



# Resistiendo el canto de las sirenas financieras en Centroamérica

Una ruta hacia un gasto eficiente  
con más crecimiento

Alejandro Izquierdo, Rudy Loo-Kung,  
Fernando Navajas, Coordinadores



# **Resistiendo el canto de las sirenas financieras en Centroamérica**

Una ruta hacia un gasto eficiente  
con más crecimiento

Alejandro Izquierdo, Rudy Loo-Kung, Fernando Navajas  
*Coordinadores*

**Catalogación en la fuente proporcionada por la  
Biblioteca Felipe Herrera del  
Banco Interamericano de Desarrollo**

Resistiendo el canto de las sirenas financieras en Centroamérica: una ruta hacia un gasto eficiente con más crecimiento / Alejandro Izquierdo, Rudy Loo-Kung, Fernando Navajas, coordinadores.

Incluye referencias bibliográficas.

1. Expenditures, Public—Central America. 2. Government spending policy—Central America. 3. Finance, Public—Central America. I. Izquierdo, Alejandro, 1964-. II. Loo-Kung, Rudy. III. Navajas, Fernando. IV. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Países de Centroamérica, México, Panamá y la República Dominicana. V. Title.

IDB-MG-166

HJ7670.R47 2013

**Clasificación JEL:** E62, F34, H51, H52, H53, H54, H24, H63

**Palabras Clave:** Orden Económico Global, América Central, Crecimiento, Gasto Público, Energía, Transporte, Asistencia Social, Gasto tributario, Filtraciones, Subsidios.

Copyright © 2013 Banco Interamericano de Desarrollo.

1300 New York Avenue, NW

Washington, DC 20577

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

Se prohíbe el uso comercial no autorizado de los documentos del Banco, y tal podría castigarse de conformidad con las políticas del Banco y/o las legislaciones aplicables.

Todos los derechos reservados; este documento puede reproducirse libremente para fines no comerciales



# Contenido

|                                                         |           |
|---------------------------------------------------------|-----------|
| Prefacio.....                                           | v         |
| Agradecimientos .....                                   | vii       |
| Resumen ejecutivo.....                                  | ix        |
| <b>■ Capítulo 1</b>                                     |           |
| <b>El punto de partida: menor crecimiento</b>           |           |
| <b>y los desafíos fiscales .....</b>                    | <b>1</b>  |
| <b>■ Capítulo 2</b>                                     |           |
| <b>Un análisis del gasto público:</b>                   |           |
| <b>¿por dónde empezar? .....</b>                        | <b>7</b>  |
| <b>■ Capítulo 3</b>                                     |           |
| <b>Un análisis de eficiencia del gasto en energía y</b> |           |
| <b>asistencia social .....</b>                          | <b>17</b> |
| <b>■ Capítulo 4</b>                                     |           |
| <b>Potenciales ahorros por eliminación de</b>           |           |
| <b>filtraciones y recomendaciones de política.....</b>  | <b>41</b> |
| Referencias.....                                        | 49        |
| Anexo: Metodología y fuentes de datos .....             | 51        |





## Prefacio

**E**l contexto financiero internacional de 2012 y buena parte de 2013 fue extremadamente favorable, con tasas de interés en mínimos históricos. Esta situación no ha generado los incentivos para que se den correcciones al gasto público, que serán necesarias para atender los fuertes déficit fiscales prevalecientes en la mayoría de los países de la región. Probables cambios en este contexto financiero plantean la necesidad de ir pensando la mejor manera de abordar esta tarea, ganando en eficiencia a la vez que se protege a los sectores de menores ingresos. Es mejor trabajar sobre estos temas de manera planificada, y en períodos de calma, que improvisar en tiempos más difíciles. Es por ello que este informe se pregunta por dónde empezar, y sugiere alternativas en algunos sectores más asequibles a la hora de hacer reformas, al mismo tiempo que deja planteados los desafíos pendientes.

Tenemos la confianza, que este análisis apoyará la formulación de las políticas necesarias para llevar a las economías de esta región a una trayectoria de consolidación fiscal.

**Gina Montiel**

Departamento General de Países  
Gerente para Belice, Centroamérica, México,  
Panamá y la República Dominicana  
Banco Interamericano de Desarrollo







## Agradecimientos

**E**ste informe fue coordinado por Alejandro Izquierdo, Rudy Loo-Kung y Fernando Navajas, con contribuciones de Luis Alejos, Daniel Artana, Juan Luis Bour, Cecilia Rumi y Santiago Urbiztondo, y el apoyo de Edna Armendariz, Luis Becerra, Mario Cuevas, Dougal Martin, e Ignacio Munyo. Quienes contribuyeron a este informe pertenecen al departamento de CID del Banco Interamericano de Desarrollo, así como a la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (Daniel Artana, Juan Luis Bour, Fernando Navajas, Cecilia Rumi y Santiago Urbiztondo) y a CERES (Ignacio Munyo). Los coordinadores quieren dar un agradecimiento especial a Sandra León-Reinecke por su excelente apoyo editorial.





## Resumen ejecutivo

**A**mérica Central asiste a un momento muy particular de altos déficits fiscales y un contexto de bajos costos de financiamiento externo sin precedentes. Estos bajísimos costos de financiamiento constituyen records históricos en las finanzas públicas de los países de la región, y son en buena medida, consecuencia de la abundante liquidez internacional y las políticas monetarias expansivas de los bancos centrales de los países desarrollados. Al mismo tiempo, la región enfrenta una situación fiscal de amplios déficits del sector público, que han sido consecuencia de impulsos fiscales contra-cíclicos implementados para paliar los efectos de la crisis global del 2008–2009, y que no han sido retirados porque en muchos casos se incrementaron rubros de gasto poco flexibles a la baja.

La bonanza financiera ha dado un respiro a la situación fiscal, pero a la vez ha dado pocos incentivos a plantearse la necesidad de contener el gasto, o de al menos construir estrategias detalladas de revisión del gasto para reducir las brechas fiscales. Sin embargo, esta situación trae consigo importantes riesgos, ya que la situación de bajas tasas de interés podría revertirse rápidamente, planteando desafíos al financiamiento de los déficits fiscales y alimentando dudas sobre la sostenibilidad de la deuda pública.

Este trabajo intenta alertar sobre estos riesgos, a la vez que busca comenzar a construir una estrategia de revisión del gasto, haciendo énfasis en un análisis de eficiencia del mismo, y buscando identificar aquellas filtraciones en el gasto que podrían llevar a mejoras en la posición fiscal a la vez que se garantiza el sostenimiento de los sectores más pobres de la población. Como punto de partida, el análisis plantea la revisión del gasto público en energía, transporte y asistencia social, ya que están más a mano de la capacidad de gestión de los hacedores de políticas. Esto contrasta con el gasto en educación, salud y seguridad, que si bien tienen mayor envergadura, implican reformas de servicio civil (dado que tienen un alto componente salarial) que requieren una cuidadosa planificación debido a su complejidad. El Banco está realizando un análisis regional sobre empleo y masa salarial en estos sectores que serán presentados en un futuro informe macroeconómico regional.

Un análisis de la eficiencia del gasto en estos sectores más a mano sugiere que en varios países de la región existen fuertes problemas en el gasto



en energía y en asistencia social (aunque no así en transporte) a través de fuertes filtraciones por mala focalización de subsidios y transferencias. En energía se suele gastar mucho y en subsidios corrientes mal focalizados. En asistencia social, la región gasta poco en relación a los niveles de pobreza, pero mucho si se toman en cuenta los gastos tributarios con fines sociales y otros subsidios mal focalizados. Uno de los resultados centrales de este estudio es la necesidad de la región de redireccionar el gasto tributario y mejorar la focalización del gasto público en asistencia social y en aquellos subsidios que operan por la vía de precios de la electricidad. Las potenciales ganancias de eficiencia por mejor focalización son de casi 2% del PIB en promedio, lo que equivale (también en promedio) a casi 9% del gasto del Gobierno Central en los países de estudio.



# 1

## El punto de partida: menor crecimiento y los desafíos fiscales

**A**mérica Central asiste a un momento muy particular de altos déficits fiscales y un contexto de costos de financiamiento sin precedentes. Recientemente, el gobierno de Costa Rica hizo una emisión a diez años en los mercados internacionales por la que pagó 4.25% anual, mientras que Guatemala emitió a 15 años al 5% anual. Estos bajísimos costos de financiamiento constituyen records históricos en las finanzas públicas de estos países, en buena medida consecuencia de la abundante liquidez internacional y las políticas activas de fuerte reducción de tasas de interés y de expansión monetaria o “Quantitative Easing” llevadas adelante por los principales bancos centrales a nivel global. Al mismo tiempo, la región enfrenta una situación fiscal de amplios déficits del sector público, que en promedio oscilan en torno al 3% del PIB, pero que en algunos casos como el de República Dominicana llegó a los 6.6 puntos de PIB en 2012, y en el de Costa Rica, a 4.5% del PIB en ese año. Esta perspectiva pone a la región ante un difícil dilema: ¿Reducir el déficit —con los consecuentes costos políticos que conlleva esta decisión— o financiarse barato? Este dilema constituye un verdadero canto de las sirenas financieras, que tienta a los hacedores de política a posponer el ajuste, financiándose —por ahora— a bajo costo. ¿Podrán los gobiernos hacer como Ulises, quien le pidió a sus compañeros de viaje que se tapasen sus oídos para no escuchar el canto de las sirenas, y que lo atasen al mástil para evitar que se revirtiera el curso del barco?

Esta pregunta lleva implícita la idea de que escuchar el canto de las sirenas es peligroso —después de todo, quienes se dejaban tentar por su canto, terminaban encallando en las rocosas costas de su isla. ¿Es este el caso de la región? Esta sección busca hacer el punto que, aunque por ahora la situación económica no sea difícil,



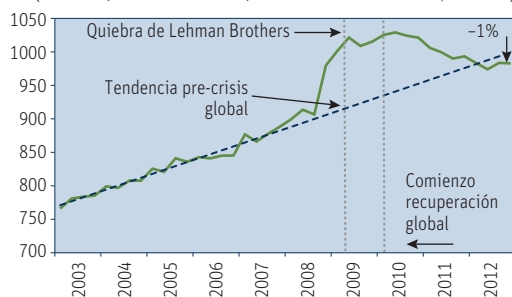
existen una serie de factores que podrían eventualmente conducir a situaciones de riesgo financiero y fiscal que deben ser atendidos más bien antes que después del cambio de vientos en el contexto financiero global.

Como punto de partida, debe tomarse en cuenta que los factores externos que enfrenta la región empujan en la dirección de menor crecimiento. Se espera un crecimiento lento de Estados Unidos (1.9%), e incluso una caída del PIB en Europa (-0.3%), hechos de vital importancia para la región dado que estas economías son sus principales socios comerciales. El ajuste reciente en el gasto primario de los E.E.U.U. empuja en la dirección de menor crecimiento de la economía norteamericana (Gráfico 1.a). A esto debe sumarse que las remesas recién se han recuperado a los niveles previos a la crisis global de 2008-2009 y todavía se hallan lejos de su tendencia pre-crisis (Gráfico 1.b). También debe agregarse el efecto del alto precio del petróleo, que si bien se ha estabilizado en torno a US\$100 el barril, se halla bien por encima del promedio pre-crisis 2003-2007 de US\$51 el barril (Gráfico 1.c). Como fuera mencionado en el informe macroeconómico centroamericano 2012 del BID, esta suma de factores adversos ha llevado a un menor crecimiento regional, que en su promedio post-crisis se ubica en torno a 4.4%-1.3% debajo de la tasa de crecimiento promedio pre-crisis (Gráfico 1.d).

### GRÁFICO 1 Factores externos y crecimiento regional

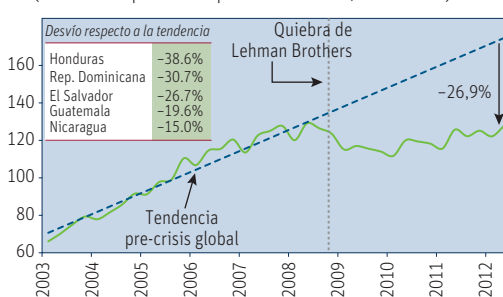
#### A. Gastos primarios en E.E.U.U.

(trimestral, desestacionalizado, en miles de millones de US\$ de 2000)



#### B. Remesas hacia la región

(Índice anual promedio a precios constantes, 2005 = 100)

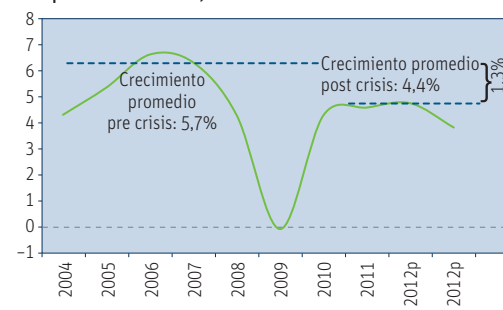


#### C. Precio del petróleo

(US\$ por barril)



#### D. Crecimiento promedio en Belice, Centroamérica, República Dominicana, Panamá



Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas del FMI, Latin Focus y fuentes nacionales.

\* CAC-5 corresponde a Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Rep. Dominicana.



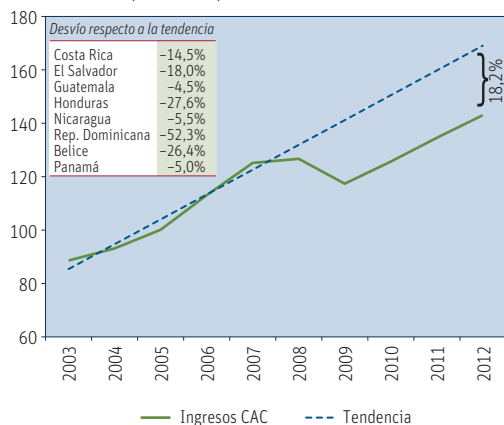
La crisis global de 2009 y la menor tasa de crecimiento post-crisis en la región trajeron consigo consecuencias importantes a nivel fiscal. Por el lado de los ingresos, hubo una fuerte caída de los mismos, que en promedio todavía se encuentran un 18% por debajo de su tendencia pre-crisis (Gráfico 2.a). Si bien antes de la crisis los ingresos representaban 18.4% del PIB, hacia 2012 éstos se contrajeron a 17.5% del PIB. Distinto es el comportamiento del gasto público que, en respuesta a la crisis global, se expandió fuertemente, pasando de 19.3% del PIB en 2007 a 21.2% del PIB en 2012. Analizando un índice de gasto a precios constantes, se observa que el mismo se encuentra 12.4% por encima de su tendencia pre-crisis (Gráfico 2.b).

Como plantea el informe macroeconómico centroamericano del BID en 2012, dicha expansión del gasto primario implicó una variación real que en promedio llegó al 30% entre 2007 y 2011. Dicha tasa de crecimiento del gasto real está bien por encima de la tasa de crecimiento del PIB acumulada en ese período, que fue del 13.9% (Gráfico 3.a). Más aún, dicha expansión del gasto se dio en buena medida en ítems inflexibles a la baja —como es el caso de remuneraciones y transferencias a los hogares. De hecho, como lo indica el Gráfico 3.b, de los 2 puntos del PIB de expansión del gasto promedio en la región, más del 80% se dio en ítems inflexibles. Si se excluye Panamá —el único país de la región en el que la expansión de gasto se dio en inversión, un ítem flexible— prácticamente la totalidad de dicha expansión se realizó vía ítems inflexibles. Esto plantea un verdadero desafío para la región, cuyo déficit fiscal del pasó de 0.6% del PIB en 2007 a 3.5% del PIB en 2012, incluyendo casos como el de República Dominicana, donde el déficit del Gobierno Central llegó a 6.6% del PIB, y los de Costa Rica y Honduras donde el déficit se sostuvo en alrededor de 4.5% del PIB (Gráfico 3.c). Dicha expansión del gasto trajo consigo aumentos relevantes en el stock de deuda pública, que pasó de 44.4% del PIB en 2008 a 51.9% del PIB en 2012 (Gráfico 3.d).

## GRÁFICO 2 Los efectos de la crisis y la respuesta de política: impacto sobre las cuentas públicas

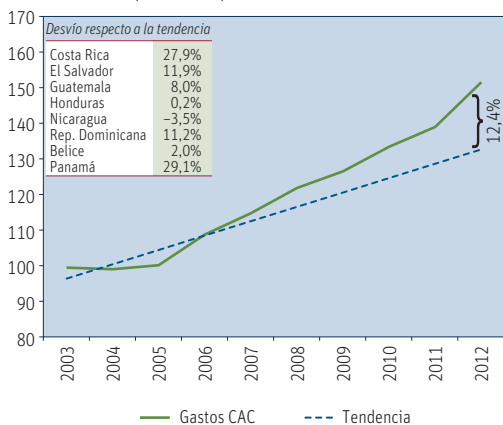
### A. Ingresos totales CAC

(Índice anual promedio a precios constantes, 2005 = 100)



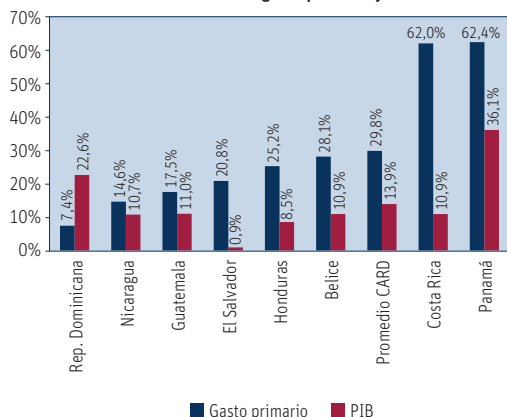
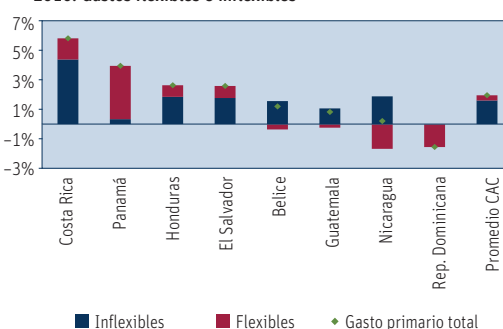
### B. Gastos totales CAC

(Índice anual promedio a precios constantes, 2005 = 100)

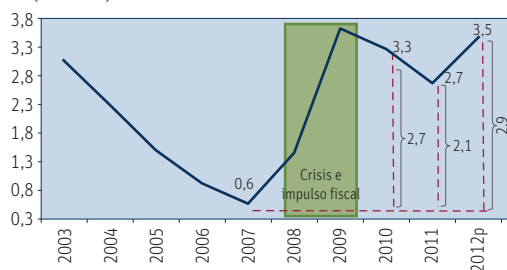


Fuente: SECMCA y WEO-Abril 2013

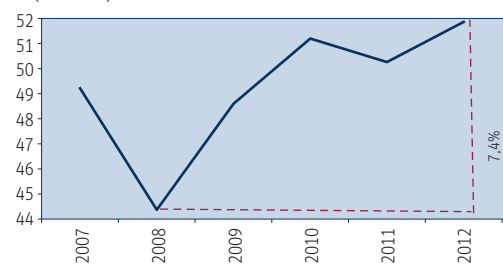
Nota: CAC es la región compuesta por Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Rep. Dominicana.

**GRÁFICO 3** Evolución del gasto, déficit y deuda pública en la región**A. Variación real 2007–2011 del gasto primario y del PIB****B. Variación del gasto primario en términos del PIB entre 2007 y 2010: Gastos flexibles e inflexibles**

Fuente: En base a datos BID. Datos para Guatemala muestran variación 2008–2010.

**C. CAC: Déficit fiscal promedio (% del PIB)**

Fuente: SECMA.

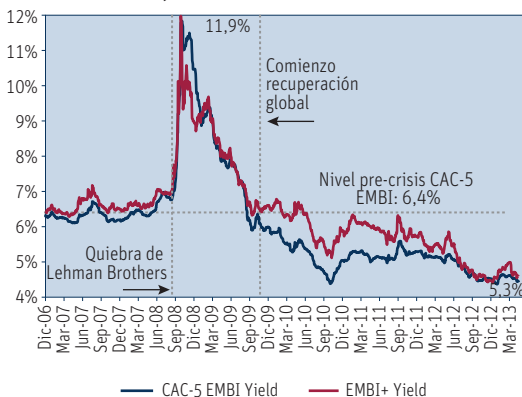
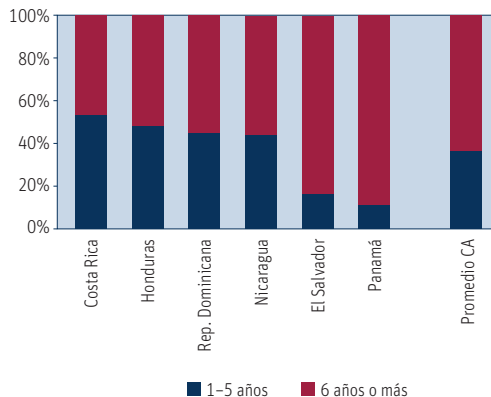
**D. Deuda total promedio para la Región (% del PIB)**

Fuente: SECMA y WEO-Abril 2013.

Nota: CAC es la región compuesta por Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Rep. Dominicana.

En un contexto de bonanza financiera para los países emergentes como el experimentado en 2010–2012 gracias a la política monetaria expansiva de los países desarrollados, las tasas de interés pagadas por los fiscos de la región han llegado a mínimos históricos (Gráfico 4.a). Esto le ha dado un respiro a la situación fiscal, pero a la vez ha dado pocos incentivos a plantearse la necesidad de contener el gasto, o de al menos construir estrategias detalladas de revisión del gasto para reducir las brechas fiscales. Sin embargo, esta situación de altos déficits fiscales en un contexto de bonanza financiera y fácil acceso al crédito trae consigo importantes riesgos, ya que la situación de bajas tasas de interés podría revertirse rápidamente, planteando desafíos al financiamiento de los déficits fiscales y alimentando dudas sobre la sostenibilidad de la deuda pública. A los abultados déficits fiscales, debe sumársele que en varios países de la región buena parte de la deuda pública tiene una madurez menor a 5 años. Como puede observarse en el Gráfico 4.b, en cuatro países de la región la deuda a menos de 5 años representa más del 40% de la deuda total. Esto implica que una proporción importante de la deuda deberá ser refinanciada en el mediano




**GRÁFICO 4 Costo de endeudamiento y vencimientos de la deuda pública**
**A. Tasa de interés de los bonos de países de América Central**  
(CAC-5 EMBI Yield y EMBI+ Yield, en %)

**B. Vencimiento de amortizaciones de deuda pública**  
(% de la deuda total)


Nota: CAC 5: Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Rep. Dominicana, y Panamá

Nota: Datos a Diciembre de 2012.

Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas de JP Morgan y fuentes nacionales.

plazo, y que también es susceptible a subas importantes en la tasa de interés, lo cual puede presionar más aún sobre las cuentas fiscales.

Este escenario de deterioro financiero está lejos de ser una fantasía: anuncios recientes de la Reserva Federal de Estados Unidos señalando la posibilidad de un repliegue de su último programa de expansión monetaria —o “Quantitative Easing 3”— hacia fines de 2013, con la extinción del mismo hacia mediados de 2014, ha generado en los mercados financieros fuertes subas en el rendimiento de la deuda pública de países emergentes, que también ha pegado en la región. Dado este contexto, vale la pena retomar las preguntas que motivan este trabajo: ¿continuará el canto de las sirenas financieras? ¿Cuán cerca estamos de las costas rocosas de su isla? ¿Cuenta la región con una estrategia de salida para su situación fiscal? Y si la tuviera, ¿comenzará a implementar dicha estrategia o seguirá escuchando el canto de las sirenas financieras? Este trabajo intenta alertar sobre estos riesgos, a la vez que busca comenzar a construir una estrategia de revisión del gasto, haciendo énfasis en un análisis de eficiencia del mismo, y buscando identificar aquellas filtraciones en el gasto que podrían llevar a mejoras en la posición fiscal a la vez que se garantiza el sostenimiento de los sectores más pobres de la población.<sup>1</sup> Pero, ¿por dónde empezar?

<sup>1</sup> El énfasis sobre gasto tiene dos fuentes: primero, que la mayoría de los países de la región (con la excepción de Costa Rica) han realizado recientemente reformas tributarias. Segundo, que la magnitud de los ajustes necesarios para cerrar las brechas fiscales no podrían pensarse solamente con nuevas reformas tributarias, o con mejoras en la administración tributaria.



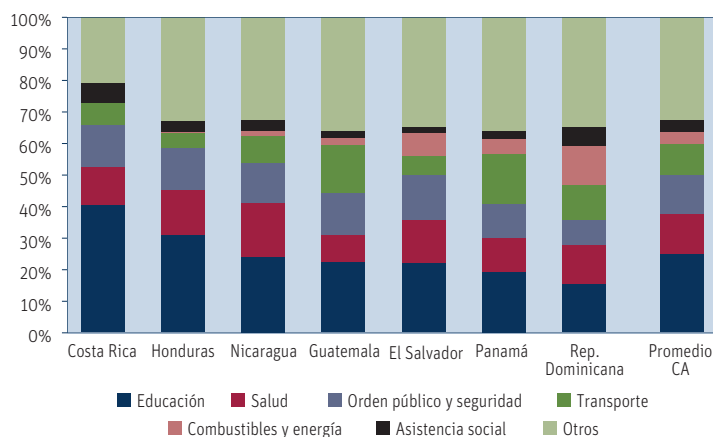
# 2

## Un análisis del gasto público: ¿por dónde empezar?

**P**ara responder a esta interrogante, se analiza la composición del gasto público en los 8 países de la región. En particular, se examina la estructura del gasto primario por tipo de función y clasificación económica, con el objetivo de determinar (i) cuáles son los sectores de mayor envergadura en el gasto público y (ii) el tipo de ajuste asociado que podría requerirse.

A nivel funcional, se observa que los gastos destinados a la Educación, Salud y Seguridad son los de mayor importancia regionalmente y concentran, en promedio, alrededor la mitad del gasto primario (Gráfico 5). El sector Educación resalta como el de mayor tamaño en cada uno de los países de la región y representa, en promedio, el 24.5% del gasto primario. Existen, sin embargo, importantes disparidades: mientras que en República Dominicana este rubro concentra el 15.4% del gasto primario; en Costa Rica, alcanza el 40.3%. Los gastos en Salud y Seguridad presentan una distribución

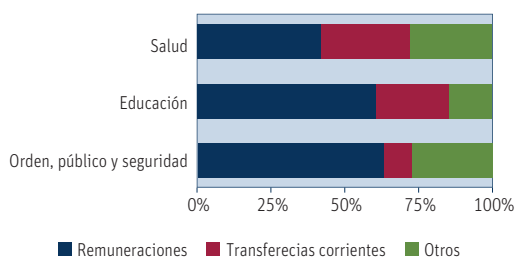
**GRÁFICO 5** Gasto primario por sector 2011  
(% del gasto primario)



Fuente: Cálculos propios con datos oficiales.



**GRÁFICO 6** Composición económica promedio en salud, educación y orden público en 2011 (% del gasto sectorial)



Fuente: Cálculos propios con datos oficiales. Nota: No se incluye a Belice.

menos heterogénea entre países y representan, en promedio, el 12.7% y 12.2% del gasto, respectivamente.

Al analizar la composición económica del gasto de estos tres sectores, se encuentra que esos presentan una alta proporción de remuneraciones, que alcanza en promedio, 42% en Salud, 64% en Orden Público y Seguridad; y 61% en Educación (Gráfico 6). Esto implica que cualquier cambio significativo del gasto en estos rubros llevará a pensar en la dirección de reformas del Servicio Civil. Sin embargo, debido a la sensibilidad

política asociada a estas reformas, cualquier ajuste que quiera ser viable, debe ser implementado de forma gradual, con una cuidadosa planificación que incorpore tanto los factores políticos como técnicos (es decir, su impacto sobre las finanzas públicas y sobre la calidad de la entrega de servicios públicos). Si bien el rendimiento fiscal de estas reformas tiende a materializarse sólo en el mediano o largo plazo debido a esta rigidez inherente, resulta conveniente empezar a trabajar en esta dirección desde ya. Son precisamente las implicancias políticas de este tipo de cambios en el gasto las que hacen necesario tener un plan de antemano para evitar cambios abruptos en el caso de un deterioro súbito del contexto global.

Dadas las dificultades de avanzar en estos sectores, mientras se hace una —buena planificación de reforma de los mismos, surge la necesidad de analizar ajustes en otras áreas. El objetivo aquí no es el ajuste implicando menos servicios, sino pensar en reformas que hagan más eficiente el gasto y reduzcan filtraciones en los actuales programas).

Como se observa en el Gráfico 5, los rubros de Transporte y Energía siguen en el ranking de importancia, representando 9.8% y 4.1% del gasto primario, en promedio. En contraste con las áreas antes mencionadas, éstas tienen una proporción menor de remuneraciones que no superan —en promedio— el 20% del gasto sectorial (6.3% y 16% en Transporte y Energía, respectivamente). Además, tienen un impacto de más corto plazo sobre el crecimiento (y por tanto, sobre el ratio deuda-PIB), lo que las hace puntos de partida naturales para una estrategia de consolidación fiscal. Como se discutirá más adelante, el gasto en estas áreas presenta un importante componente de subsidios (tanto explícitos como implícitos) y por tanto, reformas en estos sectores tienen potenciales implicancias distributivas. Por esta razón, es necesario analizar estas reformas de manera conjunta con el gasto en Asistencia Social (que además constituye el siguiente rubro de mayor importancia en el nivel de gasto primario, concentrando el 3.9%). En particular, es necesario estudiar medidas compensatorias más adecuadas que se puedan requerir para mitigar el efecto de las reformas sobre la población más pobre, así como para facilitar su implementación.

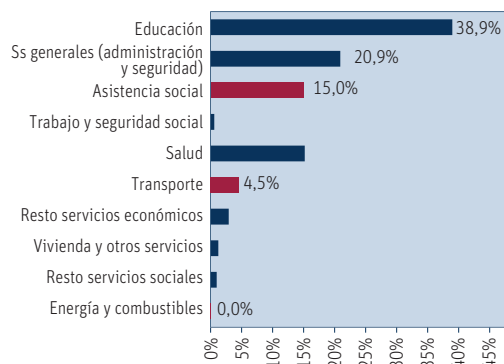


El gasto en Energía, Transporte y Asistencia Social ha tenido también una importante contribución en la expansión del gasto primario observado en la fase post-crisis global. Los datos muestran que estos sectores explicaron en promedio, cerca del 47% de la expansión del gasto primario real registrado entre 2007 y 2011, aunque con significativas disparidades a nivel de país. Por ejemplo, en Costa Rica, estos sectores contribuyeron con solo 20% de la expansión; mientras que en República Dominicana, su contribución fue de 122% (ver Gráfico 7).

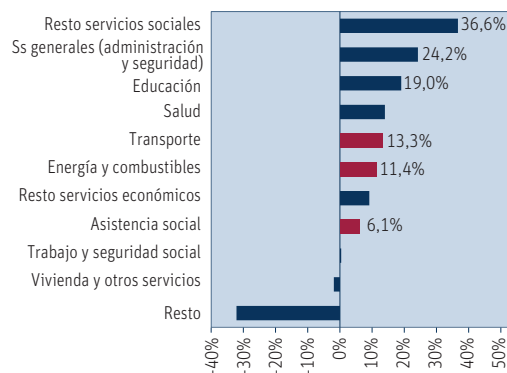
Una vez identificados los sectores, surge de manera natural la siguiente pregunta: ¿Cómo evaluar la eficiencia del gasto sectorial? La respuesta a este cuestionamiento pasa por determinar la relación entre la magnitud del gasto (¿cuánto se gasta?) y los resultados en términos de desempeño (¿cómo se gasta?); tomando en consideración factores como la institucionalidad del sector y esquemas de propiedad que caracterizan a cada sector. Para analizar estas dimensiones, se complementará el análisis cualitativo de cada sector de cada país con la comparación convencional con otros países de referencia (o “benchmarks”). Este ejercicio no es una tarea fácil debido a

**GRÁFICO 7 Contribuciones del aumento en el gasto primario real 2007–2011**

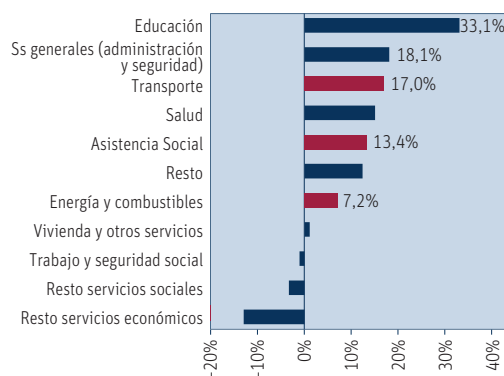
**A. Costa Rica**



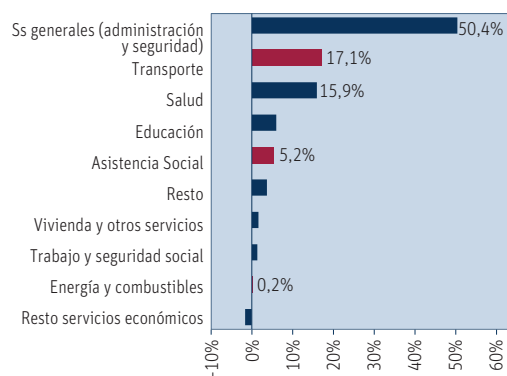
**B. El Salvador**



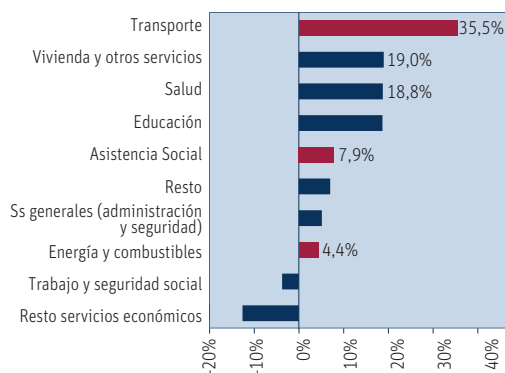
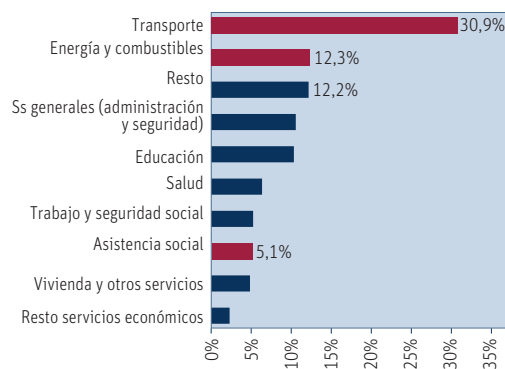
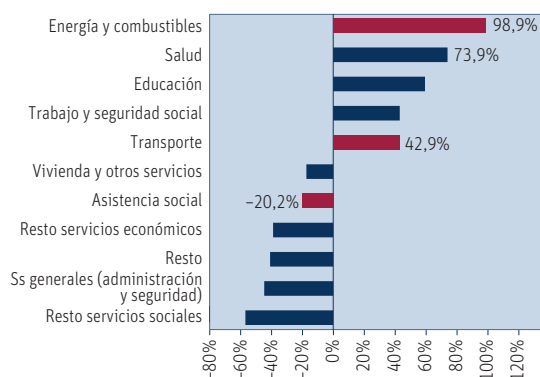
**C. Guatemala**



**D. Honduras**



(continúa en la página siguiente)

**GRÁFICO 7 Contribuciones del aumento en el gasto primario real 2007-2011 (continuación)****E. Nicaragua****F. Panamá****G. Rep. Dominicana**

Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas fiscales oficiales.

las limitaciones de información de gasto a nivel sectorial e indicadores de desempeño uniformes para una amplia muestra de países. Dada la disponibilidad de información, el grupo de estudio de 8 países de la región será comparado con dos grupos distintos. El primero es un grupo amplio de 32 países de ingresos y tamaño geográfico similar que fueron seleccionados para comparar los indicadores de desempeño sectorial (ver Anexo para más detalles). El segundo grupo de comparación está compuesto por países de América Latina a los propósitos de evaluar el nivel de gasto, desempeño sectorial y políticas. Debido a la falta de información detallada y comparable sobre gasto por sector, el grupo de comparación se reduce en este caso a 4 países, algunos de los cuales son economías pequeñas, abiertas, y expuestas a shocks de precios de la energía, pero con un buen marco de políticas (Chile y Uruguay), y países expuestos a altos niveles de pobreza (Bolivia y Paraguay) similares a los de la región.

De los sectores bajo análisis en este informe, se llegó a la conclusión de que en el Sector Transporte no existe evidencia contundente en la región de la existencia de sobregasto o mal



desempeño. Por tal motivo, el informe no se concentra en este sector, aunque le dedica un recuadro resumiendo los resultados principales del análisis. Cuando se lo compara con otros países latinoamericanos de referencia, el sector no se encuentra en una posición desfavorable tanto desde el punto de vista de desempeño como en la implementación del gasto. El nivel de eficiencia es similar al observado en los grupos utilizados como referencia y no existen filtraciones significativas (ver Recuadro A).<sup>2</sup> En la siguiente sección se analizará entonces en detalle la eficiencia y filtraciones del gasto público en los sectores de mayor interés: energía y asistencia social, así como del gasto tributario, y se harán recomendaciones de política.

---

<sup>2</sup> Sin embargo, dada la importancia y magnitud del gasto en el sector, el análisis sugiere que se deben fortalecer aspectos institucionales para mejorar la ejecución, transparencia y control del gasto. Una posibilidad es avanzar hacia un modelo institucional y de gobernanza como el de Chile, para otorgar transparencia y facilitar el control del gasto, priorizando capacidades técnicas que favorezcan la creación de ámbitos de máxima calidad a nivel de gobierno. Al mismo tiempo, resulta conveniente seguir trabajando en la conformación y mejora de Fondos de Mantenimiento Vial, para asegurar una asignación mayor y estable de recursos dentro de un marco institucional que mejore la ejecución.

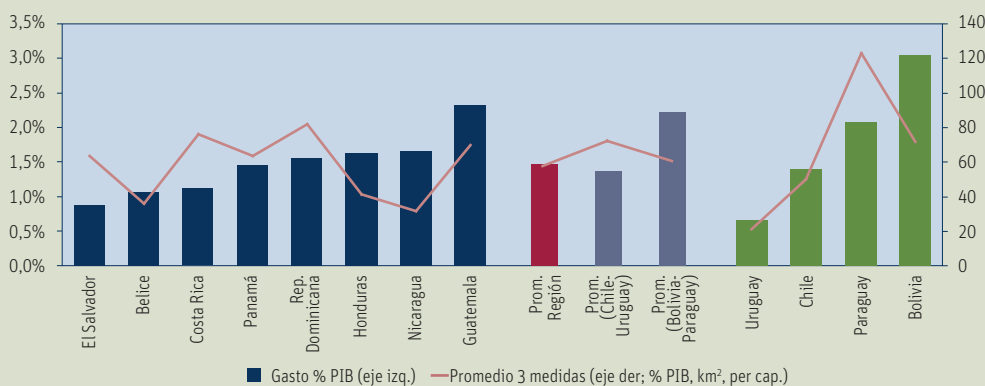
## Recuadro A. El gasto público en transporte

El gasto público en transporte fue uno de los principales impulsores del gasto público de la región entre 2007 y 2011. En particular, el sector explica el 36% del aumento del gasto público en términos reales en ese período en Nicaragua, el 30% en Panamá, y el 17% en Guatemala y Honduras, por mencionar sólo los países en donde el transporte ha tenido una mayor contribución relativa. El objetivo de este recuadro es evaluar el nivel y calidad del gasto público en transporte —en particular en la infraestructura vial interurbana, vías ferroviarias y puertos— en los países de la región, identificando qué factores de estructura y gobernanza inciden en el desempeño del sector.<sup>1</sup>

El gasto en transporte se encuentra en el entorno de 1,5% del PIB en promedio para los países de la región. Este nivel es similar al observado en ambos grupos tomados como referencia en América del Sur (Chile-Uruguay y Bolivia-Paraguay). Dentro de los países de la región, el país que se destaca con un elevado gasto es Guatemala (2,3% del PIB), mientras que El Salvador, Belice y Costa Rica gastan menos y en torno a 1% del PIB (ver Gráfico A1). Cabe destacar que en el caso del sector transporte existen diferencias relevantes entre expresar el gasto como porcentaje del PIB, hacerlo por habitante o por extensión geográfica. Para resumir estas diferencias, la elaboración de un indicador alternativo que es un promedio simple de tres mediciones (% PIB, km<sup>2</sup> y población), mantiene a Guatemala con alto gasto pero ahora agrega a la República Dominicana y Costa Rica a la lista de alto gasto, mientras que Nicaragua pasa a tener menor gasto junto con Belice, y Honduras, quedando El Salvador y Panamá en posición intermedia (ver Figura A1).

Si nos concentramos en el sector vial —que representa entre 80 y 90% del gasto total en transporte— y analizamos el Índice de Calidad de la Infraestructura Vial elaborado por World Economic Forum (WEF), al comparar la situación regional con los grupos de referencia vemos que en promedio los

**GRÁFICO A1** Gasto público en transporte en Centroamérica, 2011



Fuente: Elaboración propia en base a informes de liquidación presupuestaria de los países.

<sup>1</sup> En Urbiztondo (2013) se discute con mayor detalle varios de los contenidos de este recuadro.

(continúa en la página siguiente)





### Recuadro A. El gasto público en transporte (continuación)

países se encuentran por debajo del promedio de Chile-Uruguay pero por encima del promedio de Bolivia-Paraguay, y también algo por encima del grupo de países de ingresos similares. De acuerdo a este indicador, El Salvador tiene el mejor puntaje y Panamá, República Dominicana y Guatemala están por arriba del promedio. Costa Rica, con indicadores favorables en otras dimensiones, ocupa un lugar relativo bajo (ver Cuadro A1). Esta posición comparativa de los países de la región en cuanto a desempeño no se altera mayormente cuando se estudian otros indicadores tales como la infraestructura portuaria. Datos referidos a los costos de logística de los países de la región revelan un panorama similar.

Tal como indica el Cuadro A1, si miramos un indicador simple de eficiencia como la relación Desempeño/Gasto (considerando la calidad vial), la situación promedio de la región luce desfavorablemente en comparación con el promedio de Chile-Uruguay pero favorable si se compara con el promedio

**Cuadro A1: Indicadores de calidad y medidas de desempeño**

|                          | Calidad inf. vial<br>1 = peor;<br>7 = mejor | Calidad inf. portuaria<br>1 = peor;<br>7 = mejor | Costos de exportación<br>US\$ por contenedor | Ratio de desempeño<br>Calidad inf. vial /gasto transp.<br>pc, 2011 promedio región = 100 |
|--------------------------|---------------------------------------------|--------------------------------------------------|----------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|
| Belice                   | 3,00                                        | 3,30                                             | 1355                                         | n.a.                                                                                     |
| Costa Rica               | 2,51                                        | 2,30                                             | 1030                                         | 125                                                                                      |
| El Salvador              | 4,76                                        | 3,80                                             | 980                                          | 160                                                                                      |
| Guatemala                | 3,88                                        | 4,30                                             | 1307                                         | 60                                                                                       |
| Honduras                 | 3,43                                        | 5,10                                             | 1342                                         | 86                                                                                       |
| Nicaragua                | 3,35                                        | 2,70                                             | 1140                                         | 84                                                                                       |
| Panamá                   | 4,19                                        | 6,40                                             | 615                                          | 96                                                                                       |
| Rep. Dominicana          | 3,92                                        | 4,40                                             | 1040                                         | 90                                                                                       |
| Prom. Región             | 3,72                                        | 4,04                                             | 1101                                         | 100                                                                                      |
| Prom. Ing. Similares     | 3,40                                        | 3,42                                             | 1294                                         | n.a.                                                                                     |
| Prom. (Chile-Uruguay)    | 4,84                                        | 5,14                                             | 1053                                         | 141                                                                                      |
| Prom. (Bolivia-Paraguay) | 2,71                                        | 3,28                                             | 1433                                         | 73                                                                                       |
| Bolivia                  | 2,99                                        | 3,13                                             | 1425                                         | 46                                                                                       |
| Chile                    | 5,67                                        | 5,17                                             | 980                                          | 67                                                                                       |
| Paraguay                 | 2,44                                        | 3,44                                             | 1440                                         | 100                                                                                      |
| Uruguay                  | 4,02                                        | 5,10                                             | 1125                                         | 214                                                                                      |
| <i>Fuente</i>            | WE                                          | FWEF                                             | Banco Mundial                                | Presupuestos Nacionales, WEF                                                             |

(continúa en la página siguiente)

**Recuadro A. El gasto público en transporte** *(continuación)*

de Bolivia-Paraguay. En particular, Panamá, Costa Rica y El Salvador aparecen con mejor desempeño por unidad de gasto mientras que Nicaragua y Guatemala lo hacen con indicadores más bajos.

En el sector transporte, los gastos de capital —que incluyen los gastos de mantenimiento— representan en promedio para la región el 85% del gasto total del sector (en un rango que va desde 73% y 91% en Nicaragua y Panamá respectivamente). Por su parte los subsidios al transporte tienen una magnitud acotada, sumando en promedio el 0,1% del PIB (en un rango que va desde 0 en Costa Rica a un 0,23% en El Salvador), y se asocian principalmente a mecanismos de subsidio a la operación de transporte urbano (y en mucha menor medida interurbano) sea en la forma de transferencias directas o por la vía de menores precios de los combustibles a los prestadores.

Uno de los problemas potenciales que tiene la eficiencia del gasto en el sector transporte es el sesgo a construir mucho (y caro) y a mantener poco. Existen varios estudios que han llamado la atención sobre el balance apropiado entre construcción y mantenimiento vial, con consecuencias sobre el nivel y la calidad del gasto.<sup>2</sup> La existencia de fondos específicos para mantenimiento vial ha sido en general satisfactoria al menos en asegurar una asignación estable y mayor de recursos.<sup>3</sup> De hecho, se observa que el gasto en mantenimiento vial como proporción del gasto en transporte es mucho más alto en los 5 países de este estudio que tienen fondos viales con recursos específicos (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua).

Sin embargo, los resultados de los fondos viales lucen mixtos en cuanto a desempeño. En primer lugar, en general parecen mejorar el porcentaje de buen estado de la red (ver Gráfico A2”), pero no se destacan por aumentar el porcentaje pavimentado ni la calidad percibida.<sup>4</sup> En segundo lugar, sí se observan buenos resultados en Nicaragua (donde mejoran las 3 dimensiones de calidad consideradas, como ampliación de kilómetros pavimentados, e indicadores de avance de calidad) con un gasto en mantenimiento estándar. En tercer lugar, aparecen malos resultados en Honduras (cuyo fondo vial no está “aislado” del gobierno, quien suele retener parte de sus fondos) y Panamá, resultados pobres o nulos en Guatemala y El Salvador, y muy caros en Costa Rica. Dicho esto y si bien los avances no son importantes, dichos indicadores se comparan razonablemente bien con los de los grupos de referencia sudamericanos.

Con el uso de fondos en los países de la región, el sesgo hacia construir y no mantener se está corrigiendo (excepto en Rep. Dominicana). En efecto, el presupuesto en mantenimiento vial es mucho más alto en los países que tienen fondos viales con recursos específicos. Las reformas destinadas a constituir fondos viales han logrado aumentar el volumen y estabilidad de los recursos económicos

<sup>2</sup> Ver por ejemplo Burningham y Stankevich (2005). La falta de mantenimiento vial rutinario y periódico obliga a recurrir a obras de rehabilitación de la red, que representan costos muchísimo mayores a lo largo de la vida útil de una carretera, hasta 17 veces mayores, según un informe de la Cámara de Comercio de Bogotá – Universidad de Los Andes (2007).

<sup>3</sup> Ver, por ejemplo, Zietlow (2003).

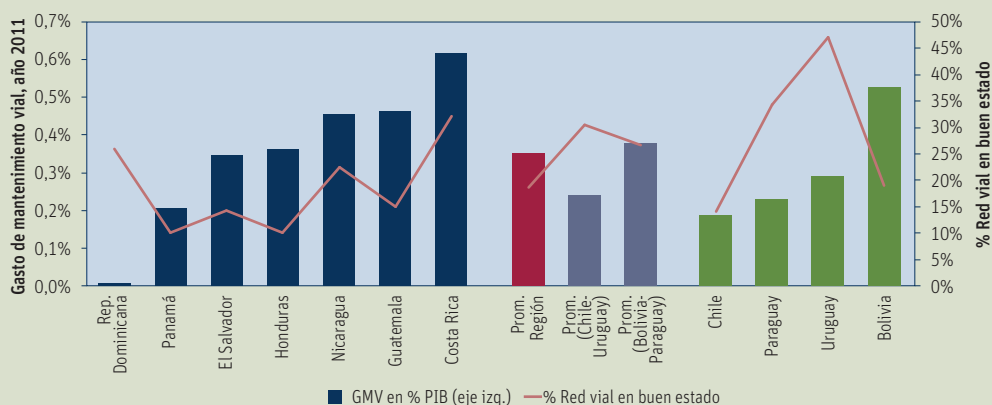
<sup>4</sup> Lo primero no es su objetivo, y lo segundo puede obedecer a un problema con el período parcial de observación, salvo en el caso de Nicaragua, donde FOMAV opera desde 2005.

*(continúa en la página siguiente)*



## Recuadro A. El gasto público en transporte (continuación)

**GRÁFICO A2** Gasto en mantenimiento vial y desempeño



Fuente: Banco Mundial y estadísticas nacionales.

disponibles, creando instituciones autónomas con participación del sector privado, con recursos suficientes y previsibles a ser asignados por personal competente y exento de los vaivenes políticos de corto plazo. Sin embargo, la eficiencia del gasto en transporte no puede eludir la importancia central del gasto en inversión. En tal sentido, los mayores desafíos enfrentados por la gran mayoría de los países de América Central están vinculados con la planificación y evaluación de proyectos de inversión de nueva infraestructura, tareas dependientes a su vez de la calidad del diseño institucional en el cual se implementan estas acciones.

Un modelo institucional y de gobernanza *a priori* aconsejable debe considerar una adecuada centralización de responsabilidades, un tratamiento de la multi-modalidad del transporte, evitar la ausencia de superposición de funciones, tener capacidades técnicas especializadas, asegurar la transparencia y participación de terceros y estar diseñado de forma tal de asegurar una descentralización eficiente.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Centralización de infraestructura y regulación implica la existencia de un ministerio de obras y transporte de alcance nacional (incluyendo en un mismo ámbito las decisiones vinculadas al desarrollo de la infraestructura y la regulación. Multi-modalidad, implica incorporar todos los modos de transporte (pese a que hubiera en su seno dependencias relativamente autónomas orientadas a implementar la política definida a nivel ministerial –como por ejemplo son los fondos viales responsables del mantenimiento de un universo definido de caminos. Exclusividad y no superposición de funciones es que no se compartan atribuciones en la materia con varios ministerios o autoridades nacionales. Capacidad técnica específica se relaciona con un fuerte perfil técnico en su personal jerárquico e incluso sus responsables políticos de turno en materia de ingeniería, derecho y economía. Transparencia y participación de terceros, se vincula con la existencia de mecanismos de participación abierta (vía audiencias públicas, documentos de consulta, etc. para la selección de proyectos de inversión, así como respecto de la posterior auditoría externa respecto de su ejecución. Descentralización eficiente de tareas locales requiere que se descentralice hacia los gobiernos locales las obras de infraestructura de carácter vecinal en tanto éstos tengan condiciones y recursos para llevar a cabo tal tarea.

(continúa en la página siguiente)



### **Recuadro A. El gasto público en transporte** *(continuación)*

Los países de la región tienen en general organizaciones institucionales en las cuales las responsabilidades en materia de desarrollo de infraestructura pública para el transporte y la política de planificación y regulación de los servicios de transporte no están integradas, o están integradas pero se confunden con otras responsabilidades en otras áreas (comunicaciones y/o vivienda), o no incorporan todos los modos de transporte bajo una misma autoridad (en particular en lo referido al transporte no terrestre). Los casos más distantes de modelo institucional y de gobernanza *a priori* aconsejable son Panamá, Belice, República Dominicana y El Salvador.



# 3

## Un análisis de eficiencia del gasto en energía y asistencia social

### El gasto público en energía

#### Una hoja de ruta

Luego del incremento dramático en el precio del petróleo observado en la segunda mitad de la década pasada, la región quedó atrapada en un equilibrio de alto gasto y baja calidad en el sector de energía. La tarea de reformar los subsidios fue iniciada en todos los países pero, dadas las fuertes rigideces del gasto sectorial, pudo ser acometida solamente de forma parcial en algunos de ellos. Esto reclama una agenda de análisis e implementación de reformas dirigidas a elevar la calidad del gasto público al tiempo que se desactivan mecanismos que tienen impacto significativo en la posición fiscal de los países. En esta sección se presenta un análisis sectorial del gasto público en energía en la región, buscando responder a las preguntas de cuánto y cómo se gasta. Se comienza por mirar el nivel del gasto, su naturaleza y composición —que está dominada por subsidios al sector eléctrico— para luego preguntarse acerca de la calidad del gasto en subsidios observados en la región.

En primer lugar se cuantifica la magnitud del gasto en energía y el desempeño sectorial. De la relación entre gasto y desempeño se obtiene un indicador simple (desempeño/gasto) que permite calificar la eficiencia del gasto, a lo que se agregan calificaciones relacionadas con la composición del mismo (mayoritariamente dirigido a fondear subsidios corrientes al consumo eléctrico). El nivel del gasto se mira desde la perspectiva de la presión de fondos por transferencias desde el Gobierno Central (basados en estadísticas fiscales que se reseñan en el Anexo) y se compara con el gasto que hacen los países de ambos grupos de referencia.

A continuación, se reconoce que la presión del gasto sectorial en energía descansa fundamentalmente en las transferencias

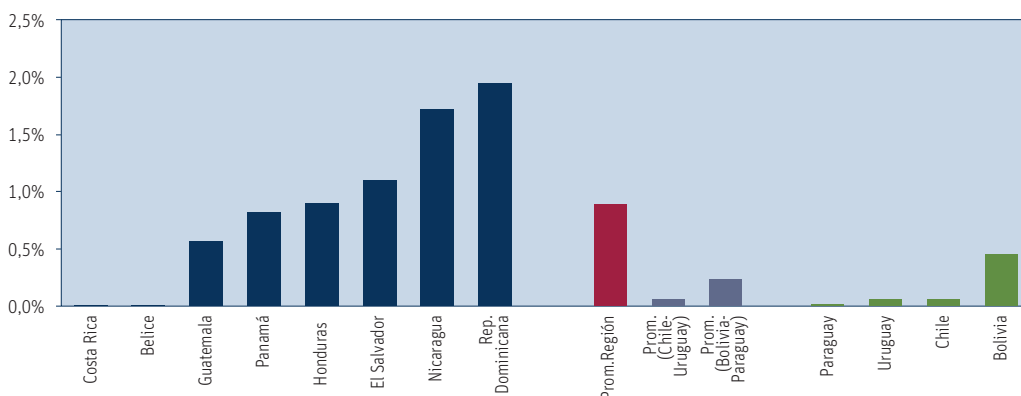


corrientes asociadas principalmente a subsidios al sector eléctrico (mayormente de tipo residencial). Estos subsidios, a su vez, devienen de insuficientes niveles de recaudación tarifaria, producto de que los precios que paga la demanda no cubren los costos, existen elevados niveles de pérdidas no técnicas de distribución y en muchos casos los costos de generación eléctrica son elevados. Esta observación simple motiva el estudio de los subsidios y la tarificación subyacente —desde una perspectiva de calidad del gasto público— para argumentar que la región se encuentra en niveles bajos de calidad del gasto que pueden ser mejorados y que, de realizarse estas mejoras, podrían obtenerse importantes ahorros potenciales con mayor equidad distributiva. Para ello se reconoce que los subsidios a la electricidad de los hogares urbanos actualmente vigentes pertenecen a una categoría de subsidios (condicionados al bajo consumo) que si bien reducen la carga fiscal y las filtraciones respecto a los subsidios universales, mantienen todavía una pesada carga fiscal y provocan importantes filtraciones de gasto a grupos de ingresos más elevados. En base a la evidencia detallada disponible en varios países, se estima que el error de inclusión de los esquemas vigentes de subsidios, definido como la filtración de los subsidios eléctricos a los hogares con ingresos superiores al 40% más pobre, tiene un piso no inferior al 50% de la masa de subsidios otorgados. Esto permite arribar a una estimación preliminar de las filtraciones del gasto en energía para cada país y para el conjunto de los países de la región.

Finalmente, se reflexiona sobre algunos lineamientos para la reforma del sector, de forma de elevar la calidad del gasto en energía acotando la magnitud de los subsidios que se filtran a grupos de ingresos medios y altos. Asimismo, se señala la necesidad de que la región pueda avanzar en la racionalización de los subsidios al bajo consumo de cara a la necesidad de mejoras en la calidad de la canasta energética de los hogares pobres, lo que implica sustituir biomasa por formas modernas de provisión energética. También es sumamente relevante buscar mecanismos que reduzcan los costos de generación y distribución para evitar que la incorporación de capacidad en energía eléctrica renovable o no renovable se haga bajo contratos que no impliquen una reducción de los precios de la energía y redunden en eventuales pasivos fiscales.

### Gasto público y desempeño en energía

Comparando con ambos grupos de referencia surge claramente que el gasto en energía es en promedio elevado en la región (0,9% del PIB), siendo críticamente alto en países como Nicaragua y República Dominicana (1,7% y 1,9% del PIB, respectivamente). Individualmente considerados, todos los países, excepto Belice y Costa Rica, registran un nivel de transferencias del Gobierno Central al sector energético por encima de los observados en los grupos de referencia. En particular para el año 2011, la gradiente de transferencias desde el Gobierno Central al sector va desde algo más de 0,5% del PIB en Guatemala hasta casi 2% del PIB en República Dominicana (véase Gráfico 8). Los países de la región hacen transferencias netas de fondos públicos al sector energía en un promedio de 61 dólares por habitante —casi 7 veces más que el promedio de ambos grupos de referencia— mientras que en Nicaragua se gasta en el orden de los 200 dólares por habitante.


**GRÁFICO 8 Gasto público en energía (transferencias del gobierno central) en Centroamérica 2011**
*Gasto público como % del PIB, versus grupo de benchmark*


Fuente: Elaboración propia en base a informes de liquidación presupuestaria de los países.

Este gasto público en energía está mayoritariamente orientado a subsidios corrientes vinculados al sector eléctrico,<sup>3</sup> del cual sobresalen los subsidios al sector residencial (ver Cuadro 1). Como ha sido observado en otros estudios,<sup>4</sup> el sector de combustibles líquidos para transporte no involucra transferencias importantes desde el Gobierno Central y, por lo general, los precios han seguido condiciones de mercado, y el ajuste de impuestos ha “acolchonado” sólo parcialmente y en pequeñas magnitudes la suba de los precios internacionales. Para los países de la región (todos, con excepción de Belice y Costa Rica) en donde las transferencias del Gobierno Central al desequilibrio del sector energético son positivas, el gasto en energía promedia el 1,2% del PIB. De este valor, más del 90% —más del 1% del PIB— obedece a subsidios tarifarios, mientras que el resto se dedica a programas más focalizados de subsidios y otro gasto sectorial (ver Gráfico 9).

En lo referido a indicadores de desempeño, se utilizaron medidas resumen de calidad de la oferta eléctrica tomadas de la encuesta global del World Economic Forum (WEF), junto con medidas relacionadas con cobertura eléctrica, pérdidas de distribución y cortes de suministro, todas ellas correlacionadas con el indicador de calidad de la oferta eléctrica del WEF. Este tipo de indicadores resulta muy apropiado si se tiene en cuenta que la parte más importante del gasto en energía se concentra en gasto corriente en forma de subsidios al sector eléctrico. Los datos muestran que, según el indicador de calidad de oferta eléctrica del WEF, sin bien la región se encuentra por debajo del promedio de Chile y Uruguay, los niveles observados son superiores a los del

<sup>3</sup> La excepción es El Salvador, donde los subsidios al GLP y al transporte son también importantes (véase por ejemplo FUSADES, 2012). De todos modos estos otros subsidios también están mayoritariamente dirigidos a los hogares y adolecen de importantes filtraciones.

<sup>4</sup> Por ejemplo, ESMAP (2010) y Catena y Navajas (2012).

**Cuadro 1: Energía: gasto público, subsidios y filtraciones. países del estudio, año 2011***en % del PIB*

| País                    | Transferencias<br>del gobierno<br>central<br>(1) | del cual<br>subsidios<br>(2) | Subsidio<br>eléctrico<br>(3a) | del cual<br>residencial<br>(4a) | Filtración<br>subsidio<br>eléctrico<br>(3b) | del cual<br>residencial<br>(4b) |
|-------------------------|--------------------------------------------------|------------------------------|-------------------------------|---------------------------------|---------------------------------------------|---------------------------------|
| Belice                  | —                                                | —                            | —                             | —                               | —                                           | —                               |
| Costa Rica              | —                                                | —                            | —                             | —                               | —                                           | —                               |
| El Salvador             | 1,18%                                            | 1,15%                        | 0,44%                         | 0,44%                           | 0,27%                                       | 0,27%                           |
| Guatemala               | 0,57%                                            | 0,27%                        | 0,27%                         | 0,27%                           | 0,16%                                       | 0,16%                           |
| Honduras                | 0,94%                                            | 0,94%                        | 0,94%                         | 0,83%                           | 0,72%                                       | 0,62%                           |
| Nicaragua               | 1,72%                                            | 1,60%                        | 1,60%                         | 1,22%                           | 0,98%                                       | 0,68%                           |
| Panamá                  | 0,81%                                            | 0,81%                        | 0,81%                         | 0,73%                           | 0,63%                                       | 0,54%                           |
| Rep. Dominicana         | 1,94%                                            | 1,68%                        | 1,56%                         | 1,19%                           | 0,96%                                       | 0,66%                           |
| <b>Promedio estudio</b> | <b>1,19%</b>                                     | <b>1,08%</b>                 | <b>0,94%</b>                  | <b>0,78%</b>                    | <b>0,62%</b>                                | <b>0,49%</b>                    |

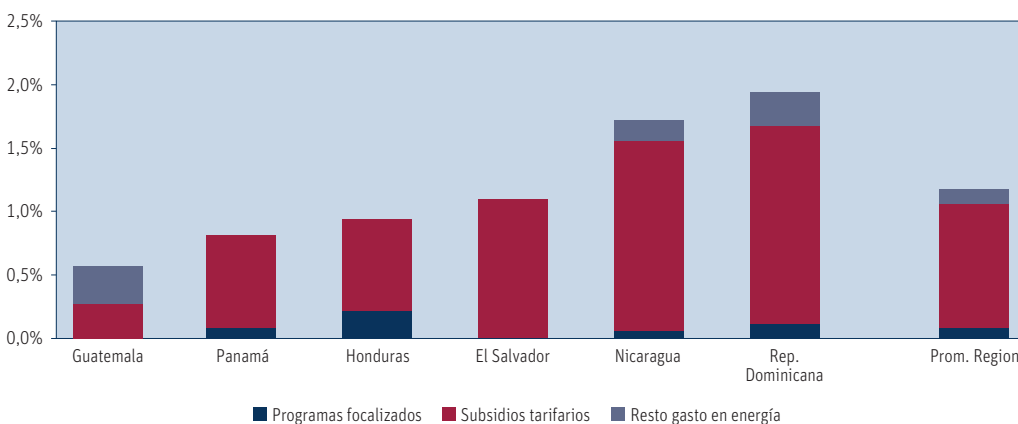
*Fuente:* Elaboración propia en base a estadísticas oficiales.*Notas:*

(1) La información de gasto público en energía y subsidios proviene de fuentes fiscales (ejecuciones presupuestarias por finalidad y función producidas por los Ministerios de Hacienda o Finanzas de los Gobiernos Nacionales, ver anexo).

(2) La información de subsidios energéticos (electricidad y combustibles líquidos) proviene en la mayoría de los casos de fuentes oficiales (informes de ejecución presupuestaria para el caso de El Salvador, Honduras, Guatemala, Panamá y República Dominicana). En el caso de Rep. Dominicana el dimensionamiento del total de los subsidios eléctricos contiene las transferencias corrientes a la CDEEE, mientras que para Honduras se considera también el déficit financiero de ENEE. En el caso de Nicaragua se procedió a estimar el volumen de subsidios usando microdatos de encuestas de hogares e información oficial de cuadros tarifarios.

(3) En el caso de Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana, se incluye el cálculo de subsidio implícito al sector industrial y comercial (tarifas que no recuperan costos económicos)

(4) La estimación de filtraciones en El Salvador, Honduras y Nicaragua fue realizada en base a microdatos de Encuestas de Hogares y los cuadros tarifarios correspondientes —ver anexo—. En base a observaciones preliminares en el caso de Panamá se asumen filtraciones equivalentes a las de Honduras y para Dominicana filtraciones equivalentes a las de Nicaragua. En Guatemala se hace una estimación del 50%.

**GRÁFICO 9 Subsidios y gasto en energía en la región en 2011***en % del PIB**Fuente:* Elaboración propia en base a fuentes fiscales oficiales.





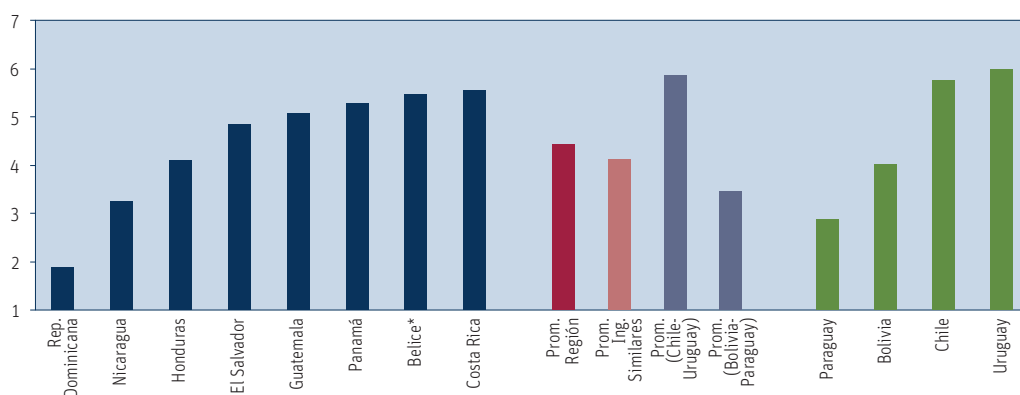
grupo de países de ingresos similares, así como a los del subgrupo de Bolivia y Paraguay. La excepción son República Dominicana y Nicaragua, que muestran problemas serios de calidad (ver Gráfico 10).

Otra posible medida de desempeño diferente de la calidad que fue recopilada para este estudio surge de los precios de la electricidad que pagan los hogares —relevantes a los fines de establecer la conexión entre subsidios y gasto público. Se observa que en promedio la región paga precios superiores al promedio de Bolivia y Paraguay, pero sustancialmente inferiores al promedio de Chile y Uruguay. Sin embargo, existe una marcada dispersión (ver Gráfico 11). Guatemala y Belice aparecen con los precios más altos, mientras que Nicaragua y República Dominicana, que son los dos países con mayor gasto en energía debido a transferencias por subsidios, pertenecen al subgrupo de precios más bajos.

Esta comparación de precios de la electricidad lleva a otra observación referida al nivel de los precios de la energía eléctrica, pero ahora en términos del poder adquisitivo doméstico (ver Gráfico 12). Expresando el costo de un kilowatt hora que paga un hogar, en términos del PIB per cápita diario de la economía, observamos que los valores promedio para los países de la región son superiores a los observados en ambos grupos de referencia sudamericanos —en el caso de Guatemala y Nicaragua son hasta tres veces mayores.

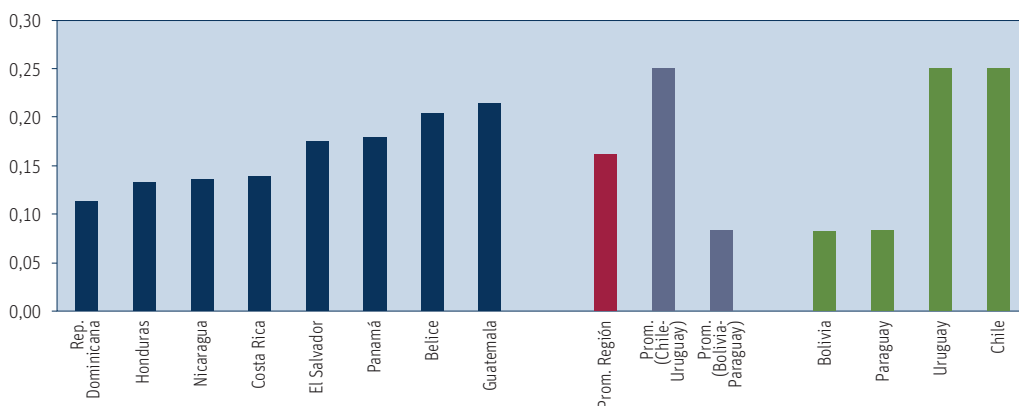
Esto lleva a reflexionar acerca de los límites de la capacidad de pago de la demanda subyacente en algunas de las economías de la región y sobre la necesidad de que existan mecanismos que aseguren que los costos de generación y distribución eléctrica sean más bajos. Pensar de modo unidimensional en la eliminación de subsidios, para cualquier nivel de costos de provisión de electricidad, no parece una estrategia sostenible, en particular si genera un ambiente de mayor riesgo. Por otro lado, la eliminación de subsidios, si se hace de modo sostenible —y se

**GRÁFICO 10** Índice de calidad de la oferta eléctrica, año 2011  
(1 = peor; 7 = mejor)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de World Economic Forum, Global Competitiveness Index.

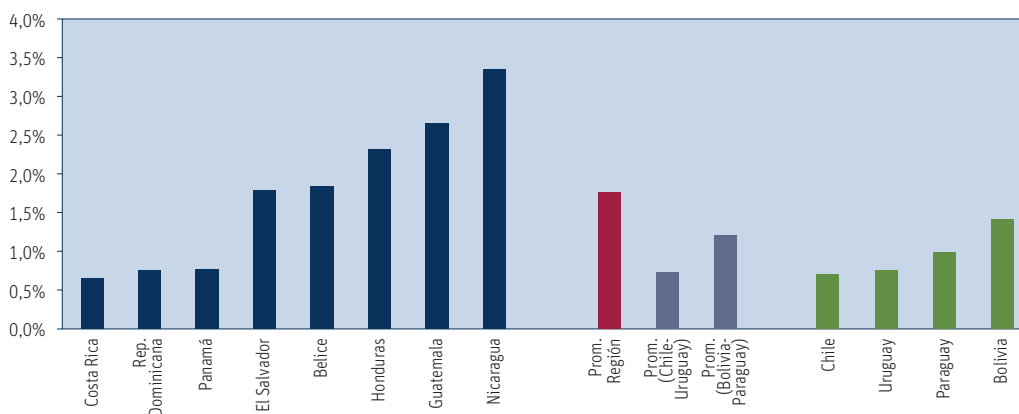
Nota: \* El dato de Belice fue estimado.

**GRÁFICO 11 Precios de la electricidad residencial***Dólares por kwh, año 2011*

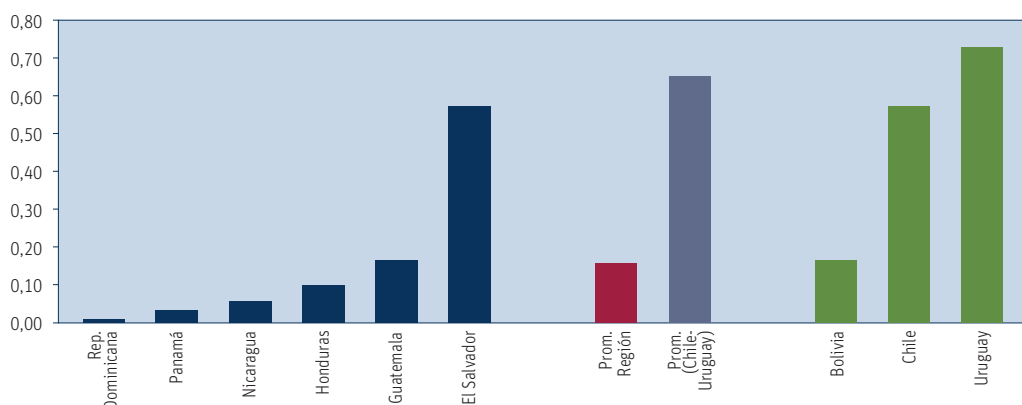
Fuente: Elaboración propia en base a datos de IEA y autoridades eléctricas locales.

justifica en la reducción de filtraciones a grupos de medios y altos ingresos— va a redundar en reducciones del costo del capital y por esta vía en una reducción de los costos de provisión eléctrica.

Tomando los seis países en los que se observan transferencias positivas desde el Gobierno Central al sector energético, la medición simple de la relación Desempeño/Gasto en energía (cuando aproximamos el desempeño por el índice de calidad de la oferta eléctrica) muestra a la región en una situación de baja eficiencia respecto a los grupos de referencia sudamericanos (ver Gráfico 13). La excepción es El Salvador, que tiene una calidad superior en la oferta eléctrica. Sin embargo, El

**GRÁFICO 12 Valor de un kWh en términos de PIB per cápita diario***Por paridad de poder adquisitivo (PPA), año 2011*

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CIER, SEDLAC y WDI.

**GRÁFICO 13** Energía: ratio desempeño (calidad WEF)/gasto (transferencias) per capita en 2011

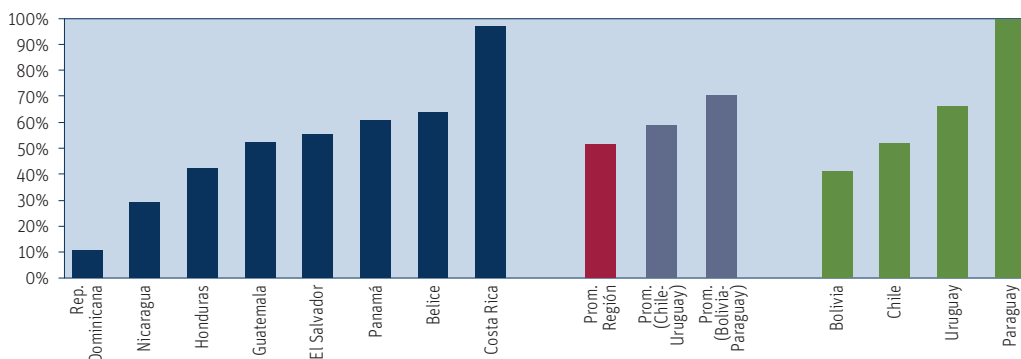
Fuente: Elaboración propia en base a informes de liquidación presupuestaria de los países y WEF.

Salvador tiene un gasto cercano al 1,1% del PIB que está vinculado a subsidios tarifarios a la energía que, como veremos más adelante, están mal focalizados. Para la región en su conjunto, sobresale una correlación negativa entre desempeño y gasto que se asocia con la presencia de República Dominicana y Nicaragua, países en donde existen elevados subsidios y bajo desempeño del sector.<sup>5</sup>

Existe una tentación a explicar la presencia de estos resultados en función del contexto desfavorable que enfrentan los países de la región. Tal como se ilustra en estudios recientes,<sup>6</sup> ciertas condiciones de contexto —la elevada intensidad energética y la baja participación de fuentes renovables en la generación eléctrica— presionan al mayor gasto presente, mientras que otras condiciones —baja cobertura eléctrica, elevado uso de biomasa en el consumo residencial de energía— auguran un mayor gasto futuro para acomodar demandas insatisfechas. A nivel comparativo, los países de ambos grupos sudamericanos de referencia no tienen condiciones de contexto más favorables (ver Gráfico 14). Sin embargo, el mal contexto no significa necesariamente mal desempeño si hay buenas políticas, como muestra la experiencia de Chile y Uruguay. En segundo lugar, la elevada intensidad energética en varios países de la región está acompañada por una baja intensidad en energía eléctrica residencial, un menor acceso a la red eléctrica y un elevado uso de biomasa, tal como sucede en el caso de Nicaragua. Por lo tanto, la región debería aumentar la intensidad eléctrica pero reduciendo la intensidad energética, lo cual es un simple correlato de mayor desarrollo social. Este proceso de sustitución natural de uso de biomasa por uso de energía eléctrica podría constituirse en un potencial pasivo fiscal si se enfrenta con el actual diseño de subsidios al bajo consumo de electricidad.

<sup>5</sup> Véase por ejemplo Strand (2011) para la caracterización de la definición de equilibrio bajo (mucho subsidio, bajo desempeño) y IMF (2012) y FIEL (2012) para una vinculación con el caso de Nicaragua y de República Dominicana, respectivamente.

<sup>6</sup> BID (2012) y Catena y Navajas (2012).

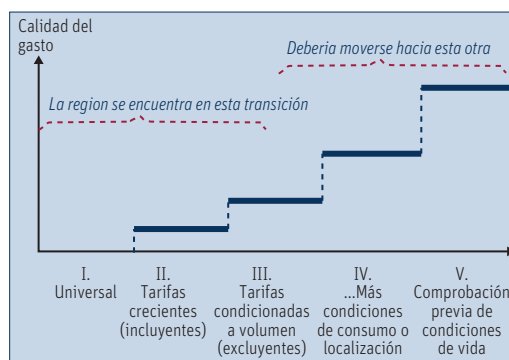
**GRÁFICO 14 Participación de renovables en oferta interna eléctrica***Centroamérica y países benchmark, estimación año 2011*

Fuente: Elaboración propia en base a IEA Non-OECD Energy Balances y estadísticas de distribución de Belice.

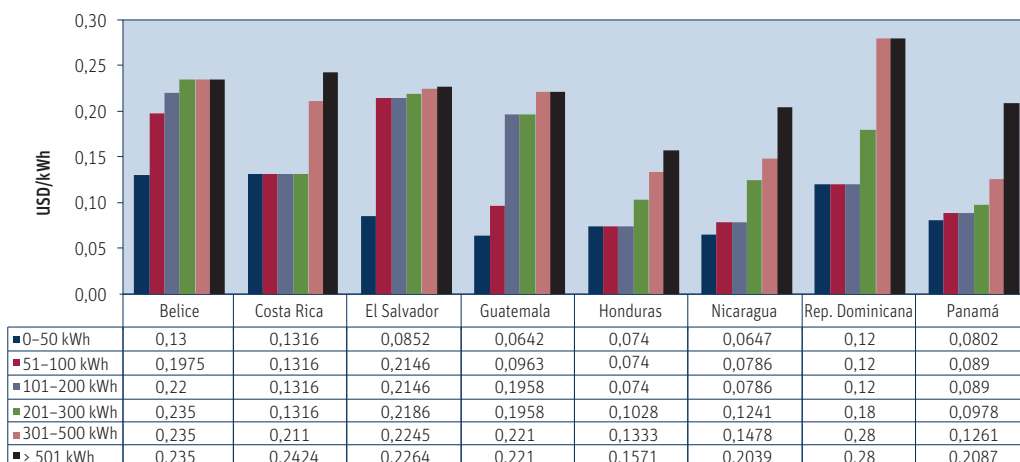
**Calidad de gasto en energía y filtraciones de subsidios**

Los subsidios al consumo eléctrico pueden separarse entre aquellos que reciben los hogares y los que reciben las empresas o comercios. Ambos segmentos de la demanda se encuentran subsidiados en la medida que el precio promedio —de todas las categorías del segmento— que pagan se encuentra por debajo de los costos finales de provisión del servicio. Dentro del subsidio a los hogares, en la región predominan aquellos asociados a esquemas tarifarios de precios más bajos para consumos menores. La revisión de los países de la región indica que estos esquemas dan lugar a la mayor parte de los subsidios, y sus características y evolución resultan importantes para definir la calidad de este tipo de gasto. Puede decirse que en materia de reforma de subsidios, los países de la región están transitando diferentes etapas o niveles de una escala ascendente de calidad del gasto en energía, que se representa por el tipo de subsidios a la energía eléctrica vigentes. Los cinco niveles de esta escala se ilustran en el Gráfico 15.

En el enfoque utilizado aquí, la calidad del gasto en subsidios quedará determinada por la minimización de los denominados errores de exclusión —pobres excluidos del subsidio, entre los que se incluyen aquellos sin acceso a la electricidad— y de inclusión —no-pobres incluidos en el subsidio, lo que se corresponde con el término de filtración utilizado

**GRÁFICO 15 Escalones de calidad del gasto: subsidios a la energía eléctrica**

Fuente: Elaboración propia.


**GRÁFICO 16 Tarifas residenciales de electricidad (con subsidios)**
*junio de 2011*


Fuente: Empresas de distribución de electricidad nacionales.

anteriormente. El tránsito hacia mayor calidad se ilustra por una reforma que abandona el subsidio universal e indiscriminado (escalón I) y los esquemas tarifarios en bloque, en donde todos los usuarios son bonificados con tarifas más bajas por los primeros kWh consumidos (escalón II), para moverse a tarifas diferenciadas condicionadas al nivel de consumo (escalón III), en donde sólo los hogares de bajo consumo acceden a los beneficios del subsidio. Actualmente, los países de la región tienen esquemas tarifarios que subsidian de modo condicionado el bajo consumo, con escalones de precios por debajo de los costos y con diferentes grados de subsidios cruzados (ver Gráfico 16).

El esquema actual de subsidio condicionado al consumo está de todos modos expuesto a filtraciones importantes a grupos no-pobres. El problema es que, tal como ha sido caracterizado en varios estudios,<sup>7</sup> el consumo está sólo parcialmente correlacionado con el nivel de ingreso de los hogares. Y los límites a la efectividad de los subsidios cruzados aparecen en particular cuando los costos de generación son muy elevados y no son cubiertos por el precio promedio que paga la demanda. En este punto, se requiere que los países avancen más decididamente hacia lograr una mejor focalización, en particular reduciendo las filtraciones (el error de inclusión) apartando a hogares de ingresos medios y altos. Esto puede lograrse incorporando mecanismos auxiliares a través de condiciones de exclusión del subsidio por ubicación geográfica, tipo de vivienda, o manifestación de riqueza —lo que aparece como el escalón IV en la Gráfico 15— o avanzando hacia programas de comprobación previa de bajos medios de vida, que es lo que la focalización hace

<sup>7</sup> Ver por ejemplo, Komives, Foster, Halpern y Wood (2005) y Marchionni, Sosa Escudero y Alejo (2008)



en programas como el que se utiliza en Chile. Esto, debe notarse, implica también incurrir en costos de implementación (y en condiciones institucionales), lo que en la práctica lleva a que existan esquemas de subsidios variados y que usen más de un instrumento.<sup>8</sup>

Datos referidos a la distribución del consumo eléctrico de los hogares urbanos y a las estructuras tarifarias vigentes permiten conjeturar, en base a estimaciones preliminares, que en el promedio de los países con subsidios visibles, al menos la mitad del consumo eléctrico se encuentra subsidiado. A su vez, ejercicios disponibles de otros estudios y de este mismo, estiman un exceso de gasto por subsidios al consumo de electricidad de los hogares —generado por errores de focalización— de niveles cercanos al 50% de la masa de subsidios otorgados, tal como fuera ilustrado en el Cuadro 1. Estos ejercicios están basados en micro-datos de las encuestas de gasto de los hogares y permiten estimar errores de exclusión —pobres no incluidos en el subsidio —y de inclusión— no-pobres incluidos. En El Salvador, dos estudios diferentes muestran que más de la mitad de los hogares con niveles de consumo que califican para recibir subsidios no pertenecen al 40% más pobre.<sup>9</sup> En Nicaragua este estudio estima que un 63% de la masa de subsidios al consumo de electricidad de los hogares no se dirige al 40% más pobre (ver Recuadro B). Esta cifra es todavía mayor en el caso de Honduras, en donde se estima que el 75% de la masa de subsidios a los hogares no llega al 40% más pobre. En Guatemala, estimaciones realizadas con la misma metodología indican que las sucesivas reformas tarifarias no han reducido significativamente las filtraciones, que también oscilarían en un 50% de los subsidios totales. En Panamá, las simulaciones preliminares de los subsidios vigentes apuntan a filtraciones muy elevadas, en torno al 70%.

Los resultados mencionados para Nicaragua y presentados en detalle en el Recuadro B son relevantes no solo para la evaluación, diseño e implementación de una reforma de los subsidios a la energía, sino también para la estrategia de comunicación social, dado que las encuestas oficiales de gasto muestran de modo convincente que los subsidios son demasiado generalizados. Otra ventaja del análisis hecho para Nicaragua es que permite inferir el tamaño de las filtraciones generadas por los subsidios a las tarifas eléctricas como proporción del PIB. Utilizando las estimaciones del Recuadro B sobre filtraciones porcentuales de los subsidios a las tarifas eléctricas, se estimó el monto de dichas filtraciones por país y para el promedio de la región. Obviamente que las filtraciones son mayores en los países con mayores subsidios (Nicaragua y Rep. Dominicana, donde las filtraciones llegan a cerca de 1% del PIB) y resultan en promedio en torno al 0,6% del PIB (ver Gráfico 17). La magnitud de estas cifras sugiere la necesidad de atender este tema lo antes posible. Esto no quiere decir que se esté buscando generar ahorros dejando de subsidiar a los hogares más pobres, sino más bien que se pueden conseguir fuertes ahorros si se focaliza mejor entre los recipientes del subsidio, evitando la inclusión de hogares con ingresos más altos que los del 40% más pobre en el subsidio tarifario.

<sup>8</sup> Ver por ejemplo la discusión sobre el uso de subsidios en la práctica, en Banco Mundial (2010a).

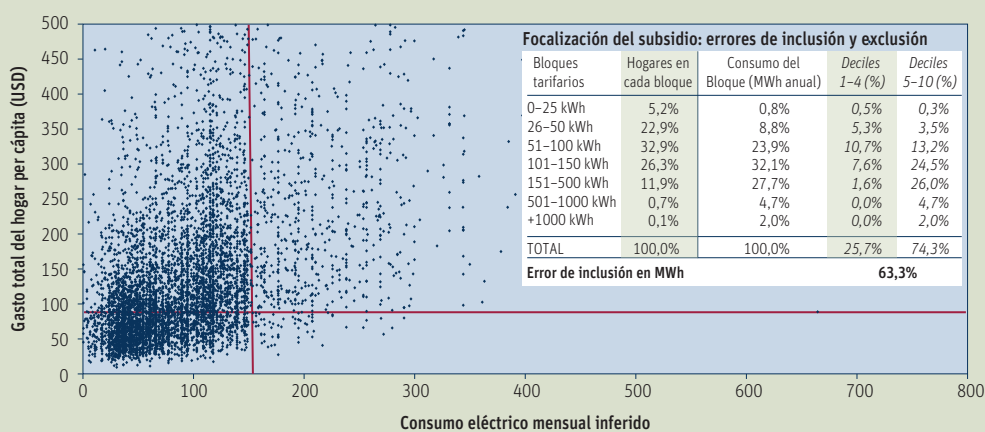
<sup>9</sup> Navajas y Artana (2008) y BID (2013)



## Recuadro B. Subsidios al consumo eléctrico de hogares: el caso de Nicaragua

En este recuadro se presentan los resultados obtenidos en el caso particular de Nicaragua. El Gráfico B1 muestra los consumos de electricidad de los hogares (en kwh por mes) —inferidos<sup>1</sup> de los micro-datos obtenidos a partir de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares 2006–2007 publicada por el Banco Central de Nicaragua<sup>2</sup>— junto con los niveles asociados de gasto total per cápita del hogar. La línea vertical, al nivel de 150 kwh, mensuales establece el umbral por debajo del cual los hogares reciben precios diferenciados. Esos precios están disponibles de los cuadros tarifarios<sup>3</sup> correspondientes al período que cubre la encuesta. La línea horizontal, al nivel de aproximadamente 80 dólares, separa el gasto del hogar por debajo del cual se ubica el 40% de los hogares más pobres. El rectángulo donde se encuentran los hogares que consumen menos de 150 kwh (y por lo tanto reciben precios subsidiados) y pertenecen al 40% más pobre puede tomarse como referencia del grupo que debe recibir subsidios. Si ese fuera el grupo objetivo a asignar los subsidios<sup>4</sup> entonces, con este esquema, pueden identificarse tanto aquellos hogares pobres que deberían recibir subsidios aunque el esquema de bajo consumo no los incluye —que constituyen el error de exclusión del esquema de subsidio— y aquellos hogares que no pertenecen al 40% más pobre y reciben el subsidio por encontrarse en bajos niveles de consumo —que constituyen el error de inclusión. El Cuadro que acompaña el Gráfico B1 muestra la distribución de los hogares según el tramo del bloque tarifario y su pertenencia al 40% más pobre o al 60% restante de los hogares.

**GRÁFICO B1 Focalización imperfecta en Nicaragua**



Fuente: Elaboración propia en base a fuentes oficiales.

<sup>1</sup> Estos consumos se obtiene directamente de la encuesta cuando la información se encuentra disponible o, como en el caso de Nicaragua y otros países cuyas encuestas no informan consumos, se obtienen a partir del gasto y utilizando el esquema tarifario vigente que vincula gasto con consumo físico. Esta metodología ha sido empleada en otros trabajos similares en otros países; véase por ejemplo Navajas (2009).

<sup>2</sup> [http://www.bcn.gob.ni/encuestas/Encuestas\\_Censos/index.html?&val=0#](http://www.bcn.gob.ni/encuestas/Encuestas_Censos/index.html?&val=0#)

<sup>3</sup> Contenidos en resoluciones del Instituto Nicaragüense de Energía (<http://ine.gob.ni/ajustetarifario.html>).

<sup>4</sup> Este criterio es discutible dado los elevados niveles de pobreza del país que se ilustran más adelante. Sin embargo, debe notarse que la población que se encuentra conectada a la red pública es mayoritariamente

(continúa en la página siguiente)

**Recuadro B. Subsidios al consumo eléctrico de hogares: el caso de Nicaragua** *(continuación)*

Los datos son muy ilustrativos del problema que existe con los subsidios eléctricos en Nicaragua: el 65% del consumo eléctrico de los hogares en Nicaragua está subsidiado, mientras que los datos de distribución del consumo indican que si el criterio fuera subsidiar sólo al 40% más pobre, entonces sólo 26% del consumo debería estar subsidiado. El problema de filtración es evidente: el 63% del subsidio por bajo consumo residencial recae en hogares que no pertenecen al 40% más pobre. Este nivel de filtración no se reduce —sino que más bien podría aumentar— si se incorporan las filtraciones asociadas al subsidio que reciben los clientes no-residenciales.<sup>5</sup>

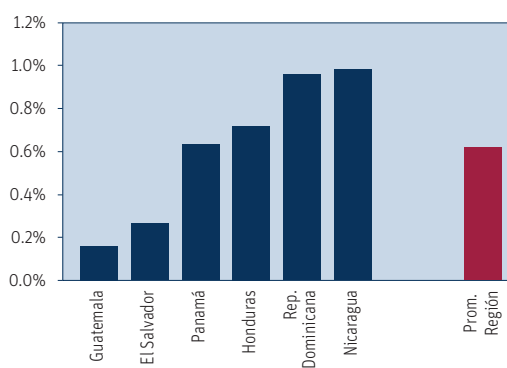
urbana, mientras que los elevados niveles de pobreza mencionados más adelante para la asistencia social se refieren a todo el país y están afectados por la población rural. Como se indica abajo existe casi un tercio de la población sin acceso a la red eléctrica (y por su nivel de ingreso indebidamente excluida del mecanismo de subsidio) la que se concentra mayoritariamente en las zonas rurales.

<sup>5</sup> Esta afirmación surge de considerar al subsidio a las empresas como un subsidio al consumo agregado y notando que este se distribuye —para la misma encuesta— de modo más desigual que el consumo de electricidad. El 40% más pobre de los hogares participa con el 20% del consumo total (y con el 25.7% del consumo de electricidad).

**Algunos lineamientos para la reforma del sector**

Si bien las mediciones son novedosas, el diagnóstico de las secciones anteriores difícilmente sea una sorpresa para los gobiernos de la región. Hace tiempo que estos vienen enfrentando las consecuencias fiscales de la suba del precio del petróleo, que se han materializado a través de subsidios, principalmente a la energía eléctrica.<sup>10</sup> Los países han enfrentado el desafío con acciones de corto y mediano plazo que marcan una nítida dirección de reforma. En el corto plazo se ha tratado de acotar la magnitud de los subsidios a través de restricciones a los esquemas de bajo consumo. En el mediano plazo se han implementado planes para reducir las pérdidas técnicas y no técnicas pero fundamentalmente se ha trabajado para diversificar la matriz energética hacia generación eléctrica renovable, lo que es una forma de asegurarse frente a incrementos futuros del precio del petróleo y lograr reducciones en el costo de generación eléctrica.

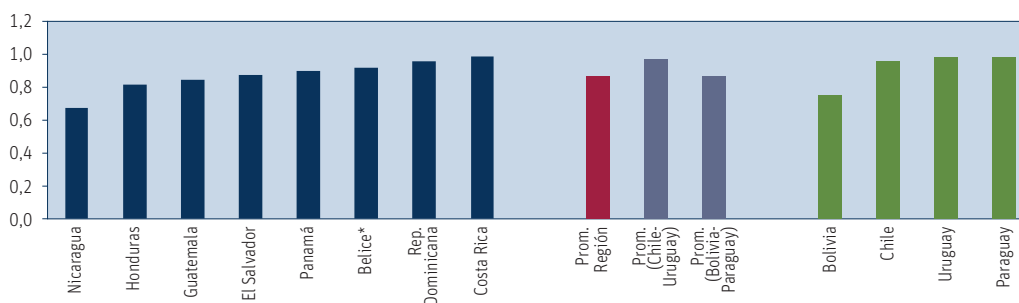
**GRÁFICO 17** Subsidio eléctrico: estimación de filtraciones  
*en % del PIB*



Fuente: Elaboración propia.

<sup>10</sup> Véase por ejemplo Catena y Navajas (2012).



**GRÁFICO 18 Cobertura eléctrica***% de la población con acceso, datos homogéneos de 2009*

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CIER y SEDLAC.

Nota: \*Belice: año 2007, fuente PNUD (2010): "The Energy Access situation in Developing Countries".

La evidencia de las secciones anteriores muestra que la estrategia de eliminación de los subsidios ha generado avances insuficientes para limitar las transferencias de fondos públicos al sector y para proveer de mayor racionalidad y equidad distributiva a los mecanismos de subsidios. La tarea de corto plazo es perfeccionar los mecanismos de selección de hogares subsidiados tratando de reducir el error de inclusión, esto es, incorporando condiciones que lleven a excluir hogares que claramente no pertenecen al 40% más pobre sea por ubicación, tipo de vivienda, características de consumo, etc. Este proceso de reducción del error de inclusión debe reforzarse con el avance administrativo hacia la utilización de mecanismos de comprobación de medios de vida para recibir el subsidio.

La necesidad de racionalizar los subsidios es a futuro aún más importante para varios de los países de la región si se considera la incorporación al consumo eléctrico de hogares que hoy no tienen cobertura y cuyo consumo energético se centra en la biomasa. En todos los países de la región —excepto en Costa Rica y República Dominicana— existe un porcentaje elevado de hogares sin acceso a la red pública, por encima de países sudamericanos como Chile y Uruguay, aunque cerca de los niveles de cobertura promedio observados en Bolivia y Paraguay (ver Gráfico 18). Esto aumenta la ineficiencia —los errores de exclusión— de los mecanismos de subsidio al consumo de electricidad y sugiere que los esfuerzos para mejorar la cobertura redundarán en una mejor política social, aunque podrían presionar sobre el tamaño del gasto en subsidios.<sup>11</sup>

Nicaragua tiene casi un tercio de la población sin cobertura eléctrica o acceso a la red pública y, al mismo tiempo, registra los mayores niveles de participación de biomasa en la estructura del consumo residencial de energía.<sup>12</sup> Concomitantemente, el país tiene los mayores niveles de intensidad energética por habitante (o PIB) de la región, dada la menor eficiencia energética

<sup>11</sup> Véase al respecto Angel-Urdinola y Wodon (2007) y Marchionni, Sosa-Escudero y Alejo (2008).

<sup>12</sup> En base a datos de balances energéticos se observa que el 90% del consumo de energía de los hogares nicaragüenses proviene de la biomasa, mientras que este valor es del 75% para el promedio de los países de la región. Además de Nicaragua, Guatemala, Honduras y El Salvador muestran niveles muy elevados de participación de la biomasa.



que esa canasta de consumo representa. Este hecho tiene, además, implicancias fiscales a mediano plazo una vez que los hogares que hoy no tienen cobertura ingresen a la red. Si el tercio de la población actualmente sin cobertura se incorporara a la red y consumiera según sus actuales niveles de ingreso, esos hogares entrarían casi totalmente en el esquema de subsidio por bajo consumo y, dado su bajo nivel de ingreso, permanecería en el mismo aún cuando se implementaran reformas para reducir las filtraciones. Esto implica que bajo la actual configuración del esquema de subsidios existe un costo fiscal latente a mediano plazo que representaría casi un tercio de mayores desembolsos. Desafíos de esta naturaleza obligan a anticipar reformas en los esquemas de subsidio como los que se discuten en este informe.

En materia de modificación de la matriz energética, todos los países están moviéndose hacia un contexto que los aisle de la volatilidad de los precios del petróleo y en este sentido tienen diferentes organismos abocados a la estrategia de incorporar fuentes renovables en electricidad,<sup>13</sup> con una expansión significativa en los próximos años.<sup>14</sup> Pero en general hay ausencia de un plan estratégico y crítico en materia de formación de precios a largo plazo en el sector eléctrico tal que asegure que los costos caigan efectivamente.<sup>15</sup> A esto se le agregan problemas regulatorios más generales en materia de diseño y separación institucional entre quien hace el plan, quienes regulan y quienes coordinan agentes o mercados mayoristas.

Una estrategia sostenible de reducción de subsidios requiere también que los costos se reduzcan y se alineen mejor con la capacidad de pago promedio de la demanda. Para ello sería deseable que los países presten especial atención a la costo-efectividad de la estrategia de introducción de nueva capacidad de generación eléctrica, para que efectivamente se bajen los costos. La evidencia disponible sugiere que mientras que los costos de inversión tanto en proyectos hidroeléctricos como eólicos en la región se encuentran relativamente alineados con los observados en otros países (ver Gráfico 19), los costos finales de generación —por ejemplo en algunos proyectos hidroeléctricos— estarían resultando superiores a los ejercicios de simulación de “costos nivelados”, lo que se atribuiría a una alta tasa de descuento.<sup>16</sup> Cambiar la matriz de generación introduciendo energía renovable pero sin bajar costos puede bien terminar aislando los shocks negativos externos, pero a un costo todavía alto que puede tener consecuencias fiscales a futuro si la voluntad

<sup>13</sup> En Belice el Ministry of Energy; en Costa Rica el Instituto Costarricense de Energía; en El Salvador el Consejo Nacional de Energía; en Guatemala el Ministerio de Energía y Minas; en Honduras la Empresa Nacional de Energía Eléctrica; en Nicaragua el Ministerio de Energía y Minas, en Panamá la Empresa de Transmisión Eléctrica siguiendo los lineamientos de la Comisión de Política Energética, y en República Dominicana la Corporación Dominicana de Energía Eléctrica y el Ministerio de Industria y Comercio.

<sup>14</sup> Según se estima en Banco Mundial (2010b) para los países Centroamericanos, se planea expandir la capacidad en más de 13 mil MW (+37%) al 2022. El 56% son fuentes renovables. Es importante notar que el 85% de ellos son proyectos hidroeléctricos, de los cuales 2/3 son medianos-grandes (>150 MW). Estos porcentajes varían según el país.

<sup>15</sup> Algunos países cuentan con planes indicativos explícitos. Pero aquí nos estamos refiriendo a la formación de precios y las proyecciones a largo plazo de los mismos.

<sup>16</sup> Ver al respecto Banco Mundial (2010b, para 236, pag. 107) en donde se hace notar la disonancia entre los ejercicios de costos nivelados y los contratos que estarían dispuestos a firmarse.

**GRÁFICO 19 Costo unitario de proyectos eólicos**

Fuente: Informes varios del sector privado.

Nota: fecha estimada de inicio de operaciones indicadas entre paréntesis.

de pago de la demanda sigue sin validar esos altos costos. En este sentido, usar mecanismos licitatorios bien diseñados y comparables es mejor que apelar a arreglos o contratos bilaterales entre el estado y el sector privado. Los ejemplos de Chile y, en particular, de Uruguay para el caso de energía eólica son importantes.

## El gasto público en asistencia social

A diferencia del gasto en energía y en transporte, el gasto público en asistencia social no se encuentra, para ninguno de los países de estudio, entre las tres finalidades o funciones que más contribuyeron al crecimiento del gasto público real entre 2007 y 2011 (excepto en Costa Rica). Sin embargo, queda claro que reformas en los distintos sectores tendrán implicancias sociales, con lo cual en muchos casos las reformas en dichos sectores deberán encararse con el apoyo de la asistencia social. Reformas bien encaradas usarán la asistencia social como el amortiguador adecuado para minimizar el impacto de las mismas sobre los sectores de menos recursos de la sociedad. Pero para ello será necesario contar con una administración eficiente de la asistencia social pues de lo contrario, lo que se gana por un lado, podría terminar perdiéndose por el otro.

Esto amerita un análisis del sector de asistencia social. La dirección de reforma que este trabajo sugiere evaluar con mayor detalle en los países de la región consiste no sólo en controlar gastos en sectores como el de energía, sino en mejorar los mecanismos de asignación de gasto para evitar que las transferencias que acompañarán la reforma lleguen a los grupos que no las



necesitan, y en cambio lleguen a los más vulnerables de la sociedad. Además, y como se documentó anteriormente, las excesivas filtraciones de subsidios a sectores como el de la energía son recursos fiscales que detraen de la capacidad de gastar en otras funciones, como la asistencia social, en donde los subsidios —si son bien dirigidos— tienen una elevada eficiencia social.

Otro mecanismo de filtración —aunque con fines sociales— se da a través del gasto tributario realizado mediante reducciones de impuestos indirectos a alimentos, medicamentos y vivienda. Estos subsidios generalizados o universales contienen cuantiosas filtraciones hacia los segmentos de mayor poder adquisitivo de la sociedad. Pero también existen —como se verá en esta sección— problemas al interior del área de asistencia social —definido convencionalmente como el gasto en programas que están básicamente dirigidos al combate a la pobreza y a la desigualdad<sup>17</sup>— ya que el gasto en esta área registra en sí mismo importantes filtraciones y enfrenta dificultades en el funcionamiento institucional de su organización.

En esta sección, en primer lugar se cuantificará el tamaño del gasto en asistencia social y se verán las características de los principales programas que explican dicho gasto. En segundo lugar se explorará la naturaleza focalizada o no focalizada de dichos programas y se hará una estimación aproximada del grado de filtraciones que contiene el gasto en asistencia social en los países de estudio. A continuación se analizará los subsidios en forma de gasto tributario en alimentos, medicamentos y vivienda, y utilizando información y estudios disponibles se estimarán las filtraciones que contienen esas transferencias que compiten con el gasto en asistencia social. Finalmente, se verán aspectos institucionales vinculados con problemas de dispersión y superposición del gasto en asistencia social.

Cualquier análisis del gasto en asistencia social en la región debe estar enmarcado en el contexto de alta pobreza que muestran varios países del grupo. De los 52 millones de habitantes que en conjunto tienen los países analizados de la región, 22 millones viven debajo de la línea de la pobreza, si la misma es construida con un criterio de 4 dólares per cápita por día, valuados a paridad de poder adquisitivo (PPA). La evolución de la pobreza en los países de la región, que había logrado ganancias en la primera mitad de la década pasada, tendió a estancarse en promedio o a crecer en los casos de Belice, Guatemala, Honduras y Costa Rica desde el comienzo de la crisis financiera internacional en 2007. Sólo Panamá refleja reducciones continuas de la pobreza, mientras que Costa Rica continúa teniendo los niveles más bajos (ver Cuadro 2).<sup>18</sup> Los países de la región tenían a finales de la década pasada, un nivel de pobreza promedio de casi 43%, similar

<sup>17</sup> Esta definición es coincidente con la clasificación por finalidad y función, pero en algunos países requiere controlar por errores de clasificación. En aras de evitar duplicaciones no se incluyen subsidios tarifarios a la energía y el transporte, cuyos valores están incluidos en los gastos en estos sectores. La definición adoptada de Asistencia Social está en línea con Lindert et al (2006) en donde “*se entiende por asistencia social las transferencias públicas —monetarias o en especie— habitualmente no contributivas que tienen como objetivo central reducir la pobreza y la desigualdad en la distribución del ingreso a través de la asistencia focalizada a individuos u hogares pobres*”. Véase también Barreix, Bes y Roca (2009).

<sup>18</sup> Alguna pérdida de posición relativa respecto al grupo benchmark se capta también en las menores mejoras registradas en la evolución del Índice de Desarrollo Humano (IDH) de Naciones Unidas.



**Cuadro 2: Evolución de los niveles de pobreza (línea de USD 4 a PPA) en la primera década del siglo XXI**

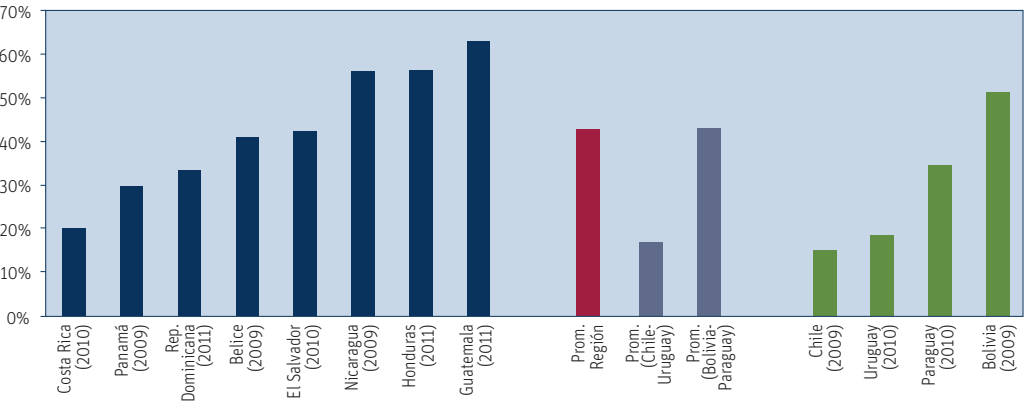
| País                | 2000/2002    | 2005/2008    | 2009/2011    |
|---------------------|--------------|--------------|--------------|
| Belice              | 34%          | n.a.         | 41,0%        |
| Costa Rica          | 29%          | 19%          | 20,0%        |
| El Salvador         | 47%          | 42%          | 42,3%        |
| Guatemala           | 56%          | 53%          | 63,1%        |
| Honduras            | 64%          | 52%          | 56,4%        |
| Nicaragua           | 64%          | 57%          | 56,3%        |
| Panamá              | 41%          | 37%          | 29,9%        |
| Rep. Dominicana     | 33%          | 38%          | 33,3%        |
| <b>Prom. Región</b> | <b>46,1%</b> | <b>42,6%</b> | <b>42,8%</b> |
| Chile               | 18,7%        | 13,7%        | 15,1%        |
| Paraguay            | 44,0%        | 37,9%        | 34,7%        |
| Uruguay             | n.a.         | 22,4%        | 18,6%        |

*Fuente:* Sedlac-Cedlas y Belize's Poverty Assessment (Agosto, 2010).  
*Nota:* la línea de pobreza es de 4 dólares diarios a PPA. El cuadro consigna la información disponible a partir de las encuestas de hogares en los siguientes años: Belice (2002 y 2009); Costa Rica (2002, 2008 y 2010); El Salvador (2010); Guatemala (2011); Honduras (2011); Nicaragua (2009); Panamá (2009) y República Dominicana (2011).

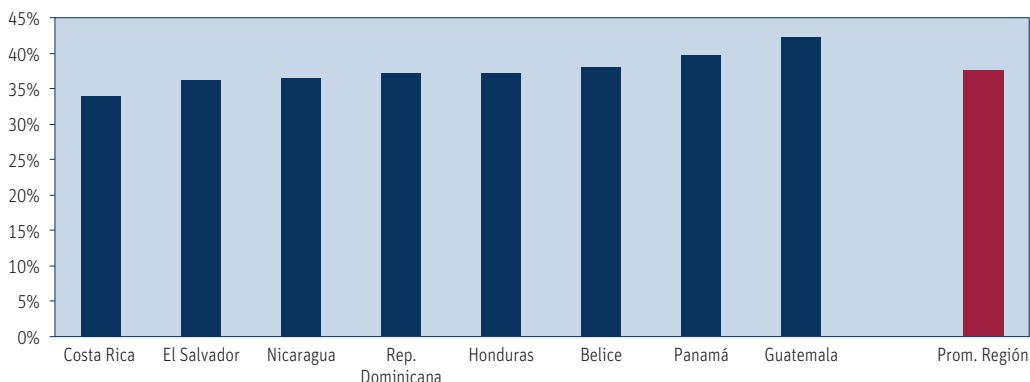
al del grupo de referencia sudamericano conformado por Bolivia y Paraguay, aunque significativamente superior al 28% promedio del grupo sudamericano conformado por Chile y Uruguay.

Guatemala, Honduras y Nicaragua se encuentran en condiciones críticas según este criterio de medición (ver Gráfico 20).

**GRÁFICO 20 Niveles de pobreza a fines de los 2000**  
*Población debajo de la línea de 4 dólares PPA diarios*



*Fuente:* Elaboración propia en base a Sedlac-Cedlas; Belize's Poverty Assessment (Agosto, 2010).

**GRÁFICO 21** Participación de primera infancia e infancia (0–13 años) en la pobreza total en Centroamérica, 2009–2011

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas de hogares de cada país.

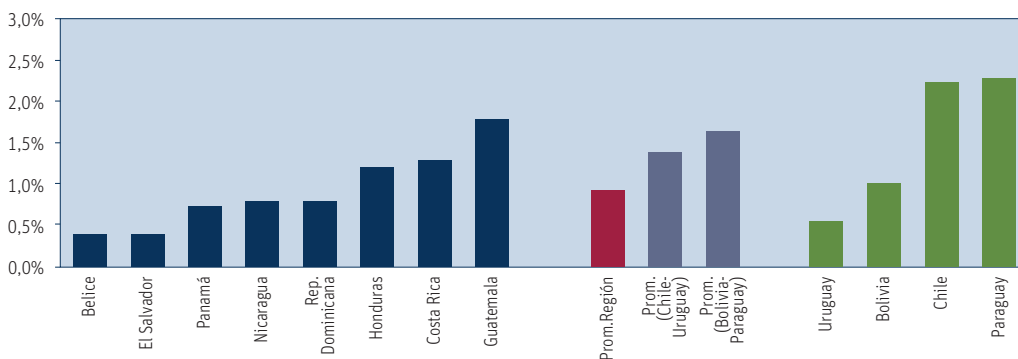
A la elevada pobreza debe agregarse que la misma es más significativa en la primera infancia e infancia (0 a 13 años) (ver Gráfico 21).

### Magnitud y programas del gasto público en asistencia social

El gasto en Asistencia Social, como se lo define convencionalmente fue, en 2011 y para el promedio de los países de la región, menor que el correspondiente gasto realizado por ambos grupos de referencia sudamericanos. Mientras la región destina un 1% del PIB a la asistencia social, los países de Sudamérica gastan cerca del 1,5% del PIB. Sólo Guatemala y Panamá muestran un nivel de gasto superior o similar al promedio de los grupos de referencia sudamericanos, mientras

**GRÁFICO 22** Gasto público en asistencia social en Centroamérica en 2011

*Gasto público como % del PIB, versus grupo de países benchmark*



Fuente: Elaboración propia en base a informes de liquidación presupuestaria de los países.

**Cuadro 3: Gasto público en asistencia social: dimensionamiento y principales programas**

| País                 | Gasto en AS (% PIB) | % Programas identificados | Principales programas                                                                                                                                                                                              |
|----------------------|---------------------|---------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Belice               | 0,4%                | 99%                       | Poverty Alleviation, Social Investment Fund, Transferencias BOOST, Restore Belize Program                                                                                                                          |
| Costa Rica           | 1,3%                | 53%                       | Régimen No Contributivo de Pensiones (PNC), Transferencias Avancemos, Atención y Nutrición CEN-CENAI                                                                                                               |
| El Salvador          | 0,4%                | 93%                       | Comunidades Solidarias Rurales, Fondo de Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado, Bonos para Educación y Salud                                                                 |
| Guatemala            | 1,8%                | 67%                       | Fondos Sociales, Mi Bono Seguro, Programa del Aporte Económico al Adulto Mayor                                                                                                                                     |
| Honduras             | 1,2%                | 50%                       | Programa de Asignación Familiar (PRAF), Fondo Hondureño de Inversión Social, Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia                                                                                          |
| Nicaragua            | 0,8%                | 46%                       | Programa “Hambre Cero” (Bono Productivo Alimentario), Programa Integral de Nutrición Escolar, Programa de Atención Integral a la Niñez Nicaragüense, Programa Urbano de Bienestar para la Niñez de Extrema Pobreza |
| Panamá               | 0,7%                | 100%                      | Red de Oportunidades, Programa 100 a los 70, Plan de Ayuda Nacional, Subsidios de MIDES y Plan de Alfabetización                                                                                                   |
| Rep. Dominicana      | 0,8%                | 62%                       | Plan Social, Programa Solidaridad, Comedores Económicos                                                                                                                                                            |
| <b>Prom. Estudio</b> | <b>0.9%</b>         | <b>71%</b>                |                                                                                                                                                                                                                    |

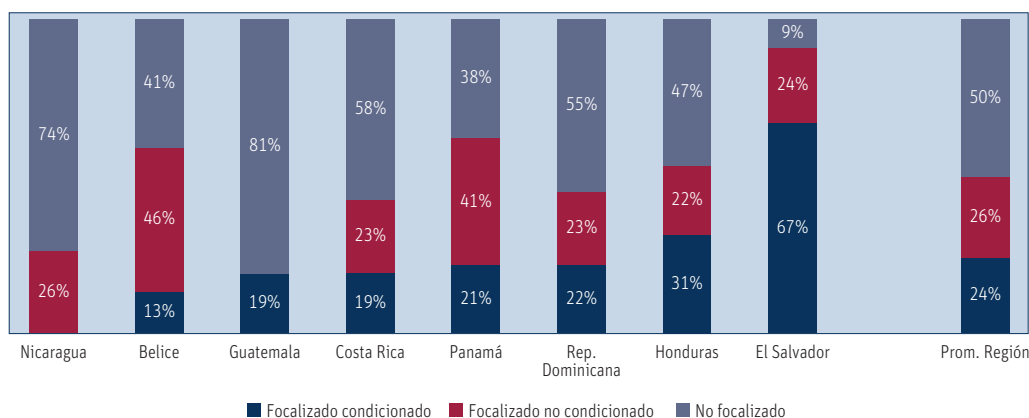
*Fuente:* Elaboración propia en base a datos oficiales.

que Costa Rica y Honduras se hallan en valores cercanos. Por su parte, Belice y El Salvador aparecen con niveles bajos de gasto (en torno al 0.4% del PIB) (ver Gráfico 22).

El Cuadro 3 presenta una revisión de los principales programas de gasto en Asistencia Social de la región. Estos programas están mayoritariamente destinados a grupos objetivo identificados en primera infancia, infancia y juventud, familias, mujeres, discapacitados, adultos mayores. La variedad de programas es amplia y existen casos en donde las transferencias escapan el ámbito definido por una medible población objetivo.

### Focalización y filtraciones del gasto en asistencia social

Varios de los programas identificados anteriormente pueden estar dirigidos a un grupo objetivo y condicionar el acceso al programa o, en el otro extremo, tener una cobertura amplia o irrestricta. Un relevamiento sobre la naturaleza de los programas identificados en el Cuadro 3 permite clasificarlos según su grado de focalización y condicionamiento para el acceso e indica que en el promedio regional sólo el 26% del gasto puede ser clasificado como “Focalizado Condicionado”, mientras que un 29% se clasifica como “Focalizado No Condicionados” y un 45% como “No

**GRÁFICO 23** Clasificación del gasto en asistencia social en 2011

Fuente: Elaboración propia en base a datos de fuentes nacionales.

Focalizado” (ver Gráfico 23).<sup>19</sup> En un extremo, El Salvador es el país con mayor grado de focalización de sus programas, donde el 67% de los mismos es focalizado condicionado. Sin embargo, la norma en la región es la poca focalización.

La clasificación anterior, aun cuando es indicativa de la presunción de que existen filtraciones en el gasto en asistencia social, no alcanza para precisar la magnitud de las mismas porque ello va a depender del desempeño de cada programa en particular. Un estudio detallado escapa a los alcances de este informe y abre una agenda de investigación para cada caso. Sin embargo, es posible establecer algún grado de meta-análisis de las filtraciones de los programas de asistencia social basándose en evidencia disponible. Esta evidencia muestra elevada heterogeneidad entre los países de la región. Por un lado El Salvador y Panamá exhiben bajos niveles de filtraciones en el gasto en los programas de Asistencia Social.<sup>20</sup> En El Salvador la evidencia indica que la focalización ha logrado muy bajas filtraciones.<sup>21</sup> Por otro lado, la evidencia también indica que la filtración del gasto en asistencia social es algo más significativa en Costa Rica. En este caso, estudios oficiales<sup>22</sup> han estimado que uno de los programas

<sup>19</sup> Estos valores provienen de un relevamiento cualitativo realizado con la colaboración de los economistas de país del BID. A partir de esta identificación, los valores resultantes ponderan o tienen en cuenta la magnitud relativa del tamaño presupuestario de cada programa. El gasto en asistencia social que no entra en los programas identificados fue clasificado como gasto no focalizado.

<sup>20</sup> Panamá gasta más que El Salvador, que es un caso de alta focalización pero de muy bajo gasto en asistencia dentro del grupo de estudio.

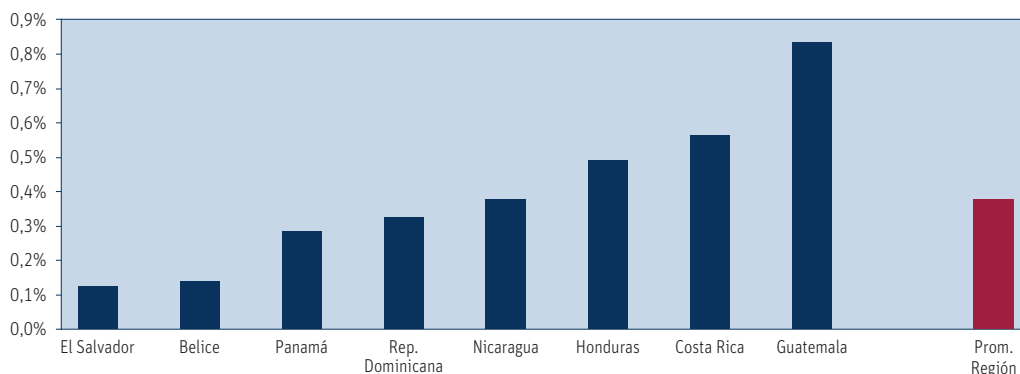
<sup>21</sup> Por ejemplo, el Banco Mundial (2010) reporta una evaluación (realizada por el IFPRI y FUSADES) del programa de comunidades solidarias rurales que registra muy baja filtración (inferior al 20%), si bien este resultado debe tener en cuenta que se trata de un programa rural y no urbano (en donde las filtraciones pueden ser mayores).

<sup>22</sup> Contraloría General de la República (2011).





**GRÁFICO 24** Filtración estimada del gasto público en asistencia social  
año 2011, en % del PIB



Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas oficiales.

Nota: Excluye programas financiados con ayuda externa en el caso de Nicaragua, que en 2011 totalizan 0,5% del PIB.

más importantes (Avancemos, clasificado como “Focalizado Condicionado”) tiene filtraciones del orden del 23%, mientras que el Banco Mundial (2008) encontró filtraciones de 25% en los programas de Centros de Educación y Nutrición y Centros Infantiles de Atención, así como en el programa de comedores escolares. Los niveles de filtración de algunos programas son mucho más elevados en Guatemala,<sup>23</sup> Honduras<sup>24</sup> y Nicaragua.<sup>25</sup> No existe evidencia clara para el caso de Belice.<sup>26</sup>

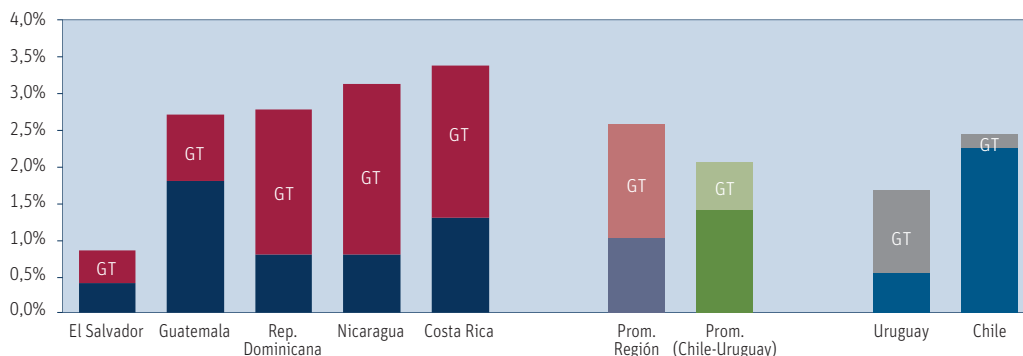
Sobre la base de estos estudios e informes es posible realizar una estimación preliminar que apunte a dimensionar la magnitud de las filtraciones del gasto en asistencia social. Estimando en base a estos estudios que el piso de las filtraciones se encuentra en los programas “Focalizados Condicionados” y es del entorno del 25%, que este porcentaje sube al 35% para los programas “Focalizados No Condicionados” y al 50% para el gasto “No Focalizado”, es posible calcular que, en promedio, las filtraciones al gasto en asistencia social ascienden a casi el 40%, o cerca del 0,4% del PIB (ver Gráfico 24).

<sup>23</sup> Según estimaciones en BID (2012) en Guatemala, los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI, 2011) indican que los programas de Bolsas de Solidaridad y de la Alimentación Escolar tienen una filtración superior al 70%, mientras que la filtración supera el 50% en los programas de becas escolares y de Adulto Mayor; uno de los más bajos grado de filtración (23%) lo tendría el programa Mi Familia Progresando.

<sup>24</sup> En Honduras los programas se orientan a infancia, mujeres y familia, pero existen estimaciones oficiales (Gobierno de Honduras, 2008) que indican niveles de filtración del 45% en el gasto en Asistencia Social.

<sup>25</sup> En Nicaragua los datos de la Encuesta de Medición del Nivel de Vida 2009 han sido usados para evaluar que el Programa Amor (orientado a los niños) tiene una filtración del orden del 58% (BID, 2012).

<sup>26</sup> Belice ha informado sobre gasto por finalidad y función y sobre la existencia de programas, pero el sistema de información es débil y poco transparente, al tiempo que si bien los programas lucen bien focalizados se requiere un mejor monitoreo y evaluación para estimar la costo-efectividad y las filtraciones (IMF, 2011).

**GRÁFICO 25 Gasto en asistencia social más gasto tributario (alimentos, vivienda y medicamentos) en Centroamérica en 2011***Gasto público como % del PIB, versus grupo de benchmark*

Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas nacionales.

Nota: GT denota el gasto tributario en alimentos vivienda y medicamentos.

### Gasto tributario y filtraciones

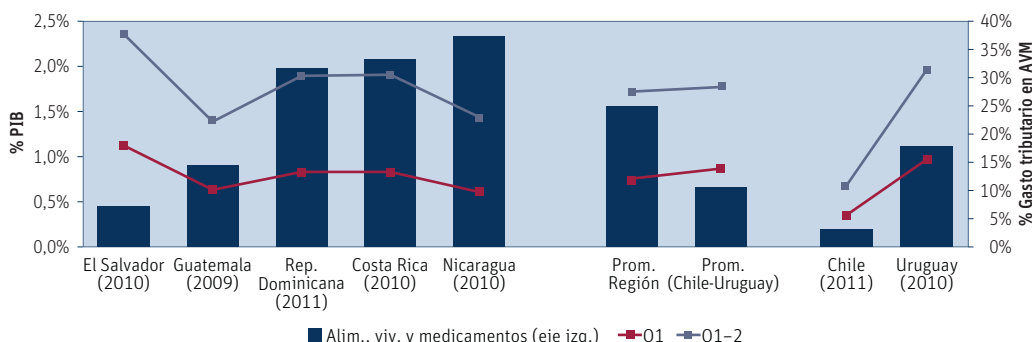
Por encima del gasto realizado en lo que tradicionalmente se define como asistencia social, los gobiernos de la región también gastan con fines sociales mediante exenciones tributarias en alimentos, medicamentos y vivienda. Es interesante destacar que el nivel comparativamente bajo de gasto en asistencia social de los países de la región se modifica sustancialmente cuando se incorpora en la comparación el gasto tributario.

Una revisión detallada realizada para este estudio de evidencia disponible en cinco países de la región (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y República Dominicana) y en uno de los grupos de referencia de Sudamérica (Chile y Uruguay) revierte la posición comparativa de los países de la región. El gasto tributario en estos tres tipos de bienes que realizan estos cinco países es, en promedio, del orden del 1,5% del PIB, casi tres veces superior al que realizan los 2 países del grupo de referencia. De este modo, el gasto total en asistencia social incluyendo el gasto tributario asciende en promedio al 2,5% del PIB, superando al promedio de los dos países del grupo de referencia sudamericano (2%). Además, se revierte también el ordenamiento de países, con Costa Rica y Nicaragua pasando a ser los países con mayor gasto total (3,4% y 3,1% del PIB, respectivamente). En el otro extremo, El Salvador sigue teniendo un bajo gasto total (0,9% del PIB), aún incluyendo el gasto tributario (ver Gráfico 25).

De los cinco países del grupo de estudio que cuentan con estimaciones del gasto tributario, sólo cuatro de ellos las difunden públicamente (Costa Rica, Guatemala, Nicaragua y República Dominicana). En base a estudios previos, fue posible hacer una aproximación al caso de El Salvador en lo que refiere al IVA. En cuanto a la metodología, por un lado se utilizaron varios estudios e informes disponibles que incluyen estimaciones de la pérdida fiscal en los principales impuestos. Por otro lado, fue posible estimar, utilizando encuestas de gasto de los hogares, la incidencia y


**GRÁFICO 26 Gastos tributarios atribuibles a asistencia social y focalización**

*Gasto tributario en alimentos, vivienda y medicamentos (AVM) como % del PIB (eje izq.) y porcentaje del gasto AVM a los primeros 2 quintiles (eje der.)*



Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas nacionales.

las filtraciones en el gasto tributario —es decir cuánto de ese sacrificio fiscal favorece a los quintiles uno y dos de la distribución del ingreso y cuánto se filtra a los consumidores de mayores recursos. Las fuentes y estimaciones varían según el país.<sup>27</sup>

En base a estos ejercicios fue posible arribar a una medición del nivel e incidencia del gasto tributario que compite con programas de asistencia social para 5 países de la región (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y República Dominicana). El gasto tributario asciende al 1,5% del PIB en promedio y sólo el 12% va al 20% más pobre de la población, mientras que el valor asciende a sólo el 30% si se considera el 40% más pobre. Es decir que la filtración o el error de focalización —definido como el porcentaje del gasto que no va al 40% más pobre— asciende, en promedio, al 70%. Los valores oscilan entre un 62% para El Salvador y un 78% para el caso de Guatemala (ver Gráfico 26).

<sup>27</sup> En Costa Rica se tomó una estimación oficial de gasto tributario (véase Ministerio de Hacienda (2011) y datos de la encuesta de gasto de los hogares para estimar la incidencia. El Salvador no publica una estimación oficial de los gastos tributarios, pero en base a un trabajo previo (Artana y Navajas (2009)) se pudo contar con información de la composición del consumo gravado y exento en el IVA en base a una asignación de los gastos de consumo de la encuesta de gastos ENIGH 2006. En Guatemala, la Superintendencia de Administración Tributaria publicó en 2010 una estimación de los gastos tributarios para el quinquenio 2005–2009. En el caso del IVA el gasto tributario estimado para el año 2009 es de 1,6% del PIB. Así, para estimar el impacto distributivo se utilizaron las estimaciones disponibles (Auguste y Artana (2005)) de distribución del consumo de estos productos. Por su parte, Nicaragua grava a tasa cero varios productos incluidos en la canasta básica. Existen estimaciones (Cardoza Aguirre (2010)) que indican que el gasto tributario en el IVA en el año 2010 ascendió a 4,5% del PIB, a partir de las cuales se estimó la parte correspondiente a alimentos, medicamentos y vivienda (Artana (2005) y actualizada a valores del año 2010 en función de la variación del gasto tributario observada entre 2004 y 2010 por Cardoza Aguirre (2010)). En República Dominicana existe una estimación oficial (Ministerio de Hacienda (2011)) del gasto tributario en el IVA que para 2011 asciende a 3,2% del PIB, a partir de la cual se estimaron los valores correspondientes a alimentos (1,3% del PIB), vivienda (0,6%) y salud (0,3%), y luego se utilizaron estudios previos (Artana (2004)) para distinguir la parte en salud atribuible a los medicamentos. Para el caso de los países del grupo de referencia en el caso de Chile se utilizaron



La evidencia anterior apunta a la presencia de niveles de gasto aparentemente bajos que se hacen mucho más significativos cuando se consideran las filtraciones y la presencia de un importante gasto tributario mal focalizado. Esto apunta a la necesidad de una reforma bien definida que controle el gasto, redireccione el gasto tributario y rediseñe e implemente los programas de gasto en asistencia social. Un escollo a esto último proviene de la evidencia acumulada en varios informes del sector que apuntan a la existencia de una elevada fragmentación institucional en varios países, en donde existe una gran amplitud de instituciones y agencias ejecutoras. De esta forma, para poder implementar una reforma exitosa se deben mejorar los arreglos institucionales de forma tal de reducir la duplicación de intervenciones y aumentar la transparencia y eficiencia del gasto.

---

resultados ya disponibles (Jorrat (2012)), y en Uruguay se utilizó información oficial de gasto tributario y de la estructura de gasto de los hogares (DGI (2010) y la ENIGH 2006).

# 4

## Potenciales ahorros por eliminación de filtraciones y recomendaciones de política

**D**espués de todo este análisis, cuáles son las enseñanzas más importantes que plantea el informe? En primer lugar, en un contexto de menor crecimiento y de amplios déficits fiscales, la región enfrenta el desafío de encaminar las finanzas públicas. La fuerte expansión del gasto realizada durante la crisis global, en buena medida a través de gasto inflexible, hace difícil poner las cuentas en orden. En un contexto de amplia liquidez internacional y tasas de interés históricamente bajas, los incentivos a empezar la reforma son pocos. Sin embargo, esta situación puede cambiar drásticamente cuando E.E.U.U. comience a implementar políticas monetarias más restrictivas (de hecho, indicios de este cambio recientemente anunciados por la Reserva Federal ya han tenido efectos adversos sobre el costo de financiamiento de los países emergentes).

Un análisis de la composición del gasto público en la región indica que las áreas que se llevan la mayor parte del gasto público son la salud, educación y seguridad. No obstante, estas áreas son de las más difíciles de gestionar, pues reformas en estos sectores muchas veces implican reformas de servicio civil. Es por eso que el BID ya ha lanzado una serie de trabajos regionales sobre análisis del empleo y masa salarial en estos sectores que, por su relevancia y complejidad, llevarán más tiempo de análisis y se presentarán en un futuro informe macroeconómico regional.

Otras áreas que son importantes por su peso en el gasto son las de energía, transporte y asistencia social. Los dos primeros sectores también han sido de los que más han crecido en la reciente fase de expansión del gasto público post-crisis global. Una ventaja de estas áreas es que están más a mano de la capacidad de gestión de los hacedores de políticas, y por eso este informe hace hincapié en ellas para empezar a trabajar en la gestión del gasto. Un análisis de la eficiencia del gasto en estos sectores sugiere que existen



fuertes problemas en el gasto en energía y en asistencia social (aunque no así en transporte) a través de fuertes filtraciones por mala focalización de subsidios y transferencias.

Estos dos sectores surgen del análisis como clave a la hora de intentar, de forma plausible, encauzar el gasto público. En energía, la región gasta mucho y en subsidios corrientes mal focalizados. Nicaragua y República Dominicana aparecen como los países donde estas reformas podrían tener el mayor impacto (y, aunque en menor medida, Honduras y El Salvador). En asistencia social, la región gasta poco en relación a los niveles de pobreza, pero mucho si se toman en cuenta los gastos tributarios con fines sociales y otros subsidios mal focalizados. Costa Rica, Guatemala, República Dominicana y Nicaragua sobresalen en cuanto a filtraciones en el gasto tributario en alimentos, medicamentos y vivienda. En lo que respecta a gasto en asistencia social propiamente dicho, Guatemala, Costa Rica y Honduras aparecen como los países con mayores filtraciones.

Uno de los resultados centrales de este estudio es la necesidad de la región de redirigir el gasto tributario y mejorar la focalización del gasto público en asistencia social y en aquellos subsidios que operan por la vía de precios de la electricidad. Los diferentes tipos de gasto tienen diferentes errores de focalización —definidos como el porcentaje del gasto que no llega al 40% más pobre de la sociedad. Así, se estima que el error de focalización promedio en el gasto tributario en alimentos, medicamentos y vivienda es del orden del 70%, representando en promedio un 1% del PIB, algo que es equivalente a todo el gasto en asistencia social. En el caso de los subsidios tarifarios al bajo consumo de energía eléctrica se estiman filtraciones de por lo menos 50% en el promedio regional, lo que equivale al 0,4% del PIB. Finalmente, en el caso del gasto en asistencia social se estima que las filtraciones son cercanas al 40% en promedio, o el equivalente al 0,4% del PIB. La suma de estos tres componentes indica claramente la necesidad de atender estos problemas de focalización, pues las potenciales ganancias de eficiencia por mejor focalización son de casi 2% del PIB en promedio, lo que equivale (también en promedio) a casi 9% del gasto del Gobierno Central en los países de estudio (ver Gráfico 27).

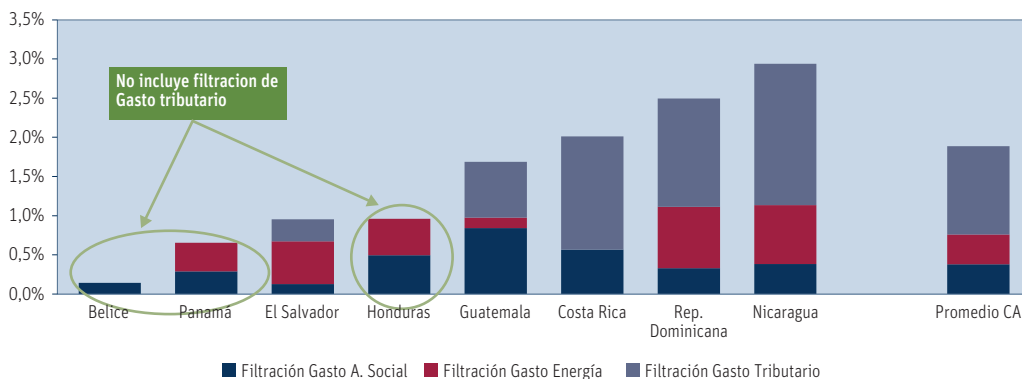
En cuanto a las recomendaciones sectoriales, en el caso de la energía resulta relevante avanzar en la reforma de los subsidios a la electricidad. Debe apuntarse a programas para reducir significativamente el error de inclusión de los esquemas de subsidio al bajo consumo; es decir, evitar que hogares con ingresos elevados sigan percibiendo los subsidios. Al mismo tiempo, es importante llamar la atención sobre la necesidad de reducir los costos de generación adoptando estrategias costo-efectivas de nuevas inversiones en generación renovable y no renovable. Ello debe hacerse revisando críticamente las restricciones que impiden estas reducciones, revisando la formación de precios en el mediano y largo plazo, usando mecanismos competitivos, y evitando la fijación de contratos inflexibles y onerosos (ver recomendaciones por país en el Recuadro C).

En el caso del gasto en asistencia social, una estrategia recomendable es moverse en la línea de integrar los recursos asociados al gasto tributario al ámbito del gasto público en asistencia social, dentro de una campaña que use información verificable de que existen importantes



## GRÁFICO 27 Focalización del gasto público en Centroamérica

*Estimación de filtraciones del gasto tributario en asistencia social, de programas asistencia social y de subsidios energéticos, año 2011 en % PIB*



Fuente: Elaboración propia.

filtraciones, al tiempo que se requiere avanzar en la focalización de los programas y mejorar la coordinación institucional. Esto redundaría en un mayor y mucho mejor gasto en un sector crítico en lo que se refiere a la eficiencia del sector público (ver recomendaciones por país en el Recuadro C).

A modo de cierre, la situación de la región no es crítica por ahora, pero necesita incorporar en su estrategia un trabajo importante de gestión del gasto público que permita cerrar de a poco —de manera pensada y planificada, y no en el medio de urgencias financieras— las actuales brechas fiscales. Este trabajo es técnicamente y políticamente difícil, pero merece ser enfrentado con tiempo para garantizar la estabilidad macroeconómica en un contexto de crecimiento que la región ha logrado mantener por más de una década.



### Recuadro C. Recomendaciones por país sobre gasto en energía

El dato relevante y común a la mayoría de los países que este trabajo estima en materia de mejoras requeridas en el desempeño del gasto en energía es que, en el promedio de países, el subsidio eléctrico al sector residencial contribuye con casi el 0.8% del PIB y es nada menos que dos tercios del gasto en energía. La baja focalización del mismo lleva a recomendaciones claras de dirección de reforma. La intensidad de las recomendaciones por país para acotar este subsidio depende de la magnitud relativa del mismo y permite identificar a un grupo de mayor urgencia formado por Nicaragua, República Dominicana y en menor medida Honduras y Panamá, mientras que El Salvador enfrenta dificultades en el manejo del gasto asociado a subsidios a otros energéticos como el GLP. Para todos los países de este estudio es necesario avanzar en la focalización de subsidios y abandonar políticas de descuentos por consumo que poseen elevados errores de inclusión. Se dan también recomendaciones por país en cuanto a la formación de precios y regulatorias que inciden en la calidad del gasto. La promoción, remoción de obstáculos y preparación para la integración eléctrica es otro elemento crucial que debería ser común a la estrategia de todos los países, dada la importancia que tiene en la igualación de precios de la energía.

**Belice** necesita en materia de energía mejorar la información, la transparencia de sus datos y decisiones, y la calidad institucional. Es uno de los casos en donde no se registran transferencias del Gobierno Central al sector, lo cual implica que los subsidios (en algunos casos explícitos en materia de tarifa social o de bloques de precios crecientes con el consumo) se autofinancian al interior del sector por la vía de subsidios cruzados. Así, una primera recomendación para Belice es la necesidad de proveer y transparentar la información en lo que respecta a la relación entre el nivel y la estructura de los precios de la energía eléctrica y los costos de generación. Esto se hace extensivo a estadísticas detalladas de calidad de la oferta eléctrica, que den cuenta del estado efectivo de la red (los datos oficiales de pérdidas aparecen como los más bajos de la región). Resulta importante evitar una degradación de la calidad regulatoria en el sector energético como resultado de la intervención estatal y expropiación de la compañía de distribución en 2011.

**Costa Rica** tiene una posición ventajosa dentro del grupo de países de la sub-región ya que una elevada participación de recursos hídricos permitió manejar el shock petrolero en términos más favorables. La ausencia de mecanismos explícitos de subsidios y el auto-financiamiento por la vía de subsidios cruzados provenientes de tarifas diferenciadas hicieron que el impacto presupuestario se mantuviera acotado o fuera nulo. Sin embargo, si bien Costa Rica no muestra transferencias explícitas netas desde el Gobierno Nacional a las empresas del sector, esto ocurre en términos de precios y tarifas finales que pueden estar encerrando ineficiencias en la operación del sector público y que requieren mayor estudio y comparación internacional. Son estos dos aspectos, junto con la necesidad de acometer mejoras institucionales y de formación de precios, los que surgen como los desafíos más salientes para la mejora del gasto público en el sector energía en Costa Rica. Para dar un salto en la calidad en el gasto público sectorial dentro de los lineamientos estratégicos del país y aprovechando las favorables condiciones iniciales en materia de recursos renovables, resultaría

*(continúa en la página siguiente)*





### Recuadro C. Recomendaciones por país sobre gasto en energía (continuación)

importante dotar al marco institucional de mayor transparencia y efectividad, explorando una separación regulatoria del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), para hacer que el Centro Nacional de Control de Energía (CENCE) pase a ser un ente descentralizado e independiente no gubernamental y no comercial con participación privada de los depositarios. La separación entre los segmentos de generación, transmisión y distribución del ICE es uno de los pasos que merecerían estudio. Al mismo tiempo, potenciar el rol de la participación privada, preservando el control estatal, podría ser útil para acceder a financiamiento y mejorar la costo-efectividad de las inversiones y la operación en segmentos clave. Por último, Costa Rica debe readaptar su esquema tarifario en electricidad hacia una tarifa social que ayude a acotar la magnitud de los subsidios cruzados y libere recursos fiscales (en la forma de mayores inversiones de capacidad en cabeza del ICE) o reduzca la carga que pagan otros usuarios.

**El Salvador** es un caso en alguna medida atípico dentro del grupo de estudio en donde el gasto en energía es alto no tanto por el subsidio eléctrico sino por otros subsidios en los que se destaca el GLP. De todos modos, el subsidio eléctrico continúa teniendo importancia en materia de nivel y de filtraciones. La recomendación apunta a fortalecer la focalización del subsidio eléctrico y a usar la base de datos del mismo para reducir el subsidio al GLP, revisando y reformulando los errores de diseño ocurridos en este campo. En el campo institucional, el país debe evitar un debilitamiento de la calidad regulatoria sin que ello impida que revise aspectos críticos de la formación de precios en energía eléctrica y de los contratos que aseguren bajos costos de generación.

**Guatemala** tiene el nivel más bajo de subsidios a la energía del grupo de estudio, el que sin embargo es significativo (0.6% del PIB). El subsidio eléctrico es también el más bajo, y eso hace que las filtraciones del mismo—si bien significativas, en el orden del 60%—sean las más bajas como porcentaje del PIB dentro de este estudio. Guatemala hizo sucesivas modificaciones al esquema tarifario eléctrico para acotar los subsidios y aun así, las filtraciones se mantienen altas. Pero una mejor relación entre el nivel tarifario promedio y los costos, y pérdidas de distribución por debajo del promedio regional, le han permitido acotar las transferencias fiscales. Las recomendaciones en este contexto se dirigen a consolidar esta posición y mejorar la focalización tarifaria, en particular para poder extender la red eléctrica y ampliar la cobertura en las zonas rurales, pensando también la estructura de subsidio al acceso y al consumo de hogares rurales versus urbanos. Esto resulta importante, dentro de una planificación energética a mediano plazo, ya que el país se caracteriza (al igual que Nicaragua) por un elevado uso de biomasa (leña) en los hogares, que eleva la intensidad energética del país y redundando en problemas de baja calidad del consumo energético y alto impacto ambiental.

Los datos y estimaciones obtenidos para el caso de **Honduras** dan cuenta de un nivel de gasto significativo (0.9% del PIB) que se encuentra concentrado en el sector eléctrico y en donde el subsidio al sector residencial es el 88% del gasto. La carga fiscal se ve afectada por altos costos y un elevado nivel de pérdidas de distribución (superior al 25%) que exceden el nivel tarifario. A su vez Honduras presenta, por la estructura tarifaria que posee, el mayor grado de filtraciones (75%) del subsidio

(continúa en la página siguiente)

**Recuadro C. Recomendaciones por país sobre gasto en energía** *(continuación)*

residencial y total. La recomendación natural para el caso hondureño es revisar la estructura tarifaria eléctrica para reducir la elevada filtración y, teniendo en cuenta el grado de pérdidas de distribución y voluntad de pago de la demanda, revisar la relación entre los costos y el nivel de precios sostenible.

**Nicaragua** es un caso saliente en materia de nivel de gasto y filtraciones de subsidios, como ha sido estudiado en detalle en el Recuadro B. La recomendación resultante implica una reforma de los subsidios que lleve a cambios en el nivel y la estructura tarifaria, pero prestando atención al nivel de costos que va a determinar los subsidios. Con uno de los más elevados costos de generación de la región y del mundo, existen problemas serios si estos costos no se reducen a niveles que sean compatibles con la voluntad socio-política de pago de la demanda. Es decir que la sostenibilidad del sector, y en última instancia de una estrategia para reducir los niveles elevados de gasto requieren tener cuidado en convalidar por la vía contractual costos de generación que exijan niveles tarifarios muy elevados. Esto implica examinar las opciones y asegurarse que la máxima competencia y credibilidad posibles permitan acceder a precios contractuales por la nueva energía eléctrica que puedan estar sustancialmente por debajo de los precios spot, y no tomar a éstos como referencia para escribir contratos que luego no van a ser validados por la demanda. Mientras que esta recomendación es general para varios países de la región—por ser la misma una de altos precios spot de generación—resulta particularmente crítica en países como Nicaragua o República Dominicana. Dicho esto, en el caso nicaragüense resulta obligatorio—para facilitar la credibilidad de la política de reducción de costos—que en primera instancia se trabaje del lado de la racionalización de los subsidios, y que los mismos se acoten efectivamente a los grupos más vulnerables y la clase media baja urbana. En lo institucional se requiere fortalecer la coordinación dentro de una visión de largo que acerque las visiones y acciones del Ministerio de Energía y Minas y la Empresa Nicaragüense de Electricidad.

En el caso de **Panamá** el gasto en energía vuelve a estar casi completamente determinado por los subsidios al sector eléctrico residencial. Los subsidios son elevados porque el país muestra elevados costos de generación. Además aparecen elevadas filtraciones que nuevamente tienen que ver con una estructura tarifaria con descuentos por bajos niveles de consumo. La recomendación apunta a mejorar la focalización tarifaria y a continuar con dos líneas de acción de mediano plazo de reducción de costos: Una es la introducción de una importante oferta de generación eléctrica renovable (perfeccionada con leyes específicas de introducción y operación de dichas energías, en particular hidro y eólica) destinada a reducir drásticamente estos costos. Otra es la preparación y avance para la interconexión eléctrica con Colombia. En este contexto, la demanda por avances en materia de calidad y armonización regulatoria aparecen como muy necesarios.

Finalmente **República Dominicana** vuelve a ser un caso crítico representando el caso con mayor nivel de gasto, mayores subsidios—totales y residenciales—mayores filtraciones (casi 1% del PIB y al mismo nivel que Nicaragua) y peores indicadores de desempeño dado, entre otros, por elevadas pérdidas de distribución. Las recomendaciones en este caso vuelven a parecerse a las de Nicaragua, si bien debe tenerse en cuenta que el país ya ha logrado implementar planes exitosos de reducción

*(continúa en la página siguiente)*



### Recuadro C. Recomendaciones por país sobre gasto en energía (continuación)

de subsidios en otros ámbitos (caso del GLP), y cuenta con mayor vocación política para focalizar subsidios en otros ámbitos del gasto social, por lo cual debería utilizar esta experiencia ganada en otros sectores para aplicar al área energética. La concepción de una estrategia exitosa para reducir los costos de generación eléctrica en República Dominicana es todavía más imperante dadas las limitaciones a mediano plazo que tiene el país por su ubicación geográfica, que lo aísla de posibles proyectos de integración eléctrica.

#### Recomendaciones por país sobre gasto en asistencia social

Las recomendaciones generales en materia de gasto en asistencia social apuntan a fortalecer la focalización del gasto y reducir la dispersión o falta de coordinación institucional. Dentro de esta línea se pueden agregar las siguientes recomendaciones puntuales para algunos países:

**Belice** es un caso de bajo nivel comparativo de gasto social junto a una débil focalización y todavía alta debilidad institucional. Con el 40% de su población pobre, Belice tiene uno de los menores gastos en *asistencia social* de todo Centroamérica (0.4% del PIB en 2011), muy por debajo del promedio de la región que gasta 1% del PIB. En este contexto se requiere un esfuerzo mayor en materia de focalización de programas importantes como *Poverty Alleviation*, *Social Investment Fund*, *BOOST*, y *Restore Belize Program*.

En **Costa Rica** existe un nivel comparativo alto de gasto social que se hace todavía mucho mayor cuando se introduce el gasto tributario en alimentos, medicamentos y vivienda, dando lugar a un gasto total de 3.4% del PIB. La extremadamente baja focalización del gasto tributario convierte así a Costa Rica en un caso de “alto gasto/baja focalización”, con un monto equivalente a 2% del PIB en filtraciones totales, a pesar de no contabilizarse filtraciones en el gasto de energía. Así, una recomendación puntual es considerar seriamente integrar los recursos asociados al gasto tributario al ámbito del gasto público en asistencia social, dentro de una campaña que use información verificable de que existen importantes filtraciones. La focalización del gasto social es otra línea muy recomendable ya que los programas identificados —Régimen No Contributivo de Pensiones (PNC), Transferencias Avancemos, Atención y Nutrición CEN-CENAI— indican que en Costa Rica menos del 20% del gasto es “focalizado condicionado”.

**El Salvador** es un caso particular dentro del grupo de estudio porque se trata de un país con bajo gasto en asistencia social y bajo gasto tributario en alimentos, medicamentos y vivienda, junto a la mejor posición relativa en cuanto a focalización. La recomendación es mantener y mejorar esta buena posición comparativa en materia de gasto a través de ganancias que puedan obtenerse por una reforma del gasto tributario y una mejora de la focalización del gasto en asistencia antes que en una expansión del gasto que corra el riesgo de estar mal focalizado. Esto es así porque aún con niveles relativamente buenos de focalización el país exhibe cierta dispersión en la ejecución de gasto en asistencia social y una expansión no controlada del gasto puede llevar a revertir la situación actual, con los consecuentes problemas fiscales que esto trae.

(continúa en la página siguiente)

**Recuadro C. Recomendaciones por país sobre gasto en energía** *(continuación)*

El caso de **Guatemala** cae dentro de la tipología de alto gasto y baja focalización y apunta a recomendaciones que resuelvan esta situación, reformando el gasto tributario, mejorando la baja focalización observada y centralizando mejor el gasto sectorial. La línea de reformas tiene que estar particularmente dirigida a revertir la baja focalización de los programas identificados—Fondos Sociales, Mi Bono Seguro, Programa del Aporte Económico al Adulto Mayor—cuyos datos preliminares de este estudio indican que en Guatemala el 81% del gasto es “no focalizado”, lo que lleva a que el país tenga el mayor nivel de filtraciones como porcentaje del PIB del grupo de estudio.

Las recomendaciones para el caso de **Honduras** son similares a las de Guatemala, a pesar de que el país no registra un gasto tan elevado como el país contra el que se lo compara. No existen datos o estimaciones que permitan aproximarse al nivel del gasto tributario, aunque se presumen niveles similares a los de Guatemala. La recomendación que surge de las mediciones realizadas en este estudio apunta a llevar todo el gasto no focalizado a niveles más razonables de focalización (como los exhibidos en el Programa de Asignación Familiar (PRAF)). Aún dentro del gasto focalizado, se requiere elevar las condicionalidades de acceso al mismo, en especial en el caso del Fondo Hondureño de Inversión Social y en los gastos del Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia.

**Nicaragua** es nuevamente un caso de alto gasto—por el efecto de un elevado gasto tributario en alimentos, medicamentos y vivienda—y baja focalización, porque tiene el porcentaje más elevado de gasto social no focalizado de la región. Es importante que el país pueda focalizar en los hogares más vulnerables, a la vez que acota el impacto fiscal. Las recomendaciones apuntan a una doble estrategia de reformar el gasto tributario con la idea de excluir a sectores de ingresos medios-altos, y hacer converger el desempeño en materia de focalización del gasto a los estándares de los mejores programas del país. Conjuntamente con ello, todos los programas que ya se encuentran focalizados deberían mejorar la condicionalidad para el acceso a los mismos.

**Panamá** es un caso intermedio de relativo bajo gasto y baja focalización, si bien existen dudas por la ausencia de datos o estimaciones sobre el gasto tributario en alimentos, medicamentos y vivienda (en donde podrían contabilizarse filtraciones). Elevar la condicionalidad de los programas focalizados identificados en este estudio aparece como la principal recomendación. Al mismo tiempo, se debería fortalecer la buena posición relativa que el país detenta en materia de centralización de la ejecución del gasto social.

En **República Dominicana** se recomienda avanzar en materia de centralización de la ejecución del gasto, ya que el país muestra comparativamente un elevado grado de concentración del gasto en grupos-objetivo, pero cuenta con numerosos ministerios y agencias participantes en su gestión. En cuanto al nivel de filtraciones al gasto, se debería reformular el gasto tributario en medicamentos, alimentos y vivienda, que exhibe unos de los niveles más altos de filtración del grupo de estudio y que, sumados a las filtraciones en energía, ponen al país en el segundo lugar en lo que respecta de filtraciones totales de los sectores bajo estudio.



## Referencias

- Afonso, A, L. Schuknecht, y V. Tanzi, (2005) “Public Sector Efficiency: An International Comparison”, *Public Choice*, 123(3–4), pp.324–345
- Angel-Urdinola, D. y Q. Wodon, (2007) “Do Utility Subsidies Reach the Poor? Framework and Evidence for Cape Verde, Sao Tome, and Rwanda”, *Economics Bulletin*, Vol. 9, No. 4 pp. 1–7.
- Artana D. (2004). “República Dominicana. Análisis del Proyecto de Reforma Tributaria”. Trabajo realizado para Chemonics—AID (mimeo).
- Artana, D. (2005). “Gastos tributarios en Nicaragua. Metodología y estimación”. Trabajo realizado para la Secretaría de Coordinación y Estrategia de la Presidencia de Nicaragua. Capítulo II. Diciembre (mimeo).
- Artana, D., Bour, J., Navajas, F., Urbiztondo, S., Rumi, C., y O. Natale (2013). La Eficiencia del Gasto Público en Centroamérica: Energía, Transporte y Asistencia Social. Trabajo realizado para el BID. Marzo (mimeo).
- Artana, D. y F. Navajas (2009). “Análisis del proyecto de Reforma Tributaria”. Trabajo realizado para FUSADES. Noviembre (mimeo).
- Auguste, S. y Artana, D. (2005). “Guatemala. Impacto Distributivo de la Reforma Fiscal 2004 y de Algunas Propuestas Recientes”. Trabajo realizado para el Banco Mundial. Agosto. (mimeo).
- Banco Mundial (2010a), “Subsidies in the Energy Sector: An Overview”, Background paper for the World Bank Group Energy sector Strategy, The World Bank, Washington D.C.
- Banco Mundial (2010b), “América Central: Estudio Programático Regional para el Sector Energético—Módulo de Aspectos Generales y Opciones”, [http://www.esmap.org/sites/esmap.org/files/CA%20Energy%20Overview%20\(Spanish\).pdf](http://www.esmap.org/sites/esmap.org/files/CA%20Energy%20Overview%20(Spanish).pdf)
- Barreix, A; M. Bes y J. Roca (2009). “Equidad Fiscal en Centroamérica, Panamá y República Dominicana”. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- BID (2012), “El mundo cambió: ¿cambiará el crecimiento en Centroamérica? Desafíos y Oportunidades” coordinadores: Alejandro Izquierdo y Osmel Manzano, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- Burningham, S. and N. Stankevich (2005), “Why road maintenance is important and how to get it done”, Transport Note No. TRN-4, World Bank, Washington DC, June.



- CAF (2012), Finanzas públicas para el Desarrollo: Fortaleciendo la conexión entre ingresos y gastos. CAF Banco de Desarrollo: Bogotá, Colombia.
- Cardoza Aguirre (2010) “Informe: Actualización Metodológica y Estimación del Gasto tributario para Nicaragua).
- Catena M. y F. Navajas (2012), “Revisando el impacto fiscal de la suba de los precios del petróleo en Centroamérica”, Documento de Políticas, Banco interamericano de Desarrollo.
- Costa Rica. Ministerio de Hacienda (2011). “Estimación del Gasto Tributario en Costa Rica para el 2010. Impuesto de Ventas, Impuesto de Renta y otros tributos”.
- Guatemala. Superintendencia de Administración Tributaria (2010). “Informe Gasto Tributario del Gobierno Central 2005–2009”.
- FIEL (2012) “Una revisión del gasto público en República Dominicana” informe para el CID/BID, Banco Interamericano de Desarrollo.
- IMF (2012), “Lifting a constraint on growth: Achievements and Challenges of Nicaragua’s electricity sector”, section III in IMF (2012) Nicaragua: Selected Issues, International Monetary Fund, Washington D.C.
- Jorratt, M. (2012). “Gastos tributarios y evasión tributaria en Chile: Evaluación y propuestas”. Mayo (mimeo).
- Komives K., V. Foster, J. Halpern and Q. Wood (2005), *Water, Electricity and the Poor: Who Benefits from Utility Subsidies?*, The World Bank, Washington D.C.
- Lindert K, E. Skoufias and J. Shapiro (2006), “Redistributing Income to the Poor and the Rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean”, SP Discussion Paper N°. 0605, The World Bank, Washington D.C.
- Marchionni, M., W. Sosa Esudero y J. Alejo (2008b), “Efectos distributivos de esquemas alternativos de tarifas sociales: Una exploración cuantitativa”, en Navajas F. (ed.) (2008) *La Tarifa Social en los Sectores de Infraestructura en la Argentina*, Buenos Aires: Editorial TESIS.
- Navajas F. (2009), “Engel Curves, Household Characteristics and Low-User Tariff Schemes in Natural Gas”, *Energy Economics*, vol.31, 1, pp. 162–168.
- Navajas F. y D. Artana (2008), “Análisis y rediseño de los subsidios en El Salvador”, trabajo elaborado para FUSADES, Octubre.
- República Dominicana. Ministerio de Hacienda (2011). “Estimación de Gastos Tributarios para 2011”.
- Strand J. (2011), “Low-level versus High-level Equilibrium in Public Utility Services”, Policy Research Working Paper N° 5723, The World Bank, Washington D.C.
- Urbiztondo S. (2013), “Eficiencia del Gasto Público en Centroamérica: El sector Transporte”, mimeo, FIEL, Enero 31.
- Uruguay. Asesoría Económica-Dirección General Impositiva (2011). “Estimación del Gasto Tributario en Uruguay 2008–2010”. Noviembre.
- Zietlow, G (2003), “El desarrollo de los Fondos Viales en el Mundo y en América Latina en específico”, Primer congreso regional de los Fondos Viales, San Salvador, 23–25 de julio de 2003, en <http://zietlow.com>.

## Metodología y fuentes de datos

### Selección de los grupos de países de referencia a comparar con el grupo de países de estudio

A fines de comparar el nivel de eficiencia del gasto público de los ocho países del estudio, consideramos en este trabajo tres grupos de países de referencia. Por un lado consideramos dos grupos de América del Sur, el primero de ellos compuesto por economías pequeñas y sujetas a shocks energéticos tales como Chile y Uruguay, y el segundo por países pequeños expuestos a niveles altos de pobreza como Bolivia y Paraguay. Todos estos países, a su vez, se caracterizan por tener similar población y mayor superficie promedio que el promedio de los países de la región (ver Cuadro A.1).

Por otro lado consideramos un grupo de referencia de *Ingresos Similares* que surge de un rango más amplio de países que presentan características agregadas sectoriales o de desarrollo que son también comparables a las de los países del estudio. En este sentido, se seleccionó una submuestra dentro del grupo de países de ingresos medios según la clasificación del Banco Mundial (más precisamente, los rangos *Upper Middle Income* y *Lower Middle Income*)<sup>30</sup> que dio lugar a 32 países que satisfacen los siguientes requisitos:

- Los países tienen un PIB per cápita (a \$PPA de 2005) promedio para el período 2003–2011 que está dentro del rango del de los países del estudio;
- Además, los países presentan valores del Índice de Desarrollo Humano (IDH) para el año 2011 que también están relativamente dentro del rango de valores que muestran los países de nuestro estudio;
- Los países tienen en promedio una extensión similar a los de nuestro grupo de estudio, al eliminarse varios países de extensión geográfica grande (mayores a 500.000 km<sup>2</sup>);
- Por último, los países de la submuestra tienen para el promedio 2003–2011 una población igual o menor a la del país más poblado del estudio (Guatemala);

<sup>28</sup> Si bien esta clasificación se basa en la definición de rangos de ingreso para el ingreso nacional bruto per cápita del año 2011 y no para el producto interno bruto per cápita, hacemos uso (sin pérdida de generalidad) de esta clasificación y comparamos a los países examinando el PIB per cápita.

**Cuadro A.1: Estadísticas descriptivas básicas, grupos de estudio, benchmark e ingresos similares**

| País                     | Categoría de ingreso BM | PIB per cápita en dólares PPA de 2005 | Superficie (miles de km <sup>2</sup> ) promedio 2003–2011 | Población (millones) | Índice de desarrollo humano año 2011 |
|--------------------------|-------------------------|---------------------------------------|-----------------------------------------------------------|----------------------|--------------------------------------|
| Belice                   | Medio-Bajo              | 6.151,7                               | 23,0                                                      | 0,3                  | 0,699                                |
| Costa Rica               | Medio-Alto              | 9.763,3                               | 51,1                                                      | 4,4                  | 0,744                                |
| El Salvador              | Medio-Bajo              | 5.862,7                               | 21,0                                                      | 6,1                  | 0,674                                |
| Guatemala                | Medio-Bajo              | 4.211,4                               | 108,9                                                     | 13,4                 | 0,574                                |
| Honduras                 | Medio-Bajo              | 3.406,8                               | 112,5                                                     | 7,2                  | 0,625                                |
| Nicaragua                | Medio-Bajo              | 2.404,7                               | 130,4                                                     | 5,6                  | 0,589                                |
| Panamá                   | Medio-Alto              | 10.733,7                              | 75,4                                                      | 3,3                  | 0,768                                |
| Rep. Dominicana          | Medio-Alto              | 7.255,5                               | 48,7                                                      | 9,5                  | 0,689                                |
| Prom. Estudio            | n.a.                    | 6.223,7                               | 71,4                                                      | 6,2                  | 0,670                                |
| Mínimo                   | n.a.                    | 2.404,7                               | 21,0                                                      | 0,3                  | 0,574                                |
| Máximo                   | n.a.                    | 10.733,7                              | 130,4                                                     | 13,4                 | 0,768                                |
| Bolivia                  | Medio-Bajo              | 4.021,5                               | 1.098,6                                                   | 9,5                  | 0,663                                |
| Chile                    | Medio-Alto              | 13.492,2                              | 756,1                                                     | 16,6                 | 0,805                                |
| Jamaica                  | Medio-Alto              | 7.198,2                               | 11,0                                                      | 2,7                  | 0,727                                |
| Paraguay                 | Medio-Bajo              | 4.177,6                               | 406,8                                                     | 6,1                  | 0,665                                |
| Uruguay                  | Medio-Alto              | 10.782,5                              | 176,2                                                     | 3,3                  | 0,783                                |
| Prom. Benchmark          | n.a.                    | 7.934,4                               | 489,7                                                     | 7,6                  | 0,729                                |
| Mínimo                   | n.a.                    | 4.021,5                               | 11,0                                                      | 2,7                  | 0,663                                |
| Máximo                   | n.a.                    | 13.492,2                              | 1.098,6                                                   | 16,6                 | 0,805                                |
| Prom. Ingresos Similares | n.a.                    | 6.353,1                               | 80,4                                                      | 3,2                  | 0,687                                |
| Mínimo                   | n.a.                    | 2.530,8                               | 0,3                                                       | 0,1                  | 0,507                                |
| Máximo                   | n.a.                    | 10.718,8                              | 488,1                                                     | 13,8                 | 0,767                                |

El cuadro A.1 muestra los valores promedio de dichas variables para cada uno de los países del estudio y de los grupos de referencia propuestos. En promedio, el grupo de países de ingresos similares es levemente más extenso en términos de superficie (80.400 km<sup>2</sup> versus 71.400 km<sup>2</sup> del promedio de los 8 países) y tiene prácticamente la mitad de población.

La fuente de datos principal de este ejercicio es la base de datos de *World Development Indicators* del Banco Mundial para las estadísticas de PIB per cápita, superficie y población; en tanto que los datos de IDH provienen de la base de datos del PNUD.

Información detallada sobre las fuentes de las estadísticas fiscales e indicadores sectoriales empleados en el presente trabajo, se encuentra disponible en Artana et al (2013).



