyectos de carreras asociados a organizaciones específicas, sino a perfiles determinados (directivos, economistas, gestores sociales, planificadores). En Costa Rica existen procesos estandarizados de elaboración de perfiles, descripción y clasificación tradicional de puestos, con una escasa adaptación ante cambios en las necesidades. Asimismo, se está trabajando en un sistema para la certificación y acreditación de competencias laborales, que favorecería la movilidad horizontal y la “empleabilidad”. En Belice este subsistema está bastante desarrollado, de hecho, las descripciones de los puestos son revisadas periódicamente. Sin embargo, la limitación radica en el carácter algo formal del proceso de clasificación de puestos y en la definición de perfiles. Se está trabajando en la simplificación de este proceso, en paralelo con el desarrollo del sistema informatizado de gestión de personal.

El caso de Chile, que también alcanza una valoración intermedia, es interesante porque expresa la decisión explícita de trabajar con un sistema de organización del trabajo flexible, alineado a productos y resultados, antes que a manuales de puestos. Los escalafones indican requisitos centrales, y previo a los concursos, se definen las características y los requisitos del puesto. También se incluye la noción de competencias, aunque estas no están estrictamente relacionadas a puestos concretos. En esta misma línea, la Ley de Nuevo Trato (2003) requiere la definición de perfiles basados en competencias para la designación de altos directivos.

### ***La gestión del empleo: reclutamiento, selección, movilidad y desvinculación de los funcionarios***

La gestión del empleo abarca el conjunto de políticas y prácticas de personal destinadas a gestionar los flujos de ingreso, movilidad y salida de empleados de la organización. La incorporación de nuevos empleados comprende la búsqueda de candidatos para los puestos que deben ser cubiertos (reclutamiento), la evaluación de los candidatos para elegir al más adecuado en función del perfil del puesto (selección), y las prácticas destinadas a acompañar a los nuevos empleados en sus primeros pasos en la organización (recepción o inducción). La movilidad comprende los movimientos de las personas entre puestos de trabajo dentro de la organización, en términos del cambio de tareas o traslado del lugar de trabajo. La desvinculación se refiere a las políticas y prácticas relacionadas con la extinción de la relación laboral, ya sea por causas disciplinarias, bajo rendimiento, o por razones económicas, organizativas o tecnológicas. Adicionalmente, en la gestión del empleo se incluyen las políticas y prácticas de corrección disciplinaria, aunque las sanciones no lleguen a traducirse en el despido del empleado (Longo, 2002).

Si se analizan los resultados obtenidos en la evaluación del subsistema de gestión del empleo, se encuentra que, de los países estudiados, sólo Costa Rica y Belice tienen instalados

los principios del mérito en las decisiones de selección y desvinculación. Los otros países registran una fuerte politización de las decisiones de ingreso y desvinculación del personal. En este subsistema se observa una mayor polarización en las calificaciones, con una mayor distancia entre los países con mejores evaluaciones y el resto, como se muestra en el cuadro 7.3.

**Cuadro 7.3. Desarrollo del subsistema de gestión del empleo, 2004-2005**

| Nivel <sup>a</sup> | País                                       | Características   |
|--------------------|--|---|
| Bajo               | Panamá, El Salvador, Honduras              | Predomina la discrecionalidad de las autoridades para nombrar, reubicar o desvincular a los empleados.  |
| Medio-bajo         | Nicaragua, Guatemala, República Dominicana | Intentos de limitar la discrecionalidad en el ingreso, progreso y desvinculación del personal, que no llegan a concretarse plenamente.  |
| Medio              |  | Conviven sistemas de mérito con prácticas clientelistas para el reclutamiento, selección y desvinculación del personal.   |
| Medio-alto         | Costa Rica, Belice, Chile                  | Predominio de criterios técnicos para el reclutamiento, selección, movilidad y desvinculación del personal.   |
| Alto               |  | Reclutamiento abierto y con base en idoneidad, y garantías contra la arbitrariedad; selección basada en competencias, instrumentos validados; mecanismos de recepción, movilidad, control de ausentismo y disciplinarios; desvinculación por incumplimiento, no arbitraria. |

*Fuente:* Elaboración propia con base en Echebarría (2006) y Iacoviello (2005).

<sup>a</sup> Los niveles de desarrollo indicados corresponden a los siguientes puntajes promedio: bajo, entre 0,0 y 0,7; medio-bajo, entre 0,8 y 1,5; medio, entre 1,6 y 2,5; medio-alto, entre 2,6 y 3,5; alto, entre 3,6 y 5,0.

En todos los países, las leyes contemplan el ingreso basado en el mérito, y en algunos casos estas están vigentes desde hace décadas.<sup>2</sup> En Honduras, Nicaragua y Guatemala, se observan procesos de alta politización tanto en la incorporación como en la desvinculación de personal, con amplia renovación de funcionarios con cada cambio de administración.

En República Dominicana, la ambigüedad normativa sugiere una alta politización de las decisiones de incorporación, ya que sólo se exigen requisitos mínimos para el ingreso. Para el segmento de carrera administrativa, las normas contemplan el ingreso por mérito, pero en la práctica esto no se cumple y las contrataciones no se hacen por concurso. Cada vez que hay un cambio de gobierno, este utiliza el Artículo 55 de la Constitución, que le otorga al presidente de la República amplios poderes para la incorporación y remoción de funcionarios. Una situación similar se registra en Panamá, donde pese a establecerse el ingreso por mérito a través de la Ley de Carrera Administrativa (LCA, 1994), en la práctica, el ingreso de empleados al gobierno central está determinado por cuestiones políticas y de afinidad personal. Se han observado despidos masivos con los cambios de gobierno, como los cerca de 25 mil empleados durante el periodo 1999-2004.

<sup>2</sup> El Salvador, Honduras y Guatemala tienen leyes vigentes dictadas en los años sesenta.

En El Salvador, la ley prioriza la promoción de empleados en el nivel inferior al puesto vacante, luego establece la instancia de concurso cerrado y, si no se cubre la vacante, prevé el concurso abierto. Sin embargo, en la práctica estos últimos nunca se concretan, y los concursos internos están politizados.

La significativa politización en las decisiones sobre el personal en estos países no hace más que realimentar el proceso, ya que cada nueva administración tiene motivos para desconfiar de la competencia y lealtad de los empleados nombrados por los gobiernos anteriores. En consecuencia, procede a despedir y a contratar nuevos funcionarios. En algunos países, se puede inferir la afiliación partidaria de los empleados por el año en que fueron incorporados.

Costa Rica y Belice constituyen la excepción en este aspecto. En el primer país, el mérito es un principio relativo y parcialmente aplicado, particularmente en el ámbito del gobierno central, con base en el Estatuto de Servicio Civil vigente desde 1953. El reclutamiento es abierto a todos los candidatos que reúnan los requisitos exigidos, se aplican herramientas de selección e inducción, y existen rescisiones de contrato por razones económicas u organizativas, y por bajo rendimiento.

Entre todos los países de América Latina, Belice y Brasil obtienen la mejor calificación en este subsistema. La aplicación de criterios de mérito para la incorporación de personal, es uno de los aspectos más fuertes del sistema de gestión de recursos humanos en Brasil. Las garantías contra la arbitrariedad son efectivas, aunque no operan para una categoría de empleados –llamados *open-vote employees*– que comprende unos 2 mil puestos de trabajo de un total de 12 mil. Además, existen mecanismos adecuados para la toma de decisiones referidas a la movilidad del personal, lo cual es una excepción en el contexto de la región.

Es interesante mencionar que, en este subsistema, Chile obtiene el mismo puntaje que Costa Rica, aunque en la instalación de criterios de mérito para la incorporación de empleados queda por debajo de Brasil y Belice. En Chile no existe una tradición meritocrática de larga data, pero el Estatuto Administrativo (1989) establece los concursos de ingreso que se aplican con modalidades diversas en distintas áreas, mientras la Ley de Nuevo Trato (2003) introduce criterios de mérito para la incorporación a los cargos de libre designación a través del Sistema de Alta Dirección Pública. Está contemplada la desvinculación por mal desempeño, aunque no se utiliza de manera generalizada.

Como ya se mencionó, la distinción entre países respecto de la gestión del empleo radica centralmente en los procesos de reclutamiento y selección. En casi todos los casos se observan limitaciones a la movilidad de los empleados. La diversidad de regímenes laborales es una traba, lo mismo que la dificultad de justificar la “necesidad de servicio” que lleva a trasladar a un funcionario de un área a otra. Así, estos movimientos terminan sujetos a la negociación entre el funcionario en cuestión y el área receptora. Belice es el único país donde se registran relocalizaciones geográficas de funcionarios con mediana fluidez, previéndose pagos especiales asociados con las mismas.

De igual manera, es generalizada la rigidez de los mecanismos de desvinculación laboral, a pesar de la existencia de sistemas clientelistas que registran despidos por causas políticas. Como se mencionó anteriormente, en los servicios civiles que presentan un mayor grado



de clientelismo, se han observado despidos masivos con cada cambio de Gobierno. En estos casos, se podría suponer que no se observa la rigidez que existe en los países con normas efectivas respecto de la estabilidad de los funcionarios. Sin embargo, los despidos por razones políticas (que implican largos procesos legales) coexisten con una alta rigidez para desvincular funcionarios por problemas disciplinarios, incluso en casos de corrupción.

### ***La gestión del rendimiento: planificación y evaluación del desempeño de individuos y grupos de trabajo***

La gestión del rendimiento busca mejorar permanentemente el desempeño de los empleados y alinearlos con las prioridades de la organización. Puede verse como un ciclo que comprende la planificación del rendimiento –en la cual se establecen las pautas o estándares de rendimiento acordes con la estrategia y objetivos de la organización–, el seguimiento del rendimiento a lo largo del ciclo de gestión, la evaluación del rendimiento a través de la comparación entre los objetivos planteados y los resultados obtenidos, y la retroalimentación a los empleados para establecer planes que mejoren su desempeño (Longo, 2002).

El subsistema de gestión del rendimiento tiene un rol central para el funcionamiento eficiente del sistema de gestión de los recursos humanos. El seguimiento del desempeño individual, grupal e institucional, y las decisiones que se tomen a partir de él en relación con la asignación de tareas, promoción en la carrera, y reconocimiento monetario y no monetario, tienen incidencia directa en la motivación y retención de los funcionarios.

Sin embargo, en términos relativos este subsistema resulta el menos desarrollado en la mayoría de los países de la región (cuadro 7.4). Esta situación refleja la conflictividad intrínseca asociada a la implantación de sistemas de evaluación de desempeño, y la ausencia de incentivos adecuados para que las autoridades políticas y los funcionarios de línea los pongan en práctica.

Más allá de la escasa presencia de sistemas generalizados de gestión del rendimiento, se ha considerado como indicador básico de desarrollo del sistema la existencia de al menos una instancia de evaluación individual. A partir de esta consideración, se evalúan las fortalezas y debilidades relativas de cada país, en términos de lo extendido de su implementación y de su sostenimiento en el tiempo.

**Cuadro 7.4. Desarrollo del subsistema de gestión del rendimiento, 2004-2005**

| Nivel <sup>a</sup> | País  | Características  |
|--------------------|---|--|
| Bajo               | Nicaragua, Guatemala, Panamá, Honduras, El Salvador, República Dominicana | Evaluación del desempeño enunciada en las normas, pero prácticamente sin implementación.       |
| Medio-bajo         | Belice, Costa Rica  | Evaluación del desempeño prevista en las normas, e implementada en algunas áreas del Gobierno. |

(continúa en la página siguiente)

**Cuadro 7.4. Desarrollo del subsistema de gestión del rendimiento, 2004-2005**

| Nivel <sup>a</sup> | País  | Características   |
|--------------------|-------|---|
| Medio              |       | Existe un sistema de evaluación del desempeño, aunque no se ha logrado su implementación plena y su utilización como herramienta de gestión.  |
| Medio-alto         | Chile | La evaluación del desempeño individual se comienza a relacionar con el rendimiento grupal e institucional, y hay intentos de utilizar el sistema como herramienta de gestión.   |
| Alto               |       | Objetivos de rendimiento con base en objetivos estratégicos; se apoya la gestión y el rendimiento de las personas, y se lo evalúa en relación con los estándares fijados a través de un sistema eficiente y equitativo. |

*Fuente:* Elaboración propia con base en Echebarría (2006) y Iacoviello (2005).

<sup>a</sup> Los niveles de desarrollo indicados corresponden a los siguientes puntajes promedio: bajo, entre 0,0 y 0,7; medio-bajo, entre 0,8 y 1,5; medio, entre 1,6 y 2,5; medio-alto, entre 2,6 y 3,5; alto, entre 3,6 y 5,0.

En los países con mayores debilidades en este aspecto, se observa una ausencia generalizada de mecanismos sistemáticos de evaluación del desempeño. En Panamá, Nicaragua y Guatemala, ni siquiera se ha establecido la evaluación del desempeño individual. En otros se aplica en casos aislados, como en algunos sectores de la carrera administrativa en República Dominicana y el personal bajo estatutos especiales en Honduras. Aunque en El Salvador se registra una aplicación parcial de la evaluación del desempeño individual, los criterios no están unificados y predomina un sesgo hacia la benevolencia en la evaluación.

Costa Rica y Belice resultan un poco mejor valorados en este subsistema, debido a que al menos cuentan con procesos de evaluación de desempeño previstos en las normas que son aplicados en algunas áreas del gobierno. En el primer país, la evaluación del desempeño es de larga tradición, y se aplica con regularidad desde 1995 en las áreas sujetas al Estatuto del Servicio Civil (1953). Sin embargo, las evaluaciones no están diseñadas con base en metas y estándares vinculados a la estrategia institucional y, si bien son tomadas en cuenta para decidir sobre los ascensos y las promociones, sus resultados no se reflejan significativamente en las escalas salariales. En Belice, en el marco de la reforma del sector público iniciada en 2000, y cuyos lineamientos siguen orientando las sucesivas gestiones, se ha hecho un esfuerzo por establecer estándares de desempeño y para desarrollar mecanismos efectivos de rendición de cuentas a nivel institucional y personal. Sin embargo, todavía se registran dificultades para hacer operacionales los objetivos grupales e individuales, debido a las debilidades en el proceso de planificación estratégica para traducir los grandes lineamientos en objetivos y metas concretas en las distintas áreas.

A manera de comparación, Chile se destaca nítidamente en este subsistema porque articula los niveles de desempeño individual, grupal e institucional, y los asocia al concepto de remuneración variable. La evaluación individual se aplica en forma generalizada, y combina aspectos del comportamiento laboral con resultados. Los resultados de la evaluación se utilizan como información para el avance de los funcionarios en la carrera, aunque la mayoría obtiene las máximas calificaciones. La evaluación grupal abarca a los funcionarios

que se desempeñan en equipos, unidades o áreas de trabajo, y se efectúa en relación con el grado de cumplimiento de las metas anuales de gestión fijadas para cada uno de ellos por el jefe superior del servicio. La evaluación institucional está vinculada a los programas de mejoramiento de la gestión (PMG) en los servicios públicos, asociando el cumplimiento de los objetivos de gestión con un incentivo de carácter monetario para los funcionarios. Por último, la Ley de Nuevo Trato (2003) incorporó la evaluación de los jefes superiores de servicio a través de los convenios de desempeño que se acuerdan con el ministro del ramo respectivo. La evaluación grupal e institucional está asociada al pago de incentivos. El principal desafío del sistema chileno lo constituye el hecho de que las metas vienen escalando en exigencia, lo que puede crear dificultades en el futuro si se registra que los objetivos no fueron alcanzados (y por tanto, se tendrán incentivos no pagados).

### ***La gestión de las remuneraciones: equidad interna, competitividad salarial y sistemas de incentivos***

La gestión de las remuneraciones abarca el conjunto de compensaciones retributivas (salariales y extrasalariales) y no retributivas que la organización brinda a sus empleados, como contraprestación a la contribución de estos a los fines de la organización mediante su trabajo (Longo, 2002). La política de remuneraciones debe reflejar las prioridades y objetivos de la estrategia organizativa, y debe ser equitativa y competitiva. El concepto de equidad interna se relaciona con la percepción de los empleados acerca de que, a similares niveles de responsabilidad y tipo de tarea, corresponden niveles salariales similares, lo que está directamente asociado a la valoración de los puestos de trabajo. La competitividad salarial, por su parte, implica la comparación del rango salarial de un grupo de puestos con otros similares en el mercado laboral externo. Por último, un sistema de compensaciones eficiente debería incluir algún criterio que permitiera realizar diferenciaciones de pago entre individuos o grupos de trabajo en función de sus contribuciones relativas, ya sea en términos de resultados, objetivos alcanzados, o niveles de desempeño.

La debilidad generalizada en este aspecto se relaciona con la ausencia de una verdadera política salarial, lo que genera prácticas que contradicen el objetivo de garantizar la equidad interna y externa de las remuneraciones. También es una dificultad importante la falta de información y de transparencia en la gestión de los salarios, lo cual se agudiza en los países analizados debido al menor desarrollo relativo de los servicios civiles.

Por otro lado, aun en los casos de servicios civiles más desarrollados (Belice y Costa Rica), es escasa la implementación de sistemas de remuneración variable asociados al rendimiento o al cumplimiento de metas de los empleados. En general, los intentos de relacionar los incentivos con el desempeño individual tienden a generar conductas adaptativas (rotación de calificaciones máximas), que desvirtúan el sistema. Por último, las estrategias de reconocimiento no monetario son prácticamente inexistentes, y se dan solamente en casos aislados.

Durante los años noventa, en la mayoría de los países en estudio se hizo un gran esfuerzo por sistematizar la información administrativa y presupuestaria, de modo que actualmente las mayores diferencias en cuanto a la gestión de las remuneraciones radican en la equidad interna del sistema y la competitividad externa de los salarios. Estos son los dos aspectos centrales que se discuten a continuación y que se muestran en el cuadro 7.5.

**Cuadro 7.5. Desarrollo del subsistema de gestión de las remuneraciones, 2004-2005**

| Nivel <sup>a</sup> | País                                       | Características   |
|--------------------|--|---|
| Bajo               | El Salvador, Honduras, Panamá              | Información limitada sobre empleo y remuneraciones; presunción de fuerte inequidad interna y externa.   |
| Medio-bajo         | Nicaragua, Guatemala, República Dominicana | Información básica sobre salarios, pero insuficiente para una gestión eficiente del sistema de remuneraciones; situaciones de inequidad interna y externa.  |
| Medio              | Costa Rica, Belice                         | Se dispone de información para la gestión de las remuneraciones, pero se carece de una orientación estratégica; relativa equidad interna y externa.   |
| Medio-alto         | Chile                                      | Amplia disponibilidad de información sobre salarios; introducción de criterios estratégicos, al menos en ciertas áreas; razonable nivel de equidad interna y externa; introducción de sistemas de incentivos.                   |
| Alto               |  | Compensación articulada con la estrategia organizativa; equidad interna y externa; costo salarial razonable; eficiencia de los esquemas de incentivos y beneficios extrasalariales; estrategias de reconocimiento no monetario. |

*Fuente:* Elaboración propia con base en Echebarria (2006) y Iacoviello (2005).

<sup>a</sup> Los niveles de desarrollo indicados corresponden a los siguientes puntajes promedio: bajo, entre 0,0 y 0,7; medio-bajo, entre 0,8 y 1,5; medio, entre 1,6 y 2,5; medio-alto, entre 2,6 y 3,5; alto, entre 3,6 y 5,0.

En los países con menor puntaje en este subsistema, la diversidad en los criterios para determinar el pago de los distintos grupos de funcionarios no permite alcanzar una mínima equidad interna que vincule niveles de responsabilidad o complejidad de tareas, con niveles de remuneración. Nicaragua, Honduras, Guatemala y El Salvador cuentan con escalas salariales aprobadas por ley, pero como no incorporan las bonificaciones y los aumentos selectivos, no resultan representativas de la situación real. La inequidad salarial tiende a agravarse en los países donde hay grupos de trabajadores con mayor poder de movilización, como en el caso de los trabajadores sujetos a estatutos especiales en Honduras (educación y salud, principalmente). En República Dominicana no hay escala salarial ni siquiera dentro de una misma organización, y no se observa mayor relación entre el pago recibido y las tareas realizadas por los empleados. Panamá tampoco cuenta con una ley de salarios, lo que alimenta la discrecionalidad de los jefes en la determinación de las remuneraciones.

En términos de competitividad salarial, se observan distintas situaciones: en Nicaragua, el salario promedio en el sector público es menor que en el sector privado, mientras que, en El Salvador y Honduras, el promedio salarial del sector público duplica el del sector privado. Panamá, Guatemala y República Dominicana tienen en promedio remuneraciones simila-

res en ambos sectores. Sin embargo, con excepción de República Dominicana, en todos los países se reportan problemas de competitividad salarial en los niveles gerenciales, donde las remuneraciones del sector privado son mayores.

Dada la precaria situación en términos de equidad interna y competitividad externa, en estos países no se debería plantear la introducción de sistemas de incentivos salariales asociados al desempeño, y menos aún a resultados. De hecho, los pagos extraordinarios terminan siendo incorporados como “derecho adquirido” en el salario habitual, como en el caso de Panamá, donde se pagan tres compensaciones anuales fijas para todo el personal. Además, como se observa poca varianza en las escalas salariales de la carrera administrativa, no hay mayores incentivos para mejorar el desempeño individual, ya que incluso con el máximo esfuerzo y la mejor calificación, el ascenso a un nivel superior en la carrera resulta poco significativo en términos de incrementos salariales.

Costa Rica y Belice se ubican en el grupo de países con desempeño medio en el subsistema de gestión de las remuneraciones. Ambos países presentan avances en términos de la definición de escalas salariales en función de tareas y niveles de responsabilidad, aunque persisten situaciones de inequidad interna y problemas de competitividad salarial externa en los niveles gerenciales. Los sistemas de compensación, a pesar de su fragmentación, están reglamentados, lo cual deja poco margen para que se tomen decisiones discrecionales. Se dispone de información suficiente para la gestión de los salarios y las escalas remunerativas tienen una amplitud razonable.

En cuanto a la competitividad de las remuneraciones respecto del sector privado, en Costa Rica el promedio salarial del sector público duplica el del sector privado. Adicionalmente, como en los niveles gerenciales el sector privado paga más, es difícil atraer y retener personal competente en la administración pública. De otra parte, los sucesivos incrementos generales y ajustes técnicos han reducido la distancia entre los salarios directivos, medios y operativos, por lo cual, se ha tenido que desarrollar una nueva metodología de valoración de puestos para corregir estos desvíos. En Belice la amplitud de la escala salarial es razonable, y en general, hay equilibrio en las remuneraciones de puestos similares para los funcionarios permanentes de las distintas áreas. Sin embargo, esta equidad se diluye parcialmente cuando se compara con los mayores salarios que perciben los trabajadores temporales. Aunque existen algunas iniciativas para incentivar el desempeño, al parecer en la práctica no se utilizan en todo su potencial, como los incrementos anuales por buen rendimiento, que alcanzan a la gran mayoría de empleados.

Chile, que se incluye como *benchmark*, obtiene la mejor valoración entre los países latinoamericanos. Este país se caracteriza por su régimen centralizado de gestión salarial, que le imprime un alto nivel de coherencia, con remuneraciones básicas determinadas según el grado asignado a cada cargo. Se realizan reajustes anuales o bianuales con base en la negociación con los sindicatos. La flexibilidad se deriva de la introducción de incentivos institucionales a partir de los programas de mejoramiento de la gestión (PMG) y los incentivos colectivos establecidos en la Ley de Nuevo Trato (2003), tales como el premio a la excelencia institucional. Los sueldos son competitivos respecto del sector privado en los niveles operativos y medios,

pero no en los niveles gerenciales, lo que genera cierto nivel de inconformidad y rotación. El Sistema de Alta Dirección Pública está intentando resolver este problema.

### ***La gestión del desarrollo: trayectorias de carrera y políticas de formación***

La gestión del desarrollo abarca las prácticas de recursos humanos que buscan estimular el crecimiento profesional de los empleados de acuerdo con su potencial; con esto se busca fomentar los aprendizajes necesarios, y definir itinerarios de carrera que conjuguen las necesidades organizativas con los diferentes perfiles individuales (Longo, 2002). En este subsistema confluyen los aspectos relativos al avance en la carrera (los mecanismos de promoción de los empleados), y las actividades de formación a través de programas de capacitación y desarrollo de competencias. Esto supone un vínculo entre el avance en la carrera y el despliegue de capacidades.

Las diferencias en el desarrollo de este subsistema entre países están relacionadas con el grado de instalación del mérito como criterio para las decisiones de promoción. Los aspectos asociados a los programas de formación están poco relacionados con las estrategias organizacionales en todos los países, lo cual los hace altamente vulnerables a ajustes presupuestarios. En general, las actividades de capacitación están entre los primeros rubros que son recortados en contextos de austeridad fiscal.

El panorama que se observa en los países en análisis (cuadro 7.6) refleja una ruptura similar a la observada en el subsistema de gestión del empleo: una generalizada politización de los mecanismos de promoción y dificultades para la efectiva implementación de carreras administrativas, con excepción de Belice y Costa Rica, que han desarrollado sistemas meritocráticos bastante institucionalizados.

**Cuadro 7.6. Desarrollo del subsistema de gestión del desarrollo, 2004-2005**

| Nivel <sup>a</sup> | País                                    | Características  |
|--------------------|---|--|
| Bajo               | El Salvador, Honduras, Nicaragua        | Inexistencia de carrera administrativa o presencia puramente formal en la normativa; escasas actividades de capacitación.  |
| Medio-bajo         | Guatemala, Panamá, República Dominicana | No se aplica la carrera prevista en las normas; esfuerzos de capacitación al menos en algunas áreas.   |
| Medio              | Costa Rica, Belice                      | Carrera desarrollada en la normativa y aplicada al menos en algunos organismos; presencia de actividades de capacitación, pero con falta de orientación hacia objetivos estratégicos.                          |
| Medio-alto         | Chile                                   | Iniciativas para consolidar criterios de mérito para el avance en la carrera; esfuerzos por orientar la capacitación hacia objetivos estratégicos.   |
| Alto               |   | Planes flexibles de carrera, promoción horizontal; avance con base en rendimiento y desarrollo de competencias; formación orientada al aprendizaje colectivo, diseñada y evaluada en función de la estrategia. |

Fuente: Elaboración propia con base en Echebarría (2006) y Iacoviello (2005).

<sup>a</sup> Los niveles de desarrollo indicados corresponden a los siguientes puntajes promedio: bajo, entre 0,0 y 0,7; medio-bajo, entre 0,8 y 1,5; medio, entre 1,6 y 2,5; medio-alto, entre 2,6 y 3,5; alto, entre 3,6 y 5,0.

En los países con puntaje bajo y medio-bajo en este subsistema, se observa que la politización en el proceso de ingreso y la desvinculación entre remuneración y desempeño llevan a la inexistencia de sistemas de carrera. En general, la carrera administrativa se establece en todas las normas del servicio civil, pero en muy pocos países ha sido reglamentada y, menos aún, implementada. Asimismo, en estos países las iniciativas de capacitación se diluyen al no estar vinculadas a un sistema de carrera que las articule. En Honduras, Nicaragua y Guatemala, nunca se logró aplicar la carrera administrativa. En el resto de los países del grupo (Panamá, El Salvador y República Dominicana), los criterios de promoción están dominados por consideraciones de confianza política.

Los países que están en este grupo desarrollan muy pocas actividades de formación de sus empleados. En El Salvador se realizan sólo en algunos programas dirigidos a personal técnico y administrativo, mientras que en Nicaragua el Proyecto de Reforma del Servicio Civil ha diseñado programas de formación para las áreas de recursos humanos. En Honduras, por su parte, el Instituto Nacional de Formación Profesional desarrolla algunas actividades aisladas de capacitación. De otro lado, Guatemala, Panamá y República Dominicana presentan una situación algo más avanzada, con iniciativas más institucionalizadas, aunque más orientadas a las demandas de los funcionarios que a las necesidades organizacionales.

En Costa Rica y Belice, que alcanzan un nivel de calificación media en este subsistema, se han implementado sistemas de carrera administrativa en paralelo con la introducción de criterios de mérito para la incorporación de personal. Estos esfuerzos, a pesar de no llegar a traducirse en una instalación plena de los sistemas de mérito, han introducido cierto grado de meritocracia en las decisiones de promoción. En Costa Rica, el avance en la carrera administrativa se realiza mediante el ascenso a la clase inmediata superior con base en las calificaciones anuales, la antigüedad y la capacitación específica. En algunos ministerios, esto se realiza por concurso interno. Las políticas de capacitación se formulan a partir del Plan Nacional de Desarrollo, y están relacionadas en forma directa con la evaluación del desempeño, las remuneraciones y el desarrollo.

En Belice se ha establecido un sistema de trayectorias horizontales de puestos para las funciones de apoyo, tales como las tareas administrativas, contables y de secretaría. La promoción a un grado superior se realiza a través de un examen, y el avance en estas trayectorias puede realizarse en diferentes organismos del gobierno, dando así mayor flexibilidad a estas carreras. Además, cuenta con un sistema de “cadetes”, que consiste en la contratación de candidatos calificados, pero sin experiencia previa en el servicio civil para puestos de gerencia media, brindándoles entrenamiento en el cargo bajo la supervisión de funcionarios experimentados. Con respecto a los programas de capacitación para los funcionarios, todavía se observa un énfasis en las demandas de los empleados más que en las prioridades organizacionales. Desde 2005 se trabaja en un ambicioso proyecto para revertir esta situación, mediante el desarrollo de una estrategia de desarrollo de recursos humanos que abarque tanto las necesidades de formación del sector público como del sector privado.

En Chile, la Ley de Nuevo Trato (2003) partió de una situación de estancamiento de la carrera administrativa, con ascensos automáticos por disponibilidad de puestos en el grado superior con base en la antigüedad, y en menor medida a la evaluación individual. Esta ley incorpora pautas para la promoción por concurso interno para cargos directivos y profesionales, y por ascenso para los cargos administrativos. El sistema de capacitación se maneja de manera descentralizada, con programas definidos en cada organización acreditados por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE). La asignación presupuestaria para las actividades de capacitación se realiza con base en los programas presentados, con un máximo de 1% del fondo de salarios. No hay una escuela centralizada para la capacitación de funcionarios, sino que es el sistema de educación superior el que responde a las demandas de los organismos públicos. La focalización de la formación se da en los niveles gerenciales más que en los niveles operativos, reflejando el énfasis de la reforma reciente en los niveles altos de la administración pública.

### ***La gestión de las relaciones humanas y sociales: el clima laboral, los beneficios sociales y la negociación colectiva***

La gestión de las relaciones humanas y sociales comprende todas las relaciones que se establecen entre la organización y sus empleados, en torno a las políticas y prácticas de personal. Entre las prácticas de recursos humanos relacionadas con esta dimensión, se pueden identificar tres grandes grupos: la gestión del clima organizativo, que abarca las políticas de comunicación y las orientadas a mantener y mejorar la percepción de satisfacción colectiva de los empleados; la gestión de las relaciones laborales, que incluye la negociación colectiva de los salarios y las condiciones de trabajo, así como el conjunto de relaciones entre la dirección de la organización y los representantes de los empleados; y la gestión de las políticas sociales, que tienen como objetivo facilitar beneficios colectivos y ayudas a individuos o grupos especialmente necesitados dentro del conjunto de empleados (Longo, 2002).

Dada la escasa presencia de estrategias de clima laboral y comunicación, y la amplia cobertura de los beneficios para los empleados en la mayoría de los países, la mayor diferenciación en la valoración en este subsistema entre países se relaciona con el desarrollo de las relaciones laborales. En el cuadro 7.7 se muestra la posición relativa de cada país en este subsistema.

**Cuadro 7.7. Desarrollo del subsistema de gestión de las relaciones humanas y sociales, 2004-2005**

| Nivel <sup>a</sup> | País                  | Características   |
|--------------------|-----------------------|---|
| Bajo               | El Salvador, Honduras | No hay reconocimiento sindical en el sector público, o coexiste el reconocimiento formal con un alto grado de conflicto; beneficios sociales razonables; ausencia de prácticas de gestión del clima laboral y comunicación. |

(continúa en la página siguiente)



### Cuadro 7.7. Desarrollo del subsistema de gestión de las relaciones humanas y sociales, 2004-2005

| Nivel <sup>a</sup> | País                                    | Características  |
|--------------------|---|--|
| Medio-bajo         | Panamá, Guatemala, Nicaragua            | Limitadas garantías a la acción sindical con presencia de conflictos laborales; beneficios sociales razonables; ausencia de prácticas de gestión del clima laboral y comunicación.   |
| Medio              | República Dominicana, Costa Rica, Chile | Reconocimiento de los sindicatos (formal o informal) y mecanismos activos de negociación; beneficios sociales razonables; presencia ocasional de herramientas de gestión del clima laboral y comunicación.                                   |
| Medio-alto         | Belice                                  | Institucionalización de las relaciones laborales; beneficios sociales razonables; iniciativas de gestión del clima laboral y comunicación.   |
| Alto               |   | Sistema de relaciones laborales desarrollado, eficiente, con incidencia sindical en las políticas de recursos humanos; beneficios sociales adecuados y apreciados por los empleados; estrategias de mejora del clima laboral y comunicación. |

Fuente: Elaboración propia con base en Echebarria (2006) y Iacoviello (2005).

<sup>a</sup> Los niveles de desarrollo indicados corresponden a los siguientes puntajes promedio: bajo, entre 0,0 y 0,7; medio-bajo, entre 0,8 y 1,5; medio, entre 1,6 y 2,5; medio-alto, entre 2,6 y 3,5; alto, entre 3,6 y 5,0.

En términos de la gestión del clima organizacional y la comunicación, los países con mayores debilidades son Honduras, El Salvador, Panamá, Nicaragua y Guatemala, que presentan una virtual ausencia de este tipo de iniciativas. No es muy diferente la situación en República Dominicana, donde se observa que la comunicación y el clima laboral dependen de los jefes de cada área debido al peso de las relaciones interpersonales. En cambio, países con desempeño medio como Costa Rica y Belice, presentan algunos avances en este terreno. En el primer caso, aunque el nivel de instalación de este tipo de mecanismos de gestión varía según la organización, es una función reconocida entre las responsabilidades asignadas al área de recursos humanos de los organismos. En Belice se promovieron varias iniciativas en el marco de la reforma del sector público que indirectamente buscaban mejorar el clima laboral, tales como la reorganización de las horas de trabajo, la mejora del equipamiento y la simplificación de procedimientos administrativos. Sin embargo, la mayoría de estas iniciativas sólo han sido parcialmente implementadas, y persiste la percepción de que no se presta suficiente atención a los problemas cotidianos de los empleados y los grupos de trabajo.

En relación con los beneficios sociales para los empleados, la mayoría de los países cuenta con un paquete de prestaciones laborales en función del contexto nacional. Sin embargo, es notable la poca valoración que les otorgan los empleados a las condiciones de trabajo, que generalmente son más adecuadas que en el sector privado. Por otro lado, hay que destacar que la cobertura de beneficios sociales generalmente no alcanza a los contratos transitorios, lo cual hace más precaria la relación de empleo.

En el grupo de países con menor desarrollo en este subsistema, se encuentran situaciones de coberturas excesivas de beneficios sociales que generan inequidad interna o con el sector privado. En Honduras la cobertura es amplia, pero resulta inequitativa por las conquistas gre-

miales de los empleados bajo estatutos especiales (educación y salud, principalmente). Nicaragua también registra grandes diferencias entre áreas. En El Salvador, los beneficios se distribuyen razonablemente, pero hay reclamos por la mala calidad en la prestación del servicio de salud.

En los países con niveles intermedios de calificación en este subsistema, se observan beneficios sociales comparables con el sector privado, y con una distribución más equitativa entre áreas del gobierno. Tal es el caso de República Dominicana, que ofrece a los empleados una cobertura razonable de beneficios sociales, que incluye vacaciones, indemnizaciones y otras prestaciones laborales. En Costa Rica, los beneficios sociales en el sector público son superiores a los del sector privado, y algo mayores en los organismos descentralizados que en la administración central. En Belice, en algunos aspectos, los beneficios en el sector público son mayores que en el privado (como la licencia por vacaciones), mientras que en otros son menores (como el seguro de vida o la cobertura de atención dental). La mayor diferencia a favor de los empleados públicos es la pensión no contributiva a la que acceden cuando llegan a la edad de retiro.

Más allá de estas distinciones respecto del clima laboral y de los beneficios sociales, la mayor diferencia en la valoración de este subsistema se da en el ámbito de las relaciones laborales. En varios países que obtienen menor valoración en este subsistema, la sindicalización es un derecho consagrado en la Constitución. En El Salvador, por el contrario, no existe derecho a asociarse en sindicatos, por lo que sólo hay asociaciones de empleados, pero sin garantías gremiales. En principio, las comisiones de servicio civil son instancias de participación de los empleados, pero según algunos dirigentes, son instrumentos del empleador para resolver los conflictos a su favor. También en Panamá se reconoce el derecho de asociación, pero no hay garantía de estabilidad laboral para los representantes sindicales, por lo que muchos han sido excluidos de la carrera. La creencia generalizada en que las asociaciones laborales están vinculadas a algún partido político genera resistencia a la afiliación.

En otros países, la actividad sindical se enmarca en normas laborales más específicas, y en algunos casos, la presión de los sindicatos limita significativamente el margen de maniobra del gobierno para tomar decisiones en relación con los recursos humanos en la administración pública. En Honduras los sindicatos son muy fuertes, con alta capacidad de movilización y paralización de labores. En Guatemala y Nicaragua existen mecanismos de negociación con los sindicatos, los cuales tienen un peso significativo, especialmente en las áreas de la salud y la educación, que es en donde se presenta el mayor nivel de conflictos.

En los países con desempeño intermedio en este subsistema, se observa un desarrollo razonable de las relaciones laborales, con sindicatos reconocidos de hecho o de derecho, baja conflictividad y negociaciones activas. En República Dominicana se reconoce formalmente el derecho de organización de los empleados, pero en los hechos no existen sindicatos fuertes, lo cual debilita el sistema de relaciones laborales. Las comisiones de personal en cada dependencia participan en la implementación de la gestión de los recursos humanos. En Costa Rica, las tasas de sindicalización en el sector público son marcadamente superiores a las del sector

privado. Se observa una superposición de instrumentos de relaciones laborales y negociación colectiva a nivel legal, pero en la práctica se reconocen las convenciones colectivas de trabajo para el sector público, y las organizaciones gremiales gozan de influencia y peso político.

En Chile, país que comparte con República Dominicana y Costa Rica la valoración media en este subsistema, no se reconoce plenamente el rol de representación de los sindicatos, sin embargo, hay canales de negociación que permiten mitigar los conflictos. De otra parte, aunque en el Código de Trabajo está expresamente prohibida la negociación colectiva en el sector público, existe una fuerte participación sindical que incluso ha llevado a la producción conjunta entre gobierno y sindicatos de normas relativas al servicio civil.<sup>3</sup>

Finalmente, entre todos los países estudiados, Belice y Brasil son los mejor valorados en este subsistema. Existen varias instancias de interacción entre la dirección y los sindicatos en el sector público, con representantes sindicales que participan en organismos conjuntos que tienen responsabilidad en el diseño e implementación de políticas de recursos humanos, tales como el Joint Staff Council y el Human Resources Development Committee. Por otro lado, se han ratificado los convenios de la Organización Internacional del Trabajo dando un marco formal a las negociaciones colectivas en el sector público.

### ***La organización de la función de recursos humanos***

Para completar el diagnóstico de los servicios civiles en los países de la región, es necesario analizar los mecanismos de administración del sistema y, más específicamente, la distribución de responsabilidades respecto de las decisiones sobre el personal entre los diferentes actores involucrados (Longo, 2002). Las dos dimensiones fundamentales para analizar el diseño organizativo de la función de recursos humanos, son el grado de unificación de las responsabilidades en materia de gestión de recursos humanos, y el grado de centralización en la toma de decisiones que afectan al personal. En principio, se espera que las instancias centrales responsables del sistema de servicio civil ejerzan un rol activo, y que sean percibidas por el resto de la organización como entidades que contribuyen al logro de los objetivos comunes. Al mismo tiempo, se espera que la gestión del personal involucre activamente a los directivos como “gestores” de los individuos y grupos de trabajo a su cargo.

El grado de institucionalización de las áreas rectoras del sistema de servicio civil es central para una efectiva implementación de las políticas de gestión de recursos humanos. En los países analizados, se observa un bajo grado de madurez de las instituciones encargadas de impulsar o gestionar la política de recursos humanos, con excepción de Costa Rica (cua-

<sup>3</sup> Una de las leyes centrales del sistema de servicio civil chileno (Ley 19553 de 1998) –que concede a los funcionarios una asignación de modernización y otros beneficios– se denomina “Ley ANEF”. Esta Ley fue producto de una extensa negociación del gobierno con la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF).

dro 7.8). Adicionalmente, la intervención de los directivos en la gestión de los empleados es bastante limitada en todos los países.

**Cuadro 7.8. Desarrollo del subsistema de organización de la función de recursos humanos, 2004-2005**

| Nivel <sup>a</sup> | País                                | Características  |
|--------------------|-------------------------------------|--|
| Bajo               | Honduras, El Salvador               | Baja institucionalización de las áreas rectoras, con sucesivas modificaciones y superposición de funciones; baja capacidad para promover cambios por debilidad técnica y/o falta de apoyo político; la politización del entorno limita las posibilidades de los supervisores para gestionar el personal.         |
| Medio-bajo         | Panamá, Guatemala, Nicaragua        | Limitada institucionalización de las áreas rectoras, con sucesivas modificaciones y superposición de funciones; limitada capacidad para promover cambios por debilidad técnica y/o falta de apoyo político; la politización del entorno limita las posibilidades de los supervisores para gestionar el personal. |
| Medio              | República Dominicana, Belice, Chile | Relativa solidez técnica de las áreas centrales; insuficiente apoyo político para su funcionamiento efectivo; relativa preparación de los directivos para la gestión del personal.   |
| Medio-alto         | Costa Rica                          | Áreas centrales con un rol más activo en los procesos de reforma, y que gozan de cierto reconocimiento; directivos capacitados para la gestión del personal.   |
| Alto               |                                     | Áreas centrales reconocidas como instituciones que agregan valor a la gestión; directivos comprometidos, capacitados y con autonomía para la efectiva gestión del personal en la organización.   |

Fuente: Elaboración propia con base en Echebarría (2006) y Iacoviello (2005).

<sup>a</sup> Los niveles de desarrollo indicados corresponden a los siguientes puntajes promedio: bajo, entre 0,0 y 0,7; medio-bajo, entre 0,8 y 1,5; medio, entre 1,6 y 2,5; medio-alto, entre 2,6 y 3,5; alto, entre 3,6 y 5,0.

El grupo con menor valoración en este subsistema se caracteriza por un bajo nivel de institucionalización de las áreas rectoras del sistema de servicio civil. Esto se traduce en sucesivas modificaciones de las organizaciones, complejos sistemas con superposición de funciones entre áreas, y baja capacidad para promover cambios debido a debilidades técnicas y falta de apoyo político.

Panamá y El Salvador presentan un diseño institucional poco claro, generalmente con multiplicidad de instituciones con funciones superpuestas. En el primer país, coexisten la Dirección General de Carrera Administrativa (DIGECA) y la Dirección de Desarrollo Institucional (DDI) –ambas en el ámbito del ministerio de Economía y Finanzas– y sus funciones se complementan con las de la Contraloría General de la República, la Procuraduría, la Junta de Apelación y Conciliación, y la Junta Técnica. Estas dos últimas fueron creadas en 2004. Similarmente, El Salvador presenta poca claridad en su diseño institucional, ya que la responsabilidad de gestión del sistema recae en la Unidad Ejecutora del Componente de Recursos Humanos del Proyecto de Modernización del Estado, con la cual interactúan las comisiones de servicio civil de los organismos.

En Guatemala, Honduras y Nicaragua se observan áreas rectoras del servicio civil que tienen un rol casi exclusivamente administrativo, con baja capacidad para promover cambios. En el primer país se combinan, la limitada autonomía con la que cuenta la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSEC) con la alta rotación en el cargo de dirección, lo que impide la consolidación de una instancia central de gestión del sistema. Tanto la ONSEC como la Junta Nacional de Servicio Civil, fueron creadas con la Ley de Servicio Civil de 1968, que además fue reglamentada treinta años después. En Honduras, la Dirección de Servicio Civil (DSC) tiene poca injerencia sobre las subgerencias de recursos humanos que carecen de autonomía suficiente. La DSC no cuenta con información sobre la totalidad de empleados públicos, y su rol se limita a una participación menor en los procesos de ingreso de nuevos empleados y a tareas operativas que se reducen al simple trámite. En Nicaragua, la Dirección General de la Función Pública (DIGEFUP) del ministerio de Hacienda y Crédito Público cambió su rol con la ley dictada en 2004. De ser una instancia de control, pasó a convertirse en una instancia rectora, con descentralización operativa en las áreas de recursos humanos de los organismos públicos. Sin embargo, la falta de personal especializado en las áreas descentralizadas podría dificultar la implementación de este esquema.

Los países con una valoración media en este subsistema combinan una relativa solidez técnica de las áreas centrales, con falta de apoyo político para su funcionamiento efectivo. En República Dominicana, la Oficina Nacional de Administración Pública (ONAP), creada en 1965, es la entidad que presta asesoría en recursos humanos. En 1991 sus funciones fueron ampliadas por la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa. Aunque tiene cierta trayectoria como organismo técnico, la ONAP no tiene estatus de secretaría, situación que debilita su poder dentro del Estado. En Belice, por su parte, hay tres instituciones involucradas en la administración del servicio civil: el ministerio del Servicio Público, la Comisión de los Servicios Públicos y el Consejo para la Reforma del Sector Público. Al diseñar las normas se contemplaron originalmente diferentes roles para cada institución, pero en su aplicación se registraron algunos conflictos de competencias. Esta situación se trató de resolver recientemente concentrando las funciones de administración y desarrollo del personal en la Oficina de Gobernanza<sup>4</sup> –que depende directamente del primer ministro– y manteniendo las funciones de reclutamiento y selección en la Comisión de los Servicios Públicos.

Chile, país que también se ubica en un nivel de valoración media, tiene un perfil particular. La Dirección de Presupuesto (DIPRES) ha sido históricamente un área de permanente impulso y monitoreo de estos temas, sin embargo, en principio se espera que esta entidad interactúe en la gestión del sistema con la Dirección Nacional de Servicio Civil (DNSC) cuya creación se constituye en una institucionalización reciente de la función específica de recursos humanos. Por otro lado, la Ley del Nuevo Trato (2003) incorpora la figura del Consejo de Alta Dirección Pública (CADP), que conduce y regula el proceso de selección de personal en los cargos directivos. Está formado

<sup>4</sup> Esta oficina concentra las funciones del anterior ministerio de Servicio Público y de la desaparecida Unidad de Gobernanza del ministerio de Desarrollo Nacional.

por el director de la DNSC y cuatro consejeros designados por el presidente de la República, los cuales deben ser ratificados por el Senado al menos con 4/7 de sus miembros en ejercicio. Vale la pena destacar que la conformación del CADP incluye a un representante de la oposición, lo cual resulta especialmente interesante como estrategia para legitimar el proceso.

Por último, Costa Rica se ubica entre los países con áreas de recursos humanos con un rol más activo en los procesos de reforma, y que son reconocidas como instituciones que contribuyen al éxito de la gestión de las organizaciones. La Dirección de Servicio Civil (DSC) concentra la función rectora del sistema y desarrolla metodologías y herramientas para la gestión de los recursos humanos. A pesar de contar con una normativa que se remonta a mediados de los años cincuenta, las prácticas de recursos humanos se han actualizado a través del trabajo de la DSC y de las oficinas desconcentradas de recursos humanos, conformadas por personal de la propia DSC y de los ministerios.

### Síntesis

A partir del análisis de cada subsistema de la gestión de recursos humanos se deriva el índice de desarrollo de servicio civil (IDSC), que es la calificación promedio de todos los subsistemas estudiados. Como se observa en el cuadro 7.9, los países bajo análisis se ubican en su mayoría en el nivel de desarrollo bajo de los servicios civiles, con índices entre 10 y 30 sobre un máximo de 100. La excepción la constituyen Costa Rica y Belice que se ubican en el nivel de desarrollo medio, con índices entre 45% y 55%. Ninguno de los países analizados alcanza el nivel de desarrollo medio-alto, que en América Latina sólo consiguen por Brasil y Chile.

**Cuadro 7.9. Nivel de desarrollo del servicio civil, 2004-2005**

| Nivel                                       | País  | Características  |
|---|---|--|
| Desarrollo bajo<br>IDSC menor a 30          | El Salvador<br>Honduras<br>Panamá<br>Guatemala<br>Nicaragua<br>República Dominicana | Burocracias con desarrollo mínimo.<br>Intentos (en su mayoría fallidos) de incorporar criterios de mérito.                                       |
| Desarrollo medio<br>IDSC entre 45 y 55      | Costa Rica<br>Belice  | Burocracias con desarrollo intermedio.<br>Se han comenzado a establecer sistemas meritocráticos.<br>Falta desarrollar elementos de flexibilidad. |
| Desarrollo medio-alto<br>IDSC entre 55 y 70 | Chile   | Burocracias con tendencia a la consolidación.<br>Combinan criterios de mérito y flexibilidad.  |

Fuente: Iacoviello y Zuvanic (2005).

Las causas de estas diferencias en el grado de desarrollo de los servicios civiles de los países bajo estudio, están altamente relacionadas con el contexto sociopolítico y con el nivel de

madurez institucional de cada uno de ellos. En la siguiente sección, se reorienta la atención del análisis del funcionamiento de los servicios civiles, a sus procesos de institucionalización.

## Una mirada al proceso de institucionalización del servicio civil

La investigación presentada en la sección anterior sobre las normas y prácticas de la gestión de recursos humanos en los países analizados, permite afirmar que los sistemas de servicio civil se han desarrollado sólo parcialmente.

La relación entre estabilidad política y capacidad de los servicios civiles es clave para el análisis de estos países. Con excepción de Costa Rica y Belice, las guerras civiles y el predominio de gobiernos militares o dictaduras prolongadas han debilitado el desarrollo institucional de todos los países analizados, lo cual también se expresa en el incipiente desarrollo de la gestión de los recursos humanos en el sector público.

En este contexto, los países de la región aún muestran rasgos de sistemas patrimonialistas en la gestión de los recursos humanos. Los partidos políticos han tendido a relacionarse con la burocracia mediante prácticas autoritarias y clientelistas, limitando así el desarrollo de procedimientos e instrumentos administrativos y tecnológicos que aumenten la eficiencia y la eficacia de la gestión pública.

A continuación se discuten algunos aspectos relevantes para explicar el bajo desarrollo de los servicios civiles en los países estudiados. En primer lugar, la precariedad en la conformación de los servicios civiles de estos países, que ha dado lugar a sistemas normativos confusos y con bajo nivel de legitimidad. En segundo lugar, el complejo juego de intereses entre los actores involucrados en la política de recursos humanos dentro del Estado. Por último, la escasa prioridad que se da a estos temas en la agenda política de la región y que se refleja en el bajo nivel de institucionalización de las áreas rectoras del servicio civil.

### ***Precarios procesos de institucionalización***

Para la conformación del sistema de servicio civil se requiere un marco legal que establezca sus principios centrales, es decir, las reglas de juego formales para la acción de los principales actores. Este aspecto pasa a ser una condición necesaria, aunque no suficiente, para el desarrollo de un sistema de gestión de recursos humanos en el sector público.

Todos los países bajo análisis han desarrollado marcos legales tendientes a establecer un servicio civil a través de procesos de reforma de carácter *weberiano* –es decir, orientadas al establecimiento de burocracias meritocráticas que encarnaran el modelo de administración “racional-legal” propuesto por Weber– con escasos o inexistentes elementos de reformas gerenciales y de responsabilidad (Heredia y Schneider, 2003). Hasta el momento, el énfasis

se ha puesto en el establecimiento de sistemas de mérito, con escaso éxito en la mayoría de los casos.

Pasando revista a las normas centrales que estructuran los servicios civiles en los países estudiados, se observa que Costa Rica, El Salvador, Honduras y Guatemala dictaron sus leyes de servicio civil en los años cincuenta y sesenta. Belice, por su parte, estableció las bases de su servicio civil en la Constitución política de 1981, año de su independencia. Finalmente, República Dominicana y Panamá reformaron sus leyes durante los años noventa, mientras que Nicaragua hizo lo propio en 2003 (cuadro 7.10).

**Cuadro 7.10. Actividad normativa sobre los servicios civiles**

|   | Reformas pendientes  | Reformas debilitadas                  | Reformas en curso |
|---|--|---------------------------------------|-------------------|
| Régimen de servicio civil vigente antes de 1970   | Costa Rica (1953)<br>El Salvador (1961)<br>Honduras (1967)<br>Guatemala (1968) |                                       | [Belice (1981)]   |
| Régimen de servicio civil dictado después de 1990 |  | R. Dominicana (1991)<br>Panamá (1994) | Nicaragua (2003)  |

*Fuente:* Elaboración propia con base en Zuvanic y Iacoviello (2005a).

En los países con sistemas de más larga data –El Salvador, Guatemala, Honduras y Costa Rica– los marcos legales se han tornado obsoletos y presentan rigideces para responder a las necesidades actuales. En ese sentido, se han realizado propuestas de reforma, las cuales enfrentan serias resistencias. Costa Rica es el único país de los cuatro mencionados cuya ley se encuentra en pleno funcionamiento. En este contexto, el impulso desde la Dirección de Servicio Civil (DSC) es central. Es necesario desarrollar aún más este sistema que ha logrado avanzar principalmente en la introducción del concepto de mérito para la incorporación de nuevos empleados, pero que todavía tiene pendiente mejorar otros aspectos de la gestión de recursos humanos.

De otro lado, Panamá y República Dominicana reformularon recientemente sus marcos legales. Sin embargo, estas reformas han enfrentado dificultades para su implementación plena, debido a la presencia de prácticas clientelistas en el manejo del empleo en el sector público. En ambos casos, los esfuerzos de reforma no se han podido sostener ante cambios de conducción en el gobierno nacional. Nicaragua, por su parte, está impulsando la construcción de su sistema de servicio civil, a través de un diseño legal interesante que incluye la figura de “comisiones de servicio civil” con participación en la selección de directivos. Esta tendencia se observa también en las reformas de otros marcos legales en América Latina, tales como las de Colombia y Chile. Estas instancias pueden representar un importante elemento de legitimidad del servicio civil, revirtiendo la visión generalizada de falta de transparencia en la incorporación del personal al sector público.

Belice presenta una situación particular, ya que su marco legal surge con la Constitución de 1981, pero cuenta con la tradición y el andamiaje institucional del sistema de servicio civil inglés de la época colonial. Adicionalmente, el programa de reforma del sector público



iniciado en 2000 incluye varias iniciativas para mejorar la gestión de los recursos humanos en el Estado, y sus lineamientos estratégicos siguen orientados hacia el perfeccionamiento del sistema.

Es interesante revisar la evolución de la legislación en los distintos países, ya que parece existir cierta correlación entre la producción de normas y el grado de consolidación de los sistemas de servicio civil. En cierto sentido, las trayectorias en la aprobación de leyes dan una idea sobre la existencia de orientación estratégica en la política de gestión de los recursos humanos en el sector público. Asimismo, revelan la existencia de ciertos consensos básicos entre los principales actores acerca de la importancia de consolidar el servicio civil.

Con excepción de Costa Rica y Belice, el proceso de producción de normas muestra patrones erráticos en los países analizados, observándose largos periodos entre la aprobación de la norma que rige el servicio civil y la definición de su reglamento (cuadro 7.11). Esto contribuye a diluir el impulso inicial de la iniciativa y promueve la aparición de zonas grises que afectan su implementación. En el mediano plazo, se degradan los sistemas diseñados y se abre espacio para prácticas de corte clientelista, ya que el reglamento es el requisito esencial para la aplicación efectiva de la ley.

### Cuadro 7.11. Periodo entre la emisión de la ley y su reglamentación

| País                 | Ley  | Reglamento | Años transcurridos |
|----------------------|------|------------|--------------------|
| El Salvador          | 1961 | 2005       | 44                 |
| Guatemala            | 1968 | 1998       | 30                 |
| Honduras             | 1967 | 1976       | 9                  |
| Panamá               | 1994 | 1997       | 3                  |
| República Dominicana | 1991 | 1994       | 3                  |
| Nicaragua            | 2003 | 2004       | 1                  |

Fuente: Elaboración propia con base en Zuvanic y Iacoviello (2005a).

Los casos extremos son los de Guatemala y El Salvador, cuyos reglamentos fueron aprobados 30 y 44 años después de la emisión de la ley, respectivamente. Estas demoras son comprensibles dada la situación de volatilidad institucional observada en estos países. En el caso de Guatemala, por ejemplo, se retomó el intento de implementación del sistema de servicio civil después de los Acuerdos de Paz de 1996, que pusieron fin a un conflicto armado interno de más de tres décadas. Sin embargo, esta excesiva demora explica que los dos países hayan optado por impulsar reformas a la ley poco después de aprobado el reglamento de la norma anterior.

El caso de menor demora entre la emisión de la ley y su reglamentación es el de Nicaragua, que logró dictar el decreto reglamentario un año después de la aprobación de la norma que rige el servicio civil. Sin embargo, hay que considerar que en este país el proceso de reforma comenzó a partir de las modificaciones a la Constitución en 1995. En 1999, el Poder Ejecutivo envió la primera versión del anteproyecto de ley a la Asamblea Nacional, y en 2003 se aprobó el Régimen Jurídico para el Servicio Civil (Ley 476), reglamentándose un año después (Decreto 87/04). La ausencia de un marco legal claro durante los años de la transición da lugar a que

cada institución pública tenga su propio régimen de servicio civil. Esto crea distorsiones en la equidad del sistema y atenta contra los principios de eficiencia y mérito.

En síntesis, los países de la región presentan retrasos importantes en la actualización de sus marcos normativos. La mayoría de los países tiene dificultades para concretar sus esfuerzos de reforma y sostenerlos en el tiempo. A esto se suma un patrón bastante generalizado de trayectorias erráticas en la conformación de los marcos normativos del servicio civil, lo que genera zonas grises y vacías que restan legitimidad al sistema.

### ***El juego de actores y la oposición al cambio como restricción para las reformas de los servicios civiles***

Otra característica común en los países de la región es que las reformas de los servicios civiles enfrentan serias –y en algunos casos infranqueables– barreras en distintos frentes. Esto ocurre incluso al nivel más básico de la reforma, como es el rediseño de los marcos legales.

En los procesos de reforma de los servicios civiles se pueden identificar distintos actores, tales como los partidos políticos, el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Este último suele estar representado por los ministerios de Hacienda (o de Finanzas), o por las instancias encargadas de los procesos de modernización de la gestión pública. Otros actores importantes son las áreas a cargo de la gestión institucional de los servicios civiles –las que se denominan áreas rectoras del sistema– y los sindicatos de trabajadores estatales.

En algunos casos los intereses de los distintos actores son compatibles o complementarios, mientras que en otros son contradictorios y excluyentes. Estas relaciones se reflejan en los sistemas de servicio civil, y se constituyen en fuerzas impulsoras u obstáculos para su evolución y modernización.

El empleo público es un recurso cuyo control incrementa el poder político de quien lo ejerce. Ofrece a las clases políticas la posibilidad de construir clientelas y cimentar lealtades. A otros actores, tales como burocracias públicas, sindicatos y corporaciones de funcionarios, les permite robustecer y estabilizar su posición en el sistema. Si los incentivos para el cambio no son muy importantes, estas consideraciones de poder tenderán a prevalecer sobre los impulsos de reforma y modernización.

La oposición al cambio surge de diferentes grupos de interés. En el caso de Honduras, por ejemplo, los sindicatos de empleados públicos asumieron un rol decisivo durante los últimos años. En 2004, el conflicto llegó a tal nivel que obligó al gobierno a renunciar transitoriamente a sus aspiraciones de modificar la Ley de Servicio Civil.

Otro país en el que los sindicatos son decisivos en la oposición a la reforma del servicio civil es Costa Rica. Durante las últimas décadas, los temas relacionados con la regulación del empleo público han motivado gran cantidad de iniciativas, tales como el Proyecto de Régimen de Empleo Público (tramitado en la Asamblea Legislativa en 1994) y el Proyecto

de Ley de Empleo Público (tramitado en 1998). Asimismo, en 2001 se elaboró el Proyecto de Ley de la Función Pública que no llegó a presentarse a la Asamblea Legislativa y, en 2003, varios diputados presentaron otro proyecto que quedó entrampado en el trámite legislativo. Cabe destacar que, si bien los proyectos de 1994 y 1998 contaron con cierta oposición del sindicalismo, en 2001 y 2003 los sindicatos ni siquiera llegaron a opinar sobre el tema (Zuñaniv y Iacoviello, 2005b).

En Guatemala y El Salvador también se observan fuertes resistencias a los cambios normativos. En el primer país, se ha tratado de impulsar una nueva Ley de Servicio Civil desde hace varios años, cuya última versión ha sido consensuada con los sindicatos, distintos ministerios y organizaciones académicas reconocidas. Sin embargo, aún no ha sido posible su aprobación. En El Salvador, por su parte, desde principios de los años noventa el principal partido de oposición ha tenido importante presencia en la Asamblea Legislativa y ha logrado neutralizar cualquier intento de reforma del servicio civil.

Finalmente, en República Dominicana y Panamá los esfuerzos de reforma encuentran su mayor oposición en el poder político que otorga el manejo clientelista del empleo público. En República Dominicana, la Ley del Servicio Civil y Carrera Administrativa introduce un segmento burocrático profesional y estable, pero no ha podido consolidar un servicio civil de carrera. Las mayores barreras provienen del propio sistema político, y los intentos para reformar los mecanismos de incorporación de nuevos empleados durante un periodo de gobierno son revertidos por la siguiente administración. Durante el decenio de los noventa se registraron en Panamá importantes avances en el desarrollo de la normativa y de herramientas metodológicas para la gestión de recursos humanos. No obstante, su implementación aún está pendiente, sobre todo en el establecimiento de la carrera administrativa, lo cual permitiría terminar con el predominio de las prácticas clientelistas. Los sistemas de servicio civil no han logrado introducir incentivos que limiten este tipo de prácticas, las cuales aparecen recurrentemente con cada cambio de administración, y degradan la credibilidad y viabilidad de los mismos.

### ***Grado de institucionalización de las áreas rectoras del servicio civil***

Como ya se mencionó al evaluar la organización de la función de recursos humanos en la sección anterior, los países analizados presentan instancias rectoras de los sistemas de servicio civil con escasa legitimidad interna y limitada capacidad para promover cambios. La excepción la constituye Costa Rica, que se destaca por el dinamismo de la Dirección de Servicio Civil. Como se registra en el cuadro 7.12, en Belice, El Salvador y Panamá se observa una superposición de áreas y funciones, mientras que en Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana, las instancias rectoras del sistema de servicio civil tienen un rol netamente administrativo, lo que limita su capacidad para introducir reformas.

**Cuadro 7.12. Nivel de institucionalización de las áreas rectoras del servicio civil, 2004-2005**

| País  | Características  |
|---|--|
| Costa Rica                                    | Mandato claro y adecuada capacidad de introducir reformas.             |
| Belice, El Salvador, Panamá                   | Superposición de áreas y funciones.                                    |
| Guatemala, Honduras, Nicaragua, R. Dominicana | Rol netamente administrativo y escasa capacidad para promover cambios. |

*Fuente:* Elaboración propia con base en Zuvanic y Iacoviello (2005a).

En Panamá, Belice y El Salvador, la falta de legitimidad del área rectora en el Estado es producto de los cambios en su estructura, de su nivel de dependencia y de la superposición de sus funciones con las de otras agencias. En Panamá, varias instituciones en el Poder Ejecutivo y en los organismos de control tienen competencia sobre el sistema de servicio civil, lo que crea zonas grises en cuanto a las responsabilidades de cada una. Por su parte, Belice también cuenta con varias entidades involucradas en la gestión del sistema con cierta superposición de competencias, aunque se observan esfuerzos recientes para solucionar este problema. En El Salvador no hay un área específicamente a cargo de la política de recursos humanos, sino que las responsabilidades son asumidas por múltiples instancias: comisiones de servicio civil, Tribunal del Servicio Civil, ministerio de Hacienda, Comisión Presidencial para la Reforma y Secretaría Técnica de Modernización de la Presidencia. Dentro de esta última, la Unidad Ejecutora del Componente de Recursos Humanos del Proyecto de Modernización es la que, en la práctica, opera como referente en este tema.

En otros países, la principal dificultad está asociada a la poca autoridad que tienen los entes rectores, con relación al resto del sector público para hacer cumplir la normativa que rige el servicio civil. Las restricciones de autonomía de la Oficina Nacional del Servicio Civil en Guatemala, la falta de información básica para la gestión en el caso de la Dirección de Servicio Civil de Honduras, y la limitación que plantea el no tener rango de secretaría por parte de la Oficina Nacional de Administración Pública en República Dominicana, reflejan esta problemática. En Nicaragua, la nueva ley (2003) le asigna un rol más estratégico al ente rector en la gestión del sistema de servicio civil, pero la falta de preparación de los recursos humanos limita esta posibilidad.

Finalmente, cabe señalar que el personal asignado a las áreas centrales de la administración del sistema de servicio civil y a las áreas de personal de los distintos organismos no tiene, por lo general, la preparación técnica requerida para cumplir con el rol de asistencia técnica y auditoría de las funciones de recursos humanos en las distintas instancias del Estado. Esta debilidad en la preparación del personal asignado a la administración del sistema de servicio civil no hace sino alimentar la baja institucionalización de la función de recursos humanos en los países analizados.

A manera de síntesis, la región presenta un panorama de generalizada debilidad de los sistemas de servicio civil, y una limitada perspectiva de consolidación. La excepción la cons-

tituyen Costa Rica y Belice, que muestran servicios civiles medianamente conformados. En el primer caso, si bien se observan dificultades para impulsar la modernización del sistema de servicio civil, se han logrado avances progresivos en la instalación de criterios de mérito y una fuerte institucionalización de la gestión de recursos humanos en el sector público. Por su parte, el servicio civil de Belice cuenta con una tradición que data del sistema colonial inglés, lo cual lo acerca más a la situación de los países del Caribe anglófono que al resto de los países de Centroamérica. Los desafíos que enfrenta son similares a los de Costa Rica, ya que los procedimientos están bien instalados, pero tienden a una excesiva formalización y burocratización que los vuelve rígidos.

## Conclusiones

Con excepción de Belice y Costa Rica, los países analizados presentan los servicios civiles menos desarrollados de América Latina. La politización en algunos casos es tan acentuada que impide la creación de un servicio civil profesional y, en general, no se promueve la captación y retención de personal competente, ni se dispone de mecanismos de gestión que permitan mejorar el desempeño de los funcionarios. Es claro que los servicios civiles de estos países distan bastante del modelo de gestión de recursos humanos utilizado como referencia para la evaluación.

La planificación de los recursos humanos presenta dificultades en todos los países, incluidos Belice y Costa Rica. El problema principal es la falta de articulación con la estrategia organizacional y las dificultades para consolidar sistemas de información confiables que permitan su utilización para la gestión. En la misma línea se encuentran las limitaciones de la gestión del rendimiento y de la gestión de las compensaciones, que no logran articularse con los incipientes esfuerzos de planificación estratégica. Así, la gestión del rendimiento se limita, en el mejor de los casos, a la evaluación del desempeño individual, pero no se articula con planes a nivel de institución o de áreas de trabajo. Esto atenta contra la implementación de sistemas de incentivos asociados al desempeño de individuos o grupos de trabajo.

El subsistema de organización del trabajo se caracteriza por la proliferación de manuales de descripción de puestos, desarrollados con el apoyo de proyectos financiados con recursos externos. Estos manuales se convierten en documentos formales que no se utilizan efectivamente para la gestión, debido a la dificultad para mantenerlos actualizados y vigentes.

La gestión de las relaciones humanas y sociales combina una generalizada ausencia de políticas de gestión del clima y la comunicación laboral, con prácticas de salud y beneficios sociales adecuados al contexto. La diferencia entre países en este aspecto radica en el grado de desarrollo del sistema de relaciones laborales, donde se observan países que no proveen garantías para la actividad gremial en el sector público (El Salvador y Panamá), países con alto nivel de conflictividad gremial (Honduras,

Guatemala y Nicaragua), y países con mecanismos de negociación que permiten administrar los conflictos laborales (República Dominicana, Costa Rica y Belice).

En los subsistemas de gestión del empleo y de gestión del desarrollo, se observa una mayor heterogeneidad en la situación de los distintos países. Las mayores diferencias se encuentran en los procesos de reclutamiento y selección, y en los de promoción. Los otros aspectos de la gestión del empleo, como la movilidad interna y la desvinculación laboral, presentan rigideces similares en todos los países. En la gestión del desarrollo, se observa una presencia generalizada de actividades de formación, pero estas no están articuladas a las necesidades organizacionales. En cambio, los procesos de reclutamiento y selección presentan situaciones muy distintas entre los países que acusan una alta politización en las decisiones de incorporación de sus empleados (Honduras, Nicaragua, Guatemala, República Dominicana, Panamá y El Salvador), y los países donde hay desarrollos parciales de los sistemas de mérito (Costa Rica y Belice). Adicionalmente, en el primer grupo de países se observa una virtual inexistencia de sistemas de carrera administrativa, mientras que en Costa Rica y Belice estas carreras tienen vigencia desde hace muchos años, aunque con algunos problemas de rigidez.

A partir de este diagnóstico de los sistemas de gestión de los recursos humanos en los países analizados, se pueden derivar algunas líneas de acción para la reforma de los servicios civiles.

Con relación a la planificación de los recursos humanos, el énfasis debería estar en garantizar la transparencia de los sistemas de empleo. El uso intensivo de contrataciones temporales introduce flexibilidad en la gestión del personal, pero esta es una flexibilidad espuria, que degrada el sistema e impide la consolidación del servicio civil. Es prioritario resolver este tema en Honduras, El Salvador, Guatemala y República Dominicana.

Por otro lado, es necesario mejorar la calidad de la información para la gestión, antes que desarrollar sistemas informáticos sofisticados. Este punto es especialmente relevante en los países con los servicios civiles menos institucionalizados (Honduras, El Salvador, Nicaragua y Guatemala), ya que la disponibilidad de información sistematizada es condición *sine qua non* para la modernización de la gestión de los recursos humanos. La experiencia de Chile es reveladora en este aspecto, pues, el fortalecimiento de los procesos de registro relacionados con la administración financiera y presupuestaria dio como resultado una mejora notable de la información para la gestión del personal.

Respecto de la organización del trabajo, es necesario generar capacidades para desarrollar manuales de descripción de puestos y perfiles dentro de las áreas rectoras del sistema. Con esto se reduciría la dependencia de consultorías financiadas con recursos externos. En cualquier caso, este subsistema no presenta una debilidad extrema en ninguno de los países estudiados, ya que en todos al menos se cuenta con una estructura ordenada de puestos en el sector público.

La gestión del empleo es un punto neurálgico para la mejora de los sistemas de servicio civil en los países analizados. Sin duda, el foco debe estar en maximizar las garantías del sistema de mérito para la incorporación de personal, en lo posible incluyendo actores externos en los comités de evaluación de los candidatos. Esto implica introducir nuevas normas que establezcan la incorporación

con base en el mérito (El Salvador, Honduras y Guatemala), o establecer estrategias para lograr la efectiva implementación de las normas vigentes (Nicaragua, República Dominicana y Panamá).

Como ya se señaló, Belice y Costa Rica tienen una tradición meritocrática, por lo que la prioridad en estos países es agilizar y hacer más eficientes los procesos establecidos para incorporar al personal. Asimismo, es importante avanzar en la redefinición del concepto de estabilidad en el puesto de trabajo, que en la práctica se considera como un derecho adquirido que no puede ser modificado ni siquiera en casos de incumplimiento de las obligaciones laborales.

En lo referente a la gestión del desarrollo, una vez sentadas las bases de la incorporación con base en el mérito (como en Belice y Costa Rica), es importante introducir un sistema de carrera en el sector público con cierta flexibilidad, que no obligue a concursar por promociones para lograr algún incremento salarial. La introducción de trayectorias horizontales para los distintos grupos de puestos de trabajo es una posibilidad que alivia esta presión sobre los sistemas de carrera. Por otro lado, la formación debe estar orientada a las necesidades organizacionales, así se evita que quede sujeta a las demandas personales de los funcionarios.

La gestión del rendimiento es una de las áreas de más difícil implementación, aun en países con servicios civiles desarrollados. En tal sentido, es importante que los sistemas de evaluación de desempeño individual se orienten a proveer *feedback* a los empleados para el mejoramiento de su rendimiento. Diversas experiencias en América Latina muestran que el otorgamiento de bonos por desempeño destacado sólo debilitan los esfuerzos por instalar prácticas de seguimiento del rendimiento. En este punto, conviene considerar la experiencia chilena, que utiliza la evaluación individual con fines exclusivos de desarrollo y promoción, asociando los bonos por rendimiento a indicadores objetivos de desempeño institucional. Obviamente, esta alternativa requeriría mejoras en los sistemas de planificación estratégica, pero es la única vía razonable para lograr una gestión del rendimiento integrada con los objetivos organizacionales. De allí que los esfuerzos deberían ir en este sentido.

Con respecto a la gestión de las remuneraciones, el desafío en los países estudiados sigue siendo lograr un equilibrio entre las restricciones presupuestarias, y un nivel mínimo de equidad interna y competitividad externa en las remuneraciones de los empleados del sector público. Sólo en Costa Rica y Belice podría considerarse el desafío de establecer esquemas de incentivos salariales más sofisticados.

Por último, la gestión de las relaciones humanas y sociales requiere la incorporación de los sindicatos en la negociación de las bases mismas del sistema de servicio civil. Esto es así debido al importante papel que desempeñan las asociaciones de trabajadores públicos en los países analizados, y el nivel de oposición que pueden desplegar ante decisiones que afecten sus intereses.

Si bien el objetivo es lograr sistemas equilibrados e integrados que comprendan un desarrollo armónico de todos los subsistemas mencionados, el énfasis de las reformas recaerá sobre diferentes aspectos según el nivel de institucionalización del servicio civil en cada país. Las medidas de reforma prioritarias en cada caso se presentan en el cuadro 7.13.

**Cuadro 7.13. Medidas prioritarias para la reforma del servicio civil**

| País                                 | Medidas   |
|--------------------------------------|---|
| El Salvador<br>Guatemala<br>Honduras | Lograr acuerdos para aprobar un nuevo marco legal que sienta las bases para la legitimación de la gestión del personal con base en el mérito.<br>Promover prácticas de mérito en el acceso y promoción de los empleados, y revertir la tendencia a la excesiva utilización de las contrataciones temporales.    |
| Nicaragua                            | Lograr acuerdos políticos para instrumentar las normas y procesos ya aprobados que establecen el mérito como criterio de decisión.<br>Promover el avance de los proyectos de desarrollo de sistemas de información como base para la planificación de los recursos humanos.                                     |
| Panamá                               | Implementar de forma efectiva la Ley de Carrera Administrativa, sosteniendo en el tiempo los avances logrados, aun ante cambios de gobierno.<br>Mejorar los sistemas de información para contar con datos confiables y consistentes sobre el personal.  |
| República Dominicana                 | Construir consensos para dar continuidad a las políticas de personal más allá de la duración de un gobierno específico.<br>Complementar las iniciativas existentes de profesionalización del segmento directivo, con medidas que promuevan criterios meritocráticos en la gestión del resto del servicio civil. |
| Belice                               | Fortalecer la gestión del rendimiento y la estructura de incentivos para promover la orientación a resultados.<br>Articular los esfuerzos para mejorar, a partir de un plan estratégico que sea consensuado con los responsables de todas las áreas de gobierno.  |
| Costa Rica                           | Introducir progresivamente elementos de flexibilidad en el sistema de recursos humanos, a partir de la gestión por competencias y la gestión por resultados.<br>Descentralizar la gestión operativa del sistema de recursos humanos, conservando la coordinación de políticas en el nivel central.              |

Fuente: Elaboración propia con base en Echebarria (2006) y Iacoviello (2005).

El primer paso en la construcción de un sistema de servicio civil moderno es lograr la institucionalización del mérito como base para las decisiones de recursos humanos en el sector público. Así, se debe comenzar por proveer garantías contra posibles arbitrariedades en la incorporación y en la separación de la carrera pública, situaciones que siguen siendo moneda corriente en la mayoría de los países estudiados. En Honduras, Guatemala y El Salvador, se debe partir por instalar la normativa que sienta las bases de una carrera fundamentada en el mérito. En Nicaragua, se trata de hacer efectiva la ley aprobada en 2003, mientras que, en República Dominicana y Panamá, el punto crítico es el sostenimiento en el tiempo de los intentos de implementación de la carrera administrativa.

La introducción de mecanismos de flexibilidad que impidan que se reproduzcan procesos burocráticos en las decisiones sobre el personal debe realizarse con extremo cuidado en los países con servicios civiles que están en una etapa muy incipiente de desarrollo. Es



fundamental evitar la generación de sistemas paralelos de contrataciones precarias, para eludir posibles rigideces en las contrataciones estables ya que el abuso de estos mecanismos es una sentencia de muerte para cualquier sistema de carrera.

En los países con sistemas de servicio civil más avanzados como Costa Rica y Belice, las prioridades deben concentrarse en los aspectos relativos a la flexibilidad porque el criterio de mérito ya está instalado en la toma de decisiones sobre el personal. De allí que en estos países el énfasis esté en la orientación a resultados, a través de los subsistemas de gestión del rendimiento y gestión de las remuneraciones. En estos países también es importante introducir el enfoque de gestión por competencias<sup>5</sup> para reemplazar el predominio tradicional de credenciales formales en las decisiones sobre el personal. Esto permitiría no sólo flexibilizar las decisiones relacionadas con la incorporación, sino el avance en la carrera y el desarrollo de los empleados en las entidades públicas.

Más allá de los lineamientos de reforma identificados en cada país, la experiencia muestra que, para avanzar en la reforma de los sistemas de servicio civil, se requiere como condición previa la generación de consensos básicos entre los principales actores involucrados. Estos deben compartir la voluntad e interés de establecer las bases de un verdadero sistema de servicio civil en cada caso. La única manera de garantizar cierto nivel de legitimidad del sistema de servicio civil es desarrollando una estrategia consensuada que establezca reglas claras y aceptadas por todos los participantes del proceso. La coordinación de estos esfuerzos con los realizados en otras áreas de reforma –política, fiscal, administrativa– puede incrementar las posibilidades de éxito y reducir los costos de prolongadas negociaciones.

Otra recomendación general es promover acciones que incorporen actores externos en el establecimiento de las reglas de juego. Si la negociación se realiza sólo entre el partido gobernante y los funcionarios en ejercicio, el sistema tiene pocas posibilidades de sobrevivir a un cambio de administración. La discusión amplia a nivel parlamentario con los distintos sectores políticos, la inclusión de representantes sindicales de todos los sectores de la administración pública, la incorporación de otras organizaciones interesadas en el tema (instituciones académicas y organizaciones no gubernamentales, por ejemplo) pueden darle mayor legitimidad al proceso y hacer políticamente viable la reforma.

Finalmente, el fortalecimiento de las áreas a cargo de la administración del sistema de servicio civil resulta fundamental para el sostenimiento de la política de recursos humanos en el sector público en el mediano y largo plazo.

<sup>5</sup> El enfoque de gestión por competencias supone una visión más amplia e integradora en la que, para identificar la idoneidad profesional, se tienen en cuenta, junto al nivel de conocimiento técnico, otras características de las personas tales como las habilidades interpersonales, las capacidades cognitivas, el concepto de sí mismos, entre otras.

## REFERENCIAS

---

- Baron, J. N. y D. M. Kreps. 1999. *Strategic Human Resources: Frameworks for General Managers*. Nueva York: John Wiley & Sons, Inc.
- Echebarría, K. (Ed.). 2006. *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Heredia, B. y B. R. Schneider. 2003. "The Political Economy of Administrative Reform in Developing Countries". En: Schneider, B. R. y B. Heredia (Eds.). *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*. Coral Gables: North-South Center Press y University of Miami.
- Iacoviello, M. 2005. "Institutional Assessment of Civil Service Systems: The Case of Belize". En: Banco Interamericano de Desarrollo. *Institutional Assessment of Civil Service Systems in the Caribbean*. Diálogo Regional de Política, Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Washington, DC: Inter-American Development Bank. No publicado.
- Iacoviello, M. y L. Zuvanic. 2005. "Desarrollo e integración de la gestión de recursos humanos del Estado en América Latina". Trabajo presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago de Chile: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Longo, F. 2002. "Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil". Documento de trabajo. Diálogo Regional de Política, Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. No publicado.
- . 2004. *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Madrid: Paidós.
- Milkovich, G. T. y J. W. Boudreau. 1994. *Un enfoque de estrategia. Dirección y administración de recursos humanos*. Sexta edición. Irwin: McGraw-Hill.
- Zuvanic, L. y M. Iacoviello. 2005a. "Institucionalización y burocracia en América Latina". Trabajo presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago de Chile: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- . 2005b. "Lineamientos para la reforma del servicio civil en Costa Rica". Documento de trabajo. Departamento Regional de Operaciones 2. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. No publicado.

## Las compras y contrataciones del Estado

*Jorge Claro*

La eficiencia del gasto público es un aspecto esencial de la política fiscal y un elemento indispensable para alcanzar los objetivos de desarrollo de los países. Un componente clave del gasto público lo constituyen las compras y contrataciones del Estado. Este capítulo realiza un análisis de los sistemas de compras y contrataciones públicas en los países centroamericanos y en República Dominicana.

Estudios internacionales muestran que las compras públicas constituyen el mercado más grande del mundo, valorado en miles de millones de dólares, y que el impacto de la actividad compradora de los gobiernos puede superar el 15% del PIB. En algunos países, esta cifra llega a 20%. Por lo tanto, no debería sorprender que la reforma del sistema de compras públicas sea un tema prioritario en los planes de modernización de muchos países de América Latina y, en particular, en los países centroamericanos y República Dominicana.

Tampoco es una sorpresa que las compras públicas estén comenzando a integrar la agenda política de muchos países de la región. Además del impacto económico que la contratación pública genera en la actividad productiva de un país, está en juego la imagen que el gobierno proyecta ante los ciudadanos. Esta puede ser positiva o negativa, según sea el grado de eficiencia y transparencia con la que se ejecute. Esta imagen está directamente vinculada a los esfuerzos realizados para mejorar tanto la forma como el fondo de los sistemas de compras. La incorporación de las compras públicas a la agenda política es, por lo tanto, clave para fortalecer la modernización del Estado y apuntalar el desarrollo en la región.

Uno de los estudios más completos sobre la magnitud e impacto económico de las compras públicas es el realizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en el año 2001. A partir del análisis de las compras gubernamentales en 130 países en el periodo 1992-1998, este estudio llega a las siguientes conclusiones:

- En los países de la OCDE<sup>1</sup>, la relación compras gubernamentales a PIB alcanza 20%, mientras que en los países no miembros incluidos en el estudio la cifra es de 14,5%.

---

<sup>1</sup> Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Corea, Dinamarca, Eslovaquia, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Islandia, Italia, Japón, Noruega, Nueva Zelanda, Polonia, Portugal, República Checa, Suecia, Suiza, Turquía y Reino Unido.

- La parte del mercado de compras gubernamentales que es susceptible de generar procesos de competencia abierta se reduce a 7,6% del PIB en los países de la OCDE, y a 5,1% en los demás países. La Unión Europea estima esta relación para sus primeros 15 miembros en 8% del PIB. A nivel mundial, este valor es estimado en 7,1% del producto global.
- Las compras de los niveles subcentrales de gobierno<sup>2</sup> son entre dos y tres veces mayores que las que se realizan a nivel central. Las estimaciones indican que los niveles subcentrales de gobierno realizan alrededor del 65% del total de compras gubernamentales.

Este último punto no aplica para los países centroamericanos y para la República Dominicana, en donde el gran comprador es el gobierno central. En estos países, los niveles subcentrales de gobierno lo constituyen las municipalidades. En años recientes, el gasto municipal apenas representó entre 1,8% (República Dominicana) y 12,7% (Honduras) del gasto del gobierno general. Respecto de los fondos de seguridad social, estos sólo son importantes en Costa Rica y Panamá, donde fluctúan alrededor de 5% del PIB, entre 25% y 30% del gasto del gobierno central.

Respecto del volumen de las compras públicas, es importante destacar que, en la mayoría de los países del mundo –y los países bajo estudio no son la excepción–, los mecanismos y sistemas de recopilación de información dejan mucho que desear, por lo que no siempre se sabe si dichas cifras representan el total del gasto público, si incluyen a las entidades descentralizadas del Estado, a las municipalidades y otros gobiernos autónomos, o si también incorporan los gastos de defensa. Además, la desagregación de las cifras no siempre es clara, lo que hace aún más complejo entender la magnitud de las compras y su impacto sobre la economía nacional. En consecuencia, resulta difícil establecer con precisión el tamaño de este mercado, tanto por los problemas para recolectar información confiable, como por su falta de homogeneidad. El documento de la OCDE (2001) advierte desde el principio sobre las dificultades para reunir y consolidar la información de los diferentes países.

Sin embargo, a falta de información precisa y confiable al respecto, se podría tomar como cifra indicativa de las compras gubernamentales la suma de los gastos en bienes y servicios y en inversión del gobierno central. En el quinquenio 2001-2005, estos gastos fluctuaron entre 4,2% (Panamá) y 10,8% del PIB (Nicaragua). Cabe destacar que, como estas cifras no incluyen las compras de las empresas públicas, pueden estar subestimando de manera importante la actividad compradora del Estado. Por ejemplo, en el caso de Panamá, no incluyen los gastos de operación del Canal, que son bastante significativos.

Una revisión de las estadísticas y datos disponibles, tanto en los informes de evaluación de los sistemas de contratación pública de los países (*Country Procurement Assessment Reports*, CPAR) desarrollados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial,

<sup>2</sup> De acuerdo con la definición del estudio de la OCDE mencionado: gobiernos regionales, provinciales, municipales y fondos de la seguridad social.

como en las bases de datos del Fondo Monetario Internacional, muestra cifras dispares, series de tiempo incompletas y con un nivel de agregación que sólo permite conocer el total de gastos y su relación con el PIB. Estas cifras, en el mejor de los casos, dan cuenta del gasto global del gobierno central, que incluye salarios, pagos de pensiones, transferencias a gobiernos locales, y una gran variedad de otros rubros. Por lo tanto, elaborar datos fidedignos de las compras y contrataciones públicas y desagregarlos por conceptos como bienes, servicios, consultorías y obras de infraestructura, resulta prácticamente imposible.

Incluso en el caso de los proyectos financiados por instituciones financieras internacionales (IFI) –que en algunos de los países bajo estudio representan montos importantes– o se tienen las cifras agregadas de los proyectos, o se tiene una recopilación de algunas convocatorias internacionales que son conducidas por las unidades ejecutoras o por las oficinas locales del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), cuando este actúa como agencia ejecutora.

Pese a estas deficiencias en los mecanismos de recopilación de información, se podrían extraer al menos dos conclusiones. En primer lugar, que se trata de un mercado grande, tanto para los países mismos en el desarrollo de sus mercados y acuerdos de integración comercial, como para terceros países. Por lo tanto, cualquier mejora en los sistemas de compras públicas generaría ahorros importantes y tendría un enorme impacto económico, además de fortalecer la modernización del Estado y la gobernabilidad.

En segundo lugar, se considera que, en la mayoría de los países estudiados en este capítulo, todavía imperan la ineficiencia, la burocracia y, lamentablemente, también la corrupción. Esta percepción se ve reforzada por la carencia de datos confiables y por la falta de transparencia.

Los países bajo análisis, expuestos a diversos estímulos como en su momento lo fueron las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y luego los acuerdos multilaterales como el Tratado de Libre Comercio de Centroamérica (TLCC-RD), Chile-Centroamérica y otros, han incorporado en la discusión el tema de las compras públicas. La reciente materialización de la Red Hemisférica de Autoridades y Entidades Compradoras de América Latina patrocinada por la OEA, es una valiosa fuente de intercambio de experiencias, de obtención de información y de apoyo experto. Asimismo, es referente básico para la comparación y el *benchmarking*.

En la siguiente sección se presentan las mejores prácticas internacionales en materia de compras gubernamentales. Las siguientes tres secciones describen las principales características de los marcos legales, institucionales y de regulación y fiscalización de los sistemas de compras públicas en los países bajo análisis. Posteriormente se aborda un aspecto relativamente novedoso en la región, que es la introducción de los sistemas de compras electrónicas y se discuten las distintas modalidades de compra utilizadas, así como las implicancias del TLCC-RD para las compras gubernamentales. La última sección presenta los desafíos para la modernización y consolidación de los sistemas de compras públicas en los países de la región.

## Las mejores prácticas internacionales

Los países centroamericanos y República Dominicana muestran que sus logros en la implementación de mejores prácticas en materia de compras públicas han sido escasos y poco relevantes. Esto se explica por las debilidades institucionales y estructurales que aún los mantienen en un estado de insuficiente desarrollo en lo económico, social y político.

Pese a lo anterior, es necesario destacar la voluntad de reforma que se ha materializado en legislaciones que condensan y simplifican normativas, la proliferación de las primeras versiones de portales informativos de las demandas de bienes y servicios, y la ejecución de algunos programas de capacitación importantes por sus dimensiones y alcances, tales como los de Honduras y recientemente los de Nicaragua.

En términos de *benchmarking* o mejores prácticas internacionales, cabe destacar que los mejores sistemas electrónicos de compras del mundo pueden encontrarse en países como Malasia, Singapur, Corea del Sur, Australia y Canadá. Todos ellos fueron desarrollados con una visión estratégica, donde la introducción de tecnología de punta no fue un fin en sí mismo, sino un medio para alcanzar el objetivo de instalar nuevos procedimientos y formas de compra. En consecuencia, la introducción de la electrónica es un medio para mejorar la gerencia pública, pero lo importante es la visión, la estrategia, el modelo de negocios, la planificación, la capacitación y el diálogo, entre otros aspectos. En estos países se actúa con total transparencia, se publican todas las licitaciones y se difunden los resultados de estos procesos.

En términos de las herramientas de medición de la capacidad y eficiencia de los sistemas de compras públicas, es indispensable mencionar el trabajo del Comité de Asistencia al Desarrollo (DAC, por sus siglas en inglés) de la OCDE (OCDE-DAC),<sup>3</sup> del Banco Mundial y del BID. Estas instituciones han desarrollado una nueva herramienta de medición basada en indicadores de línea de base (ILB) y de cumplimiento/desempeño (ICD) para la evaluación de los sistemas nacionales de adquisiciones.

Los ILB están relacionados con cuatro pilares: i) el marco legal existente que reglamenta las adquisiciones en el país, ii) la arquitectura institucional del sistema, iii) la competitividad del mercado nacional, y iv) la integridad del sistema de adquisiciones. Cada pilar cuenta con una serie de indicadores y subindicadores que pueden ser evaluados. Los ICD abordan la forma en que opera el sistema en la realidad. Están más estrechamente relacionados con la aplicación en sí de las reglamentaciones, y con las prácticas sobre adquisiciones que prevalecen en los países. Por ende, mientras los ILB representan una especie de fotografía del diseño del sistema en un momento determinado, los ICD analizan lo que sucede en los países mediante el análisis de una muestra de adquisiciones reales y otra información relevante que se considera representativa del desempeño general del sistema.

<sup>3</sup> Véase <http://www.oecd.org/documents/>.

Dentro de las mejores prácticas en América Latina se pueden destacar logros importantes como, son los de Brasil con la introducción de la subasta a la baja y los contratos marco;<sup>4</sup> Chile con la introducción de los contratos marco, el catálogo electrónico de compras y el nuevo *Mercado ChileCompra Express*;<sup>5</sup> y México con su página *Compranet Plus*,<sup>6</sup> un nuevo sistema integral que utiliza tecnología de punta. Estos logros están reflejados en las respectivas páginas de Internet de estos países. Lo importante es que en todos estos países se logró una significativa reducción de precios, una mayor participación de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPyMEs), y una gran transparencia en los procesos. Al inicio de la subasta a la baja, por ejemplo, Brasil reportó recortes de precios de hasta un 80%, no sólo por los precios mismos, sino también por las reducciones en los trámites y el tiempo que llevaba la adquisición de productos. Los contratos marco, a su vez, le han permitido a las entidades públicas brasileñas comprar en tiempo récord a proveedores habilitados a precios previamente negociados. Esto ha hecho que el proceso sea más fácil y mucho más transparente.

Es importante precisar que cualquiera de estas experiencias siempre se da en un contexto geográfico y temporal en particular y, por lo tanto, no deben entenderse como modelos a seguir a ultranza. El desconocimiento de las condiciones específicas puede llevar a los países no sólo a dilapidar tiempo y recursos, sino sobre todo a hipotecar el futuro de estas iniciativas, que siempre están expuestas al descrédito por parte de grupos de interés contrarios.

Respecto de estas mejores prácticas, es preciso advertir que no todo lo que un país hace es replicable en otro. Así por ejemplo, la subasta a la baja puede ser un éxito y una mejor práctica en Brasil, por las características del país o el tamaño de su mercado, pero no necesariamente lo será en países pequeños con economías en diferente estado de desarrollo como los centroamericanos. En esas condiciones, la introducción de dicha modalidad podría tener un impacto negativo sobre las MIPyMEs.

## El marco legal

El análisis de las legislaciones de los países de América Latina indica que en los últimos años ha habido cambios importantes, en términos de la modernización de los marcos legales que norman las compras gubernamentales. En los países bajo análisis, se encuentran leyes recientes que han creado entidades normativas centrales y otras unidades de ejecución que no existían hace unos años.<sup>7</sup> No cabe duda de que esto constituye un avance importante, y

<sup>4</sup> Véase <http://www.comprasnet.gov.br/>.

<sup>5</sup> Véase <http://www.chilecompra.cl/>.

<sup>6</sup> Véase <http://www.compranet.gob.mx/irj/portal/>.

<sup>7</sup> Por ejemplo, en Costa Rica se creó la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa (DGABCA), en Honduras la Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones del Estado (ONCAE), y en Nicaragua la Dirección General de Compras Estatales (DGCE).

permite vislumbrar que, a medida que se implementen nuevas medidas y se profesionalice al personal, los países irán mejorando la administración de sus sistemas de compras públicas e irán desarrollando sistemas de información más avanzados y eficientes. Esto es así pues las nuevas leyes promueven una mayor institucionalidad, fomentan la transparencia, permiten el uso de sistemas electrónicos de compras y exigen la publicidad vía Internet.

Por otra parte, el hecho de que este cambio normativo sea tan reciente refleja también la precariedad de los sistemas de compras gubernamentales actuales en algunos países, así como la magnitud de la tarea que tienen por delante en términos de reformas institucionales y de capacitación para cumplir con los mandatos de ley y honrar los compromisos adquiridos a través de acuerdos comerciales como el TLCC-RD.

En cuanto al ámbito de cobertura de las legislaciones, en Guatemala y Panamá este es amplio y abarca a casi todos los espectros del sector público, incluidos el gobierno central y los niveles subcentrales, así como las entidades autónomas y las empresas públicas. Sin embargo, aún existen excepciones a estas disposiciones, ya que en otros países la ley de contratación pública indica claramente que esta se aplica únicamente con carácter supletorio en los casos de las municipalidades y las empresas públicas. Estas disposiciones dejan por fuera de la ley o, al menos sujeto a procedimientos propios, a un importante segmento del mercado.

En Costa Rica, por ejemplo, el BID y el Banco Mundial (2005a) señalan que la Ley de Adquisiciones establece la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa (DGABCA), como entidad rectora (órgano rector consultivo) dentro del ministerio de Hacienda. Sin embargo, la DGABCA únicamente supervisa entidades del gobierno central que efectúan una cantidad limitada de compras. Esto ocurre porque el sistema está dividido en el gobierno central, supervisado por la DGABCA, y las agencias autónomas reglamentadas por la Ley orgánica de la Contraloría General de la República (LOCGR). El resultado es que no hay una función central de supervisión de las políticas de compras, aunque tanto las entidades del gobierno central como las autónomas están sujetas al control externo de la Contraloría General de la República (CGR), cuyas opiniones tienen un peso considerable en la interpretación del marco normativo.

Al analizar las leyes y reglamentos, se encuentra que, aunque existen características comunes en los tipos de compras públicas contempladas en la legislación, también existe una gran variedad de terminologías que, en muchos casos, aluden a conceptos similares (“plica” versus “documento de licitación”, por ejemplo). Adicionalmente, se aprecian incipientes y/o distintos sistemas de clasificación de bienes y servicios que dificultan la identificación de lo que se quiere adquirir. Sin embargo, los países están trabajando para incorporar el sistema de clasificación de bienes y servicios de las Naciones Unidas.<sup>8</sup>

Asimismo, se observa que el espíritu del marco legal y la realidad del funcionamiento de los sistemas de compras difieren de forma acusada, quizá como consecuencia lógica de la ausencia de una política de compras gubernamentales que considere un tratamiento in-

<sup>8</sup> *United Nations Standard Products and Services Code (UNSPSC).*



tegral del tema, de funcionarios capacitados, y de la atención real de los niveles altos de la burocracia estatal.

En cuanto al espíritu del marco legislativo antes mencionado, en los países estudiados se percibe una clara intención de actuar con transparencia, ya que en general se ha empezado a exigir la publicación de las licitaciones, se están creando sistemas electrónicos de información, y se han establecido pautas acerca de la información mínima que deben contener los pliegos de licitación. Sin embargo, en la práctica, la contratación pública no sigue el espíritu de transparencia y eficiencia que la ley trata de promover. Esto se debe a que en muchos casos las compras se llevan a cabo sin recurrir a la licitación pública, ya sea porque los recursos comprometidos están por debajo de los umbrales correspondientes, o se fragmentan para que así sea. En otros casos, se abusa del concepto; se consideran situaciones excepcionales contempladas en la ley como justificativas del uso de procedimientos de compra no licitatorios.

A pesar de los esfuerzos realizados para generar transparencia y para desarrollar sistemas electrónicos de información de compras, una buena parte sigue siendo un mercado de difícil acceso. Por diversas razones y a través de varios mecanismos, se siguen introduciendo procedimientos de participación que dificultan el concurso de más empresas en los procesos licitatorios. En muchos casos, las compras se hacen vía contratación directa. De hecho, los CPAR más recientes señalan que, en la mayoría de países, aunque la legislación obliga a la contratación por licitación pública, cuando el monto comprometido supera umbrales relativamente bajos, un gran porcentaje de los contratos se adjudican por contratación directa y con procedimientos poco transparentes.

Un elemento adicional son los plazos que se establecen entre la publicación de las licitaciones y la fecha límite para la presentación de ofertas, los cuales tienden a ser excesivamente cortos: en algunos casos no superan los 15 días. Esto hace muy difícil la participación de empresas extranjeras. Estos plazos están muy por debajo de los que, por ejemplo, establecen las legislaciones de los países firmantes del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y de la Organización Mundial de Comercio (OMC), que exigen como mínimo 40 días entre la publicación de las licitaciones y la fecha límite de presentación de ofertas.

Un hecho que vale la pena destacar es que todos los países han comenzado a exigir a sus instituciones la realización de planes de compras, en algunos casos inclusive por ley. En El Salvador, por ejemplo, la entidad central de compras está planificando ferias de compradores para dar a conocer a los proveedores del Estado los planes de compra de las entidades. Lamentablemente, en general, no se exige la publicación de estos planes. El conocimiento de estos facilitaría a los potenciales proveedores la realización de una adecuada programación y promovería la competencia. En el caso de Costa Rica, por ejemplo, la publicación del aviso de licitación sólo es obligatoria en el *Diario Oficial*. Aunque en muchos casos se realizan publicaciones adicionales en medios nacionales y, esporádicamente, también extranjeros, esto no es obligado por ley.

Los países analizados cuentan también con una definición bastante desarrollada del contenido de los pliegos de licitación que, en casi todos los casos, reserva un apartado para los crite-

rios de evaluación. Sin embargo, aún no se establece en todos los países el requisito de elaborar pliegos estándares de licitación de uso nacional, lo que evitaría la multiplicidad de pliegos y las diferentes interpretaciones de leyes y reglamentos por las distintas entidades compradoras.

En el caso de las obras públicas, estas cuentan con sus propios procedimientos en todos los países. En los casos de Costa Rica y República Dominicana, existe incluso una ley específica para esta categoría de contrataciones.

De otro lado, en ninguno de los marcos legales de los países analizados se menciona el papel de la sociedad civil en los procesos de compras gubernamentales, ni el acceso de la ciudadanía y las empresas a la información acerca de qué compra el gobierno, a quién le compra y a qué precio. La realidad parece indicar que gran parte de los países tienen aún serias limitaciones en la recopilación y manejo de estadísticas, lo cual hace compleja la tarea de mantener un centro de información al respecto. En todo caso, es indudable el valor que este tipo de información tiene para las empresas –en especial para las MIPyMEs– y para los ciudadanos como vigilantes del manejo de la cosa pública.

Uno de los retos pendientes para las administraciones públicas de los países bajo estudio es facilitar a las empresas extranjeras –de otro país de la región y de terceros– el acceso a sus mercados. Esto requiere la armonización de conceptos y la adopción de definiciones comunes para bienes y servicios similares. De lo contrario, una empresa que quiera hacer negocios en el exterior, precisará apoyo jurídico importante sólo para entender las diferentes modalidades de compra existentes, encareciendo costos y complicando procesos. Asimismo, está pendiente el tema de resolución de conflictos a nivel regional, que es un aspecto prioritario y un compromiso adquirido en el marco del TLCC-RD.

Es necesario destacar que los procesos de reforma de los marcos legales se han desarrollado en cada país de manera independiente, pese a las instancias de integración regional existentes, el Mercado Común Centroamericano (MCCA), y la firma conjunta de acuerdos de libre comercio que incluyen capítulos específicos de compras públicas, tales como el TLCC-RD y el acuerdo multilateral con Chile. Adicionalmente, no se observan iniciativas de armonización o integración, ni se utilizan las mejores prácticas internacionales como referencias o *benchmarks*.

Al parecer, la lucha contra la corrupción ha promovido estos movimientos de reforma con énfasis en el establecimiento de criterios y normas uniformes. Se ha buscado así superar la dispersión, la arbitrariedad y las indefiniciones que entorpecen los procesos, hacen discrecionales las decisiones de los funcionarios encargados, y generan desconfianza en los proveedores y la sociedad en general respecto del uso de los fondos públicos.

Finalmente, cabe destacar, que aunque la base legal del sistema de compras esté bien concebida, no funcionará adecuadamente mientras falten elementos como:

- Una estructura institucional adecuada, con recursos humanos suficientes, bien entrenados, adecuadamente remunerados y profesionalizados.

- Mecanismos e instancias de control eficientes, con atribuciones suficientes e independientes.
- Una base ética en los funcionarios públicos.
- Un sistema transparente de indicadores y la elaboración de información estadística que permita el seguimiento y el análisis.
- Una articulación adecuada con el sistema de administración financiera.

En síntesis, pese a los importantes esfuerzos modernizadores de los marcos legales que rigen los sistemas de compras públicas en los países de la región, aún queda terreno por recorrer para dotarlos de cuerpos legales dinámicos y flexibles, que permitan que las adquisiciones del Estado se realicen de manera eficiente y transparente.

## El marco institucional

### *Apreciaciones generales*

La reforma de los procesos y sistemas de compras públicas en los países bajo análisis es intensiva en capacidades tanto institucionales como humanas. Por lo tanto, cabe preguntarse qué tan preparados están los países para enfrentar estas exigencias, y con qué recursos cuentan para responder a los numerosos retos que tienen planteados, tanto por el lado de los procesos de integración, como por las propias demandas nacionales de eficiencia, eficacia y transparencia.

Como señalan los CPAR, cualquier análisis sobre la capacidad institucional para responder a dichos retos estará limitado por los factores que se describen a continuación:

- La insuficiente información disponible respecto del número de funcionarios dedicados a las compras públicas, su capacidad y preparación, y su responsabilidad relativa en el sistema.
- La ausencia de un marco de referencia que permita definir si los recursos humanos y financieros dedicados a estas tareas son suficientes y adecuados. Además, como en cualquier otro proyecto de reforma del Estado, no existen recetas o marcos de referencia internacionales o regionales que permitan acotar el tema.
- En la carrera administrativa –cuando esta existe– no aparece la función de experto en compras públicas o “comprador del Estado”.
- En la mayoría de casos, no parece existir un programa nacional de capacitación, ni para los funcionarios que administran el sistema, ni para los proveedores y contratistas que participan en los procesos. Cuando estos programas existen, por lo general son incipientes y con recursos financieros y humanos limitados, por lo que su impacto es pequeño.

Además, como no existe una estrategia de retención del personal, es frecuente encontrar que una vez que se capacita busca mejores condiciones laborales en el sector privado.

- La introducción del tema de las compras en el proceso de la reforma del Estado es un tema relativamente nuevo en el mundo, por lo que tampoco existe suficiente evidencia empírica que permita definir algunos estándares internacionales, incluyendo la estructura burocrática adecuada.
- Como consecuencia de la debilidad institucional y de la desconfianza, en algunos países los cooperantes o entidades multilaterales han forzado la aplicación de sus propias normas de contratación, lo que ha venido a significar la imposición de un “cercos fiduciario” sobre las adquisiciones públicas, que no permite la aplicación de la legislación nacional y margina a las entidades locales del proceso de compras públicas. En ese ambiente, cualquier esfuerzo por reforzar el marco institucional nacional se vuelve una utopía.

Aunque no hay recetas y resulta muy difícil determinar cuál es la capacidad profesional e institucional ideal para manejar el tema en cada país, es obvio que, a pesar de los procesos de capacitación que se han llevado a cabo últimamente, en los países analizados aún existe una marcada debilidad institucional para gestionar las compras públicas con la eficiencia, eficacia y transparencia necesarias. Sin embargo, hay diferencias entre ellos, ya que algunos tienen más tradición en el manejo del sistema y destinan mayores recursos que otros.

No obstante, se puede afirmar que la capacidad institucional es insuficiente debido a diversos factores. En primer lugar, a pesar de la magnitud de los recursos financieros que se destinan a las compras gubernamentales, en los países estudiados en general no se destinan suficientes recursos –humanos y financieros– para administrarlas. Los esfuerzos por introducir mecanismos de transparencia y sistemas electrónicos de información sobre las compras adolecen, en la mayoría de países, de escasez de recursos.

De otro lado, en la discusión de la reforma del Estado, el tema de las compras públicas por lo general se trata como un tema de reforma legal y de procedimientos, pero no de política de Estado ni del ámbito político. Así, no siempre se cuenta con la voluntad política expresa para reformar el sistema. Sin ella, difícilmente se destinarán los recursos necesarios.

Adicionalmente, la implementación del TLCC-RD y de otros potenciales acuerdos comerciales, y la mayor participación en las discusiones en el seno de la OMC, demandarán recursos humanos capacitados en la materia y disponibilidad de estadísticas confiables y armonizadas. Aunque se han hecho esfuerzos en este sentido, será necesario redoblarlos porque la demanda de información estadística actualizada cada vez será mayor.

Por último, estos países aún no tienen capacidad institucional para manejar de manera eficiente la descentralización de las compras públicas, la coordinación con las municipalidades y otros entes descentralizados, y la utilización de técnicas modernas de compra, por ejemplo, la agregación de demanda, el almacenamiento y la entrega diferida por parte de los proveedores, la subasta, la compra de bienes menores vía Internet, y los contratos marco.

## ***Costa Rica***

La Ley de Contratación Administrativa (LCA) establece la Proveduría Nacional como órgano técnico y consultivo del ministerio de Hacienda con las siguientes responsabilidades:

- Realizar las contrataciones del Poder Ejecutivo que no estén asignadas a una proveeduría institucional.
- Asesorar a agentes públicos y privados en contrataciones administrativas.
- Evaluar las políticas de contratación de los distintos organismos.

Asimismo, la ley estipula la creación de proveedurías institucionales, introduce la posibilidad de utilizar medios electrónicos en las contrataciones, establece la creación de un registro de proveedores, obliga la publicación de los programas de adquisiciones de cada institución en el *Diario Oficial*, e introduce la modalidad de subasta a la baja como medio de contratación.

De otro lado, la ley desconcentra las operaciones de contratación en los ministerios, dejando la política y supervisión del sistema en la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa (DGABCA), y a la Contraloría General de la República (CGR).

El BID y el Banco Mundial (2005a) señalan que no existe una visión integral del proceso de compras de las instituciones del sector público. Se observa una significativa desarticulación entre los requerimientos establecidos en las normas, y los procedimientos aplicados por los entes encargados de las adquisiciones, aunque ellos no contravengan lo dispuesto por la ley.

En general, no existe un sistema integrado de contrataciones públicas que permita obtener información estratégica para la toma de decisiones.

## ***El Salvador***

La Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP), aprobada en 2000, dispone la creación de la Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (UNAC), adscrita al ministerio de Hacienda con autonomía funcional y técnica. Asimismo, establece que cada institución de la administración pública debe conformar una Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucional (UACI), responsable de la descentralización operativa y de realizar todas las actividades relacionadas con la gestión de adquisiciones y contrataciones de obras, bienes y servicios.

Todas las instituciones de la administración pública tienen la obligación de hacer una programación anual (compatible con el presupuesto de la administración pública) de adquisiciones de bienes, construcción de obras y contrataciones de servicios no personales, de acuerdo a su plan de trabajo y su presupuesto, el cual es de carácter público.

La autoridad competente para la adjudicación de los contratos y para la aprobación de las bases de licitación o concurso es el titular, la junta o consejo directivo de las respectivas instituciones. El fiscal general de la República representa al Estado en los contratos sobre adquisición de bienes inmuebles en general, y de los bienes muebles sujetos a licitación pública. La firma del resto de los contratos es competencia del titular o el funcionario a quien este designe. En el caso de las municipalidades, esta responsabilidad recae sobre el alcalde o, en su defecto, en la persona que designe el Consejo Municipal.

El titular es responsable del seguimiento a la actuación de sus subalternos y es responsable solidario por los actos de estos en caso de incumplimiento de las obligaciones establecidas en la ley.

## **Guatemala**

En Guatemala no existe una entidad normativa o rectora de las compras públicas. La apuesta del Gobierno está concentrada en *GuateCompras*, el sistema de información de compras y contrataciones, que es un sitio web de publicación de información de estas operaciones, incluidas las convocatorias a concurso. El desarrollo e implementación del sistema fueron asignados al ministerio de Finanzas Públicas (MFP), por la importancia de su rol en el control del uso de los recursos públicos.

La instalación del sistema de información de compras *GuateCompras*, y la conformación de la Dirección Nacional de Compras y Adquisiciones del Estado (DNCAE), es parte de un proyecto mayor, el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF). Sin embargo, la DNCAE carece de facultades y atribuciones adecuadas para asumir las responsabilidades que implica realizar las compras públicas. En este contexto, el desarrollo de *GuateCompras* estará subordinado a los avatares de la administración del MFP.

En la actualidad, la DNCAE solamente opera el sistema, y no tiene la capacidad para diseñar e implementar políticas destinadas a su desarrollo. La ausencia de una visión estratégica no le permite aprovechar adecuadamente la información que se va acumulando en el sistema. Esta carencia dificulta la creación de catálogos, sistemas de codificación, y otros elementos necesarios para un diseño institucional del sistema que garantice su sostenibilidad.

La mayoría de las operaciones de compra y contratación son realizadas por unidades especiales dentro de las entidades públicas. Sin embargo, en muchos casos no se cuenta con las capacidades y experiencia necesarias. La falta de planificación de las operaciones concentra la actividad de adquisiciones hacia el cierre de cada año fiscal, con la consecuente pérdida de eficiencia debido al fraccionamiento de contratos para reducir los tiempos de tramitación, el incremento de la participación de las compras por adjudicación directa, y la falta de control respecto de la pertinencia, calidad y efectividad del gasto público.

Aunque algunos ministerios han emprendido iniciativas específicas para mejorar los procesos, mientras no existan instancias de coordinación y ordenamiento de esfuerzos y

prioridades, estos impulsos pueden resultar contraproducentes frente a las necesidades de mejorar el sistema nacional de compras públicas.

## ***Honduras***

La Ley de Contrataciones del Estado (LCE) de 2001 creó una nueva autoridad central, la Oficina Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (ONCAE), encargada de desarrollar la política y lineamientos para el uso de documentos estándares de licitaciones, manuales de operaciones para procedimientos licitatorios y administración de contratos. Asimismo, redefinió las funciones del Tribunal Superior de Cuentas (TSC) en cuanto a las auditorías concurrentes y posteriores a las transacciones, a la aplicación de estándares de transparencia, y a la investigación de denuncias.

Sin embargo, por diversas razones, principalmente por la falta de apoyo político, la instalación de la ONCAE y del TSC como autoridades efectivas no se ha logrado plenamente. Adicionalmente, la desconfianza de los donantes internacionales y las debilidades operacionales de las entidades públicas mantienen a diversos organismos, organizaciones no gubernamentales (ONG) y agencias de cooperación, a cargo de las operaciones de adquisición de una parte significativa de los recursos destinados a compras y a proyectos de inversión en el país.

El proyecto de formación y capacitación desarrollado durante los últimos años se ha convertido en un impulso significativo y renovador de la institucionalidad nacional en las compras públicas. Con este se ha formado a un número importante de funcionarios, dotándolos de conocimientos especializados y elementos de juicio necesarios para poder llevar a cabo, y de manera efectiva, la instalación de nuevas y mejores prácticas en las compras y contrataciones públicas.

## ***Nicaragua***

La ley establece la Dirección de Contrataciones del Estado (DCE), adscrita al ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), como unidad normativa de todo el sistema de adquisiciones del sector público, órgano técnico y consultivo. Sin embargo, la DCE es una institución débil por la falta de apoyo político a su gestión, un presupuesto operacional exiguo, y un personal aún en etapa de formación. Su futuro depende de la posibilidad de incorporar funcionarios competentes, de la exhibición de logros operacionales concretos, y de la capacidad de articular iniciativas y actores diversos, que le faciliten ganarse el respeto como ente normativo de las operaciones de compras y contrataciones públicas, y como entidad responsable de la capacitación del personal en este terreno.

La DCE tiene la responsabilidad de establecer y mantener el Registro de Proveedores del Estado, debe prestar asistencia técnica a las dependencias y organismos públicos en el

establecimiento de sus unidades de adquisiciones, diseñar sistemas de registro informático, elaborar pliegos estandarizados, y analizar los estados y resultados de la actividad de compras y contrataciones públicas en el país.

Sin duda, el alcance de estas responsabilidades escapa a las capacidades actuales de la DCE, por eso se requiere emprender un programa intenso de fortalecimiento de esta institución para que pueda, tanto cumplir con su mandato, como mantener la confianza de la ciudadanía en este importante esfuerzo de mejoramiento de la gestión de los recursos públicos.

## ***Panamá***

La Ley 22 de 2006 reemplazó a la antigua Dirección de Compras Públicas (DCP) por la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), como entidad autónoma con la facultad de regular, fiscalizar y asesorar en los procedimientos de selección de contratistas que realicen las instituciones estatales. Está sujeta a la fiscalización de la Contraloría General de la República (CGR) y a las políticas del Órgano Ejecutivo, para lo cual el enlace es el ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

La DGCP es responsable del diseño y operación del sistema *PanamaCompra* en todas sus actividades, tales como el diseño de formas y pliegos estandarizados, el diseño y operación de los programas de difusión de la normativa, la interpretación de las disposiciones para que las entidades logren su cabal comprensión y adecuada operación, la capacitación de funcionarios en estos temas, entre otras. La DGCP también tiene que trabajar estrechamente con la Dirección de Presupuesto Nacional (DIPRENA) y con el Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado (SIAFPA), porque las actividades de compra y contratación pública están íntimamente relacionadas con la gestión presupuestaria y financiera.

Además de la actualización del marco legal, el gobierno ha puesto especial atención a la reforma del sistema de compras públicas como mecanismo para mejorar la administración, incrementando la eficiencia y transparencia en el uso de los recursos públicos. La DGCP goza de un respaldo importante en las más altas esferas de gobierno, y cuenta con un mandato claro para impulsar el proceso de reforma, apoyar a las demás entidades del Estado en su gestión diaria, trabajar con el sector privado y organizaciones de la sociedad civil para mejorar y aumentar la participación en los procesos de compras públicas, e impulsar el desarrollo del portal único de compras del Estado, *PanamaCompra*. Como se puede apreciar, los retos que la DGCP enfrenta no son menores, y su visión estratégica y capacidad institucional serán los aspectos críticos que determinarán el éxito en el cumplimiento de su mandato.

La integridad del sistema se verá fortalecida por la instalación de un tribunal independiente para la revisión de las denuncias –como contempla la nueva ley– que publique la información financiera divulgada por los funcionarios públicos, simplifique los requisitos para el enjuiciamiento en los casos de corrupción, y proporcione mayor protección legal a los denunciantes.



## ***República Dominicana***

La Ley 340 de Contratación Pública de Bienes, Obras y Concesiones fue aprobada en agosto de 2006. Este nuevo marco legal es un paso importante hacia la modernización del sistema de compras públicas en el país, al tiempo que adecua los procedimientos a los requerimientos del TLCC-RD. Además de instituir las licitaciones públicas –nacionales e internacionales– introduce los principios de eficiencia, igualdad, libre competencia, economía, equidad y transparencia. Asimismo, establece el criterio de centralización normativa y descentralización operativa, y crea un órgano rector, conformado por la Dirección General de Aprovisionamiento del Gobierno (DGAG), la Subdirección de Bienes y Servicios, y la Subdirección de Obras y Concesiones.

Este órgano tiene una comisión consultiva en la que participa el sector privado, y desempeña funciones importantes como la formulación de políticas, el diseño e implantación del catálogo de bienes, la verificación de la buena aplicación de la ley por parte de las entidades bajo su jurisdicción, la capacitación del personal, el registro de proveedores inhabilitados, la recepción de sugerencias y reclamaciones, así como la administración del portal de Internet, en donde se registra toda la información sobre las compras públicas, desde las convocatorias hasta las adjudicaciones.

Todo el personal de la DGAG es contratado por concurso público, con excepción del director y el subdirector, que son designados por el presidente de la República. Además, esta Ley establece que no se puede iniciar ningún proceso de compras o contrataciones si no se dispone de la apropiación presupuestaria respectiva. Más aún, la ley estipula que el Régimen de Contrataciones Públicas esté vinculado al Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado (SIAFE).

### ***Síntesis***

Del análisis de los CPAR, se aprecia que en todos los países estudiados existe una marcada debilidad institucional, con entidades centrales encargadas de los sistemas de compras públicas que no cuentan con los recursos presupuestarios y humanos suficientes para cumplir con su labor.

La principal recomendación para mejorar la utilización de los recursos públicos en materia de compras y adquisiciones es la centralización normativa y la descentralización operativa. Además de la debilidad de las entidades centrales, la política de descentralización implementada en algunos países no se complementa con una estructura en la burocracia acorde con las necesidades municipales, con un programa nacional de capacitación de organismos y funcionarios municipales, y con el suficiente financiamiento para fortalecer las entidades a nivel descentralizado.

En ausencia de un apoyo institucional suficiente, de una capacitación adecuada y de procedimientos efectivos, la descentralización podría ser perjudicial. De hecho, cuando las entidades de control son débiles a nivel central –y la evidencia internacional así lo señala– lo

son más aún a nivel departamental o municipal. Por lo tanto, hay que ser cautos en el proceso de descentralización operativa de las compras públicas para no reproducir de manera amplificada a nivel municipal, las deficiencias observadas a nivel central.

## El marco regulatorio y la fiscalización

### *Apreciaciones generales*

A pesar de las dificultades y los riesgos que conlleva realizar generalizaciones sobre los países bajo estudio, donde las características comunes y disímiles se reparten casi por igual, un análisis sobre las responsabilidades relacionadas con el control de la actividad de contratación pública permite elaborar algunas conclusiones que son válidas para la mayoría de ellos.

Por ley, las entidades del Poder Ejecutivo, responsables de la administración del sistema de compras, tienen asignada la función de supervisión. Sin embargo, para que puedan cumplir con este mandato de manera eficaz, hay que proporcionarles una dotación mínima de recursos físicos, humanos y financieros que no siempre está disponible.

En cuanto a las funciones de fiscalización, las contralorías (o cortes de cuenta) en general cumplen un rol de control externo e independiente, salvo en los casos donde estas dependen del presidente. En Costa Rica y Panamá, las contralorías realizan un control *ex-ante*, durante, y *ex-post* que, se argumenta, termina por convertir a sus funcionarios en jueces y parte en ese proceso de control, que al final termina por debilitar su función como auditores externos y hace más lentos los procesos de compra.

En los países estudiados se observa una deficiente definición de funciones en el marco legal, que hace que las contralorías y los organismos responsables de administrar las compras públicas dentro del Poder Ejecutivo, lleguen a duplicar sus funciones. En el mejor de los casos, ambos organismos operan de manera poco coordinada.

En general, no se cuenta con recursos humanos con suficiente conocimiento acerca de las actividades de compras y contrataciones. Esto hace necesario que se realice un esfuerzo importante en capacitación y en definición de puestos y planes de carrera de los funcionarios en esta área.

En este contexto, es fundamental el fortalecimiento de los entes de control dado su impacto en la eficiencia del sistema de compras públicas, en la rendición de cuentas y en la transparencia en el manejo de los recursos públicos.

Con respecto al Poder Judicial, por lo general las denuncias y reclamos encuentran una solución final en este poder del Estado, que en muchos países cuenta con un prestigio un poco cuestionado sobre todo en términos de su eficiencia.

Algunos países, como El Salvador y Guatemala, contemplan el arbitraje como vía de resolución de diferencias relacionadas con las licitaciones públicas durante el proceso previo

a la firma de contrato. Otros, como Costa Rica y Honduras, contemplan la posibilidad de utilizar el arbitraje como mecanismo de solución de diferencias derivadas de la ejecución de contratos ya firmados con la administración. En Nicaragua, por su parte, prácticamente no se utiliza el arbitraje como mecanismo de resolución de disputas.

En cualquier caso, todos los países cuentan con mecanismos de impugnación regulados aunque, en general, los plazos para hacerlo son muy cortos y las condiciones que se imponen son muy restrictivas; esto limita en forma considerable no sólo la posibilidad de impugnar la adjudicación de un contrato o licitación, sino también la voluntad de hacerlo. Así, el plazo para impugnar es de entre tres y cinco días, y en general no es superior a los diez días posteriores a la recepción de la comunicación de adjudicación.

El otro aspecto claramente mejorable en este terreno es que las impugnaciones raramente pueden llevarse a cabo ante organismos independientes. Generalmente, el propio organismo impugnado resuelve sobre la materia en primera instancia. Además, usualmente se exige como requisito que las impugnaciones vayan acompañadas de una garantía, cuyo valor muchas veces es elevado y puede ser ejecutada por decisión de la misma autoridad cuestionada.

En Costa Rica y Panamá, por ejemplo, la vía administrativa termina en la Contraloría que, como ya se mencionó, realiza controles *ex-ante* de los procesos. Por tanto, se podría argumentar que este organismo podría estar involucrado tanto en el proceso de adjudicación, como en el de resolución de reclamos.

En consecuencia, es necesario crear organismos que atiendan las impugnaciones con total independencia y capacidad técnica. La discusión actual del tema, y las mejores prácticas observadas en otros países del mundo, apuntan en el sentido de contemplar la existencia de un comité revisor para la solución de controversias. Sin embargo, el hecho de que dicha instancia sea nombrada por el propio comité de licitación, cuestiona su capacidad para admitir alguna impugnación, aunque esté adecuadamente sustentada.

La solución de controversias en los procesos de compras públicas adquiere aún mayor relevancia en el contexto del TLCC-RD y otros acuerdos comerciales. Es urgente establecer mecanismos para resolver este tipo de conflictos a nivel regional, a fin de asegurar el éxito de estos tratados internacionales y otros que se puedan suscribir en el futuro. En este sentido, es importante destacar que el TLCC-RD sí exige mecanismos adecuados de solución de controversias.

A pesar de los esfuerzos que se realizan para mejorar la eficiencia y transparencia en los procesos de adquisiciones públicas, y de la introducción de sistemas electrónicos de compras, lamentablemente en la mayoría de países existe la percepción generalizada en la población de que los recursos públicos se manejan de manera ineficiente, y hasta corrupta. Según las encuestas realizadas por Transparencia Internacional (2006a), de los países bajo análisis sólo Costa Rica y El Salvador se ubican por encima de la mediana de los 163 países considerados en el índice de percepción de corrupción de 2006.

Para enfrentar esta situación, los países de la región han impulsado reformas sobre todo de tipo legal, para crear, renovar o condensar normas y procedimientos, con la esperanza de

que los nuevos cuerpos legales contribuyan a la lucha contra la corrupción. Sin embargo, la instalación de nuevas prácticas en el ejercicio de la función pública que prevengan acciones corruptas exige sobre todo claridad en los objetivos gubernamentales, y un contingente suficiente de funcionarios profesionales, capacitados, motivados y bien remunerados.

Un segundo componente de las reformas impulsadas por los países de la región durante los últimos años ha sido la incorporación de tecnologías de la información y las comunicaciones a los procesos del sector público y, en especial, al sistema de compras y contrataciones.

Los estudios realizados demuestran, sin embargo, que sin una correcta conceptualización de las metas de largo plazo y de una voluntad política expresa, los esfuerzos de control, fiscalización y transparencia serán insuficientes y estarán condenados al fracaso.

### **Costa Rica**

Con respecto a la transparencia, como ya se mencionó, en Costa Rica sólo es obligatoria la publicación del aviso de licitación en el *Diario Oficial*. En el caso del gobierno central, todos los avisos de licitaciones y contrataciones se publican además en el sitio de Internet COMPRARED. Las entidades autónomas no utilizan COMPRARED, ya que la mayoría tienen su propio portal web institucional.

En este país no hay documentos uniformes de licitación. En general, las unidades de adquisición han desarrollado sus propios modelos que contienen los requerimientos mínimos para preparar las ofertas (condiciones generales de contratación, especificaciones técnicas y términos de referencia). Como resultado, las prácticas administrativas varían de institución en institución, lo cual dificulta la participación de los proveedores en los procesos licitatorios.

Adicionalmente, no se ha establecido un sistema de rendición de cuentas específico, orientado a demostrar la pertinencia, eficacia y eficiencia de las operaciones de compras y contratación.

En consecuencia, se genera una situación de escasa información sobre las oportunidades de participación en las compras y contrataciones públicas, operaciones realizadas con exceso de fraccionamiento y uso del mecanismo de compras directas, e insuficiente información de su ejecución (BID y Banco Mundial, 2005a).

La Contraloría General de la República (CGR) tiene atribuciones para ejercer controles tanto *ex-ante* como *ex-post* sobre las compras públicas. Las principales funciones de control previo son:

- Evaluar la disponibilidad presupuestaria antes que las entidades que utilizan recursos del presupuesto nacional tomen decisiones de contratación.
- Una vez asegurada la disponibilidad presupuestaria, dar su consentimiento a los planes de contratación de cada entidad. También debe aprobar cualquier excepción a la utilización de métodos de contratación distintos a los establecidos, como es el caso de las contrataciones directas o urgentes.

- Resolver las impugnaciones realizadas por los participantes en las licitaciones con respecto a las condiciones legales, comerciales o técnicas de los procesos correspondientes.
- Una vez comunicada la adjudicación, resolver las apelaciones a esa adjudicación. La decisión tomada por la CGR es final y no es recurrible dentro de los canales administrativos. En caso de que no se pronuncie dentro del plazo reglamentariamente establecido respecto de los recursos de apelación en licitaciones públicas, el acto de adjudicación se tendrá como válido.
- Aprobar y dar su conformidad a los contratos que celebre el sector público dentro de un plazo que no podrá exceder treinta días hábiles. El rechazo del contrato impide su ejecución, so pena de sanción de nulidad absoluta.

En cuanto a las facultades de control posterior, la CGR examina las operaciones y transacciones financieras y administrativas a través de diversas categorías de auditorías. Las auditorías operativas se realizan para constatar que las entidades contratantes cumplan la legislación vigente. Las auditorías evaluativas analizan los resultados de la gestión de las contrataciones. Adicionalmente, la CGR realiza auditorías cuando lo considera conveniente, instruye sumarios administrativos o investigaciones especiales de oficio, establece políticas, dicta reglamentos, fiscaliza las auditorías internas y ordena auditorías externas en las materias de su competencia a los órganos enmarcados en la Hacienda Pública.

La CGR también emite informes solicitados por los órganos parlamentarios y por agentes privados. Los dictámenes emanados de la CGR son vinculantes e impugnables ante el Poder Judicial, excepto aquellos en materia de contratación administrativa que se consideren definitivos.

Si bien se reconocen las funciones que desempeña el órgano contralor, también se observa que el control previo que ejerce retrasa de manera importante la toma de decisiones en las contrataciones administrativas. Estas funciones entran en conflicto con las de control posterior de la CGR, así como con sus atribuciones para emitir normas para tales fines. Asimismo, el control *ex-ante* puede colisionar con las prerrogativas de la CGR para adelantar investigaciones sobre eventuales conductas irregulares de los servidores públicos, e imponer u ordenar sanciones como consecuencia de sus resultados. El problema central es que los controles previos hacen que la CGR acabe siendo juez y parte en estos casos.

Este cúmulo de facultades del órgano contralor puede tener efectos negativos. De hecho, suele ser usado como excusa para la ineficacia en la formulación de pliegos y para que se cometan errores técnicos o administrativos en los procesos de compras públicas. Asimismo, es usado como justificación para la inacción, y se lo responsabiliza de frenar las iniciativas de cambio y desarrollo de las entidades públicas.

En consecuencia, es necesario encontrar un adecuado balance entre la labor fiscalizadora, preventiva y correctiva de la CGR, y la asignación de responsabilidades a las propias instituciones que ejecutan las compras y contrataciones públicas.

## *El Salvador*

Pese a que la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP) fue aprobada en 2000, todavía no cuenta con un reglamento que regule sus procedimientos. Esto ha impedido a la Unidad de Adquisiciones y Contrataciones (UNAC) –ente rector del sistema de compras– ejercer sus funciones de manera adecuada. Adicionalmente, la UNAC ha carecido de capacidad para implementar un programa de capacitación integral de los funcionarios a todo nivel sobre los alcances del sistema de compras creado por la LACAP. Los esfuerzos de este organismo y de la Secretaría de la Presidencia en este terreno han sido insuficientes. Del mismo modo, no ha podido responder a las demandas de información de los distintos agentes vinculados a las compras gubernamentales.

El control y observancia legal de los procesos de compras y contrataciones públicas son responsabilidad de la Corte de Cuentas de la República (CCR), ente auditor independiente que depende del Congreso. Sin embargo, la legislación que regula las actividades de la CCR no asegura la independencia de las auditorías internas y externas en las agencias del sector público, ni la coordinación entre ellas.

La CCR tiene deficiencias tales como la aplicación inapropiada de los sistemas de cuentas oficiales, falta de registros, desconocimiento de las propiedades inmuebles de los municipios, presupuestos mal preparados o ausencia de estos, escasa participación de la ciudadanía en la selección de proyectos a ejecutar, entre ellas.

Pese a estas debilidades, se ha pretendido que la CCR cumpla con responsabilidades adicionales relacionadas con la evaluación del impacto de las políticas públicas y el logro de los objetivos del gobierno. Este tema ha sido debatido en diversos países, y al parecer hay consenso en que estas tareas son propias del Ejecutivo y no pertenecen al ámbito del control legal que ejercen las contralorías. Más aún, ante las deficiencias operacionales básicas exhibidas por la CCR, pretender encargarle funciones adicionales de control de gestión parece un desperdicio.

La normativa vigente sitúa a la Fiscalía General de la República (FGR) como representante legal del Estado en los contratos de adquisición de bienes inmuebles y bienes muebles sujetos a licitación. Esta función le genera un conflicto de intereses al fiscal general, cuyo mandato es cautelar los intereses del Estado, porque le exige emprender acciones legales por el incumplimiento de contratos que él mismo aprobó previamente.

De otro lado, aunque se han llevado a cabo con éxito algunas acciones conjuntas entre el gobierno, las municipalidades y la sociedad civil, esta última aún no está lo suficientemente organizada como para ejercer eficazmente el rol fiscalizador que le cabe en el manejo de los recursos públicos.

Con respecto a aspectos operacionales específicos, la licitación pública y el concurso público por invitación se prestan a confusión, debido a que, en la práctica, ambos procedimientos revisten la calidad de públicos. Esto es así debido a que, en el concurso público por invitación, la interpretación que se hace de la ley lleva a que, además de las firmas invitadas, las instituciones contratantes acepten que se presente cualquier interesado, tal como se hace en la licitación pública. De este modo, no hay diferencia entre uno y otro procedimiento.

Para la contratación directa, la ley enumera los casos en los que se puede utilizar este procedimiento; sin embargo, la definición de urgencia como “grave riesgo al interés general” es demasiado ambigua. Esto abre la puerta para el abuso de este mecanismo de contratación, con el consiguiente debilitamiento de la transparencia y la rendición de cuentas, así como la aparición de distintas formas de corrupción. En consecuencia, el reglamento de la ley de compras debería ser específico respecto al uso de esta modalidad de contratación.

En cuanto al acceso efectivo a las oportunidades de negocio, la LACAP no estipula que las bases de licitación deban estar a disposición de los interesados antes de adquirirlas. Tampoco hace referencia a medios electrónicos de difusión gratuitos. De este modo, se limitan las posibilidades de participación de los proveedores, ya que no sólo los obliga a concurrir a un lugar específico, sino que deben pagar por anticipado por una información que puede resultar inútil a sus intereses.

## **Guatemala**

Todas las iniciativas referentes a la transparencia y a la rendición de cuentas, tanto en términos legales como en los mandatos específicos de la Contraloría General, el ministerio de Finanzas Públicas (MFP), e incluso las organizaciones ciudadanas, están enfocadas a la revisión de las partidas y componentes del presupuesto, y a su correcta ejecución.

Estas prácticas distan mucho de ser efectivas para fomentar la eficiencia y la probidad en las operaciones de compras y contrataciones públicas. Adicionalmente, mientras el sistema de compras electrónicas *GuateCompras* sea un medio de información sin capacidad de seguimiento, monitoreo y control de las operaciones, no se podrá garantizar que los recursos públicos se destinen a los fines para los que fueron asignados, que se gasten de manera eficiente, y que cumplan con los objetivos previstos en los presupuestos.

## **Honduras**

El BID y el Banco Mundial (2005c) reconocen que las debilidades en la transparencia y en la responsabilidad son muy fáciles de identificar, pero muy difíciles de enfrentar, particularmente en Honduras. Luego de la devastación ocasionada por el huracán Mitch en 1998, el gobierno decidió encarar las tareas de reconstrucción utilizando las normas y procedimientos de adquisición de los cooperantes internacionales y del PNUD. En general, esto dio mayor grado de transparencia, control y responsabilidad al sistema de compras públicas. Sin embargo, aunque esta opción permitió superar los efectos más dramáticos de la crisis, no ha estado exenta de polémicas, suspicacias y algunos actos de corrupción.

Una vez que se supere la crisis, el gobierno enfrenta el desafío de recuperar la credibilidad con respecto a su capacidad para operar eficaz y eficientemente el sistema de compras.

Las iniciativas en curso –de corte procedimental y con una institucionalidad débil– pueden fracasar si no se cuenta con el compromiso de todos los sectores políticos y económicos de sostener la reforma modernizadora que ha dedicado grandes esfuerzos a la capacitación y formación del personal de las instituciones públicas.

El cambio de autoridades de gobierno genera problemas adicionales. En este país se observa una tendencia a desechar, o en el mejor de los casos, a frenar durante un buen tiempo todas las iniciativas de las autoridades anteriores, con lo cual se pierde continuidad en las acciones y estas terminan por dispersarse.

El establecimiento de una cultura de rendición de cuentas y de transparencia en los procesos de compras públicas es difícil y sólo será posible en la medida en que se arraigue en las prácticas y costumbres de todos los actores involucrados (autoridades, funcionarios, proveedores y ciudadanos).

Adicionalmente, el Tribunal Superior de Cuentas (TSC) –cuya tarea primordial consiste en asegurar la correcta aplicación de las normas y la eficacia de las compras del Estado– requiere de un mayor apoyo en materia de recursos y capacitación de sus funcionarios para que pueda cumplir con su labor de manera eficiente y en los plazos requeridos por la ley.

Todas estas iniciativas son difíciles de implementar, ya que demandan grandes inversiones y una perspectiva de largo plazo, lo cual requiere una voluntad política firme y sostenida en el tiempo.

Adicionalmente, es necesario que los distintos organismos internacionales que operan en el país, utilicen sus propios procedimientos de compras y adquisiciones, y se vinculen con las instituciones nacionales para que estas adquieran capacidades y experiencia en este terreno.

Por otra parte, se han generado diversas iniciativas que, aunque no apuntan directamente al control detallado de las operaciones de compras y contrataciones, muestran una interesante orientación hacia el traslado a la ciudadanía de mayores niveles de información y una cada vez mayor transparencia en el manejo de los recursos públicos. Entre estas se destaca el avance en términos de información agregada sobre las cuentas fiscales, y las iniciativas legales que buscan garantizar que los ciudadanos tengan acceso a la información.

Asimismo, la formación de mesas sectoriales de participación ciudadana puede ser una iniciativa relevante, siempre y cuando dispongan de suficiente información y sus opiniones sean tomadas en cuenta en los procesos de toma de decisiones. Por último, las ONG vienen desempeñando un papel interesante al expresar intereses sectoriales y sociales relevantes con respecto al uso y fiscalización de los recursos públicos.

## *Nicaragua*

Como las compras públicas se sustentan en fondos presupuestarios, los sistemas de control de estas operaciones están radicados en el ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y en la Contraloría General de la República (CGR), que supervisan a las entidades encargadas de ejecutar el presupuesto público.



Las actividades de compra –principalmente obras y consultoría– están diseminadas en las diversas partidas presupuestarias, y presentan dificultades de revisión por los errores de clasificación de una parte significativa de la información. Con todo, se estima que las compras gubernamentales son del orden de los US\$200 millones anuales (8% del PIB).

En este contexto, la Dirección General de Compras Estatales (DGCE) es responsable de supervisar que las políticas de compra se apliquen de manera consistente y dentro del marco legal vigente. Sin embargo, el énfasis del control de la autoridad está en los aspectos de equilibrio fiscal y tasas de ejecución del presupuesto, sin que existan reportes o mecanismos de análisis de la pertinencia, eficacia o eficiencia de las operaciones de compra y contratación.

Una vez más, la experiencia es más de apego formal a las normas y procedimientos, que al juicio crítico de la calidad de las operaciones.

## **Panamá**

El proceso de modernización emprendido por el gobierno ha tomado diversas facetas para afianzar la administración de los recursos públicos en un marco de eficiencia y transparencia. Con este propósito la Secretaría de la Presidencia, la Contraloría General de la República (CGR), el ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y en particular la Dirección General de Contratación Pública (DGCP) realizan esfuerzos y acciones conjuntas.

La CGR es un ente constitucional independiente con facultades para ejercer fiscalización sobre todos los aspectos de la administración de fondos y otros bienes públicos, mediante la aplicación de controles *ex-ante* y *ex-post*.

Actualmente, la CGR se encuentra revisando sus metodologías y sistemas de control para incrementar su eficiencia e integrarse adecuadamente con las demás iniciativas en curso como *PanamaCompra* y la estrategia de modernización de la Secretaría de la Presidencia.

El bajo grado de fiscalización de las políticas que ejerce el MEF, combinado con una función tradicionalmente débil de control interno en todo el sector público, convierte a la CGR en una protagonista relevante en los procesos de contratación. Sin embargo, la práctica de los controles *ex-ante* en todas las operaciones agrega tiempo sustancial a los procesos de contratación, lo que constituye un riesgo potencial de corrupción. Esta situación genera un círculo vicioso, porque al aumentar los controles provoca cada vez más ineficiencia y, con ello, nuevos impulsos a la corrupción. El actual gobierno identificó este problema y está impulsando un proceso dinámico de reformas dentro de la propia CGR y de los sistemas vinculados, que debería llevar a este organismo, a la DGCP y a las otras entidades relacionadas –como el Sistema Integrado de Administración Financiera de Panamá (SIAFPA) y el MEF– a nuevas prácticas de mayor eficiencia operacional.

La CGR, así como el gobierno, entienden tanto la necesidad de contar con procesos más eficientes, como de asumir una mayor responsabilidad con respecto a la rendición de cuentas, lo cual requiere hacer más selectivo el criterio de los controles *ex-ante*.

Desde una perspectiva formal, la aprobación de la Ley 22 (2006) ha impulsado el desarrollo de una nueva versión del sistema de compras *PanamaCompra*, y lo ha llevado a unas capacidades transaccionales básicas. También se han dado algunos pasos en la definición de estrategias integradas para el desarrollo de mecanismos de monitoreo y evaluación de estas operaciones.

En todo caso, estas loables iniciativas están todavía radicadas en los niveles superiores de la administración, pero con una burocracia estatal sin preparación ni formación que garantice la adecuada operación de los procesos. Más grave aún es que no existe una estrategia definida que oriente el propósito de estas acciones, lo que es recurrente en todas las experiencias donde no hay una definición política, ni un “dueño” de los recursos que demande su adecuada utilización.

Panamá tiene una ventaja relativa significativa entre los países analizados, en la medida en que ha instalado exitosamente la operación de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), que, aun cuando opera como un ente estatal autónomo, es fuente de ricas experiencias, oportunidades de aprendizaje e, incluso, de transferencia de tecnología y conocimiento al resto del sector público en estas materias.

Los mecanismos y sistemas de seguimiento y control de la ACP –que moviliza recursos en magnitudes mayores al PIB de algunos de los países vecinos– pueden ser un modelo a revisar, principalmente si se analizan a partir de los fundamentos estratégicos que los sustentan.

### ***República Dominicana***

República Dominicana trabaja activamente para mejorar su sistema de administración financiera en general, y de compras públicas en particular. Existen importantes iniciativas como el Programa de Administración Financiera Integrada (PAFI) y el diseño de un Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF), que es parte de una amplia estrategia de modernización de la administración pública. Se puede destacar también la aprobación del decreto puente en materia de compras públicas mencionado previamente.

Estas acciones son, sin duda, un paso importante para mejorar el control fiscal en un país que, como se destaca en el trabajo del BID y del Banco Mundial (2005b), viene de una cultura que ha utilizado el gasto público para recompensar apoyos políticos, y donde el gasto público se concentra en la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP). Esta entidad tiene organismos y comisiones que dependen de ella, y sus funciones se traslapan con las de las diversas secretarías encargadas del control fiscal.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> El BID y el Banco Mundial (2005b) destacan que, a enero de 2003, la Presidencia tenía 47 comisiones y 15 organismos dependientes de ella, en comparación con 22 secretarías y 11 subsecretarías.

Este país muestra un ambiente de control rígido y poco eficaz. El control es ejercido por la Presidencia de la República a través de la Contraloría General, y por medio de la STP a través de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES). La tradicional centralización del poder en la Presidencia ha significado, durante muchos años, una administración financiera pública débil y un servicio civil no profesional, con baja capacidad técnica y escasa retención de funcionarios. Esto último también ha redundado en una falta de memoria institucional importante.

Sin embargo, el gobierno ha decidido atacar estos problemas y mejorar el marco legal que rige la administración financiera del sector público, a través de la aprobación de importantes leyes que deberían tener un impacto no menor en la transparencia y en la eficiencia del control. Entre ellas se destacan la nueva Ley de la Institución Suprema de Auditorías (ISA), la creación de la Cámara de Cuentas y el establecimiento de una Oficina de Contabilidad General (OCG).

## **La estrategia para el desarrollo de sistemas electrónicos de compras**

Todos los países considerados en este capítulo han emprendido iniciativas para incorporar tecnología y nuevas prácticas en las operaciones de los procesos de compras y contrataciones. Esto es muy positivo, ya que estos sistemas han demostrado capacidad efectiva de mayor transparencia, mayor acceso a oportunidades para pequeñas y medianas empresas, y son fuente potencial de eficiencia y mayor gobernabilidad para los países. Sin embargo, pese a los éxitos relativos obtenidos, en la mayoría de los casos, los esfuerzos por introducir mecanismos de transparencia y sistemas electrónicos de información sobre las compras presentan los mismos problemas de falta de recursos humanos y financieros, y de falta del respaldo político necesario para situar estos temas en la agenda nacional a nivel de política de Estado.

Debido a que los aspectos principales de los sistemas electrónicos de compras son similares en todos los países, y a que la carencia de recursos es el tema más relevante, no es necesario presentar de manera detallada y pormenorizada cada uno de ellos. Lo central y básico en los sistemas electrónicos de compras y contrataciones es la cabal comprensión del sentido y propósito de los mismos.

Una corriente de pensamiento que ha intentado instalar estos sistemas en América Latina parte del supuesto de que la tecnología es un motor dinamizador necesario y suficiente para modificar la conducta y cultura de las personas y las organizaciones. Sin embargo, esta orientación no ha resultado adecuada ni siquiera en la instalación de sistemas electrónicos en la empresa privada, ya que el tema no pasa por introducir o agregar máquinas, computadoras u otros artefactos a un quehacer determinado.

La reflexión necesaria para la instalación y diseminación de sistemas de compras electrónicos comienza con preguntas fundamentales del tipo: ¿qué es lo que se quiere mejorar?, ¿qué hace falta

para un mejor gobierno y un uso adecuado de los recursos escasos con los que se cuenta?, ¿cuánto rendimiento se obtiene, en términos del bienestar social, al decidir cómo se asignan los recursos?, ¿qué se puede aprender y enseñar a partir de estas decisiones y experiencias?

Con base en estas preguntas y otras similares, se puede distinguir que un sistema de compras está compuesto por al menos cinco grupos de interés, cuyos incentivos se deben alinear cuando se enfocan estos asuntos desde una perspectiva estratégica.

Una primera consideración es que el Estado debe garantizar a todos los interesados el acceso indiscriminado a la información sobre los bienes, servicios y obras requeridos para el funcionamiento y desarrollo de las actividades operacionales y sectoriales del sector público. En ese sentido, todas estas necesidades deben ser de amplio y público conocimiento. En general, los mecanismos tradicionales como gacetas, periódicos e incluso medios electrónicos, no resultan adecuados debido a su dispersión, y a la dificultad material para que los interesados realicen una revisión oportuna. El medio más eficiente, simple y de bajo costo es la concentración en un sitio único de Internet de todos los requerimientos de las entidades públicas, así como su difusión mediante correo electrónico a todos los interesados que lo hayan solicitado mediante la inscripción de su cuenta de correo. Como el acceso a la red está generalmente cubierto mediante conexiones domiciliarias, laborales o centros públicos de Internet, a través de una lista de correo electrónico se puede alcanzar una cobertura amplia, por lo menos en las zonas urbanas. La inclusión de las zonas rurales es un tema pendiente, que rebasa ampliamente el acceso a la información y la posibilidad de participar en los procesos de compras gubernamentales.

Simultáneamente a la difusión de las demandas de las entidades públicas, se debe considerar la obligatoriedad de uniformizar y estandarizar las denominaciones de los bienes y servicios requeridos. Esto es así ya que, incluso hablando el mismo idioma, los descriptores de los bienes y servicios adoptan denominaciones locales que resultan confusas, ambiguas o incomprensibles para potenciales proveedores no informados acerca de las diferencias en las nomenclaturas. Es recomendable, en virtud de los acuerdos comerciales que se vienen instalando profusamente, que se utilice un descriptor común como el *United Nations Standard Products and Services Code* (UNSPSC), decisión que ya ha sido adoptada por varios de los países en cuestión.

Antes de pensar en soluciones tecnológicas mayores, un tercer componente para la instalación de sistemas electrónicos de compras es el que se relaciona con la construcción de una estrategia para su desarrollo e implementación. Dentro de las condiciones necesarias, está establecer un mapa estratégico que facilite la identificación de las relaciones causa-efecto de los procesos. Asimismo, que establezca las metas en cuanto a equipamiento, cobertura, capacitación, marco regulatorio, rol del sector privado tecnológico, mecanismos y modelos de captura de datos, registro de proveedores, comportamiento de consumo en términos temporales y geográficos, entre otros. Estos elementos permitirían construir un conjunto sistémico, coherente y comprensivo de los componentes que configuran un sistema de compras.

En este sentido, los emprendimientos en Guatemala, Costa Rica y Panamá aparecen como los más avanzados, mientras que las iniciativas de los demás países carecen de una

reflexión estratégica profunda. Cuando se ha iniciado un proceso en tal sentido, la mirada tecnológica ha obnubilado a los que toman las decisiones, que parecen haber puesto más énfasis en las propiedades de los equipos y el *software*, que en las implicancias de estas verdaderas revoluciones de prácticas que afectan transversalmente a las sociedades en su conjunto, en la medida en que establecen nuevas reglas y conductas de comercio.

Después de presentar estas definiciones estratégicas, queda por resolver la modalidad de construcción y operación de los sistemas. Los componentes tecnológicos y operacionales pueden ser externalizados a terceros, firmas privadas nacionales o extranjeras. Pero para esto se requiere cautelar la propiedad de la información generada por las operaciones en el tiempo, tanto las que son solamente informativas al comenzar el funcionamiento de estos sistemas, como por aquellas de mayor contenido “duro” que se producirán por la acumulación de datos. Estas últimas deben ser apropiadamente diseñadas, de modo que permitan almacenar la información por ellas generadas para su uso posterior mediante tecnologías conocidas como *data mining*.

El componente más relevante en el diseño e implementación de un sistema de compras es la capacitación, formación y entrenamiento de los actores relevantes. Los funcionarios involucrados deben ser capacitados en los conceptos básicos de adquisiciones públicas, relativos a la eficiencia, la eficacia y los procedimientos. Asimismo, deben ser formados respecto de la ética, transparencia y probidad, asuntos que se maduran en el colectivo de trabajo a partir de la experiencia individual, a condición de que se instituyan los incentivos adecuados. Un sistema tecnológicamente moderno requiere personal profesional competente, calificado, y debidamente certificado por una institución de prestigio.

El mejoramiento de los mecanismos existentes, la introducción de nuevos métodos de compra y contratación, la agregación de demanda, la coordinación incluso a nivel regional de operaciones conjuntas, los intercambios de antecedentes de proveedores y otras diversas opciones, están en el marco de lo posible, pero deben estar fundamentados en bases sólidas. Estas no se encuentran en la sofisticación del *software* ni en las experiencias exitosas de otros países, sino en la capacidad de diagnosticar a profundidad la situación existente y las condiciones reales tanto del sector público sostenedor de los sistemas, como del sector privado. Este último es un actor de gran relevancia dado que es el proveedor de los bienes y servicios que se transan mediante estos sistemas.

Aunque las soluciones tecnológicas están disponibles y al alcance de cualquiera de estos países, los procesos de implementación no han podido llevarse a cabo ni a la velocidad ni con la profundidad deseadas. Esto se explica básicamente porque el acento se ha puesto principalmente en los aspectos técnicos, y se ha descuidado el análisis, las decisiones y los respaldos políticos, que son indispensables para el éxito de estas iniciativas.

Al observar experiencias como las de Chile, México y algunos otros países de América Latina, se puede concluir que en las diversas fases de desarrollo de estos sistemas, la clase política ha visto la oportunidad de exhibir señales de combate a la corrupción mediante estas iniciativas. Del mismo modo, puede observarse que impulsos parciales de carácter técnico,

no sólo no resuelven los problemas de falta de probidad, sino que los exaltan mediante la mayor difusión de las actividades de compras y contrataciones, las cuales se realizan sin los criterios de eficiencia y eficacia acordes a los programas gubernamentales.

De otro lado, la cobertura de la telefonía y la extensión en el uso de computadores personales y de Internet, son vitales para el funcionamiento de los sistemas electrónicos de compras. Sin embargo, las tasas de penetración de estos servicios en los países analizadas son bastante bajas, lo que restringe severamente las posibilidades de desarrollo de estas modalidades de compra.

En el caso de Costa Rica –que presenta una combinación muy favorable de mejores índices de gobernabilidad y mayor penetración de Internet que el resto de países bajo análisis– es necesario expandir las funcionalidades de COMPRARED. Particularmente, se requiere capturar información veraz sobre las cifras de compras de todas las entidades públicas, y separarla por tipo y método de adquisición. Adicionalmente, sería necesario incluir amplia información de mercado, lo que permitiría contar con una herramienta única de monitoreo y control. La implementación de estas medidas y la estandarización de códigos, aún pendiente, se facilitarían si se asume este tema de manera enérgica con una estrategia que se constituya en política de Estado y que tome en cuenta todas las necesidades e implicancias discutidas previamente.

## Las distintas modalidades de compra

En los países analizados, no existe información ni en cantidad ni en confiabilidad suficiente para establecer estadísticas detalladas de las compras públicas por modalidad, que permita identificar de manera precisa la importancia relativa de las distintas categorías de compras y contrataciones. En estas condiciones, resulta imposible generar bases de información para consolidar demandas, establecer operaciones conjuntas, u otras acciones que requieren una base cuantificable.

De la revisión de la documentación reciente de los países bajo estudio, se puede concluir en términos gruesos que la modalidad más relevante en cuanto a cantidad de operaciones es la adjudicación directa o el concurso restringido de precios mediante tres cotizaciones. Esto se debe en parte a la carencia de planes de adquisición rigurosos, y a la ausencia de una autoridad competente capaz de concentrar demandas y aprovechar economías de escala logísticas y mejores precios de compra. Las causas del predominio de estas modalidades de compra se encuentran en la debilidad de los sistemas, en los burocratizados procesos de autorización para adquisiciones de mayor envergadura, y en los mayores costos administrativos involucrados en los procesos de licitación pública, especialmente en los internacionales.

Existe una dicotomía manifiesta entre las prácticas exhibidas por los ejecutores locales, y las aplicadas por las agencias internacionales o las unidades ejecutoras creadas *ad hoc*, cuando estas se rigen por normas y procedimientos dictados desde las sedes de estas agencias en el extranjero. En tal sentido, es loable el esfuerzo que vienen desarrollando las IFI para devolverles a los países beneficiarios las responsabilidades de ejecución de los proyectos y programas.

Sin embargo, como se comentó previamente, este esfuerzo puede verse menoscabado por las limitaciones institucionales de las entidades nacionales responsables de esas tareas.

## Requerimientos del TLCC-RD para las compras gubernamentales

El TLCC-RD contiene disposiciones básicas sobre no discriminación de proveedores, transparencia y debido proceso. Estas normas se refieren específicamente a una serie de aspectos, tales como la publicación de las convocatorias a concurso de las adquisiciones deseadas, el tiempo límite para los procesos de licitación, la documentación y las especificaciones técnicas requeridas, los requisitos y condiciones para los proveedores interesados, los procedimientos de las licitaciones y la concesión de los contratos, entre otros.

El TLCC-RD proporciona acceso a los proveedores de los países signatarios al mercado de compras públicas de los otros países, por encima de ciertos montos especificados (umbrales) y según una lista de entidades consignada en él (lista positiva). Asimismo, establece obligaciones específicas para las entidades listadas de los distintos países, y acepta la aplicación de los procedimientos y leyes nacionales, sólo en la medida en que cumplan con estos requerimientos. En este caso vale la pena considerar aspectos que se mencionan a continuación.

En primer lugar, el TLCC-RD requiere que las entidades listadas utilicen procedimientos específicos de compra cuando el valor de una adquisición esté dentro de ciertos umbrales establecidos, y obliga a los gobiernos a asegurar su cumplimiento.

En segundo lugar, el tratado establece la obligación de los gobiernos de implementar una auditoría nacional y establecer un mecanismo de protesta. Estos están regidos por una autoridad imparcial que actúa para preservar la posibilidad de los distintos proveedores de participar en los procesos de adquisiciones, y de asegurar que los gobiernos cumplan con las medidas de ejecución estipuladas. Esto requiere la instalación de un mecanismo efectivo mediante el cual las partes interesadas puedan formular sus reclamos, a fin de que se apliquen medidas administrativas que rectifiquen las presuntas violaciones a las regulaciones. En primera instancia, estas van dirigidas al jefe del ente encargado de las adquisiciones y, en segunda instancia, al funcionario responsable en el gobierno de las adquisiciones públicas.

En tercer lugar, el TLCC-RD incorpora compromisos específicos sobre el acceso no discriminatorio a mercados, es decir, que los proveedores extranjeros deben tener el mismo trato que los nacionales. El alcance del tratado se limita a los entes listados en sus notas técnicas, incluidos los organismos a nivel central, local y descentralizado, cuando se apliquen los fondos del presupuesto nacional. A menos que se especifique lo contrario, el TLCC-RD cubre todos los organismos subordinados a los entes consignados.

En cuarto lugar, se estipula que, cuando se estime que el valor de la adquisición es igual o superior a los límites establecidos, se deben aplicar las normas del TLCC-RD. El tratado permite umbrales más altos a los países centroamericanos y República Dominicana durante los primeros

tres años de vigencia del acuerdo. A partir de entonces, todos los países integrantes, incluso Estados Unidos, tendrán los mismos umbrales. En el cuadro 8.1 se muestran estos montos.

**Cuadro 8.1. Umbrales para las compras gubernamentales según las legislaciones nacionales y el TLCC-RD (US\$ equivalentes)**

|                  | Bienes   | Servicios   | Consultoría                               | Obras                                      |
|------------------|--|---|---|--|
| TLCC-RD          |  |   |   |  |
| Nivel federal    | 58.550 => 117.100 <sup>a</sup>   |   |   | 6.725.000                                  |
| Nivel subfederal | 477.000 => 650.000 <sup>a</sup>  |   |   | =>   |
| Otros            | 250.000 => 538.000 <sup>b</sup>  |   |   | 8.000.000 <sup>a</sup>                     |
| Guatemala        | CP3 < US\$40.000 LP > US\$40.000 municipios<br>CP3 < US\$120.000 LP > US\$120.000 administración central   |   |   |  |
| Honduras         | LP > 14.000<br>LL > 5.600<br>CP3 < 5.600<br>CP2 < 1.700  | LP > 14.000<br>LL > 5.600<br>CP3 < 5.600<br>CP2 < 1.700 | LP > 55.000<br>LL > 28.000<br>CD < 28.000 | LP > 55.000<br>LL > 28.000<br>CD < 28.000  |
| El Salvador      | LP > 100.500<br>LL > 12.700<br>CP3 > 1.600   | LP > 100.500<br>LL > 12.700<br>CP3 > 1.600              | LP > 32.000<br>CP > 12.700<br>CP3 > 1.600 | LP > 100.500<br>LL > 12.700<br>CP3 > 1.600 |
| Nicaragua        | LP > 200.000 LL > 8.000 CP3 < 8.000  |   |   |  |
| Costa Rica       | Los umbrales están determinados por el tamaño del presupuesto de cada institución, divididos en 10 categorías. La mayor (A) sobre US\$89 millones; y las menores (H, I, J) por debajo de US\$300 mil |   |   |  |
| Panamá           | LP > 30.000 con mayores plazos si el monto excede US\$175.000<br>CD < 30.000   |   |   |  |
| R. Dominicana    | Sin información. El 84% de las operaciones se adjudican de manera directa.   |   |   |  |

Fuente: Elaboración propia.

<sup>a</sup> Para los países de Centroamérica por un periodo de tres años.

<sup>b</sup> Para entidades específicas de Estados Unidos.

Nota: LP = licitaciones públicas; LL = licitaciones limitadas; CP3 = tres cotizaciones de precios; CP2 = dos cotizaciones de precios; CD = contratación directa.

Finalmente, el TLCC-RD también incorpora una disposición para “asegurar la integridad en las prácticas de las adquisiciones”. Esta establece que cada país debe mantener sistemas de información que listen los proveedores que no son elegibles para participar en los procesos de adquisiciones, porque se han visto involucrados en acciones fraudulentas o ilegales. El tratado también prevé el intercambio de información con otros miembros del acuerdo.

El Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y República Dominicana no estipula umbrales, por lo que en la práctica parece que su cobertura es total. Sin embargo, esta cobertura



está limitada por reglas confusas en los países y en las propias entidades, lo que termina por restringir la participación efectiva de los proveedores extranjeros, ya sea por desconocimiento de las oportunidades o de la mecánica de los procesos, o por alguna restricción específica que beneficie a los proveedores nacionales.

## **Desafíos para la consolidación de la modernización de los sistemas de compras públicas en la región**

Al terminar la revisión de los distintos aspectos en que se encuentra el desarrollo de los sistemas de compras públicas en los países analizados, se reconoce que hay un conjunto de logros importantes en varias áreas. Por ejemplo, se observan mejoras en los marcos legales e institucionales, así como en los sistemas operacionales y de apoyo, en varios casos con la incorporación de tecnología y sistemas electrónicos de información. Sin embargo, un desafío general es que los países transiten hacia una visión estratégica sobre los sistemas de compras y contrataciones públicas, para que puedan continuar avanzando en su modernización y en el desarrollo de los instrumentos que los hacen viables.

A continuación se detallan algunos temas a considerar, sin pretender establecer un orden de prioridad entre ellos.

### ***Desarrollo institucional***

Las instituciones que realizan compras y contrataciones continúan siendo débiles. En muchos países, su personal tiende a tener insuficiente capacitación y bajos salarios, y suele estar sujeto a los vaivenes de los cambios de gobierno. Por tanto, desarrollar la especialización de comprador público con mecanismos adecuados de contratación y retención de funcionarios es un tema importante y aún pendiente en la mayoría de los países. Además, al no haber una institucionalidad fuerte y reconocida por la ciudadanía, las entidades públicas tienen problemas para reclutar y mantener personal capacitado que haga posible establecer sistemas de compras modernos, ágiles y sustentables.

### ***Capacitación***

La capacitación desempeña un rol estratégico. Este asunto debe ser abordado con urgencia. Es necesario desarrollar programas de capacitación diferenciados, a fin de entrenar a los administradores de los sistemas, a los funcionarios encargados de las compras y, lo que es más importante, a los potenciales proveedores del sector privado.

### ***Mejores prácticas***

Es preciso continuar con el desarrollo e implementación de mejores prácticas en las operaciones de compra. Pueden usarse como referentes las experiencias regionales e internacionales exitosas en esa actividad. El trabajo realizado por los países analizados a través de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales, donde comparten experiencias, intercambian información y se brindan apoyo mutuamente, es fundamental para la implantación de mejores prácticas. Se destaca, por ejemplo, el apoyo provisto por Chile a varios países centroamericanos en el desarrollo de sus sistemas electrónicos de compras, y la amplia divulgación de su experiencia con los contratos marco. Algo similar sucede con la experiencia de Brasil respecto del mecanismo de subasta a la inversa, que es modelo para la región.

### ***Actualización de conocimientos***

Las nuevas técnicas y mejores prácticas avanzan a gran velocidad en el mundo, y los países analizados no pueden estar al margen de este proceso. Ello conlleva la necesidad de generar, capturar y difundir nuevas ideas y prácticas, ya que la obsolescencia del conocimiento es una realidad, tanto para las burocracias nacionales como para las extranjeras. Los conocimientos antiguos –basados en paradigmas de compra y contratación dedicados a grandes obras de infraestructura, con largos procesos de preparación de especificaciones, y complejos mecanismos de formulación y evaluación de ofertas– no resultan adecuados cuando el gasto público se concentra en la compra y contratación de bienes y servicios dedicados a programas y proyectos sociales de diversa naturaleza, con gran dispersión territorial y grupos de interés cada vez más diversos. En ese contexto, es necesario replantear la aproximación al conocimiento, lo que abarca aspectos vinculados a su formulación, captura, difusión y almacenamiento. Una iniciativa positiva sería el incremento del diálogo entre las IFI y los países, a fin de mejorar los instrumentos disponibles y continuar explorando la aplicación de nuevas legislaciones y procedimientos.

### ***Relación con los sistemas de administración financiera***

Aun cuando los países analizados están trabajando en el tema y han tenido logros importantes, es necesario mejorar la relación con los sistemas de administración presupuestaria y financiera. Esto significa no sólo mejorar la coordinación entre ambos sistemas y el control fiduciario, sino también establecer mecanismos que aseguren la materialización de los ahorros potenciales derivados de la obtención de mejores precios y de la mayor eficiencia operacional de los sistemas de compras.

## ***Ahorro***

Después de estructurar adecuadamente los mecanismos legales y de administración presupuestaria y financiera, es preciso fomentar y establecer procedimientos para premiar el ahorro de fondos públicos. De lo contrario, no existirán incentivos para economizar recursos, y los administradores públicos continuarán ejecutando sus presupuestos al máximo para no aparecer como ineficientes y/o para que no se les reduzca el presupuesto del año siguiente. En este sentido, es importante recordar que, a diferencia de lo que ocurre en el sector privado, la eficiencia de las entidades públicas no se mide por el ahorro que generan, sino por el grado de su ejecución presupuestaria. De esta forma, el modo de pensar vigente asocia mayor eficiencia con mayor ejecución presupuestaria, es decir, mayor gasto. Esto es totalmente contrario al fomento del ahorro público, y desincentiva notablemente la posibilidad de economizar recursos en las actividades de compras y contrataciones.

## ***Adecuación de mercados***

La facilitación del acceso y la adecuación de mercados es un tema pendiente en muchos países e incipiente en otros. Por lo tanto, otro desafío es hacer coherentes las operaciones de compras con las condiciones estipuladas en los acuerdos internacionales, mediante la aplicación de prácticas establecidas en mercados de mayor desarrollo relativo, y la utilización de las facilidades tecnológicas disponibles, de acuerdo con las realidades específicas de cada país. Para asegurar una mayor participación de oferentes –en particular de MIPyMEs, sin necesariamente proporcionar incentivos especiales para ellas– es necesario mejorar el acceso, simplificar los trámites, reducir los requerimientos y garantías innecesarias, y mejorar las condiciones de pago a los proveedores.

## ***Desarrollo constante de sistemas electrónicos de compras***

El uso de plataformas electrónicas introduce transparencia, permite que los potenciales proveedores se informen, simplifiquen y hagan más eficiente su participación en los procesos de licitación. Esto fomenta una mayor participación en los procesos de adquisiciones, genera mejores precios para el Estado, y aumenta la gobernabilidad de los países al hacer más transparente el uso de los recursos públicos.

## ***Fomento del control ciudadano de las compras públicas***

El rol de la sociedad civil en el control del gasto público es claro, y debe ser fomentado y apuntalado por el Estado. El apoyo a la celebración de pactos de integridad y la conformación

de veedurías ciudadanas o instancias similares son fundamentales para la transparencia de los procesos de compras gubernamentales.

### ***Medición de resultados***

Aunque todos los países analizados están trabajando arduamente en el desarrollo de sus sistemas de indicadores, la medición de resultados aún deja mucho que desear. En consecuencia, es necesario implantar mecanismos de medición del desempeño de los sistemas, de las entidades y de los funcionarios relacionados con las compras gubernamentales, con base en objetivos estratégicos declarados explícitamente y con total transparencia ante la ciudadanía.

## REFERENCIAS

---

- Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial. 2003. “Nicaragua. Country Financial Accountability Assessment”. Washington, DC: Inter-American Development Bank, The World Bank. No publicado.
- . 2004a. “Honduras. Country Financial Accountability Assessment”. Washington, DC: Inter-American Development Bank, The World Bank. No publicado.
- . 2004b. “El Salvador. Evaluación de la administración financiera del sector público”. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial. No publicado.
- . 2005a. “Costa Rica. Informe de evaluación del sistema de contratación pública del país” (CPAR). Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial. No publicado.
- . 2005b. “República Dominicana. Evaluación del sistema fiduciario”. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial. No publicado.
- . 2005c. “Honduras. Informe de evaluación del sistema de contratación pública del país” (CPAR). Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial. No publicado.
- . 2005d. “Panamá. Evaluación del sistema fiduciario”. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial. No publicado.
- . 2005e. “Guatemala. Country Financial Accountability Assessment”. Washington, DC: Inter-American Development Bank, The World Bank. No publicado.
- . 2006a. “Panamá. Informe de la responsabilidad financiera del país y evaluación de la capacidad de contratación”. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial. No publicado.
- . 2006b. “El Salvador. Informe de evaluación del sistema de contratación pública del país” (CPAR). Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial. No publicado.
- Banco Mundial. 2003. “Nicaragua. Country Procurement Assessment Report” (CPAR). Washington, DC: The World Bank. No publicado.
- Bolaños, R. 2006. “Nicaragua: Creación de capital social por medio de la reforma fiscal”. Documento de trabajo. Departamento Regional de Operaciones 2. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. No publicado.
- Claro & Associates, Inc. 2006. “Estrategia para el desarrollo del sistema nacional de compras y contrataciones públicas”. Ciudad de Panamá: Gobierno de Panamá. No publicado.

- Glenday, G. y G. P. Shukla. 2006. "Belize: A Review of Public Expenditures". Economic and Sector Study Series RE2-06-016. Regional Operations Department 2. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. 2001. "1998 Survey on Government Procurement in 130 Countries". Disponible en [www.oecd.org/](http://www.oecd.org/).
- Transparencia Internacional. 2006a. "Índice de percepción de corrupción". Disponible en [www.transparency.org/](http://www.transparency.org/).
- . 2006b. "Contrataciones públicas en América Latina. Instituciones, prácticas y riesgos de corrupción". Disponible en [www.transparency.org/](http://www.transparency.org/).
- United States Agency for International Development. 2005. "República Dominicana. Compras y contrataciones de bienes. Obras, servicios y concesiones del Estado. Mecanismos de licitación pública". Santo Domingo: United States Agency for International Development.
- Vergara, R. y M. González. 2006. "El gasto público en El Salvador". Serie de Estudios Económicos y Sectoriales RE2-06-008. Departamento Regional de Operaciones 2. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

## El gasto municipal

*Leonardo Letelier S.*

La descentralización en general y, más particularmente, la descentralización fiscal (DF) fueron un lugar común en los planes de desarrollo y en el discurso político centroamericano durante toda la década de los noventa.<sup>1</sup> Su importancia radica en su potencialidad como factor de mejoramiento en la eficiencia del Estado y la participación ciudadana. En esa misma década, la experiencia centroamericana fue significativamente afectada por el final de conflictos armados en varios países de la región, y por la necesidad de introducir cambios estructurales visibles que permitieran avanzar en el cumplimiento de los llamados acuerdos de paz. Al mismo tiempo, se fue desarrollando un intenso debate académico en torno a los efectos potenciales de la DF. Sólo se sabe con certeza que, no obstante los eventuales beneficios de la DF, esta conlleva también riesgos. Su capacidad de servir al objetivo de mejorar la eficiencia del Estado supone un cierto número de condiciones, las cuales son difíciles de encontrar en casi cualquier país de América Latina.

Este capítulo pretende examinar el proceso de DF en Centroamérica a partir de dos premisas básicas: la primera es considerar a la DF como un factor potencial –y no necesariamente efectivo– de modernización del Estado, el cual se justifica por su posible impacto sobre el bienestar colectivo y no por mérito propio. Ello supone reconocer condiciones de contexto que deben prevalecer, para que tal descentralización tenga el efecto positivo esperado. En segundo lugar, se debe mencionar explícitamente que, si bien la evidencia en favor de la DF parece indicar que esta ejerce una influencia favorable en áreas tales como educación y salud, no está aún definido qué forma concreta debe asumir este proceso en la esfera normativa. Tras el enunciado de mayor descentralización pueden coexistir distintas interpretaciones, las cuales incluyen tanto la devolución de competencias como de recursos en favor de los niveles descentralizados de gobierno. En este marco, se intenta indagar si la experiencia de autonomía municipal cumple con las condiciones mínimas necesarias para generar una efectiva modernización del Estado. Se abordan los casos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

---

<sup>1</sup> A lo largo del texto, se considerará a República Dominicana como parte de Centroamérica.

Cabe señalar que la información varía entre países, por lo que algunas secciones se concentran en la experiencia de algunos países para los que se dispuso de información suficiente. De otro lado, el capítulo aborda la descentralización desde la perspectiva del gasto. Ello exige examinar con especial atención las atribuciones de gasto del nivel subnacional, y el grado de discrecionalidad en el uso de los fondos complementarios destinados a financiar a los municipios.

El resto del capítulo está organizado de la siguiente manera: la segunda sección presenta el marco analítico, mientras que la tercera discute la situación del proceso de descentralización en la región. A continuación, las secciones cuarta y quinta abordan el financiamiento de los municipios, la primera en cuanto a los sistemas de transferencias desde el gobierno central, y la segunda con respecto a los ingresos municipales autónomos. La sexta sección aborda la problemática de la eficiencia municipal, mientras que la séptima analiza las instancias de participación ciudadana vigentes en los municipios centroamericanos. En la octava sección se discute la relación de los fondos de inversión social y los municipios. La última sección presenta las conclusiones.

## Marco analítico

### *Marco general*

Muchos escritos sobre la materia asumen como cierto el hecho de que el fortalecimiento fiscal de los niveles inferiores de gobierno conlleva, necesariamente, a una solución colectiva superior. Con frecuencia se olvida que ese debate fue originalmente impulsado por la necesidad de avanzar en la modernización del Estado –en el contexto de la ola de reformas iniciada a comienzos de los años noventa– y que desde entonces se la concibe como una forma atractiva, si bien no exenta de contraindicaciones, de mejorar la eficiencia económica general, en particular la del propio Estado. No hay en la descentralización una receta universal para lograr tal objetivo, pues sus efectos están condicionados por las circunstancias en que se la aplica, las áreas específicas sujetas al proceso de descentralización y, quizás más importante, la definición específica de lo que se entiende como tal.

La teoría que sustenta la eventual conveniencia de descentralizar al Estado descansa en el llamado *teorema de la descentralización*. Este sostiene que “... el nivel de bienestar será siempre al menos tan alto (y usualmente más alto), si los niveles de consumo (público) Pareto eficientes son provistos por cada jurisdicción independientemente, antes que un solo nivel uniforme de consumo sea establecido en todas las jurisdicciones (por igual)” (Oates, 1972: 54). Dado que cualquier hipótesis al respecto exige establecer supuestos en torno al comportamiento de los niveles descentralizados de gobierno, diversas teorías pueden construirse



con base en este teorema. En este aspecto, el teorema de Oates es una referencia útil como punto de partida en el debate. Este asume que no existen externalidades entre jurisdicciones, y que no hay costos involucrados en un mayor grado de DF. Si bien el teorema no pretende interpretar la eventual homogeneidad de las políticas públicas entre jurisdicciones como un rasgo necesariamente negativo (Oates, 1999), es altamente probable que la descentralización favorezca una estructura más heterogénea de gasto público dentro de los países.

Este mismo autor sostiene que, de las tres funciones del Estado enunciadas por Musgrave (1959), sólo la de asignación de recursos sería potencialmente descentralizable, debiendo reservarse para el gobierno central cualquier función que involucre la provisión de bienes públicos nacionales (o que generen múltiples externalidades entre jurisdicciones), y/o que tengan alguna implicancia redistributiva. Detrás de este principio general, subyace un extenso debate en torno a qué funciones específicas cumplen tales requisitos. Diversos esfuerzos teóricos han intentado proporcionar un marco analítico integral, que permita explicar la descentralización en áreas concretas de la acción del Estado. El efecto neto de una mayor descentralización en sus funciones específicas exige considerar tanto los beneficios de una mejor asignación de recursos, como los potenciales costos asociados a la peor coordinación y pérdida de economías de escala. Por lo tanto, cada función del Estado tendrá su particular matriz de beneficios y costos, no siendo pertinente anticipar *a priori* cuál será el balance sobre la materia (Letelier S. y Sáez, 2006).

Con el fin de completar el marco analítico sobre el tema, se supondrá que el votante mediano ha decidido qué funciones serán descentralizadas y cuál será la profundidad de este proceso. Lo siguiente es considerar qué condiciones deben cumplirse para que dicha descentralización genere los efectos esperados o, al menos, no provoque un efecto neto negativo sobre la eficiencia económica. Un primer aspecto es la relación que esta guarda con el diseño institucional del país de que se trate. Una estructura fiscal descentralizada exige una delimitación precisa y acotada de las competencias o funciones que cada unidad del Estado debe desarrollar. Inevitablemente, la descentralización conlleva la necesidad de acordar y coordinar las acciones del Estado, en todas aquellas materias sobre las cuales el gobierno central debe mantener una injerencia a nivel nacional. Por lo tanto, un requisito fundamental es establecer claramente las fronteras de las competencias entre los distintos niveles de gobierno. Es reconocido que la carencia de derechos de propiedad bien definidos en la esfera de los bienes privados tiende a generar un desempeño subóptimo del mercado. De manera análoga, la asignación imprecisa de funciones entre niveles de gobierno, dificulta la asignación de responsabilidades políticas por parte del votante mediano y, por esa vía, debilita el grado de rendición de cuentas del gobierno.

Un segundo aspecto del problema es la llamada fortaleza institucional, entendida como la capacidad del Estado para hacer cumplir las normas establecidas. No sólo es necesario contar con un marco de competencias debidamente diseñado, sino que también se requiere que las funciones allí definidas efectivamente se cumplan. Parte de la referida fortaleza debe

expresarse en la capacidad de coordinación del gobierno central en todas aquellas materias de interés compartido entre el nivel central y el o los niveles descentralizados de gobierno. La ausencia de este requisito engendra el peligro de que el oportunismo político de jurisdicciones específicas mejor vinculadas al nivel central, pueda comprometer los beneficios de la descentralización, o que esta última sea un factor facilitador de la corrupción (Prud' homme, 1995). Paradójicamente, esto implica una contradicción desde la perspectiva de la propia descentralización (Oates, 2006): para que esta sea, en efecto, un aporte a la eficiencia asignativa, debe desarrollarse en el marco de un gobierno central fuerte e inmune a las presiones de los mismos gobiernos subnacionales, a los cuales se les ha concedido mayor autonomía.

La evidencia empírica sobre los efectos de la descentralización es también extensa, y si bien arroja luz sobre la forma concreta que este proceso debe adoptar, aún contiene importantes vacíos y deja muchas preguntas sin contestar. Se puede afirmar, con razonable propiedad, que no hay evidencia sistemática en favor de la hipótesis de que la descentralización permite potenciar el crecimiento económico, toda vez que los estudios sobre la materia continúan siendo contradictorios y poco concluyentes (Martínez-Vásquez y McNab, 2003). *A contrario sensu*, existe abundante literatura empírica que avala la hipótesis de que, en algunas áreas de la gestión del Estado, y bajo ciertas condiciones específicas, esta podría mejorar la calidad de los bienes públicos (Letelier S., 2004). Si bien dicha evidencia es más robusta en la esfera de la educación y la salud, le concede al nivel subnacional –y particularmente al nivel municipal– un importante papel en la provisión de una amplia gama de servicios públicos típicamente locales. No obstante esta conclusión general, queda por definir qué forma concreta deberá adoptar este proceso. Continúa siendo una cuestión abierta si el financiamiento debe ser provisto por el nivel central, o si el nivel subnacional también debe participar.

Asimismo, queda por resolver si es el nivel local, o el nivel intermedio de gobierno, aquel idealmente responsable de la educación. Podría incluso concebirse la posibilidad de que la administración de los colegios esté radicada en distritos unifuncionales o, más aún, que sean los propios establecimientos los responsables directos de administrar sus recursos y definir sus políticas. Otro tanto sucede en la esfera de la salud. A la evidente diferenciación entre salud primaria y secundaria, se suma el debate en torno a la modalidad de financiamiento de los centros médicos y hospitales, la cual puede tener importantes implicancias en la eficiencia asignativa. No hay respuesta empírica a estas preguntas. Sólo existe un contexto institucional predefinido en el cual se desenvuelve la DF.

### ***El caso centroamericano***

El debate centroamericano sobre el particular está inmerso en dos dimensiones paralelas. Por una parte, el ánimo de mejorar la eficiencia del Estado está claramente presente en los objetivos programáticos de diversos esfuerzos de descentralización. La centralización del Estado suele

concebirse como un legado histórico indeseable, bajo el cual subyace la pugna entre intereses políticos orientados al logro de metas ajenas al bien común. La falta de compromiso con los intereses locales, la opción preferente por los centros urbanos de mayor tamaño en desmedro de las localidades pequeñas, y el fantasma de la corrupción son ingredientes comunes del problema. Por la otra, la descentralización suele también ser concebida como un mecanismo de fortalecimiento de la participación ciudadana ampliamente definida, y un componente obligado en el retorno a la democracia en países que han experimentado guerras civiles o regímenes autoritarios (RDL, 2003).

Más allá de los beneficios y costos de la descentralización en el marco de la teoría y el eventual soporte empírico en su favor, la cuestión central es si la descentralización sirve a los propósitos mencionados en Centroamérica. Una forma general de aproximarse a la respuesta es examinar las condiciones básicas de contexto en los países bajo estudio, y reflexionar sobre el efecto potencial de una mayor descentralización en dichos casos específicos. El cuadro 9.1 muestra tres indicadores básicos vinculados al tema. El índice básico de DF (IDF) se calcula como la proporción del gasto del gobierno general ejecutado por los niveles descentralizados de gobierno.<sup>2</sup>

**Cuadro 9.1. Indicadores básicos, 2003**

|               | IDF (%) | INB per cápita (US\$) | Densidad poblacional (hab./km <sup>2</sup> ) |
|---------------|---------|-----------------------|--|
| Costa Rica    | 2,3     | 4.070                 | 84,1   |
| El Salvador   | 5,3     | 2.350                 | 318,4  |
| Guatemala     | 10,3    | 1.640                 | 66,1   |
| Honduras      | 12,3    | 1.040                 | 62,4   |
| Nicaragua     | 9,0     | 710                   | 34,2   |
| Panamá        | 3,2     | 4.020                 | 42,4   |
| R. Dominicana | 2,9     | 2.370                 | 182,7  |

Fuente: Banco Mundial, *World Development Indicators*, versión electrónica; FMI, *Government Finance Statistics*, versión electrónica; Letelier S. (2006); y Zapata (2006).

El ingreso por habitante (INB *per cápita*) y la densidad poblacional (DPOB) constituyen dos variables claves en los determinantes del grado de DF por país (Letelier S., 2005). Por lo general, se espera que los países que tienen un mayor ingreso por habitante también tengan un mayor grado de DF. Ello puede derivarse tanto por razones de mayor demanda de bienes públicos locales, como por una mayor exigencia en torno a la calidad de los servicios públicos en general. La vinculación positiva entre DF y densidad poblacional ha sido muy documentada en la literatura empírica, y puede asociarse a la incidencia del costo por habitante de los servicios públicos locales, el cual vuelve relativamente costosa la provisión descentralizada

<sup>2</sup> Aunque las cifras constituyen una razonable aproximación al valor del IDF de cada país, ellas no provienen de una fuente única ni corresponden a un año específico. En cada caso, se utilizó la cifra disponible más reciente.

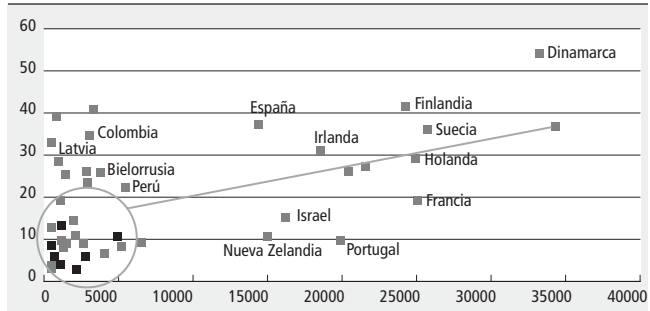
de bienes públicos en un marco de baja densidad poblacional. En el caso específico de los países bajo análisis, el IDF promedio es de 6,3, siendo Costa Rica y Panamá los casos de menor descentralización (cuadro 9.1).

El contexto internacional en el cual se inscriben los países de la muestra en lo que a DF se refiere, se muestra en los gráficos 9.1 y 9.2. El gráfico 9.1 muestra la relación entre el PIB per cápita y el IDF sólo para países unitarios. Los puntos en negro corresponden a los países bajo análisis y están agrupados dentro del círculo. Ello indica que, en efecto, la región centroamericana posee un grado bajo de DF, incluso si se controla por su ingreso por habitante. Curiosamente, son precisamente Costa Rica y Panamá los países que exhiben el menor IDF, siendo a su vez los que tienen mayor ingreso por habitante. Aunque no se observa una relación clara entre DPOB e IDF, esta sí aparece con

nitidez una vez que se controla por otros factores explicativos (Letelier S., 2005). Sin embargo, el gráfico 9.2 permite constatar que los países bajo estudio exhiben un bajo IDF para su nivel de densidad poblacional. Si bien esto es cierto en todos los casos, lo es muy en particular en República Dominicana y El Salvador.

A partir de este análisis preliminar, se desprende que los países centroamericanos son relativamente centralizados desde el punto de vista fiscal, tanto si se comparan sus niveles absolutos de IDF con los de otros países del mundo, como si se hace considerando sus respectivos ingresos por habitante y densidades poblacionales. De lo anterior se sigue que, en general, parece razonable avanzar hacia un grado mayor de descentralización en la región. Queda por definir, sin embargo, cuánta mayor DF se debería tener, en qué áreas específicas, y cómo se articula este proceso en la práctica. Si bien no se puede dar respuestas precisas sobre

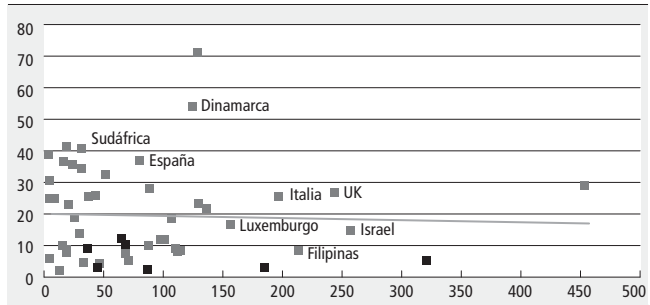
**Gráfico 9.1. Descentralización fiscal e ingreso por habitante, 2003<sup>a</sup>**  
(Porcentaje y US\$)



Fuente: Elaboración propia con base en FMI, *Government Finance Statistics*, versión electrónica, y cuadro 9.1.

<sup>a</sup> Los puntos sombreados corresponden a los países centroamericanos. Incluye 44 países desarrollados y en desarrollo.

**Gráfico 9.2. Descentralización fiscal y densidad poblacional, 2003<sup>a</sup>**  
(Porcentaje y habitantes por kilómetro cuadrado)



Fuente: Elaboración propia con base en FMI, *Government Finance Statistics*, versión electrónica, y cuadro 9.1.

<sup>a</sup> Los puntos sombreados corresponden a los países centroamericanos. Incluye 49 países desarrollados y en desarrollo.

estos aspectos, parece razonable pensar que estas dependerán tanto del diseño del marco legal vigente, como de la fortaleza institucional en cada país.

## **Situación del proceso de descentralización en la región**

### ***Situación actual***

El rasgo más ilustrativo de la situación en materia de descentralización está representado en el texto de la propia Constitución de la República de cada país. Aunque las cartas fundamentales de los países analizados mencionan al municipio en forma explícita y le asignan autonomía e independencia, la comparación a partir de este concepto es difícil de realizar, toda vez que los diferentes textos constitucionales expresan la autonomía de formas muy diversas. Sin embargo, un aspecto diferenciador es la mención de alguna forma o principio que debe tomar la descentralización como responsabilidad del Estado.

Una referencia explícita en tal sentido sólo está presente en los casos de Guatemala y Nicaragua, donde se consigna constitucionalmente la obligación del Estado en esta materia. En Guatemala, la carta fundamental establece que el Estado deberá promover en forma sistemática la descentralización económica y administrativa (Artículo 119). La referencia al régimen municipal se describe en el Capítulo VII del mismo texto, el cual contiene nueve artículos que abordan diversos aspectos administrativos del municipio. Algo semejante se observa en Nicaragua, donde el Estado tiene el deber de promover el desarrollo armónico de las diversas partes del territorio nacional (Artículo 179). El reconocimiento a la autonomía municipal aparece por primera vez –desde 1939– en la reforma constitucional de 1987, concepto que fue posteriormente reforzado en 1995. En cuanto a las funciones del nivel municipal, la propia Constitución señala que este nivel de gobierno tendrá competencias en aquellas materias que atañen al desarrollo económico de su circunscripción, pudiendo además opinar en materias vinculadas a la explotación de recursos naturales localizados en su territorio.

Respecto de Costa Rica y Honduras, si bien la Constitución no posee un mandato del Estado en orden a descentralizar, la carta fundamental destina un capítulo especial a las instituciones descentralizadas. Este es particularmente extenso en el caso de Honduras, y en él se define el objetivo de dichos organismos como un aporte a una “mayor eficiencia en la administración de los intereses nacionales”, señalándose que deben tener competencia exclusiva en las funciones que desempeñan. La creación de estas instituciones en Honduras ha sido interpretada como una descentralización administrativa institucional dentro del Poder Ejecutivo (Chávez, 2003). Menos exhaustiva es la carta fundamental de Costa Rica, país que registra 38 instituciones autónomas, entre las cuales se mencionan explícitamente los bancos y las aseguradoras del Estado. En ambos países, la creación de tales organismos

tomó mucha fuerza en los años cincuenta y sesenta, siendo un factor que resta protagonismo al municipio en algunas áreas.

En El Salvador, la Constitución aborda el tema referido en el Artículo 203, el cual concede al municipio autonomía en lo técnico y en lo administrativo. Un detalle de tales atribuciones se encuentra en el Artículo 204, en el cual se hace mención explícita de las facultades municipales en materias presupuestarias y de gestión. Se destaca en esta lista la facultad de diseñar sus tasas de impuestos y sus respectivas modificaciones, a fin de proponerlas como ley a la Asamblea Legislativa. Esto último es singular, por cuanto le concede al propio municipio la capacidad de desarrollar iniciativas tributarias propias.

### ***Evolución reciente***

El discurso político a favor de la descentralización en Centroamérica ha sido fuertemente revitalizado en la década de los noventa. A pesar de su importancia como mecanismo de mejoramiento potencial de la eficiencia económica del Estado, es más frecuente que se vincule a los beneficios de la participación ciudadana como fin en sí mismo. Esta tendencia general ha ido tomando la forma de una estrategia global de desarrollo, en la cual el fortalecimiento del municipio aparece como un pilar muy importante. Un punto de referencia obligado en este aspecto, es la Declaración de Tegucigalpa sobre la Paz y el Desarrollo en Centroamérica de 1994, en la cual los mandatarios de la región se comprometieron a definir un plan de descentralización (Rivera, 2004).

En el caso de Costa Rica, se registran varios episodios relevantes en el periodo referido. El primero es la sustitución, en 1995, del impuesto territorial administrado por el ministerio de Hacienda, por el impuesto inmobiliario de administración municipal. En una línea similar se enmarca la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria, la cual produce una importante descentralización de los recursos provenientes del impuesto a los combustibles. Asimismo, se avanzó en la dirección de independizar la llamada asignación de partidas específicas de consideraciones políticas, y se promulgó la reforma del Artículo 170 de la Constitución, en virtud de lo cual se dispuso que, en forma paulatina, los municipios llegaran a recibir hasta el 10% de transferencias del presupuesto del gobierno central. En cuanto a la definición de las competencias municipales, el cambio de mayor significado fue la promulgación de un nuevo Código Municipal, el cual define –muy genéricamente– las competencias de los gobiernos locales.

En Guatemala, un hito fundamental fue la firma de los acuerdos de paz en 1996, que puso fin a décadas de conflicto armado interno. En ellos se suscriben diversos compromisos generales tendientes a conceder mayor autonomía y participación a las comunidades locales, con especial énfasis en sus características lingüísticas y culturales. Se destaca entre otros, el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, en virtud del cual se consigna la necesidad de “una regionalización administrativa basada en la profunda descentralización y desconcentración cuya configuración refleje criterios económicos, sociales, culturales, lingüísticos y ambientales”. En

el marco de este mandato general, en 2002 se promulgó la Ley Especial de Descentralización y su respectivo reglamento, lo cual definió los principios y delimitó los objetivos de la descentralización en el país. La misma ley considera prioritarias la descentralización de la educación y la salud, señala que dicho proceso debe ser gradual, y dispone que la DF se circunscriba al llamado “Organismo Ejecutivo”, el cual está constituido por el presidente, vicepresidente y los ministros de la Nación. En el reglamento de ley se designa a la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia de la República (SCEPR) como el órgano de gobierno responsable, el cual tendrá como primera labor la de definir un plan anual de descentralización que será presentado al presidente de la República. Adicionalmente, este organismo deberá evaluar las solicitudes de delegación de competencias emitidas por las municipalidades o mancomunidades, las cuales deberán asumir un compromiso de fortalecimiento institucional. En diciembre de 2002, la SCEPR entregó oficialmente al presidente de la república una propuesta de política nacional de descentralización.

A partir de la segunda mitad de los años ochenta, se inició una importante ola de reformas a favor de la descentralización en Nicaragua. Así, el concepto legal de autonomía fue reincorporado a la Constitución en 1987; al año siguiente se crearon los consejos municipales, y en 1989 se regularon los arbitrios municipales. La reforma constitucional de 1995 profundizó considerablemente el concepto de autonomía, puntualizando además que los municipios tienen competencia en materias que inciden en el desarrollo económico de su circunscripción. La misma reforma reconoció a la Región Autónoma de la Costa Atlántica como entidad separada de los departamentos y de los municipios, y estableció la obligatoriedad de destinar un porcentaje “suficiente” del presupuesto general de la República para los municipios (Zapata, 2006). Otro hito de gran trascendencia fue la promulgación de la Ley 40 en 1988, la cual define competencias, describe las atribuciones, e indica la estructura y forma de elección del gobierno municipal. Esta norma ha sido objeto de posteriores reformas en 1997. Una ley de participación ciudadana fue aprobada en 2004, la cual instituye los comités de desarrollo municipal, los cuales están llamados a colaborar en la definición de las políticas públicas de su jurisdicción.

De otro lado, los cambios experimentados en Honduras tienen su origen en un programa de modernización del Estado iniciado en 1990. Las cuatro líneas maestras del mismo fueron la profundización de la democracia y el Estado de derecho, la modernización política, la descentralización político-administrativa, y la modernización de la administración pública. Como parte de este impulso, en 1990 se promulgó la Ley de Municipalidades. En ella se define un programa de descentralización, el cual contempla como objetivos reducir el centralismo del Estado, definir con más precisión los niveles de responsabilidad gubernamental, profundizar la democracia a nivel de las comunidades locales, fortalecer el ámbito local a través de mayores recursos, ampliar las capacidades locales y ayudar a eliminar las desigualdades existentes entre las comunidades.

En 1997 se promulgó la Ley 17 en República Dominicana, la cual ordena diversos aspectos financieros del municipio. El más significativo se refiere al compromiso de transferir el 4% del presupuesto del gobierno central al sector municipal, en función de un criterio definido en la misma norma (véase la siguiente sección). Si bien no existe en este país una

estrategia de Estado en favor de la descentralización, la Ley referida incrementó los recursos municipales en 102% en 1997 respecto de 1996 (Valdez, 2000).

Por su parte, Panamá es probablemente el país de la región que menos avances ha logrado en su descentralización (Rivera, 2004). No obstante la carencia de iniciativas legislativas concretas, el debate político sobre el particular ha generado diversas oportunidades para discutir el tema. Se destacan el Plan de Políticas Públicas de 1994, en el cual se incluye un proyecto denominado Municipio Siglo XXI, concebido para acercar las políticas públicas al mundo local. Asimismo, en 1996 se conforma una comisión revisora, destinada a examinar y recomendar modificaciones al régimen provincial y municipal vigente, iniciándose además un programa de inversiones destinado a fortalecer la infraestructura local.

En el caso de El Salvador, este país registra durante los últimos años tres importantes modificaciones a normas vinculadas al ámbito municipal. La primera, claramente a favor de la descentralización, es el incremento en el porcentaje del presupuesto del gobierno central destinado a las transferencias municipales por la vía del Fondo de Desarrollo Económico y Social (FISDL) (véase la siguiente sección). Este porcentaje se incrementó de 6% en 2003 a 7% en 2004. Las modificaciones más recientes al Código Municipal datan de 2005. Aunque estas introducen algunas consideraciones en torno a las funciones municipales y aclaran el significado del articulado respectivo, las principales reformas se relacionan con la exigencia de un mayor compromiso de los municipios en favor de la participación ciudadana –indicándose que el nivel local tiene la “obligación” de promoverla– y de la transparencia, ámbito en el cual se incorporan artículos adicionales a la normativa vigente, en los cuales se refuerza la rendición de cuentas del municipio frente a la comunidad. Finalmente, no obstante que la normativa en torno al endeudamiento municipal incorporada en 2006 puede interpretarse como restrictiva de la gestión financiera municipal, ella representa un avance hacia una institucionalidad más sólida respecto de las prácticas de financiamiento municipal efectivamente utilizadas en el pasado y en torno a las cuales había un peligroso vacío legal (Letelier S., 2006).

## Las transferencias a los municipios

En términos generales, la realidad centroamericana exhibe un patrón sistemático que favorece las transferencias directas desde el gobierno central como medio de financiar los gastos municipales. Esta tendencia ha sido potenciada en años recientes debido a la disparidad y evidente incongruencia entre el discurso político pro descentralizador de la región, y la debilidad de los municipios para cobrar impuestos. Otro aspecto sobresaliente de la realidad regional es la discrepancia que existe con respecto a la importancia relativa de las transferencias en los ingresos totales (cuadro 9.2). Es relevante comentar que esta fuente de recursos de los municipios centroamericanos ha experimentado su mayor expansión en años recientes, habiéndose introducido en todos los países disposiciones legales que establecen un porcentaje fijo del presupuesto del gobierno central de beneficio municipal (véase Anexo 9.1).



**Cuadro 9.2. Transferencias a los gobiernos subnacionales**  
(Porcentaje del total de ingresos)

|   |      |
|---|------|
| <b>Países desarrollados<sup>a</sup></b>     | 39,0 |
| <b>América Latina<sup>a</sup></b>           | 30,0 |
| <b>Europa del Este<sup>a</sup></b>          | 27,2 |
| <b>Asia<sup>a</sup></b>                     | 46,2 |
| <b>África<sup>a</sup></b>                   | 35,5 |
| <b>Costa Rica (1995-2001)</b>               | 12,1 |
| <b>El Salvador (1997-2001)</b>              | 52,8 |
| <b>Guatemala (1997-1999)</b>                | 54,2 |
| <b>Honduras (1995-2001)</b>                 | 18,8 |
| <b>Nicaragua (1997-2001)</b>                | 17,3 |
| <b>Panamá (1995-2000)</b>                   | 3,4  |
| <b>República Dominicana (2000-2001)</b>     | 84,3 |
| <b>Promedio centroamericano<sup>b</sup></b> | 34,7 |

Fuente: FMI, *Government Finance Statistics*, versión electrónica; Eguino et al. (2002); Artana et al. (2006).

<sup>a</sup> Corresponde al promedio de los últimos cinco años disponibles en la fuente (FMI).

<sup>b</sup> Promedio simple.

En Costa Rica, el mecanismo tradicional de transferencias hacia los municipios han sido las llamadas partidas específicas. Estas experimentaron una modificación en su diseño a partir de 1998, la cual se orientó en la dirección de resguardar el componente técnico en el criterio de asignación. Complementariamente, la reforma del Artículo 170 de la Constitución dispuso transferir gradualmente un porcentaje fijo de los recursos del presupuesto del gobierno central, hasta llegar al 10%. Sin embargo, esta misma norma establece que tales transferencias se irían materializando conforme se transfieran las respectivas competencias a los municipios. Más concretamente, los recursos comprometidos por este concepto en la Constitución deben ser motivo de una ley especial, la cual deberá ser promulgada anualmente. Otra importante transferencia a los municipios es la coparticipación en el impuesto a los combustibles, que se aplica según una tabla de valores fijos en moneda nacional por volumen y tipo de combustible. El ministerio de Hacienda debe reajustar estos valores según la inflación cada tres meses. El 25% del impuesto referido es de beneficio municipal, y se asigna según el criterio indicado en el Anexo 9.1. La misma norma que describe el tributo señala que la asignación de los recursos así generados deberá ser decidida mediante modalidad participativa, lo cual supone la constitución de una Junta Vial Cantonal nombrada por el propio Consejo Municipal.

En Nicaragua también se establece como meta que las transferencias lleguen a representar el 10% del presupuesto del gobierno central. La legislación correspondiente fue notablemente impulsada a partir de la Ley 466 de 2003, en la cual se establece que será de beneficio municipal un monto correspondiente a 4% del mencionado presupuesto, debiendo llegar este porcentaje a 10% en 2010. En modificaciones posteriores de esta norma se ha especificado la secuencia de los incrementos anuales hasta llegar a la meta. Junto con la aprobación del presupuesto de 2006, se

dispuso que este porcentaje fuera de 6% ese año, y a partir de 2007 se incrementara en un punto porcentual por año hasta alcanzar la meta de 10% en 2010, siempre y cuando se produjeran las reformas al marco legal vinculadas a las competencias y las transferencias municipales. Cabe mencionar que el porcentaje referido corresponde a los ingresos proyectados del gobierno central, con lo que la magnitud de los recursos efectivamente transferidos puede experimentar alteraciones en función de la diferencia entre lo recaudado *ex-post* y la correspondiente proyección (Zapata, 2006). La distribución secundaria de los recursos –es decir, entre municipios– está establecida en la referida ley, asignándosele un 2,5% del total a la municipalidad de Managua, mientras que el 97,5% restante se distribuye en función de otros indicadores. Se establece un marco muy amplio de condiciones en el uso de estas transferencias. Por ejemplo, el porcentaje que cada municipio puede asignar a gasto corriente es función inversa a sus ingresos propios.

En el caso de El Salvador, las transferencias del gobierno central a los municipios constituyen el Fondo de Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES). Este fondo es distribuido a través del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM) y representa un 7% de los ingresos corrientes del presupuesto general de la Nación. En cuanto al criterio de distribución secundaria de estos fondos, la asignación del FODES responde a factores objetivos inherentes a cada municipio (véase Anexo 9.1). Un aspecto controvertido de la función ejercida por el ISDEM es que este organismo ha operado tradicionalmente como enlace entre la banca privada y los municipios, a fin de permitir a estos últimos acceder al crédito (Letelier S., 2006). Esto ha sido potenciado por la garantía que el propio ISDEM concede a los bancos, al comprometer los recursos del FODES como garantía de los préstamos.

Muy similar es el caso de República Dominicana. De acuerdo con la ley vigente, el gobierno central debe destinar a los municipios un 10% de los recursos fiscales “generados por fuentes de recaudación interna de la Nación”, los cuales se distribuirían en proporción al número de habitantes de cada municipio. Los ayuntamientos deben enviar trimestralmente a la Contraloría General, la Corte de Cuentas y la Liga Municipal Dominicana (LMD) un informe justificando el uso de estos recursos. Un aspecto controvertido sobre el particular es que la misma Ley 166 de 2003 establece que un 5% del 10% antes mencionado será transferido a la LMD, organismo creado en 1938, cuyas funciones son de asesoría técnica, promoción de la cooperación y revisión de cuentas y presupuestos municipales. Esta última función le fue asignada en 1965 en virtud de la ley 637, y usualmente se ha visto como un obstáculo a la autonomía municipal. Este organismo también cumple un papel de aval de la deuda municipal, la cual es respaldada –al igual que en El Salvador– por las propias transferencias a los municipios. El comité ejecutivo de la LMD está constituido por un secretario general y 32 representantes de todos los municipios. La elección del secretario por lo general causa gran expectativa y controversia en la agenda pública dominicana. De acuerdo a la legislación vigente, los recursos asignados a la LMD deben destinarse en un 40% a gastos administrativos, 5% a la creación de reserva y 55% “entre los municipios menos favorecidos”. La Ley no establece con claridad cuál es el criterio de asignación de este último porcentaje, circunstancia que facilita el clientelismo político y desvirtúa la función de este organismo.

En Guatemala, la descentralización adquirió un gran impulso a partir de 1996 con la firma de los acuerdos de paz. La Constitución vigente establece en su Artículo 257 la asignación anual de 10% de los ingresos ordinarios del Estado al sector municipal por concepto del llamado “situado constitucional”. No obstante la claridad en el criterio de distribución primaria de esta transferencia –es decir, del gobierno central a los municipios–, la clasificación contable del sector público en Guatemala no contempla la categoría de “ingresos ordinarios”, motivo por el cual la norma en cuestión ha requerido interpretaciones en su implementación (CIEN, 2001). La distribución secundaria se realiza con base en varios criterios que se señalan en el Anexo 9.1. En cuanto a las condiciones generales de asignación, estas incluyen el requerimiento de usar el 90% en proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios de beneficio público. El canal administrativo que asigna los fondos es el Instituto de Fomento Municipal (IFOM), el cual solicita al Instituto Nacional de Estadísticas, y a las propias municipalidades, la información necesaria a fin de generar los coeficientes de distribución relevantes para cada municipalidad, siendo la Contraloría el organismo que finalmente realiza las transferencias. Al margen del Impuesto Único sobre los Bienes Inmuebles –cuya recaudación es esencialmente de beneficio municipal– los recursos generados por algunos otros tributos son transferidos parcialmente a los municipios. Este es el caso del impuesto sobre el petróleo y sus derivados, del cual se asigna un monto fijo por cada galón de gasolina superior o regular. Con respecto al Impuesto de Circulación de Vehículos, se distinguen cuatro casos según el tipo de vehículo, entre los cuales el aporte al sector municipal fluctúa entre 20% y 50% de lo recaudado. Finalmente, el 12,5% del producido del Impuesto al Valor Agregado es de beneficio municipal.

De acuerdo con el Decreto 127 de 2000, los municipios de Honduras son acreedores del 5% de los ingresos tributarios del presupuesto general de ingresos y egresos de la República. La excepción a esta norma son los municipios que reciben rentas de los puertos, beneficio que las exime de las referidas transferencias y hace que, en la práctica, el monto realmente transferido por este concepto al sistema municipal sea inferior al 5% mencionado. La distribución secundaria de estos recursos exige que un 40% se asigne por partes iguales a todos los municipios beneficiarios y el 60% restante en proporción al número de habitantes (Gómez y Geffner, 2005). En cuanto a la condicionalidad en el uso de las transferencias recibidas, se contempla una mayor holgura en gastos administrativos y operativos en beneficio de las municipalidades más pequeñas, lo cual debe entenderse como un reconocimiento a la menor capacidad de dichos municipios para generar ingresos propios.

## Los ingresos municipales autónomos

Los ingresos propios municipales en Centroamérica se caracterizan por ser relativamente pequeños en relación con lo recaudado por el gobierno general. En promedio, los ingresos municipales totales alcanzaban un 1,4% del PIB a comienzos de la presente década (Perazzo, 2002), cifra que ha ido aumentando en los últimos años. Dado que no se han registrado

cambios significativos en los ingresos propios de los municipios, esa tendencia se atribuye al crecimiento sostenido de las transferencias desde el gobierno central.

Aunque desde el punto de vista normativo, los niveles locales de gobierno deberían privilegiar el cobro de tributos de base inmóvil –siendo el impuesto a los bienes inmuebles el impuesto más recomendado en esta categoría– la realidad centroamericana contradice este principio general. En primer lugar, se observa la ausencia de impuesto territorial en Panamá y El Salvador (cuadro 9.3), y su baja importancia relativa en el conjunto de países (18,9%). Por el contrario, el impuesto a la actividad económica es el tributo de mayor importancia a nivel local, alcanzando un promedio de 69,6 % del total de los impuestos de beneficio municipal. Adicionalmente, se observa un bajo grado de coordinación entre la estructura tributaria nacional y la local, a lo cual se suma una legislación que, en algunos casos, concede un importante grado de discrecionalidad a las autoridades en la aplicación de los tributos. En general, los regímenes tributarios locales son complejos, y admiten múltiples exoneraciones que pueden ser aplicadas por los propios municipios. La situación descrita tiene raíces tanto en factores históricos, como en la mayor dificultad administrativa de implementar el impuesto a la propiedad, y en el hecho de que los catastros territoriales son relativamente costosos de levantar y deben ser actualizados cada cierto tiempo.

**Cuadro 9.3. Estructura de los impuestos municipales, circa 2000**

|                    | Actividad económica | Propiedad inmueble | Vehículos automotores | Obras y construcciones | Otros | Total |
|--------------------|---------------------|--------------------|-----------------------|------------------------|-------|-------|
| <b>Costa Rica</b>  | 64,9                | 27,8               | --                    | --                     | 7,3   | 100,0 |
| <b>El Salvador</b> | 100,0               | --                 | --                    | --                     | --    | 100,0 |
| <b>Guatemala</b>   | 35,2                | 64,8               | --                    | --                     | --    | 100,0 |
| <b>Honduras</b>    | 66,0                | 21,3               | --                    | --                     | 12,8  | 100,0 |
| <b>Nicaragua</b>   | 83,1                | 12,8               | 3,4                   | 0,5                    | 0,2   | 100,0 |
| <b>Panamá</b>      | 61,8                | --                 | 27,2                  | 10,8                   | 0,1   | 100,0 |

Fuente: Perazzo (2002).

Un rasgo distintivo del impuesto a la actividad económica en la región es que las tasas aplicadas por este concepto suelen ser diferentes según la actividad específica de la cual se trate, lo cual genera distorsiones que potencialmente pueden dar lugar a severas pérdidas de eficiencia en la asignación de recursos productivos. Eguino (2002) identifica cuatro categorías diferentes de este tributo en Honduras y Nicaragua, tres en Guatemala, dos en Panamá y Costa Rica, y una en El Salvador.

Los tributos sobre la actividad económica en Honduras son la expresión extrema de este panorama general. Así, existen a nivel municipal hasta cinco impuestos distintos según la actividad: sobre la industria y el comercio, sólo sobre la industria,<sup>3</sup> sobre el ingreso de las personas, sobre la extracción de recursos naturales y sobre las actividades pecuarias.

<sup>3</sup> Se aplica según una escala acumulativa que distingue cinco tramos en los niveles de ventas.

En Guatemala, los arbitrios sobre la actividad económica y la extracción de productos eran fijados por el propio Consejo Municipal, antes de la última modificación de la Constitución política realizada en 1993 (Pereira, 2002). Actualmente, las actividades económicas no sólo pagan una suma fija, la cual pierde valor real con la inflación, sino que su diseño sigue siendo ajeno a consideraciones técnicas de eficiencia económica.

De otro lado, si bien en El Salvador se consigna un impuesto general a los activos, tras este concepto subyace un conjunto complejo de tributos de dudosa incidencia sobre la eficiencia asignativa. El principal es un impuesto que registra alícuotas diferentes para la industria y para el comercio, las cuales coexisten con 16 rangos específicos para las actividades financieras. Tanto la base como la tasa son definidas por el municipio con base en siete factores vinculados a las características de las empresas y a su balance financiero (Zapata, 2002).

En síntesis, la proliferación de tasas diferentes, exenciones tributarias diversas, junto con el énfasis en el impuesto a la actividad económica en desmedro del impuesto a la propiedad, tienen sin duda un efecto perverso sobre la eficiencia asignativa, la cual se ve afectada en dos ámbitos muy claros. El primero es que los impuestos al ingreso –tanto sobre las empresas como sobre las personas– deberían ser cobrados por el gobierno central, en razón no sólo de las economías de escala resultantes de un cobro más centralizado, sino también por el peligro de generar guerras fiscales entre jurisdicciones. El segundo es que la asignación de recursos resultante del diseño tributario vigente no parece estar basada en consideraciones técnicas sólidas.

## La eficiencia del gasto municipal

### *Definición de una asignación eficiente de competencias*

El análisis del diseño de las legislaciones y de la correspondiente fortaleza institucional, permitiría construir una medida de la eficiencia del gasto municipal. Esto supone examinar la pertinencia y la precisión con que están definidas las funciones municipales, y los procedimientos técnicos establecidos en el proceso de asignación presupuestaria. En tal sentido, en esta sección se aplicarán dos criterios de evaluación. El primero examina la precisión con que las funciones municipales están definidas en la legislación (véase Anexo 9.2). La premisa es que una mayor precisión inducirá un mayor grado de rendición de cuentas de los gobiernos locales frente a los electores. Esta mayor rendición de cuentas, a su vez, estará asociada a una mayor eficiencia en el gasto municipal.

Un segundo criterio que permite explorar la eficiencia del gasto municipal es la medida en que los gobiernos locales tienen participación en las esferas donde, de acuerdo con la teoría y la evidencia internacional, su concurso sería deseable, como son la educación y la salud. Sin embargo, para que este criterio sea válido, es preciso tener en cuenta si los municipios disponen de los recursos financieros, humanos e institucionales necesarios para atender estas

tareas. Como sólo se dispone de información objetiva acerca de las competencias municipales en los sectores mencionados, se considerará que mientras mayores sean estas, mayor tenderá a ser la eficiencia de sus erogaciones.

### *Las competencias municipales*

El cuadro 9.4 clasifica en cinco categorías las funciones municipales: i) las funciones muy acotadas, ya sea por la precisión de su mandato, o por la delimitación de competencias del municipio en torno a ellas; ii) funciones de fomento o difusión, en las cuales el municipio no es responsable exclusivo, pudiendo esta instancia de gobierno participar si así lo estima pertinente; iii) competencias que suponen la colaboración o contribución de los municipios en determinadas actividades junto con otras entidades; iv) funciones de fiscalización, coordinación, regulación y control de metas y procedimientos y v) las restantes funciones, entre las que se encuentran las disposiciones generales del tipo “todas las demás funciones que establezca la ley”.

El número de funciones en la categoría i), respecto del total, será denominado índice de rendición de cuentas 1 (IRC1). La suma de las competencias agrupadas en las categorías ii) y iii), respecto del total, dará lugar al índice de rendición de cuentas 2 (IRC2). Una legislación que promueva la rendición de cuentas de los municipios –y, a través de esto, que favorezca la eficiencia del gasto municipal– debería exhibir un alto IRC1 y un bajo IRC2.

**Cuadro 9.4. Competencias municipales, 2006**

| Categoría/<br>Índice | Especificidad<br>de las competencias <sup>a</sup> |    |    |    |    | Grado de rendición<br>de cuentas |                   | Competencias en<br>educación y salud |                   | IDF <sup>*f</sup> |
|----------------------|---|----|----|----|----|----------------------------------|-------------------|--------------------------------------|-------------------|-------------------|
|                      | 1   | 2  | 3  | 4  | 5  | IRC1 <sup>b</sup>                | IRC2 <sup>c</sup> | ICME <sup>d</sup>                    | ICMS <sup>e</sup> |                   |
| <b>Costa Rica</b>    | --  | -- | -- | -- | -- | 0,00                             | 1,00              | 0                                    | 0                 | 0,0               |
| <b>El Salvador</b>   | 6   | 8  | 29 | 29 | 3  | 0,20                             | 0,30              | 1                                    | 2                 | 1,1               |
| <b>Guatemala</b>     | 11  | 2  | 15 | 15 | 1  | 0,73                             | 0,13              | 3                                    | 2                 | 7,1               |
| <b>Honduras</b>      | 5   | 4  | 21 | 21 | 3  | 0,20                             | 0,44              | 0                                    | 0                 | 2,5               |
| <b>Nicaragua</b>     | 22  | 7  | 24 | 24 | 1  | 0,63                             | 0,20              | 0                                    | 3                 | 5,7               |
| <b>Panamá</b>        | 0   | 4  | 20 | 20 | 2  | 0,00                             | 0,75              | 2                                    | 2                 | 0,0               |
| <b>R. Dominicana</b> | 58  | 2  | 0  | 0  | 1  | 0,92                             | 0,03              | 2                                    | 2                 | 1,7               |

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

<sup>a</sup> La categoría 1 corresponde a competencias exclusivas y/o específicas, la categoría 2 a competencias de fomento y difusión, la categoría 3 a competencias de colaboración y contribución, la categoría 4 a competencias de fiscalización y coordinación, y la categoría 5 a otras competencias.

<sup>b</sup> Número de competencias tipo 1 como porcentaje del total de competencias municipales.

<sup>c</sup> Número de competencias tipo 2 como porcentaje del total de competencias municipales.

<sup>d</sup> Índice de competencias municipales en educación (número de competencias).

<sup>e</sup> Índice de competencias municipales en salud (número de competencias).

<sup>f</sup> IDF multiplicado por IRC1.

En educación y salud, los índices de competencias municipales (ICME e ICMS) son contruidos como el número de competencias municipales en cada área. Como se observa,

Costa Rica y Honduras no registran ninguna competencia de los municipios en estos sectores. En el otro extremo, Guatemala presenta el mayor número de competencias municipales en educación y salud (3 y 2, respectivamente), seguido por República Dominicana y Panamá, que registran dos competencias en cada una de estas áreas. En cualquier caso, es claro que en ninguno de los países centroamericanos se otorga demasiado protagonismo a los municipios en la provisión de estos servicios, lo cual debilita la eficiencia del gasto municipal. Pese a esto, es previsible que en el futuro esta situación sea revertida, habida cuenta de las tendencias y demandas crecientes por una mayor descentralización observadas en todos los países. Sin embargo, como ya se mencionó, para que la mayor participación municipal en educación y salud conlleve una mejora en la eficiencia de su gasto, este proceso debe estar acompañado por el consiguiente fortalecimiento en sus capacidades financieras, institucionales y humanas.

Finalmente, el cuadro 9.4 muestra un índice corregido del IDF, denominado IDF\*. Este se calcula como el IDF del cuadro 9.1, multiplicado por el correspondiente IRC1 del cuadro 9.4, y se interpreta como la proporción del gasto subnacional (IDF) potencialmente ejecutado en el marco de las competencias que componen el IRC1. Esto implica suponer que la medida real de DF es aquella definida en torno a las funciones municipales más claramente definidas, y respecto de las cuales hay verdadera rendición de cuentas del municipio frente a la comunidad. Como se observa, todos los países referidos exhiben un menor IDF\* en comparación al IDF (cuadro 9.1), siendo especialmente notables los casos de Costa Rica y Panamá, que registran IDF\* iguales a cero, en razón de la ausencia total de compromisos específicos de los municipios en la esfera local de gobierno.

En el caso de Costa Rica, si bien el Artículo 170 de la Constitución política representó un avance hacia un mayor grado de autonomía municipal, dejó pendiente la redacción y promulgación de una ley especial que definiera con precisión el alcance de las competencias municipales. Pese a que el código vigente a partir de 1998 asigna con razonable claridad las competencias administrativas del Consejo Municipal, no se definen las funciones de gobierno a nivel municipal. La Constitución se limita a señalar que los gobiernos municipales “son responsables por la administración de los intereses y servicios locales de cada cantón”. No obstante este vacío legal, los municipios continúan ejecutando las funciones definidas en el código anterior (véase Anexo 9.2), las cuales incluyen servicios urbanos, manutención de calles y regulación de la económica local. Sin embargo, la ausencia de normas específicas sobre el particular, dificultan la asignación de valores a los índices definidos en el cuadro 9.4.<sup>4</sup>

En este contexto, Costa Rica aparece como particularmente centralista entre los países bajo análisis, hecho que se ve reforzado por la creación durante los años cincuenta y sesenta de un número importante de instituciones autónomas,<sup>5</sup> las cuales han sido un medio efectivo para profundizar la desconcentración de funciones específicas del Estado. Si bien estas poseen autonomía administrativa

<sup>4</sup> Por esta razón se le asignó el valor de 0 al IRC1, y de 1 al IRC2.

<sup>5</sup> Título XIV de la Constitución.

y patrimonio propio, sus autoridades son nombradas por el gobierno central y sus funciones tienen alcance nacional. Como se mencionó en otra sección, la Constitución define que estas instituciones abarcan áreas tales como bancos e instituciones aseguradoras del Estado. Asimismo, la Asamblea Legislativa tiene la potestad de crear nuevos organismos de este tipo.

La debilidad jerárquica de los municipios en Costa Rica puede ilustrarse mediante el examen de algunas normas concretas que reducen explícitamente su autonomía. Por ejemplo, el Artículo 173 de la propia Constitución consagra la posibilidad de que los acuerdos alcanzados por el Consejo Municipal sean “vetados” o “recurridos” por terceros.

En virtud de la relativa debilidad y escasa precisión de la legislación municipal de Costa Rica, la Asamblea Legislativa elaboró el Proyecto de Ley 16003, el cual define ocho competencias municipales propias y siete funciones compartidas con el gobierno central (Aguilar, 2006). Un aspecto innovador de esta propuesta, es que considera cuatro principios básicos de aplicación de la norma. El primero es que el proceso de descentralización descrito debe ser gradual y progresivo. En segundo lugar, que debe ser selectivo y proporcional, entendiéndose por esto el requerimiento de que los municipios deben ser evaluados en sus capacidades antes de que la transferencia de responsabilidades se concrete. Tercero, que la delegación de funciones debe hacerse en conjunto con los recursos necesarios para tal efecto. Finalmente, que este proceso debe evaluarse y concertarse entre las autoridades locales y la autoridad central, pudiendo haber una delegación total o parcial de funciones según sea el caso. De lo anterior se sigue que cada transferencia de competencias será materia de una ley específica, no habiendo, por lo tanto, una política homogénea de delegación de funciones a todos los municipios por igual. No obstante, los municipios continúan ejerciendo las funciones definidas en el Código Civil vigente hasta 1998.

En Honduras, la Ley de Municipalidades vigente fue creada en 1990. En esta se definen las competencias de este nivel de gobierno, así como otros aspectos que pueden identificarse como funciones municipales que están separadas entre “atribuciones” (Artículo 13) y “objetivos” (Artículo 14) del municipio. Mientras las llamadas atribuciones suman un total de 18, los objetivos son sólo ocho. En esta ley no se menciona nada sobre el papel del municipio en la educación, sin perjuicio de la referencia al bienestar local como un fin que engloba diversas metas no señaladas explícitamente. En cuanto a la salud, al igual que en otros códigos municipales de los países analizados, la ley se limita a concederle al municipio un papel de coordinador en las tareas necesarias para preservar la higiene ambiental. Entre las atribuciones más genéricamente definidas, se destaca –al igual que en otros países– la promoción de la industria, el comercio y el turismo. En cuanto a los llamados objetivos del municipio, estos son deliberadamente amplios, concediéndole un compromiso global con el bienestar de la población de su jurisdicción y su medio ambiente.

En el extremo opuesto se encuentra la legislación sobre competencias municipales en República Dominicana. La norma legal vigente es del año 1952,<sup>6</sup> y en ella se describe exhaustivamente la gama de atribuciones del municipio. Se definen 63 funciones, de las cuales 28 están referidas a

<sup>6</sup>Ley 3455 sobre Organización Municipal.



diversos ámbitos del desarrollo urbano municipal, y cubren aspectos tales como la regulación sobre el tipo de construcción legalmente permitida, las condiciones en que deben realizarse, las funciones relativas a construcción y mantenimiento de aceras y calles, el establecimiento de límites urbanos, entre otras. La misma ley especifica más de una función específica en prácticamente todos los restantes ámbitos en que tradicionalmente intervienen los municipios, los que abarcan aspectos tan diversos como prevención de incendios, alumbrado público, regulación y construcción de líneas telefónicas, alcantarillado, cañerías subterráneas y agua potable, mataderos y mercados, cementerios, transporte y circulación de vehículos, abastecimiento y servicios básicos de la población, registro y catastro de bienes inmuebles, y otros más generales.

Si bien la legislación referida señala también que el municipio debe “...crear, sostener y administrar *cuando lo estime necesario y útil*, escuelas y otros planteles de enseñanza, museos, parques, parques, zoológicos...”, este aspecto de la norma dista de ser taxativo en asignarle al municipio un papel trascendental con respecto a la educación. También se destaca la ausencia de responsabilidades explícitas del municipio en la esfera de la salud, y la administración y financiamiento de la policía. De lo anterior se sigue que, si bien República Dominicana presenta un cuadro de gran precisión en la asignación de competencias municipales, el código respectivo contiene poca diversidad de funciones, observándose muchas disposiciones específicas que abordan un área de competencias comunes. En educación, por ejemplo, la Ley 66 de 1997 establece que la educación (primaria y secundaria) estará inserta en una estrategia progresiva y gradual de descentralización. Sin embargo, en cada región del país hay una junta de educación y cultura, la cual opera como órgano ejecutivo del gobierno central. Ella está presidida por un director centralmente designado, e integrada por representantes de organizaciones regionales vinculadas a la educación y la cultura. Los municipios de la región expresan sus intereses a través de su representante en la Liga Municipal Dominicana. Una composición muy similar tienen los distritos de educación y cultura, los cuales ejecutan diversas funciones de planificación y supervisión a nivel local. Pueden estar conformados por uno o varios municipios, y deben integrar a un representante de cada uno de ellos como miembro del Consejo. En consecuencia, a pesar del propósito expreso de la ley en su estrategia de descentralización, los municipios participan sólo en forma indirecta en la gestión educacional.

En Guatemala, la versión vigente del Código Municipal distingue entre competencias propias y delegadas de los municipios. Las primeras suman un total de 15, entre las cuales se encuentran las relacionadas con la salud preventiva y la educación. Sin embargo, estas competencias deben ejercerse en forma compartida con el respectivo ministerio, por medio de la suscripción de convenios. Igualmente genéricas son las funciones indicadas como de promoción, entre las que se incluye la gestión de parques y recursos naturales.

La falta de precisión en la asignación de competencias se observa en la función de prestación del servicio de policía local, respecto del cual el Artículo 79 del Código establece que, si el municipio lo estima pertinente, puede en efecto organizar su propio cuerpo de policía local, el cual estaría bajo las órdenes del alcalde. Asimismo, la norma indica expresamente en

su Artículo 70 el alcance de las llamadas competencias delegadas, las cuales serán ejercidas por el municipio por “delegación en los términos establecidos por la ley, los convenios correspondientes y en función de la capacidad de gestión municipal”. En la esfera particular de la educación y la salud, el concepto de descentralización se encuentra también presente en la Ley del Organismo Ejecutivo (Ley 114/97), el cual es oficialmente responsable del proceso de descentralización. Según esta norma, este organismo debe promover la autogestión educativa y la descentralización, administrar en forma descentralizada y subsidiaria los servicios de apoyo a la educación y el sistema de becas. Otro tanto sucede en el área de la salud, en la cual la ley referida indica que el organismo ejecutivo debe administrar en forma descentralizada el sistema de capacitación, promoción, prevención, rehabilitación y recuperación de la salud.

De otro lado, la normativa vigente en Panamá concede al municipio un papel esencialmente administrativo. El Código Municipal, en su Artículo 17, hace referencia a las competencias exclusivas del Consejo Municipal. La sola mención de este organismo como unidad responsable refrenda la débil situación del municipio como unidad de gobierno. Las funciones referidas en ese Artículo son básicamente administrativas, y guardan relación con la aplicación y elaboración de reglamentos, creación de empresas mixtas con el sector privado, y otras similares. Las funciones propias del gobierno municipal son 12, y están definidas en el Artículo 18 del mismo Código. Ninguna de esas funciones establece competencias claras para el municipio. Cuatro de ellas hacen referencia a fomentar o difundir, y otras cinco le asignan al municipio la tarea de colaborar, contribuir o cooperar en actividades bastante genéricas. No hay en este Código ninguna función expresamente orientada a la educación o a la salud. Sólo se menciona la labor de colaboración que el municipio tendría en la manutención de escuelas y otros establecimientos vinculados a la cultura. Las restantes funciones son aún más vagas e imprecisas. La Constitución establece que el Estado complementará la gestión municipal en casos de epidemia, grave alteración del orden público, u otros motivos de interés general.

Al menos desde el punto de vista formal, la definición de competencias municipales y la jerarquía asignada a este nivel de gobierno en la Constitución de Nicaragua, lo ubican como el país con el marco institucional más claro y definido de la región. La autonomía municipal fue refrendada en la reforma constitucional de 1995 y la posterior promulgación del nuevo Código Municipal en 1997, el cual avanzó en la dirección de acotar y precisar las competencias municipales. Dicho Código contempla 13 funciones generales, las cuales se encuentran detalladas en 35 acápite específicos. De estos últimos, un 20% puede clasificarse como funciones de fomento o colaboración, mientras que otro 20% está muy acotado en torno al municipio. No obstante el mejor diseño de la normativa vigente, los municipios no poseen competencias en la esfera educacional. Sólo se mencionan diversas manifestaciones de la cultura, en las cuales el municipio debe impulsar y fomentar ciertas actividades. El papel del municipio en materia de salud sólo aparece mencionado en su dimensión sanitaria, y marginalmente como coordinador de la construcción y mantenimiento de puestos de salud urbana y rural.

Finalmente, el Código Municipal de El Salvador, creado en 1986, experimentó reformas en 1999 (FUNDAUNGO, 2000) y en 2005. De las 30 funciones vigentes, hay nueve que son claramente compartidas con el gobierno central, y sólo seis (20% del total) se pueden clasificar como exclusivas. Las funciones compartidas incluyen áreas tan generales como salud, educación, desarrollo comercial e industrial, y el impulso al turismo, las artes y la ciencia. Otras se relacionan con la regulación y la fiscalización de recursos naturales, y con la conciencia cívica y democrática de la población. Otra función compartida muy general es la de planificación, ejecución y mantenimiento de servicios básicos que beneficien al municipio, y aquella que asigna como función lo propio de la vida local o que le atribuyen otras leyes. Atendiendo a su gran generalidad, y en algunos casos a la carencia de un ámbito funcional claro, estas nueve funciones compartidas –y muy en particular las últimas dos mencionadas– son una potencial fuente de conflicto entre niveles de gobierno, a la vez que reducen sustancialmente el grado de rendición de cuentas exigible a la autoridad local.

Asimismo, entre las funciones clasificadas como de fiscalización, coordinación y regulación, cabe destacar aquella vinculada con la regulación del transporte de pasajeros. Siendo esta una actividad típicamente generadora de externalidades –dado los evidentes efectos sobre otros municipios– parece pertinente radicar su ejecución en un nivel más alto de gobierno. Si bien esta facultad del municipio debe ser interpretada en conjunto con las disposiciones sobre la materia definidas por la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, según la cual el municipio no tiene atribuciones sobre temas relativos a nuevas líneas y rutas –sino sólo en materias vinculadas a terminales y lugares ocupados por vehículos de transporte colectivo– se debe señalar que su inserción en el Código Municipal es vaga y susceptible de interpretaciones (FUNDAUNGO, 2000). En cuanto al área de salud, a pesar de que aparece de manera explícita en el marco de las actividades de promoción municipal, no se indica el nivel sobre el cual el municipio tiene ingerencia. En educación, los municipios en El Salvador sólo tienen una función de promoción, lo cual es una vez más vago e impreciso. Adicionalmente, queda abierta la participación real de los municipios en el financiamiento de la Red Nacional de Salud, y el verdadero alcance del nivel local en temas tales como saneamiento de aguas, prevención de plagas, y atención de urgencia, entre otras. De este modo, la vaga definición de competencias en estos y otros ámbitos permite anticipar que el esfuerzo del gobierno general en la ejecución de dichas funciones será inevitablemente subóptimo respecto del interés colectivo.

### ***Consistencia institucional y eficiencia municipal***

Un análisis gráfico de los indicadores de eficiencia en conjunto con factores de contexto inherentes a cada país, puede arrojar luces acerca de la coherencia institucional de los países analizados. El tamaño de los círculos sombreados en los gráficos 9.3 a 9.5 es proporcional al valor del IDF\* del país correspondiente (cuadro 9.4). En aquellos países donde el nivel local no posee competencias ni en salud ni en educación (Costa Rica y Honduras), el círculo respectivo no aparece sombreado.

En el gráfico 9.6, el tamaño de los cuadrados sombreados asociados a cada país depende positivamente del grado de precisión con que se establecen las competencias en salud y en educación en el respectivo Código Municipal. Nuevamente, en los casos de Costa Rica y Honduras, los cuadrados correspondientes no aparecen sombreados debido a la razón antes mencionada.

Bajo la premisa de que tanto el ingreso por habitante (INB per cápita) como la densidad poblacional (DPOB) afectan positivamente el nivel óptimo de DF, en el gráfico 9.3 los países con mayor IDF\* deberían aparecer más alejados del origen, y a una distancia aproximadamente equivalente de los ejes (cerca de la recta de 45 grados). Como se observa, Costa Rica, Panamá y El Salvador contradicen esta predicción: mientras que los dos primeros países registran un ingreso por habitante compatible con un mayor grado de descentralización, El Salvador exhibe una densidad poblacional demasiado elevada con relación a su descentralización efectiva. En la orilla opuesta, Nicaragua y Guatemala aparecen como los países más descentralizados del grupo, no obstante su bajo ingreso por habitante y su reducida densidad poblacional.

Otro factor que permite evaluar la orientación institucional de los países analizados es la relación entre la proporción del financiamiento municipal explicado por las transferencias del gobierno central (TRANSF), y el grado efectivo de descentralización fiscal (IDF\*), lo cual revela la consistencia entre recursos transferidos y competencias asignadas a los municipios. El gráfico 9.4 muestra la relación entre IDF\* y la participación de las transferencias en los ingresos municipales. Una política coherente en este sentido ubicaría a los países sobre la recta de 45 grados. Como se aprecia, Guatemala y Honduras aparecen como los países con mayor coherencia institucional en la región. Por su parte, República Dominicana y El Salvador muestran excesivas transferencias para su nivel de IDF\*. Sucede lo contrario en Nicaragua, donde estos recursos aparecen como insuficientes para las numerosas competencias que se les ha asignado a los municipios. En los casos de Costa Rica y Panamá, estos países se ubican sobre el eje vertical debido a que registran valores iguales a cero para el IDF\*.

En el gráfico 9.5 se ilustra otro aspecto de esta problemática al comparar las competencias municipales específicas y las genéricas. En este caso, Costa Rica y Panamá se ubican sobre el eje vertical debido a que no se les asignan competencias específicas a los municipios (IRC1 igual a 0), al tiempo que tienen un mandato muy amplio y genérico en la definición de las funciones municipales (alto IRC2). En el otro extremo, Nicaragua, Guatemala y República Dominicana se destacan por registrar escasas funciones generales *vis-à-vis* las competencias municipales específicas.

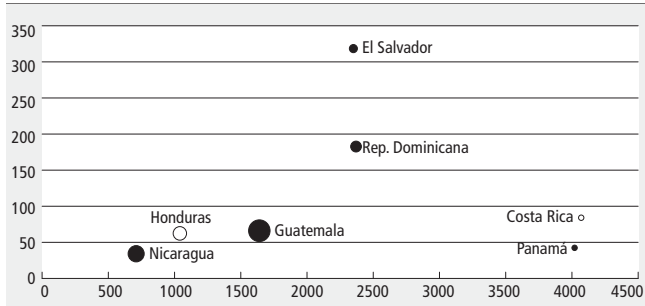
Finalmente, otro aspecto interesante es la coherencia entre el esfuerzo descentralizador –medido mediante la participación de los gobiernos subnacionales en el gasto del gobierno general (IDF)– y el nivel de descentralización efectiva, medida por IDF\*. Mientras menores sean las desviaciones entre IDF e IDF\*, esta coherencia será mayor, de modo que sería deseable que los países se ubicaran sobre la recta de 45 grados en el gráfico 9.6. Como se observa, entre los países que más se alejan de esta situación, se encuentran nuevamente Panamá, Costa Rica y El Salvador, a los cuales se suma en este caso Honduras, país donde los municipios no poseen competencias en las áreas de salud y educación. En contraposición, República Dominicana,

Nicaragua y Guatemala, exhiben menores desviaciones entre los valores de IDF e IDF\*.

En síntesis, a partir de la información que muestran los gráficos 9.3 a 9.6, el país que muestra mayores fortalezas en los distintos aspectos analizados es Guatemala, seguido de Nicaragua y de República Dominicana. En el segundo país, su punto débil se encuentra en las insuficientes transferencias a los municipios para su nivel efectivo de descentralización (gráfico 9.4). En contraposición, República Dominicana observa excesivas transferencias, así como un menor nivel de descentralización efectiva que los otros dos países mencionados. Por su parte, Costa Rica y Panamá presentan las mayores debilidades, esencialmente debido a la ausencia de competencias municipales específicas en su normativa (IRC1 e IDF\* iguales a 0).

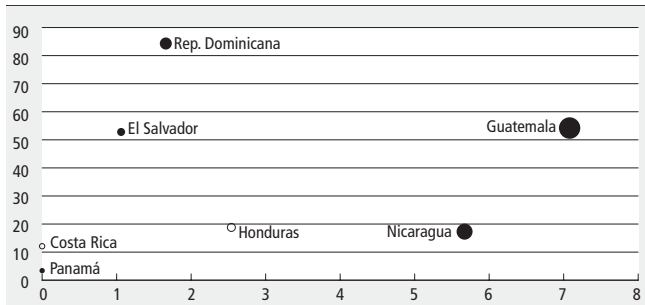
En el caso de Honduras, se observa un nivel de descentralización consistente con su nivel de ingreso por habitante y su densidad poblacional (gráfico 9.3), así como correspondencia entre las transferencias a los municipios y su nivel efectivo de DF (gráfico 9.4). Sin embargo, manifiesta una insuficiente definición de competencias municipales específicas (gráfico 9.5), lo que explica sustanciales desviaciones entre IDF e IDF\* (gráfico 9.6). Adicionalmente, los municipios hondureños carecen de competencias específicas en las áreas de educación y salud.

**Gráfico 9.3. Descentralización fiscal, ingreso por habitante y densidad poblacional (US\$ y habitantes por kilómetro cuadrado)**



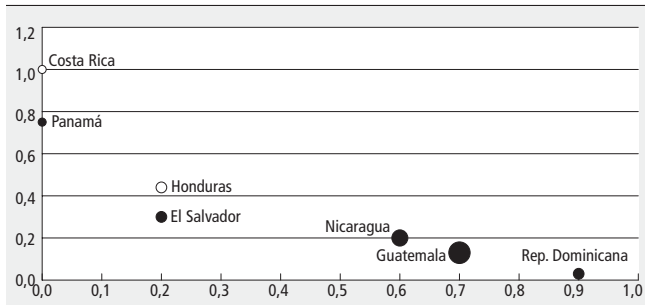
Fuente: Elaboración propia con base en información de los cuadros 9.1 y 9.4.

**Gráfico 9.4. Descentralización fiscal efectiva y transferencias a los municipios (Porcentaje)**



Fuente: Elaboración propia con base en información de los cuadros 9.2 y 9.4.

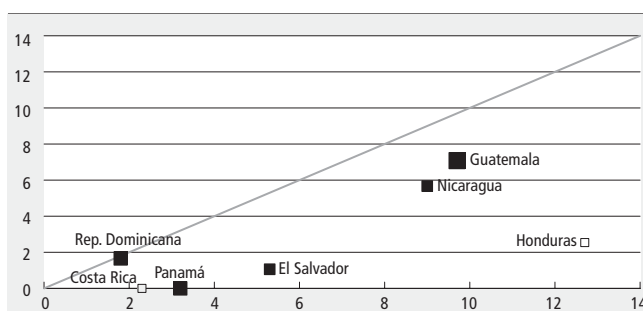
**Gráfico 9.5. Precisión de las competencias municipales (Porcentaje)**



Fuente: Elaboración propia con base en información del cuadro 9.4.

Por último, en El Salvador las transferencias del gobierno central a los municipios parecen excesivas para su nivel de descentralización efectiva (gráfico 9.4), al tiempo que la insuficiente definición de competencias municipales específicas (bajo IRC1) determinan discrepancias importantes entre IDF e IDF\*, como ocurre en Honduras (gráfico 9.6).

**Gráfico 9.6. Descentralización fiscal observada y efectiva (Porcentaje)**



Fuente: Elaboración propia con base en información de los cuadros 9.1 y 9.4.

## Participación ciudadana

En la legislación centroamericana sobre la materia se observa un esfuerzo importante por incorporar en el diseño de las políticas públicas –en especial en aquellas implementadas a nivel municipal– un componente explícitamente participativo. Varios países de la región han promulgado leyes especiales para tal efecto, o han introducido en la propia normativa municipal la figura de instancias de participación ciudadana. Al menos en su concepción legal, estas instancias pretenden responder a las aspiraciones locales. Sin embargo, este fenómeno es relativamente reciente, y ha sido estimulado por la firma de acuerdos de paz en los países que vieron terminar sus conflictos armados internos en años recientes (Guatemala, El Salvador y Nicaragua).

En el caso de Costa Rica, los alcaldes se eligen democráticamente sólo desde el año 2002. Por su parte, los ciudadanos cuentan con tres mecanismos de participación local, establecidos en el Código Municipal: en primer lugar, existen las consultas populares, que son el cabildo, el plebiscito y el referéndum. El primero tiene naturaleza consultiva, y puede ser convocado por el Consejo Municipal en la forma de una asamblea de vecinos que hacen saber sus demandas e inquietudes sobre un tema específico. Por su parte, el plebiscito posee carácter resolutivo, pudiendo ser convocado por el alcalde para resolver problemas comunitarios puntuales. Por último, el referéndum representa una consulta realizada a los vecinos y ratificada por el Consejo Municipal. El segundo mecanismo de participación ciudadana son las audiencias públicas, que contemplan la participación de los vecinos en audiencias específicas, comisiones de trabajo y sesiones del consejo. El tercer mecanismo son los consejos de distrito, que son órganos de colaboración y vigilancia de la actividad municipal en el respectivo distrito.

En 2003, se aprobó en Nicaragua la Ley de Participación Ciudadana, en virtud de la cual se institucionalizan los comités de desarrollo municipal. Si bien estas instancias se definen como consultivas, permiten a las comunidades locales expresarse sobre prácticamente todos

los ámbitos pertinentes de la gestión municipal. Ello incluye tanto aspectos de fiscalización, como también la evaluación y desarrollo de propuestas de la comunidad en materia de infraestructura y cualquier proyecto de beneficio comunitario. La ley establece que el propio plan de desarrollo municipal y el plan de inversión de cada gobierno local deben ser consultados con el comité de desarrollo municipal respectivo antes de ser aprobado. También se encuentra consagrada la figura de asociaciones de pobladores, las cuales están llamadas a informarse acerca de las necesidades, problemas y aspiraciones de pequeños grupos de residentes dentro de cada jurisdicción. Estas se conectan con el municipio a través de un delegado municipal, el cual canaliza las propuestas e inquietudes emanadas en dichas instancias.

En el caso de Honduras, el reglamento de la Ley de Municipalidades de 1990 consagra la figura del Consejo de Desarrollo Municipal (CDM), el cual se constituye en la instancia de participación ciudadana con raíces más profundas en las aspiraciones y necesidades locales. Se trata de un organismo técnico consultivo, integrado por representantes de “las fuerzas vivas de la población”, nombrados por el propio Consejo Municipal. Sus funciones de colaboración incluyen prácticamente todos los ámbitos del desarrollo local, entre los cuales se mencionan explícitamente la evaluación de planes de desarrollo urbano, reordenamiento administrativo, elaboración de presupuestos, asesoramiento en convenios con el gobierno central, y generación de vínculos entre el municipio y la comunidad. En su condición de instancias asesoras, las resoluciones emanadas de estos consejos son remitidas al Consejo Municipal para “su conocimiento y demás fines”. La conformación de los CDM ha sido lenta y progresiva, lo que dio lugar a que, en una primera etapa, sólo algunos municipios lograran constituirlos (Chávez, 2003). Los cabildos abiertos, consagrados en la misma Ley, han tenido una dinámica similar en su implementación y deben convocarse al menos cinco veces al año. No se establece la forma de organización de tales cabildos, por lo cual se observan diversas modalidades de organización en distintos segmentos de la sociedad.

En Panamá, la propia Constitución contempla la existencia de los llamados corregimientos, los cuales se constituyen en el nivel de gobierno más descentralizado del país. Los propios consejos municipales están integrados por representantes de los corregimientos del distrito. La Constitución define también que en cada corregimiento habrá una Junta Comunal, la cual está abocada al desarrollo de la comunidad y la solución de sus problemas. Dicha junta estará presidida por el corregidor, y a ella se integrarán representantes de la comunidad elegidos según una modalidad no definida. En la práctica, los municipios tienen un papel esencialmente administrativo, puesto que incluso el Consejo Provincial, nivel intermedio entre el Poder Ejecutivo y el municipio, está integrado por los representantes de los propios corregimientos de la provincia, los cuales son los únicos que poseen voz y voto.

En Guatemala se observa con mucha nitidez la vinculación entre los acuerdos de paz de 1996 y el compromiso de profundizar la democracia a través de la descentralización. Ello se manifiesta en la promulgación de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en 2002, la cual define el Sistema de Consejos de Desarrollo, instrumento llamado a constituirse

en un medio de “participación y representación de los pueblos mayas, xinca y garifuna, y de la población no indígena”. Su función general se orienta hacia la ejecución de políticas, planes y programas de gobierno, y se contempla un consejo por cada uno de los niveles de gobierno en un espectro que cubre desde el consejo nacional hasta los consejos comunitarios. Su composición debe dar cabida a todos los grupos organizados representantes de etnias, agrupaciones campesinas, industriales, comerciales y de trabajadores en general. El propio texto de la norma refrenda el compromiso con la descentralización, al establecer como una de las funciones de todos los consejos –con excepción del nivel comunal– la de promoverla. Adicionalmente le concede la mayor jerarquía al Concejo Comunal, el cual está integrado directamente por los miembros de la comunidad y por un organismo de coordinación, siendo el nivel más descentralizado en la escala de participación.

Las instancias de participación comunal en El Salvador fueron revisadas en la última modificación al Código Municipal en 2005. La normativa vigente establece nueve canales de participación local, quedando expresamente establecido que las materias tratadas en el Consejo Municipal (CM) pueden ser objeto de una consulta popular, si esta es solicitada por al menos 10% de los residentes del municipio. Si la participación en tales consultas alcanza por lo menos al 35% de los vecinos, el CM debe acatar la voluntad de la mayoría de residentes expresada en las urnas. Otra instancia digna de ser mencionada son las asociaciones comunales, las cuales tienen personalidad jurídica, pueden ser conformadas con un quórum mínimo de 25 miembros de la comunidad, y están llamadas a participar en la discusión de todos los temas económicos y sociales de interés colectivo. Finalmente, vale la pena reiterar el papel asignado a la participación ciudadana como elemento facilitador de la rendición de cuentas sobre la gestión del gobierno municipal, elemento que también fue incorporado en la última modificación del Código Municipal.

Finalmente, la Ley de Organización Municipal de República Dominicana reconoce al distrito municipal como la organización de base más cercana a los intereses locales. Cada municipio puede contar con uno o más distritos municipales, cada uno de los cuales tendrá una Junta Municipal presidida por un jefe de distrito. Las decisiones de los distritos municipales no pueden oponerse a los acuerdos adoptados por los municipios (ayuntamientos).

Es importante mencionar la experiencia de presupuestos participativos en algunos países de la región. Tal vez el caso más documentado en la región sea el de San Salvador, ciudad en la cual el Consejo Municipal acordó promover a partir de 2001 el uso del presupuesto participativo, el cual fue implementado con amplia participación ciudadana. Otras experiencias interesantes se observan en Nicaragua y Guatemala, países en los cuales la participación ciudadana a través de organizaciones de base ha sido un ingrediente muy significativo en la legislación municipal promulgada recientemente. Finalmente, cabe mencionar el proceso observado en algunos municipios de la zona central de República Dominicana entre agosto y noviembre de 2003. Esta experiencia se focalizó en la priorización de inversiones locales, cuya ejecución fue aprobada en el marco de un proceso articulado de participación comunitaria (García, 2003).



Si bien la evaluación formal de la implementación de los presupuestos participativos a nivel municipal de la región es aún escasa y poco sistemática, la experiencia de Guatemala ha sido en general considerada como poco exitosa, dada la carencia de una adecuada representatividad en los consejos de desarrollo local, instancia llamada a capturar los intereses locales. Muchos municipios aún carecen de tales consejos, y en los casos en que realmente existen, sus integrantes suelen no representar fielmente los intereses de la comunidad. Un diagnóstico semejante ha sido documentado en la experiencia de Nicaragua, respecto de la cual se ha vuelto a poner en tela de juicio la representación de las comunidades de base, y el carácter caótico e improductivo de los cabildos y asambleas locales (Ortega, 2003). Cabe observar que el uso efectivo de este instrumento en beneficio de la comunidad exige condiciones de capital social, competencia profesional de los funcionarios municipales, tamaño adecuado de los municipios, dotación adecuada de recursos, plataforma legal y descentralización política, que no siempre se encuentran a nivel local (Goldfrank, 2006).

## Los fondos de inversión social

Los sistemas nacionales de inversión pública (SNIP) usualmente contienen definiciones acerca de sus objetivos, en función de los cuales se orienta dicha inversión. En el caso de los países centroamericanos, estos sistemas están gobernados ya sea por propósitos globales de desarrollo –como en los casos de Costa Rica y El Salvador– o bien por metas más precisas definidas en la normativa. Más allá de los criterios redistributivos que pudieran perseguir algunos proyectos de inversión, lo cierto es que existe un amplio consenso acerca de que todos los proyectos efectivamente implementados deben cumplir con ciertos requisitos en términos de su rentabilidad social. De allí la vital importancia de los procesos de evaluación social de proyectos que desarrollen los SNIP. Mediante esta evaluación, se logra establecer un estándar mínimo objetivo en torno a los beneficios y costos de cada proyecto, concentrando la decisión política sobre la ejecución sólo en el conjunto de proyectos debidamente evaluados que satisfacen los criterios mínimos establecidos.

Inmersos en la problemática general de los SNIP, se encuentran los llamados fondos de inversión social (FIS), los cuales hicieron su aparición en América Latina a comienzos de los años noventa. Ello coincidió con la creciente necesidad de abordar explícitamente el problema de la pobreza, tanto por una creciente toma de conciencia sobre el particular, como por el impacto de las guerras civiles que sufrieron varios países centroamericanos y el efecto de algunos programas de ajuste estructural implementados al comenzar la década de 1990.

De este modo, el rasgo característico de los FIS es su énfasis en la atención a los grupos más vulnerables de la sociedad. En el contexto centroamericano, a veces estos coinciden con comunidades étnicas específicas, las cuales ofrecen una problemática singular en relación con el resto de la población vulnerable. En concreto, los FIS son fondos destinados al financiamiento de pequeños proyectos de inversión de orientación social, cuyos beneficiarios son comunidades pobres. La

implementación de estos proyectos suele involucrar a los municipios, así como a organizaciones no gubernamentales (ONG) o directamente a pequeñas comunidades (OEA, 2002). En algunas ocasiones, estos fondos han sido el mecanismo de respuesta de los gobiernos frente a desastres naturales, tales como el huracán Mitch de 1998 o los terremotos de El Salvador en 2001.

En el caso del Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS), este se define como un organismo destinado a promover el mejoramiento de las condiciones de vida de los grupos sociales marginados en el área rural y urbana. Es interesante señalar que la ley que crea el FHIS expresa que tal objetivo deberá realizarse mediante el uso de instrumentos que promuevan la descentralización, el fortalecimiento local y la corresponsabilidad de los diferentes actores de la sociedad civil. La misma norma señala que el FHIS deberá capacitar técnicamente a las municipalidades en “las funciones y responsabilidades a transferir”, tarea realizada por la Dirección de Fortalecimiento Municipal de este organismo. No obstante la participación municipal en el ciclo de proyectos del FHIS, el alcance del llamado nivel local en la implementación de algunos programas, incluye también a organizaciones comunitarias, ONG, e incluso la Iglesia. Existen varios proyectos en operación. Por ejemplo, el Programa Nuestras Raíces se orienta a la construcción de caminos de acceso en beneficio de comunidades étnicas específicas, cuya conformación suele coincidir con el propio municipio. El mismo programa también asigna recursos a empresas e infraestructura comunitaria (desagües, dengue), y al financiamiento de las cajas rurales y municipales, las cuales otorgan microcréditos a sus socios (Renshaw, 2001). También están el Programa de Infraestructura Rural (PIR), el Programa de Agua y Saneamiento (PAS), el Programa de Escuelas Saludables y el Programa Barrio-Calidad, todos los cuales proporcionan apoyo en el desarrollo de la infraestructura comunitaria.

Los proyectos específicos son solicitados por los municipios o mancomunidades (asociaciones de municipios), los cuales pueden ser responsables de la contratación de la preinversión, ejecución, y supervisión (PIR), o pueden manejarse centralizadamente (PAS). En el caso del Programa Barrio-Ciudad, los proyectos pueden ser financiados ya sea a través de donaciones del programa con base en un plan integrado de la comunidad, o mediante un crédito bancario solicitado por el municipio. El FHIS ofrece también dos programas asistenciales, los cuales están destinados a grupos con riesgo de salud y alta vulnerabilidad social. Estos son el Programa FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola) y el combate al mal de Chagas.

Una orientación semejante posee el FIS de Guatemala, el cual contempla como objetivos explícitos la intermediación financiera, la asesoría técnica y el fortalecimiento del capital social de las comunidades locales pobres. Esto está inmerso en el propósito de colaborar en la modernización del Estado y la descentralización. La información oficial del gobierno de Guatemala registra cuatro fondos sociales: el Fondo de Tierras está destinado a conceder crédito para la obtención de tierras a las familias afectadas por la guerra civil, en concordancia con los compromisos adquiridos en los acuerdos de paz de 1996. También existen fondos sociales específicos en áreas tales como desarrollo rural y agrícola, educación, salud, medioambiente, vivienda y tecnología. Sin embargo,

con excepción del Fondo Social de Desarrollo Comunitario, los demás programas de inversión social se vinculan muy poco con el municipio (Pinto, 2001).

En El Salvador existe el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), cuyos recursos provienen de fuentes externas en la forma de donaciones y créditos, así como del mismo gobierno. Los fondos se asignan en función de tres criterios alternativos: proyectos específicos, transferencias y concurso de fondos. En la mayoría de los casos, el FISDL le exige al beneficiario una contraparte financiera para entregarle los recursos, aspecto que incide en la probabilidad de ganar un proyecto local. Los beneficiarios pueden ser municipios, ONG, organismos comunales de base o una combinación de estos. Un rasgo distintivo en la asignación de fondos de inversión a través del FISDL es que ninguno de los criterios de asignación definidos en él responde a una evaluación social de cada proyecto técnicamente ejecutada.

## Conclusiones

El contexto centroamericano exhibe una fuerte reminiscencia de la experiencia vivida durante la guerra civil en algunos países de la región, y el compromiso adquirido en el marco de los acuerdos de paz por avanzar hacia sociedades más participativas. Las normas constitucionales y leyes ordinarias formuladas a partir de la segunda mitad de los años noventa, tienen un claro sesgo prodescentralizador, como forma de integrar a las comunidades de base (y en particular las etnias locales) al debate en torno a la pertinencia de las políticas públicas y los programas de gobierno.

Aunque la descentralización como medio para fortalecer la eficiencia del Estado en la provisión de servicios públicos no se encuentra explícita en el mensaje político de la región, en los últimos años se ha observado una clara voluntad de avanzar hacia el fortalecimiento de las finanzas locales. Ello se expresa, entre otros factores, en la introducción de mecanismos de transferencias desde el gobierno central en beneficio municipal. Esto ha significado un importante incremento en los recursos disponibles en los niveles locales de gobierno. Sin embargo, también ha hecho patente la debilidad de los municipios centroamericanos para generar ingresos propios.

Al medir la descentralización fiscal a partir de la participación del gasto subnacional en el gasto del gobierno general, Centroamérica aparece como una región bastante centralizada en el contexto mundial. Se destacan los casos de Costa Rica, Panamá y República Dominicana, donde estas participaciones no superan 3,2%. Una versión corregida de este mismo indicador, en el cual se integran el gasto subnacional y el grado de precisión del mandato legal que define las competencias locales, revela una situación de extrema centralización del gasto público en Costa Rica y Panamá, y un panorama más favorable en Guatemala y Nicaragua.

Con base en la hipótesis de que un mayor ingreso por habitante debería favorecer un mayor grado de descentralización fiscal, Costa Rica y Panamá ratifican sus menores niveles relativos de descentralización. No obstante su ingreso relativamente alto por habitante, estos dos países exhiben un bajo nivel de descentralización. Si se acepta la hipótesis de que mientras

mayor es la densidad poblacional de un país, mayor debería ser su grado de descentralización, El Salvador y República Dominicana aparecen claramente rezagados en este último aspecto. En contraposición, tanto Nicaragua como Guatemala exhiben mayor grado de descentralización en la región, a pesar de registrar menor ingreso por habitante y densidad poblacional.

Los sistemas de transferencias desde el gobierno central a los municipios en Centroamérica exhiben un curioso grado de similitud. Todos los países analizados registran algún tipo de disposición legal –en algunos casos consignados en la propia Constitución– que reserva un porcentaje preestablecido del presupuesto del gobierno central para los gobiernos locales. En los casos de República Dominicana y El Salvador, el organismo público que transfiere estos recursos ha operado como intermediario con la banca privada en la canalización de créditos a los municipios. Esto constituye un elemento no deseable del sistema, en la medida en que genera riesgo moral en el comportamiento municipal y puede incentivar el excesivo endeudamiento de los gobiernos locales.

De otro lado, los ingresos propios municipales en Centroamérica presentan diversas debilidades respecto de lo que se podría definir como la norma en esta materia. Una primera es el bajo peso relativo del impuesto a la propiedad, el cual posee características muy deseables para ser administrado y cobrado por el nivel municipal de gobierno. Una segunda es la excesiva importancia y compleja estructura del impuesto sobre la actividad económica; casi todos los países exhiben varias categorías de este mismo tributo, dentro de las cuales se distinguen alcúotas diversas y numerosas excepciones a la regla general. Los impuestos locales en la región son claramente distorsionadores y presentan un bajo grado de coordinación con la estructura tributaria nacional.

La eficiencia del gasto municipal puede medirse a través del grado de precisión de las normas que definen las funciones de este nivel de gobierno y, complementariamente, con base en una comparación entre la evidencia empírica disponible –la cual consagra los beneficios de eficiencia emanados de la mayor descentralización en las áreas de educación y salud– y la propia realidad centroamericana. Este ejercicio permite constatar que la legislación vigente en la región es en general vaga e imprecisa en la asignación de competencias municipales. Asimismo, ninguno de los países analizados concede a los gobiernos locales funciones claras y definidas en materia de educación y, menos aún, de salud. Las escasas menciones sobre la materia conciben al municipio como un promotor de la educación y/o un colaborador con las autoridades centrales en la esfera de la salud, usualmente, en este último caso, en el papel de higiene ambiental desarrollado por el nivel local. Costa Rica y Honduras son los únicos países de la región que no registran competencias municipales explícitas en las áreas de educación y/o salud.

Al comparar las transferencias que reciben los municipios del gobierno central (como porcentaje de sus ingresos totales) con las competencias asignadas a los gobiernos locales, Guatemala y Honduras aparecen como los países con mayor coherencia entre estos dos aspectos. Por su parte, República Dominicana y El Salvador registran excesivas transferencias para las funciones municipales. En contraposición, Nicaragua observa transferencias insuficientes para las competencias asignadas.

Otro aspecto que vale la pena destacar es que, desde los años noventa, los países de la región han desplegado un importante esfuerzo para fomentar la participación ciudadana, en particular, en lo referente a las políticas públicas desarrolladas e implementadas a nivel municipal. Ello se expresa en el hecho de que varios países han promulgado leyes especiales para tal efecto, o han introducido en la propia normativa municipal la figura de instancias de participación ciudadana. Al menos en su concepción legal, estos espacios pretenden recoger lo más específico y profundo de las aspiraciones locales. La expresión concreta de este mandato se ha expresado, entre otros factores, en los llamados presupuestos participativos. Si bien esta instancia de participación ha estado inserta en una activa campaña democratizadora de la vida política regional, los resultados obtenidos dan cuenta de múltiples dificultades en la aplicación de estos instrumentos.

Por último, los fondos de inversión social en Centroamérica ofrecen una variada gama de mecanismos de ayuda en el combate a la pobreza. Su rasgo fundamental es que, en general, la asignación de los recursos no se realiza con base en un proceso de evaluación social de proyectos. En cambio, los fondos se distribuyen de acuerdo con las demandas locales, las cuales suelen capturararse a través de la conformación de comités locales, asambleas y juntas de vecinos. Esto conlleva el peligro de que los recursos referidos sean cooptados por grupos de interés locales, incluso asociados con intereses políticos partidistas.

## REFERENCIAS

---

- Aguilar, J. 2001. “Descentralización y el fortalecimiento municipal: el caso de la región centroamericana y República Dominicana”. *Revista Centroamericana de Administración Pública*. 40-41: 15-59.
- Artana D., S. Auguste, J. L. Bour, F. Navajas, M. Panadeiros y R. Guzmán. 2006. “El gasto público en República Dominicana”. Serie de Estudios Económicos y Sectoriales RE2-06-011. Departamento Regional de Operaciones 2. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN). 2001. “La distribución de las transferencias del Gobierno Central a las municipalidades: evaluación y propuestas”. Ciudad de Guatemala: Centro de Investigaciones Económicas Nacionales.
- . 2003. “Por una política efectiva de descentralización. El marco legal de la descentralización: ¿facilitador u obstaculizador del proceso?”. Ciudad de Guatemala: Centro de Investigaciones Económicas Nacionales.
- Chávez, B. M. 2003. “Honduras: descentralización y visión de país”. Colección Visión de País 12. Tegucigalpa: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Delegación de Guatemala. 1998. “La reforma de la administración municipal en Guatemala”. *Revista Centroamericana de Administración Pública*. 34-35: 43-71.
- Eguino, H. 2002. “Ingresos municipales en Centroamérica. Notas sobre la situación actual y perspectivas de modernización”. En: Eguino, H., J. A. Pérez, F. Pinto y A. Perazzo (Eds.). *Ingresos municipales en Centroamérica. Situación actual y perspectivas de modernización*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo y Federación de Municipios del Istmo Centroamericano.
- Figueroa de Jain, R. 2001. “La descentralización territorial y la reforma del Estado en Centroamérica”. *Revista Centroamericana de Administración Pública*. 40-41: 5-14.
- Fundación Doctor Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO) y Fundación Friederich Ebert. 2005. *Código Municipal explicado*. Segunda edición revisada, ampliada y actualizada. San Salvador: Fundación Doctor Guillermo Manuel Ungo y Fundación Friederich Ebert.
- García, F. J. 2003. *Presupuesto participativo. Jima abajo, Sabana Grande de Boyá y la Vega, sección burende*. Santo Domingo: Federación Dominicana de Municipios y Fundación GTZ.
- Goldfrank, B. 2006. “Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio”. *Revista de Ciencia Política*. 26 (2): 3-28.

- Gómez, J. C. y M. Geffner. 2005. "Honduras: El papel de los municipios en el combate a la pobreza". Trabajo presentado en el Seminario Regional sobre Financiamiento Municipal para la Superación de la Pobreza Urbana. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Jeffrey, J. R. 2004. "Decentralization and Democratic Instability: The Case of Costa Rica". *Public Administration Review*. 64 (1): 81-91.
- Letelier S., L. 2004 "Fiscal Decentralization as a Mechanism to Modernize the State". *Journal of Institutional Comparisons*. 2 (1): 15-20.
- . 2005. "Explaining Fiscal Decentralization". *Public Finance Review*. 33 (2): 155-183.
- . 2006. "El gasto municipal en El Salvador". Documento de trabajo. Departamento Regional de Operaciones 2. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. No publicado.
- Letelier S., L. y J. L. Sáez. 2006. "Economies of Scale, Information and Fiscal Decentralization". Trabajo presentado en la Conferencia del IIPF sobre Finanzas Públicas. Pafos: International Institute of Public Finance.
- Liga Municipal Dominicana (LMD). 2004. "Reglamento sobre organización y funcionamiento de la Liga Municipal Dominicana". Santo Domingo: Liga Municipal Dominicana.
- Martínez-Vásquez, J. y R. M. McNab (2003). "Fiscal Decentralization and Economic Growth". *World Development*. 31 (9): 1597-1617.
- Oates, W. 1972. *Fiscal Federalism*. Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich.
- . 1999. "An Essay on Fiscal Federalism". *Journal of Economic Literature*. 37 (3): 1120-1149.
- . 2006. "Fiscal Decentralization and the Challenge of a Hard Budget Constraint". *National Tax Journal*. 59 (2): 389-395.
- Ortega, M. 2003. "La conversión de un 'canal formal' en un 'espacio real' de participación social". En: Córdova, R. et al. (Eds.). *Participación ciudadana y desarrollo local en Centroamérica*. San Salvador: Fundación Doctor Guillermo Manuel Ungo.
- Ortegón, E. y J. F. Pacheco. 2004. "Los sistemas nacionales de inversión pública en Centroamérica: marco teórico y análisis comparativo multivariado". Serie Manuales 34. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Perazzo, A. 2002. "Estudio comparativo de los sistemas de ingresos municipales en Centroamérica". En: Eguino, H., J. A. Pérez, F. Pinto y A. Perazzo (Eds.). *Ingresos municipales en Centroamérica. Situación actual y perspectivas de modernización*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo y Federación de Municipios del Istmo Centroamericano.
- Pereira, J. C. 2002. "Diagnóstico del sistema de ingresos municipales de Guatemala". En: Eguino, H., J. A. Pérez, F. Pinto y A. Perazzo (Eds.). *Ingresos municipales en Centroamérica. Situación actual y perspectivas de modernización*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo y Federación de Municipios del Istmo Centroamericano.

- Pérez, J. A. 2001. "La descentralización fiscal en Guatemala". Ciudad de Guatemala: Fundación GTZ. No publicado.
- Pinto, J. F. 2001. "El gasto público municipal en Guatemala". Ciudad de Guatemala: Foro Nacional para la Modernización de las Finanzas Municipales. No publicado.
- Prud'homme, R. 1995. "The Dangers of Decentralization". *The World Bank Research Observer*. 1 (2): 201-220.
- Puente, A. J. y J. F. Molina 2000. "Guatemala: descentralización y democracia. Gobierno local y participación ciudadana. Estudio de caso". En: Huerta, M. A. (Coord.). *Descentralización, municipio y participación ciudadana: Chile, Colombia y Guatemala*. Santiago: Centro de Estudios de Justicia de las Américas.
- Red para el Desarrollo Local (RDL). 2003. *El Salvador. Desarrollo local y descentralización del Estado: situación actual y desafíos*. San Salvador: Red para el Desarrollo Local.
- Rivera, R. A. 2004. "La descentralización en Centroamérica: entre el discurso de la modernización institucional y las resistencias del centralismo". *Revista Quórum*. 8-9: 34-45.
- Valdez, P. G. 2000. "La descentralización del Estado en la República Dominicana". Trabajo presentado en el Taller de FLACSO "Sociedad civil, gestión local de desarrollo e integración en la cuenca del Caribe". Santo Domingo: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Zapata, J. A. 2006. "El gasto público municipal en Nicaragua". Documento de trabajo. Departamento Regional de Operaciones 2. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. No publicado.



## ANEXO 9.1

**Normas sobre las transferencias a las municipalidades, 2006**

| Distribución primaria  | Distribución secundaria   | Condicionabilidad  |
|--|---|--|
| <b>Costa Rica (Ley 8114; Art. 170 de la Constitución)</b>  |   |  |
| Grava el consumo de combustibles. El 75% se destina al gobierno central. El 10% del presupuesto público se destina a los municipios.               | Habrà una ley que apruebe la asignación de competencias a cada municipio (Art. 170 de la Constitución).   | No definida.   |
| <b>El Salvador (Art. 207 de la Constitución)</b>   |   |  |
| Otorga un porcentaje de los ingresos corrientes del presupuesto general de la República. En 2005 fue 7%.   | 50% con base en la población, 25% a equidad entre municipios, 20% a pobreza y 5% a extensión territorial.   | 80% debe destinarse a inversión.   |
| <b>Guatemala (Art. 257 de la Constitución)<sup>a</sup></b>   |   |  |
| El presupuesto de la Nación incluirá un 10% de beneficio municipal, a distribuirse entre los municipios de la forma que determine la ley.          | 25% en partes iguales entre los municipios, 25% en forma proporcional al número de habitantes, 25% en forma proporcional al ingreso por habitante, 15% en función al número de haciendas y caseríos, 10% en forma inversamente proporcional al ingreso por habitante. | Por lo menos 90% debe destinarse a educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren la vida de los habitantes. El 10% restante podrá utilizarse para financiar gastos de funcionamiento de los municipios.   |
| <b>Honduras (Ley de Municipalidades, reformulada por el Decreto 127)</b>   |   |  |
| 5% de los ingresos del presupuesto de ingresos y egresos de la República.  | 40% en partes iguales, 60% en proporción al número de habitantes.   | Las municipalidades con presupuestos anuales mayores a 500 mil lempiras pueden asignar hasta 10% a gastos administrativos, y hasta 5% a gastos de operación y mantenimiento de infraestructura social. Estos mismos porcentajes son de 20% y 10% en los municipios con presupuestos inferiores a esa cifra, respectivamente. |
| <b>Nicaragua (Ley 446)</b>   |   |  |
| Otorga un porcentaje de los ingresos corrientes del presupuesto general de la República. En 2005 fue 6%, estableciéndose que en 2010 llegue a 10%. | 2,5% a la Municipalidad de Managua.<br>97,5% basado en equidad fiscal, eficiencia en la recaudación del impuesto a los bienes inmuebles, población, y ejecución de transferencias.  | Porcentaje de asignación mínima a inversión.<br>Los recursos deben utilizarse preferentemente en las competencias establecidas en el Artículo 7 de la Ley de Municipios.   |

(continúa en la página siguiente)

**Normas sobre las transferencias a las municipalidades, 2006 (continuación)****R. Dominicana (leyes 17 y 166)**

|  |  |   |
|--|--|---|
| 10% de los ingresos fiscales del Estado generados por fuentes de recaudación interna de la Nación. | En proporción al número de habitantes. | 25% destinado a gastos de personal, 35% a servicios municipales, 40% a inversiones. |
|--|--|---|

*Fuente:* Elaboración propia con base en la legislación de los países.

<sup>a</sup> En Guatemala, los ingresos tributarios que se destinan a los municipios incluyen: un monto fijo sobre cada galón de gasolina superior o regular; un porcentaje sobre el Impuesto a la Circulación de Vehículos (tres categorías entre 30% y 50%); 12,5% de lo recaudado por el Impuesto al Valor Agregado (hasta 25% puede destinarse a gastos de funcionamiento, y por lo menos 75% debe asignarse a inversión); entre 75% y 100% de lo recaudado por el Impuesto Único sobre Bienes Inmuebles.

## ANEXO 9.2

Competencias municipales, 2006<sup>a</sup>

|  | CR | ES | GU | HO | NI | PN | RD |
|--|----|----|----|----|----|----|----|
| Educación  |    | D  | F  |    |    | M  | M  |
| Salud  |    | M  | M  | D  | F  | M  | M  |
| Vivienda   |    | M  |    |    |    |    |    |
| Farmacias  |    | F  | F  |    |    |    |    |
| Mercados locales                                       | D  | F  |    | F  | F  | F  | F  |
| Comercio e industria                                   | D  | M  |    | M  |    | F  | F  |
| Casas de juego, clubes nocturnos y similares           |    | F  |    | F  |    |    |    |
| Animales domésticos                                    |    | F  |    |    |    |    |    |
| Aseo municipal   | D  | F  |    | F  | F  | F  | F  |
| Ferias, festivales populares y/o espectáculos públicos |    | F  |    | F  |    |    |    |
| Defensa del consumidor                                 |    | M  |    |    |    |    |    |
| Igualdad de género                                     |    |    |    |    | M  |    |    |
| Construcción de viviendas privadas                     |    | M  | F  | F  | F  |    |    |
| Cementerios  | D  | F  |    | F  | F  | F  | F  |
| Ornato público   |    | F  |    | F  | F  |    |    |
| Cultura  |    | D  |    | M  | M  | M  | M  |
| Bibliotecas  |    |    | F  |    | F  |    |    |
| Parques y plazas                                       | D  | F  | M  | M  | M  | F  | F  |
| Caminos y vías públicas                                | D  | D  | F  | F  | F  |    |    |
| Medio ambiente   |    | M  | M  | F  | F  |    |    |
| Agua y alcantarillado                                  | D  |    | F  | F  | F  | F  | F  |
| Luz y electricidad                                     | D  |    |    | F  | F  | F  | F  |
| Teléfonos  |    |    |    |    |    | F  | F  |
| Turismo  |    | M  |    | M  | M  | F  | F  |
| Transporte   |    | M  | F  |    | F  | F  | F  |
| Policía municipal                                      | D  | F  | F  |    |    |    |    |
| Promoción de valores cívicos                           |    | F  |    | F  | F  |    |    |
| Desarrollo agrícola                                    |    | M  |    |    |    | F  | F  |
| Transporte público                                     |    | F  | F  |    | F  |    |    |
| Registro Civil   |    | F  | F  |    | F  |    |    |
| Desarrollo urbano                                      |    | M  |    | F  | F  | F  | F  |
| Desarrollo municipal y comunitario                     | D  | D  | D  | D  | D  | D  | D  |
| Desarrollo deportivo                                   |    | D  |    |    | M  | M  | M  |
| Desastres naturales                                    |    |    |    |    | F  |    |    |
| Recursos naturales                                     |    | F  | M  | F  | F  |    |    |
| Bomberos   |    |    |    | F  |    | M  | M  |

Fuente: Elaboración propia con base en la legislación de los países.

<sup>a</sup> F corresponde a un compromiso municipal fuerte, M a uno intermedio y D a uno débil.

*Página en blanco a propósito*

## ACERCA DE LOS AUTORES

---

**Roberto Machado.** Economista de la Pontificia Universidad Católica del Perú, es magíster en Economía por la Universidad de Chile y en Economía del Desarrollo por la Universidad de Oxford. Es co-editor de los libros *Pequeñas economías, grandes desafíos: políticas económicas para el desarrollo en Centroamérica* (BID, 2004) y *Recaudar para crecer: bases para la reforma tributaria en Centroamérica* (BID, 2005) y autor de numerosos artículos publicados en revistas especializadas y por instituciones internacionales. Ha sido profesor de Economía en la Pontificia Universidad Católica del Perú y en la Universidad de Chile. Entre 2001 y 2007 trabajó como consultor del BID en Washington, DC. Actualmente se desempeña como Oficial de Asuntos Económicos y coordinador de la Unidad de Desarrollo Económico en la Sede Subregional para el Caribe de la CEPAL, en Puerto España.

**Jorge Claro.** Con más de 35 años de experiencia de trabajo con organismos internacionales, es un reconocido experto internacional en las áreas de formulación y gerencia de proyectos, adquisiciones del Estado, finanzas y presupuesto. Fue jefe de la Oficina de Política y Coordinación de Adquisiciones del BID desde 1992 a 2000. Desde entonces, preside su propia empresa consultora, Claro & Associates, que presta asesoría a gobiernos e instituciones multilaterales como el Banco Mundial, el BID, la OEA, el BCIE, el PNUD y el Banco Asiático de Desarrollo. Además, es presidente y director ejecutivo del International Procurement Institute (INPRI), miembro de la junta asesora y profesor del centro para las compras públicas del Instituto Internacional del Derecho (ILI), y profesor invitado de la Universidad de Georgetown.

**Mercedes Iacoviello.** Economista por la Universidad de Buenos Aires y magíster en Gestión de Recursos Humanos por la Universidad de Illinois, trabaja en organizaciones públicas como consultora de esta última especialidad. Coordinó el proyecto de Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil para el Diálogo Regional de Políticas del BID para los países de Latinoamérica (2004-2005) y del Caribe (2006-2007). Se desempeñó como funcionaria del gobierno argentino en el Cuerpo de Administradores Gubernamentales (1990-2000). Es profesora en maestrías y posgrados de las universidades de San Andrés, del Litoral, Di Tella y de Buenos Aires, todas en Argentina, y autora de numerosos artículos y capítulos de libros en su área de trabajo.

**Leonardo Letelier S.** Es economista de la Universidad de Chile, magíster en Desarrollo Económico por la Universidad de Cambridge y doctor en Economía por la Universidad de Sussex. Se ha desempeñado como académico en las universidades de Chile y Concepción y

ha sido consultor del BID y el Banco Mundial en temas vinculados a las finanzas públicas subnacionales. Actualmente se desempeña como director de la Escuela de Gobierno y Gestión Pública de la Universidad de Chile. Es profesor de la cátedra de Economía del Sector Público en el Instituto de Asuntos Públicos de dicha universidad y ha publicado extensamente en las áreas de finanzas públicas y descentralización fiscal.

**Humberto Petrei.** Doctor en Economía por las universidades de Córdoba (Argentina) y Chicago, es consultor en Economía del Sector Público y ha trabajado para el BID, el Banco Mundial, la OEA y Naciones Unidas, entre otros. Anteriormente fue asesor de gabinete del Ministerio de Economía y director del Banco Central de la República Argentina. También trabajó como director de investigaciones de la Fundación Mediterránea, profesor de Finanzas Públicas en la Universidad Nacional de Córdoba, director de programa en la OEA, economista en el Departamento de Asuntos Fiscales del FMI y director ejecutivo del BID. Es autor de numerosos trabajos y publicaciones entre las cuales se destacan cuatro libros sobre finanzas públicas.

**Gabriel Ratner.** Magíster en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales por la Universidad Nacional de La Plata, y en Formulación, Evaluación y Administración de Proyectos de Inversión por la Universidad Nacional de Córdoba, actualmente cursa el doctorado en Economía en esta universidad. Ha sido consultor de OEA, CEPAL, Naciones Unidas, BID y de los gobiernos de la provincia de Buenos Aires y de Córdoba. Es asesor del Tribunal de Cuentas de la Municipalidad de Córdoba y del Ente Regulador de Servicios Públicos de la provincia de Córdoba. Ejerce la docencia en el área de Finanzas Públicas en la Universidad Nacional de Córdoba. Es coautor del libro *Presupuesto y control: las mejores prácticas para América Latina* junto a Humberto Petrei.

**Rodrigo Vergara.** Economista de la Universidad Católica de Chile y doctor en Economía por la Universidad de Harvard. Trabajó en el Banco Central de Chile entre 1985 y 1995, donde ocupó el puesto de economista jefe. Entre 1995 y julio de 2003 trabajó en el Centro de Estudios Públicos como coordinador del Área Macroeconómica. En la actualidad es profesor titular del Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile, asesor de empresas y consultor internacional. Es autor de numerosos artículos en revistas especializadas y editor de cinco libros.

**Laura Zuvanic.** Es historiadora por la Universidad de Buenos Aires y magíster en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Se desempeñó como consultora para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil, Diálogo Regional de Políticas, del BID (2004-2005). Fue directora de selección del Instituto Superior de los Economistas de Gobierno (ISEG), del Ministerio de Economía de Argentina, y coordinadora del Proyecto de Reforma del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (PNUD), entre otros. Es autora de artículos en libros y publicaciones científicas argentinas e internacionales.



**Banco Interamericano de Desarrollo**  
1300 New York Ave., N.W.  
Washington, D.C. 20577  
Estados Unidos de América

[www.iadb.org/pub](http://www.iadb.org/pub)

978-1-59782-078-3

