CENTROAMÉRICA EN LA ECONOMÍA MUNDIAL DEL SIGLO XXI

VOLUMEN IV

Asociacion de Investigación y Estudios Sociales

IDRC International Development Research Centre

CRDI Centre de Recherches pour le Développement International

Rodas Martini, Pablo (ed.)
Centroamérica en la economía mundial del siglo XXI / editado y compilado bajo la dirección de Pablo Rodas Martini. - - Guatemala, 2006.
vol. IV 342 págs. Obra completa: 4 vols.

ISBN: vol. IV 99939-61-15-9
Obra completa 99939-61-14-0

1. Administración fiscal.- 2. Aduana.- 3. Impuesto a la renta.- 4.Desarrollo regional.- 5.Gastos públicos.- 6. Infraestructura económica.- 7. Endeudamiento.- 8. América Central

Este trabajo se llevó a cabo con la ayuda de fondos asignados por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Ottawa, Canadá.
This work was carried out with the aid of a grant from the International Development Research Centre, Ottawa, Canada.

Los conceptos expresados son de la exclusiva responsabilidad de sus autores.
Se permite su reproducción parcial o total siempre que se cite la fuente.

Editor responsable
Pablo Rodas Martini - ASIES

Colaboradores de la edición
Consultores de ASIES:
David Ricardo Cristiani Flores
Pedro Miguel Prado Córdova
Pablo Francisco Urrutia Nájera
Oliver Aguilar
Herbert Méndez Jocol

Diagramación e impresión
F&G Editores

Guatemala, noviembre de 2006

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN
Pablo Rodas Martini
IX

EL DESEMPEÑO DE LAS AGENCIAS DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA Y DE LAS ADUANAS EN CENTROAMÉRICA
Eric Thompson Chacón
Ronald Garita López
1

Introducción		3
I.	La eficiencia de las Agencias de Administración Tributaria y de las Aduanas de Centroamérica y Sistema de Indicadores	5
II.	Principales debilidades de las agencias de Administración Tributaria y de las aduanas para efectos de la implementación de la unión aduanera en Centroamérica	62
III.	Recomendaciones	69
Anexos		76

LA REFORMA DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA EN CENTROAMÉRICA EN CUMPLIMIENTO AL MANDATO DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO
Daniel Wisecarver
Luis Morera
Everardo Rivera
95

Introducción		97
I.	Características de los sistemas de impuestos sobre la renta en Centroamérica.	100
II.	Impuestos sobre la renta, zonas francas y reglas de la OMC	114
III.	Experiencias internacionales de referencia	125
IV.	Recomendaciones: La propuesta	134
V.	Referencias bibliográficas	145
VI.	Anexos	

La calidad del gasto público en desarrollo humano e infraestructura básica en Centroamérica
Alicia Sáenz
Carlos Benavente Gómez
Hugo Mejía Berceño
161

Introducción 163
1. El gasto público en desarrollo humano de Centroamerica 1999- 2003 166
2. La progresividad del gasto público de Centroamérica 214
3. La competitividad externa y el gasto público en desarrollo humano en Centroamerica 1999-2003 224
Conclusiones y recomendaciones 230
Bibliografía 231

La calidad del gasto público en Desarrollo Humano e infraestructura básica: Indicadores de insumo, proceso y resultados
Juan Diego Trejos S.
235

I. Introducción 237
II. El proceso de producción de los servicios 238
III. Los indicadores 241
IV. La equidad del gasto en desarrollo humano 259
V. Consideraciones finales 270
Bibliografía 271

La sostenibilidad del endeudamiento público de los países centroamericanos
Thelmo Vargas
Oswald Céspedes
273

1. Introducción 275
2. Sostenibilidad de la deuda pública: Revisión de literatura 278
3. Metodología aplicada en esta investigación 286
4. Análisis de sostenibilidad de la deuda pública: Resultados 290
5. Reflexiones finales 325
6. Bibliografía 328

INTRODUCCIÓN

Pablo Rodas Martini

Ph.D. y M.Sc., QMW, Universidad de Londres
Director del Proyecto Regional 2001-2005

El proyecto "Centroamérica en la Economía Mundial del Siglo XXI" estuvo vigente en la región centroamericana desde 2001 a finales de 2005. A lo largo de este período se financiaron más de dos decenas de investigaciones, se organizaron numerosos talleres y se llevaron a cabo varios cursos internacionales. Esas fueron las actividades principales llevadas a cabo por este proyecto que desde Guatemala tuvo una proyección hacia la región centroamericana.

El proyecto estuvo basado en ASIES de Guatemala y contó con el financiamiento de IDRC de Canadá. En su primera fase también fue apoyado por la Ford Foundation, y para cursos llegó a contar con la colaboración de organismos internacionales: Banco Mundial, BID, CEPAL, OEA, y USAID.

El proyecto contó con un Grupo Asesor, conformado por destacados economistas de la región. Economistas que formaron parte de este grupo asesor al inicio, a mitad o final del proyecto, fueron los siguientes (se colocan los cargos que ocupaban cuando fueron integrantes del Grupo Asesor):

- Manuel Agosín (chileno). Asesor Económico Regional del Departamento Regional de Operaciones 2 (México, Centroamérica, República Dominicana y Haití) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Ian Bannon (británico). Economista Jefe para Centroamérica del Banco Mundial.
- Victor Bulmer-Thomas (británico). Director del Royal Institute of International Affairs del Reino Unido.
- Teresa Deras (hondureña). Vicepresidenta de la Fundación para la Inversión y Desarrollo de Exportaciones (FIDE) de Honduras.
- Arturo Grigsby (nicaragüense). Director Ejecutivo de NITLAPAN, Instituto de Investigación y Desarrollo de la Universidad Centroamericana (UCA) de Nicaragua.
- Rebeca Grynspan (costarricense). Directora de la sede subregional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para México, Centroamérica, República Dominicana, Cuba y Haití.
- Felipe Jaramillo (colombiano). Economista Jefe para Centroamérica del Banco Mundial.
- Ricardo Monge (costarricense). Director Ejecutivo de la Fundación Comisión Asesora en Alta Tecnología de Costa Rica (CAATEC).
- Carlos Orellana (salvadoreño). Jefe de la Sección de Economía Internacional de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), El Salvador.
- Amparo Pacheco (costarricense). Directora de Aplicación de Acuerdos Comerciales Internacionales, Ministerio de Comercio Exterior (COMEX), Costa Rica.
- Archibald Ritter (canadiense). Profesor de Carleton University. Ennio Rodríguez (costarricense). Economista Senior de la División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos del BID.
- Gert Rosenthal (guatemalteco). Ex Secretario General de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y ex Embajador ante las Naciones Unidas.
- Alexander Segovia (salvadoreño). Director Ejecutivo del programa "Las economías y sociedades centroamericanas a inicios del siglo XXI", proyecto apoyado por el Social Science Research Council (SSRC) y la Fundación Friedrich Ebert.
- Raquel Zelaya (guatemalteca). Secretaria Ejecutiva de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) de Guatemala.

Información general sobre el proyecto puede todavía ser accesada a través de su página web: www.caasies.org la cual continuará vigente hasta el 2010, a pesar de que el proyecto ya concluyo. Toda la información que se fue colocando ahí –las mismas investigaciones, las presentaciones de power point de los talleres y cursos, por ejemplo-, podrán siendo consultadas por todos aquellos que lo deseen.

En relación a las investigaciones, esta dirección diseñó desde la concepción del proyecto un procedimiento que procuró lograr la mayor participación

posible pero a la vez permitió contar con un sistema estricto para garantizar la calidad académica de las investigaciones.

Los términos de referencia se sacaban a concurso. Podían participar todos los centros de investigación y universidades centroamericanos que lo desearan. Se les daba un lapso razonable para enviar sus propuestas, las cuales luego eran revisadas por jurados conformados por economistas expertos en la región centroamericana. Este fue el aspecto medular del proceso de selección, pues de esa manera se garantizaba una plena imparcialidad en la selección de las mejores propuestas. Andrés Rius, oficial de IDRC, y este servidor, como director del proyecto, solo fungimos como jurados en el primer ciclo, pero después deliberadamente nos excluimos de los siguientes ciclos. Las investigaciones eran discutidas después en talleres, a los que asistían destacados economistas de la región, de manera tal que se pudiera dar la mayor retroalimentación posible a los autores.

El resto de esta introducción presenta los términos de referencia de las investigaciones que incluye este tomo, así como información sobre las entidades e investigadores que fueron seleccionados y de quienes fungieron como jurados ad honórem. Al final se incluye las estadísticas generales de participación, que evidencian que este proceso despertó un gran interés entre los centros de investigación y universidades de la región.

Investigación # 1: "El desempeño de las agencias de administración tributaria y de las aduanas de Centroamérica". Se pretendía que esta investigación diera respuesta a las siguientes interrogantes:

1. Proponer y aplicar (para la última década o quinquenio) un sistema de indicadores cuantitativos y cualitativos para determinar el grado de eficiencia de las agencias de administración tributaria y de las aduanas de Centroamérica.
2. Identificar y analizar las principales debilidades de las agencias de administración tributaria y de las aduanas para efectos de la implementación de la unión aduanera en Centroamérica.
3. Sugerir reformas que permitan mejorar la eficiencia de las agencias de administración tributaria y de las aduanas de Centroamérica.

Para este tema se recibieron propuestas por parte de seis instituciones. Se seleccionó la propuesta presentada por la Universidad para la Cooperación Internacional, Costa Rica. Los investigadores fueron: Eric Thompson, Master en Derecho con Especialidad en Política Fiscal por la Universidad de Harvard, y Ronald Garita, Master en Estudios Legales Internacionales por American University.

El jurado internacional estuvo integrado por: Manuel Agosín, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington DC, Felipe Jaramillo, Banco Mundial, Washington DC, y Juan Carlos Moreno-Brid, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), México DF.

Investigación # 2: "La reforma del impuesto sobre la renta en Centroamérica en cumplimiento al mandato de la OMC". Se pretendía que esta investigación diera respuesta a las siguientes interrogantes:

1. Identificar y analizar las debilidades que presentan los impuestos sobre la renta a las personas físicas y personas jurídicas en Centroamérica.
2. Estimar las pérdidas tributarias que los principales agujeros fiscales al impuesto sobre la renta provocan a los gobiernos centroamericanos.
3. Proponer reformas específicas que permitan contar con un impuesto sobre la renta realista y efectivo a la vez que cumplan con el mandato de la OMC sobre zonas francas e incentivos fiscales a la exportación.
4. Proponer medidas que dificulten la transferencia de precios que empresas llevan a cabo con el fin de eludir el pago del impuesto sobre la renta.

Para este tema se recibieron propuestas por parte de cuatro instituciones. Se seleccionó la propuesta presentada por la Escuela Superior de Economía y Negocios (ESEN) de El Salvador. Los investigadores fueron: Daniel Wisecarver, Doctor en Economía por la Universidad de Chicago, Luis Morera, Master en Macroeconomía Aplicada por la Pontificia Universidad Católica de Chile, y Everardo Rivera, Master en Economía por la Pontificia Universidad Católica de Chile.

El jurado internacional estuvo integrado por: Alberto Barreix, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington DC, y Mark Gallagher, Agencia Internacional para el Desarrollo de los EE.UU. (USAID) y Development Alternatives (DAI), Washington DC.

Investigación # 3: "La calidad del gasto público en desarrollo humano e infraestructura básica en Centroamérica". Se pretendía que esta investigación diera respuesta a las siguientes interrogantes:

1. Estimar la progresividad/proporcionalidad/regresividad de los principales rubros del gasto público en desarrollo humano e infraestructura básica en Centroamérica.
2. Proponer y aplicar (para la última década o quinquenio) un conjunto de indicadores de insumo, proceso y resultado que permitan evaluar avances en la ejecución del gasto público.

3. Proponer medidas que mejoren la progresividad del gasto público.
4. Identificar y analizar los canales por los cuales la mejora en el desarrollo humano repercute positivamente sobre la competitividad externa de los países.

Para este tema se recibieron propuestas por parte de ocho instituciones. Se seleccionó la propuesta presentada por el Instituto de Investigaciones y Consultorías Económicas y Sociales (ICES) de Nicaragua. Los investigadores fueron: Alicia Sáenz Marenco, Master en Economía Pública y Desarrollo por la UNAN de Barcelona, Carlos Alberto Benavente Gómez, Licenciado en Economía por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México, y Hugo Alberto Mejía Briceño, Master en Economía Pública y Desarrollo por la UNAN de Barcelona Robles.

El jurado internacional estuvo integrado por: Rebeca Grynspan, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Jorge Máttar, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y Gert Rosenthal, Consultor internacional.

Es importante destacar que sobre este mismo tema 3 se solicitó una investigación por encargo a Juan Diego Trejos de Costa Rica.

Investigación # 4: "La sostenibilidad del endeudamiento público de los países centroamericanos". Se pretendía que esta investigación diera respuesta a las siguientes interrogantes:

1. Analizar la estructura actual de la deuda pública interna y externa de los gobiernos centroamericanos.
2. Proponer y aplicar un método para evaluar la sostenibilidad de la deuda pública para el 2010 según la evolución que ha experimentado en la última década y los planes de gobierno vigentes.
3. Proponer medidas financieras que permitan mejorar el perfil de la deuda pública y, por ende, disminuir el pago de intereses.

Para este tema se recibieron propuestas por parte de cinco instituciones. Se seleccionó la propuesta presentada por la Comisión Asesora en Alta Tecnología (CAATEC de Costa Rica. Los investigadores fueron: Thelmo Vargas Madrigal, Master en Business Administration por la Universidad de California de Berkeley, y Oswald Céspedes Torres, Doctor en Economía por la Ohio State University.

El jurado internacional estuvo integrado por: James Boyce, Universidad de Massachusetts en Amherst, EE.UU., y Victor Bulmer-Thomas, Royal Institute of International Affairs, Reino Unido.

Cerramos esta introducción presentando las estadísticas generales de las entidades que compitieron por los temas de investigación.

52 PARTICIPANTES, 18 INSTITUCIONES (5 COMPITIENDO EN DOS TEMAS), 23 PROPUESTAS		
	Número	**%**
INVESTIGADORES		
Sexo		
Mujeres	42	80.8
Hombres	10	19.2
	52	100
Edad		
20-30	6	11.5
31-40	9	17.3
41-50	7	13.5
51-60	7	13.5
+ de 60	5	9.6
Sin rango	18	34.6
	52	100
Título		
Doctorado	13	25.0
Maestría	25	48.1
Licenciatura o equivalente	14	26.9
Sin título	0	0.0
	52	100
INSTITUCIONES		
País		
Costa Rica	10	43.5
El Salvador	6	26.1
Guatemala	3	13.0
Honduras	2	8.7
Nicaragua	1	4.3
Panamá	1	4.3
	23	100

El desempeño de las Agencias de Administración Tributaria y de las Aduanas en Centroamérica

Eric Thompson Chacón

Ronald Garita López

Universidad para la Cooperación Internacional

(UCI)

Costa Rica, 2005

INTRODUCCIÓN

El objetivo general de la presente investigación fue identificar las debilidades de las agencias de administración tributaria y de las aduanas de Centroamérica. (Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica) (No Honduras)

Los objetivos específicos fueron los siguientes:

1. Proponer y aplicar (para la última década o quinquenio) un sistema de indicadores cuantitativos y cualitativos para determinar el grado de eficiencia de las agencias de administración tributaria y de las aduanas de Centroamérica.
2. Identificar y analizar las principales debilidades de las agencias de administración tributaria y de las aduanas para efectos de la implementación de la unión aduanera en Centroamérica.
3. Sugerir reformas que permitan mejorar la eficiencia de las agencias de administración tributaria y de las aduanas de Centroamérica.

Se ha elaborado una propuesta de indicadores sobre la base de los trabajos realizados previamente por el Centro Internacional de Administraciones Tributarias (CIAT) y el Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (CLACDS) del Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE). Para la propuesta de indicadores se han tomado en cuenta propiamente los sistemas tributarios y aduaneros centroamericanos, adaptando la terminología y desarrollando nuevos indicadores específicamente para la región. Para la identificación de las debilidades de los servicios aduaneros centroamericanos se ha efectuado un análisis de los trabajos que se han venido desarrollando en el marco de la Unión Aduanera Centroamericana, a la luz del desarrollo de los sistemas aduaneros nacionales y la experiencia Europea. Los análisis efectuados y las propuestas de reformas se basan en la información proporcionada por las cuatro Administraciones Tributarias y Aduaneras que han colaborado en el proceso, a saber Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica, y lamentamos no poder cubrir a Honduras, ya que no hubo suministro de información por parte de las entidades correspondientes. Sin embargo, el formato de presentación de esta investigación facilita la inclusión del caso hondureño si en un futuro cercano se contara con la información requerida, aunque sea de manera parcial.

Hoy menos que nunca se puede partir de un análisis estático de la cuestión aduanera y tributaria. Por un lado, el crecimiento de las transacciones internacionales por medios y en proporciones nuevas es un factor para tomar en cuenta. Por otro, la región centroamericana se enfrenta a dos grandes retos que directamente involucran la actividad aduanera y tributaria de sus estados. Estos retos están constituidos por el desarrollo y la implementación de una Unión Aduanera Centroamericana y por otro la implementación y los efectos del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos (DR-CAFTA). Es reconocido y palpable que desde el anuncio de la negociación de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, este proceso se ha asociado con la reactivación de la Unión Aduanera Centroamericana.

El DR-CAFTA y la Unión Aduanera forman parte de la política macroeconómica de cada país como puntos principales de las agendas de desarrollo, tienen el respaldo y también el rechazo de diversos grupos privados, son producto de la negociación internacional y regional con un impacto económico, político y social, incluyendo la reformulación de las funciones del Estado en diversas instituciones, para su implementación nacional requieren de trabajos multidisciplinarios, recursos y de aprobación de nueva normativa. Con ambos, los servicios aduaneros y tributarios adquieren diversas responsabilidades que lo obligan a replantear sus funciones, su estructura y sus recursos humanos y materiales. De las exportaciones centroamericanas el 40% tiene por destino Estados Unidos de Norteamérica, mientras que el 30%

corresponde al Mercado Común Centroamericano. Las exportaciones a países con los cuales se han suscrito Tratados de Libre Comercio son cercanas al 8 % del total de exportaciones[1]. Aunado a las importaciones, se estima que casi el 70 % de las importaciones y exportaciones estarían reguladas por un esquema regional o bilateral de integración comercial[2].

Esta investigación es indudablemente pionera en su género en la región centroamericana, y la conceptualizamos como un punto de partida de futuros estudios sistemáticos sobre las Administraciones Tributarias y Aduaneras en la región. Para fortalecer esta incipiente práctica de análisis científico de la función recaudatoria en el contexto regional, es necesario superar las susceptibilidades sobre la crítica técnica y bien fundamentada a la situación actual de nuestras entidades gestoras de nuestros sistemas tributarios. En la misma línea, y sin desconocer las limitaciones o condiciones particulares que cada país pueda tener en el entorno actual, el ejercicio técnico de comparaciones con experiencias exitosas a nivel internacional debe ser una pauta permanente, al servicio de perseguir la superación de las falencias existentes y el logro de mayores niveles de eficiencia, eficacia y efectividad en la gestión de tributos internos y aduaneros. No es exagerado afirmar que la superación del subdesarrollo de la región centroamericana requiere lograr el desarrollo integral de nuestras Administraciones Tributarias y Aduaneras.

"Al interior de los países, las reformas fiscales y el ordenamiento y saneamiento de las finanzas públicas son otros temas de suma importancia. Se requiere de reformas fiscales que garanticen la estabilidad macroeconómica y una mejor distribución del crecimiento resultante del sector productivo. La reforma al fisco pasa igualmente por mejorar tanto los mecanismos y niveles de recaudación (ingreso), como por una eficiente, transparente y coherente asignación de recursos en áreas prioritarias para el desarrollo (gasto eficiente). Este tema está en discusión prácticamente en todos los países de la región.

Al considerar los posibles efectos fiscales del CAFTA, tal como se presentó anteriormente, países como Nicaragua, Honduras y Guatemala deberán realizar mayores esfuerzos para encontrar fórmulas que les permitan recuperar las pérdidas fiscales (estimadas). Los incrementos en la carga tributaria son necesarios, no solo para compensar las pérdidas que producirá la eliminación de aranceles, sino también para financiar los programas que se tengan que establecer para el desarrollo de las ventajas competitivas nacionales y sectoriales. A la vez, se requerirá del fortalecimiento de la Administración Tributaria, dotándola de modernos y eficientes mecanismos de recaudación de tributos, así como queda pendiente la reforma estructural que le dé un carácter progresivo al fisco."

Fuente: Reformas Necesarias para Optimizar los Beneficios y Reducir los Perjuicios del CAFTA, Centro Internacional para el Desarrollo Humano, Costa Rica, 29 de octubre de 2004, Acuña-Alfaro, Jairo; Nowalski-Rowinski, Jorge; Osterlof-Obregón, Doris, Programa Centroamérica en la Economía Mundial del Siglo XXI, www.asies.org.gt/ca

1 Según estadísticas accesibles en la siguiente dirección electrónica www.sieca.org.gt

2 Consultar "Reformas necesarias para optimizar..." p. 13.

I.

LA EFICIENCIA DE LAS AGENCIAS DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA Y DE LAS ADUANAS DE CENTROAMÉRICA Y SISTEMA DE INDICADORES

A. LOS CONCEPTOS BÁSICOS DE UNA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA MODERNA

La visión básica de una Administración Tributaria moderna es la de una administración capaz de inducir el cumplimiento voluntario masivo de los contribuyentes dentro de un ambiente de respeto a los derechos y garantías de estos, de modo que cada uno pague lo que le corresponde de acuerdo con la Constitución y las leyes, ni más, ni menos.

En esta dirección, la "Administración Tributaria debe fundamentarse en dos grandes pilares: el servicio al contribuyente y el control tributario. Mediante el primero, se facilita el cumplimiento voluntario, haciendo fácil el contacto del contribuyente con la Administración para que este se inscriba, declare correctamente, pague y obtenga devoluciones oportunamente y suministre y obtenga información de calidad. Mediante el segundo, se aprovecha la información del contribuyente y de terceros con los que este mantiene relaciones económicas y financieras, así como se organiza el proceso de comprobación e investigación del correcto cumplimiento de las obligaciones tributarias y de la aplicación de sanciones ante el incumplimiento. El primer pilar alimenta el segundo.

Estos pilares solo pueden funcionar con la ayuda de las tecnologías de la información moderna, con una adecuada estructura organizativa y mediante la capacitación del personal destinado a las funciones de servicio y control de la Administración Tributaria[3]."

Conceptualmente, el cumplimiento voluntario masivo de los contribuyentes depende en medida fundamental del riesgo que estos perciban de la situación de incumplimiento. Para ello, la Administración Tributaria debería tener una presencia fuerte, que infunda respeto, tanto por las potestades con que cuenta como por la información que maneja sobre los contribuyentes. Es decir, la Administración debe ser potente, mas no prepotente. Así, la presencia de la Administración debe manifestarse en los distintos ámbitos en que pueden darse situaciones de incumplimiento. Tales situaciones pueden ser clasificadas según las siguientes "brechas de incumplimiento": a) quien no se inscribe como contribuyente; b) quien no declara debiendo hacerlo; c) quien declara incorrectamente; ch) quien no paga lo declarado o determinado por la propia Administración.

Para atacar esas brechas de incumplimiento, la Administración Tributaria debe enfocarse en torno a tres funciones básicas: fiscalización, gestión y recaudación.

La fiscalización ataca la tercera brecha (declarar incorrectamente). Implica la selección de contribuyentes individuales para revisarlos con cierto nivel de profundidad. Esta función debe alcanzar niveles de sofisticación suficientes para poder detectar formas complejas de fraude tributario. Asimismo, debe generar en los contribuyentes la sensación de riesgo de ser fiscalizados en algún momento.

La gestión moderna consiste en el manejo masivo de información a través de sistemas informáticos que permitan detectar los incumplimientos a nivel de la primera brecha (contribuyentes no inscritos), de la segunda brecha (omisos de declaración) y de la tercera brecha (declaraciones incorrectas). En este último caso, se trata del cruce de información masiva entre las declaraciones de los contribuyentes y las informaciones que dan los terceros sobre los contribuyentes con los que tienen relaciones económicas y financieras, generando requerimientos de reconocimiento y pago de las diferencias. Así, pueden desarrollarse campañas masivas de omisos y de sombras (cruces de información de terceros).

3 A. TORREALBA, "Informe sobre el Estado Actual de la Dirección General de Tributación (a 30 de junio, 2003)", Administración Tributaria, Centro de Estudios Tributarios-Investigaciones Jurídicas, S.A., 2003, p.p. 109-110.

La recaudación consiste en el cobro de las obligaciones ya determinadas, sea por los contribuyentes en sus declaraciones, sea por los procedimientos determinativos de oficio. También el sistema informático contribuye esencialmente, lo que permite las campañas masivas de morosos.

Filosóficamente, cobra cada vez mayor fuerza en los distintos países la idea de que la Administración Tributaria debe estar en función del servicio al contribuyente, para de esta manera convertirse en un agente facilitador del correcto funcionamiento de la economía, especialmente en su modalidad de economía de mercado. En Francia, por ejemplo, se desarrolla un proyecto en esta dirección que ha sido denominado "Proyecto Copérnico": el contribuyente no debe girar alrededor de la Administración, sino esta alrededor de aquel[4]. Esta concepción se basa en que el sistema tributario es un elemento necesario en una sociedad libre y democrática y, por tanto, debe ser un elemento intrínseco de la vida de los agentes económicos. Así, la transparencia en la competencia del mercado supone, por una parte, que los agentes cumplan con sus obligaciones tributarias y que aquellos que intenten no hacerlo sean llamados a corrección, pues solo de esa manera se evita la existencia de una competencia desleal, distorsionante del correcto funcionamiento de la economía. En síntesis, entonces, la Administración Tributaria debe facilitar el cumplimiento voluntario del contribuyente leal, y debe controlar el incumplimiento del contribuyente desleal.

Esta idea plantea un cambio en el paradigma de interrelación entre el sector privado y la Administración Tributaria. Tradicionalmente se han visto como oponentes, el uno intentando por todos los medios ocultarle a la otra la información que esta necesita para cumplir con sus objetivos. Con el nuevo enfoque, el sector privado que cumple con sus obligaciones tributarias se convierte en socio de la Administración, para juntos colaborar en la lucha contra el incumplimiento tributario y la competencia desleal que genera.

De este modo, la relación entre el contribuyente y la Administración debe basarse en dos principios fundamentales: el principio del cumplimiento voluntario y el principio de la autoliquidación.

En cuanto al cumplimiento voluntario, explica J. CORNICK[5] menciona que "deben distinguirse cuatro formas distintas de cumplimiento de las obligaciones tributarias:

- Voluntario, en plazo.
- Voluntario, fuera de plazo.
- Requerido.
- Forzado.

Conforme descendemos en las opciones de esta lista, aumentan los costos para la administración, y en el caso del cumplimiento, forzados estos costos pueden ser altísimos, pudiendo comprender varios años de litigio en los tribunales. En vista de lo anterior, todo el sistema tributario debe estar diseñado de manera que el contribuyente llegue a la conclusión de que es mejor cumplir con sus obligaciones que incumplirlas, y que en caso de producirse un incumplimiento, entre más temprano sea subsanado menos gravosas serán las consecuencias para el contribuyente. En otras palabras, el diseño debe estar orientado por el principio de que el éxito de una administración tributaria moderna depende de su capacidad de inducir el cumplimiento voluntario, en su caso, la corrección voluntaria y pronta de los incumplimientos."

El principio de autoliquidación enunciado viene así expuesto por **J. CORNICK**[6]: "El contribuyente es quien mejor conoce su situación financiera, y él mismo debe ser quien con base en la información sobre sus ingresos y gastos debe calcular los impuestos a los que está obligado. La labor de la administración no consiste en calcular los impuestos que serán pagados, sino en facilitar la autoliquidación por parte del contribuyente, y, por supuesto, en el control de la exactitud y oportunidad de las autoliquidaciones. El control cruzado (los gastos deducibles de un contribuyente son los ingresos gravables de otro) juega un papel absolutamente fundamental para garantizar la efectividad de ese control".

Como se ve, este principio tiene un doble perfil: por una parte, subyace la idea de que, en un sistema tributario masivo, la liquidación de las obligaciones tributarias materiales y, como de seguido exponemos, el cumplimiento de los deberes formales, deben ser descentralizados –privatizados, se ha dicho-, en los administrados; por otra parte, implica el fortalecimiento de las funciones de control por parte de la Administración, lo cual es posible precisamente si se liberan sus recursos de lidiar con trámites de aprobación o autorización previa de cada operación que deban hacer los administrados.

Desde el primer perfil –como adelantamos-, el principio no solo debe entenderse en el sentido estricto de autoliquidación –que implica la determinación de la existencia y cuantía de la obligación tributaria material por el contribuyente-, sino en el sentido de

4 Dirección General de Impuestos de Francia, "La Función Gerencial de la Administración Tributaria en el Mundo Contemporáneo", en cuaderno de la Conferencia Técnica del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias celebrada en París, del 26 al 31 de octubre de 2002, pp.10 ss.

5 "La administración tributaria....", cit., p. 4.

6 "La administración....", cit., p.p. 4-5.

trasladar la responsabilidad de ciertas operaciones, tanto liquidatorias como de cumplimiento de deberes formales, al contribuyente u obligado tributario, de modo que se eliminan las aprobaciones o autorizaciones administrativas previas, confiándose en los efectos persuasivos o disuasorios que la eventualidad del control y sanción posterior puedan ejercer sobre aquel. De este modo, este principio debe reflejarse a través de un conjunto de medidas en que se trasladan operaciones que antes requerían intervención administrativa previa a la responsabilidad exclusiva del contribuyente[7].

La traducción de estos conceptos básicos en la realidad operativa de las Administraciones Tributarias requiere de un adecuado proceso de planeación y control. La existencia de una adecuada definición de la misión, la visión, un plan estratégico plurianual, planes operativos anuales, elaborados participativamente y asumidos por los funcionarios de todo nivel son condiciones esenciales. Pero tanto la definición de esos planes como su control requieren de indicadores claros y dotados de la adecuada información para poder medir la evolución de la organización en los aspectos claros del negocio, que aseguren el cumplimiento de la misión y el avance hacia progresivo hacia la visión. Este es el centro de esta investigación.

B. PARTICULARIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA ADUANERA Y SUS RELACIONES CON LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA INTERNA.

1. Tendencias actuales en Aduanas

La institución aduanera está inmersa en una realidad económica, social y política de la cual forma parte y que condiciona su esencia misma. Su papel dentro de la organización social puede variar y estar sujeto a circunstancias de toda índole. El análisis de las agencias tributarias y aduaneras no puede efectuarse aisladamente, sin considerar las fuerzas que existen alrededor. Más adelante se desarrollará un apartado correspondiente a las funciones que se perfilan como las que toda aduana en el mundo más o menos tiene que atender, tomando en cuenta la realidad mundial actual y se hará énfasis en aquellas funciones de índole fiscal.

A manera de comparación en Europa, en el ámbito aduanero, se están revisando las normas regionales con el fin de solucionar el problema de que sus procedimientos están basados en la presentación y tramitación de papeles, innecesariamente engorrosos, desactualizados con respecto al ambiente comercial basado en aplicación de la tecnología de la información. Con la introducción de la tecnología de la información y las modificaciones consecuentes a sus procesos aduaneros, el proyecto pretende implementar iniciativas de "*e*-Government"[8] en el área aduanera, llenar las expectativas respecto de la iniciativa de 'better regulation' mediante el establecimiento de reglas menos complejas y mejor estructuradas, aumentar la competitividad de las empresas que hacen negocios en y con la comunidad, lograr mayor crecimiento económico, aumentar la seguridad en las fronteras exteriores una vez que los estándares comunes (incluyendo aquellos necesarios para el análisis de riesgo) sean manejados en un marco común de tecnología de la información, reducir el riesgo de fraude y contribuir a una mayor coherencia con otras políticas comunitarias, como la imposición fiscal indirecta y las políticas de protección a la salud, el consumidor, agrícolas, comerciales y de medio ambiente[9].

Hay factores externos a la organización aduanera que la impactan decididamente, como el suceso del 11 de septiembre 2001 que generó en Estados Unidos reformas legales e institucionales en el campo aduanero y tributario, que han tenido a su vez repercusiones en Centroamérica[10]. Debido a ese evento, desde el punto de vista técnico aduanero, el tema de la seguridad del tránsito de vehículos y mercancías ha tomado una atención especial y, como corolario, la inspección física en las operaciones aduaneras de control, no para efectos fiscales, ha renacido cuando antes se pensaba que esa inspección iba quedando para casos excepcionales. Ahora el tema del control aduanero y

7 Sobre estos conceptos véase **A. TORREALBA**, Principios de Aplicación de los Tributos, Centro de Estudios Tributarios-Investigaciones Jurídicas, S.A., 2001, p. 26.

8 La iniciativa "e-Europe" 2005 prevé servicios públicos interactivos ("e-Government") accesibles a todos y ofrecidos en plataformas múltiples. COM (2002) 263 final, 28.5.2002. La iniciativa "better regulation", es parte del White Paper on European Governance y persigue simplificar la legislación europea para reducir el costo de hacer negocios en Europa y aumentar la seguridad jurídica para los ciudadanos. COM (2001) 428 final, 25.7.2001.

9 Consultar EUROPEAN COMMISSION DIRECTORATE-GENERAL TAXATION AND CUSTOMS UNION CUSTOMS POLICY Customs legislation Brussels, 11th November 2004 TAXUD/458/2004 – REV 4 Modernized Customs Code.

10 Por ejemplo se dio la aprobación de la Ley Patriota dando mayores potestades a los funcionarios federales para el rastreo e intercepción de comunicaciones y el combate del lavado de dinero. Otro ejemplo es la "US Container Shipment Initiative (CSI), en donde los cargamentos son controlados y eventualmente inspeccionados físicamente en el puerto de exportación por personal de Estados Unidos.

del comercio exterior de mercancías se asocia con problemas como las amenazas criminales y terroristas, que pueden ser directas, (explosivos o armas nucleares, biológicas o químicas) o indirectas (droga, cigarrillos, alcohol, falsificaciones, lavado de dinero). También con los riesgos para la salud y la seguridad de los consumidores, riesgos para la salud: bioseguridad (productos contaminados), riesgos conexos a los productos peligrosos (bienes falsificados o no conformes con las normas comunitarias de seguridad, por ejemplo, medicamentos y productos alimenticios), riesgos medioambientales y sanitarios: (flora y la fauna en vías de desaparición, sustancias radiactivas o animales enfermos), riesgos para la seguridad pública: armas ilícitas o de estupefacientes[11].

Aunado a lo anterior existen otras fuerzas que impulsan una renovación o al menos examen de las organizaciones tributarias y aduaneras, como son los avances exponenciales en el área de la tecnología de la información y su aplicación en los negocios y la logística comercial, incluyendo las compras y transacciones por la Internet, las presiones sobre el papel del Estado y la transparencia en la función pública.

2. Las funciones de un servicio aduanero moderno

El papel de las aduanas es todo un tema de análisis en un mundo cada vez más integrado económicamente, gobernado en su mayoría por disciplinas multilaterales de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y, como el caso de los países Centroamericanos, por normas de integración económica y de Tratados de Libre Comercio con esquemas de desgravación arancelaria que tienden a la eliminación generalizada del arancel aduanero. Es claro que con el aumento del comercio internacional y la presión que existe para evitar las barreras injustificadas a ese comercio, las aduanas han estado y continuarán estando, en el ojo de la tormenta, al ser reconocidos los procedimientos aduaneros como uno de los obstáculos especialmente costosos en la logística internacional, sobre todo por la "invisibilidad" de las barreras burocráticas –tales como prácticas arbitrarias, papelería, normas y procedimientos cambiantes y no claros–.

Las aduanas recaudan diferentes rubros en razón de la importación y exportación de mercancías de un territorio aduanero. Un rubro corresponde a aranceles aduaneros, que en la región centroamericana son denominados Derechos Arancelarios a la Importación. Otro rubro corresponde a impuestos internos como los impuestos al valor agregado o a las ventas (IVA), los impuestos selectivos de consumo, los impuestos específicos (cigarrillos, combustibles, licores). Es incorrecto deducir que una desgravación profunda a las importaciones de un país provocará la disminución significativa de la importancia de las aduanas en relación con otras funciones estatales. También es incorrecto deducir, evidentemente, que esa desgravación no impactará a las aduanas y sus métodos de trabajo.

La evidencia en diversos países en vías de desarrollo, incluyendo la región centroamericana, hace ver que lo recaudado por vía de aranceles sigue siendo significativo y posiblemente lo continuará siendo por algún tiempo. Respecto de la recaudación de impuestos nacionales indirectos, los distintos a los aranceles aduaneros, las aduanas continúan siendo importantes en el sometimiento de las mercancías a los controles aduaneros que aseguren que las mercancías son destinadas a la importación o a la exportación y no sean desviadas de estos destinos con el fin de no pagar impuestos internos o crear indebidamente créditos fiscales. Igualmente, respecto de los impuestos directos las funciones de las aduanas se han considerado menores, especialmente relacionándolas con la aplicación de reglas respecto de los "precios de transferencia"[12].

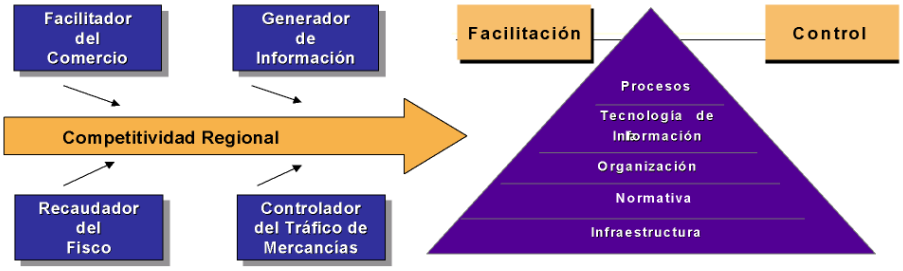
También hay dos aspectos de importancia relevante para Centroamérica y su proyecto de configurar una Unión Aduanera. Uno de ellos tiene que ver con la disparidad de las regulaciones tributarias entre los países, ya que es evidente que mientras existan diferencias entre los países hay incentivo para el contrabando u otros fraudes fiscales. El otro aspecto tiene que ver con la verificación de las reglas de origen de los tratados de libre comercio u otros esquemas de integración, en donde las aduanas tienen, generalizadamente, la competencia para verificar que esas reglas se están cumpliendo y que los importadores y exportadores no están pagando menos tributos de los que les corresponde (incluyendo aranceles aduaneros y otros impuestos recaudados a la importación). En este último caso, la situación en Centroamérica es especialmente complicada, en razón de que los países no tienen las mismas reglas de origen negociadas con sus socios comerciales. Es importante tener en cuenta que la declaración incorrecta de las reglas de origen tiene un efecto directo en las arcas fiscales, al pagar menos impuestos de importación, pero, además, se

11 Consultar Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo relativa al papel de la aduana en la gestión integrada de las fronteras exteriores. Bruselas, 24.07.2003, COM(2003) 452 final.

12 "Changing Customs Challenges and Strategies for the Reform of Customs Administration IMF, 2003".

perjudica a los productores nacionales que ven disminuida la protección arancelaria en su perjuicio.

En la región Centroamericana el Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (CLACDS) del INCAE, en el marco de la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible, concluyó en que las funciones de los servicios aduaneros centroamericanos debían cumplir con cuatro papeles esenciales para colaborar con la competitividad regional: facilitador del comercio, generador de información, recaudador del Fisco y controlador del tráfico de mercancías.



Fuente: INCAE-CLACDS, www.incae.ac.cr

MISIÓN DE LAS ADUANAS
PROYECTO DE NUEVO CÓDIGO ADUANERO DE LA UNIÓN EUROPEA 2004

- Cooperar estrechamente entre las aduanas y otras autoridades competentes dentro de la Comunidad y fuera de ella, para interactuar y llevar a cabo sus funciones como si fuera una administración y alcanzar resultados equivalentes en cualquier punto del territorio aduanero.
- Actuar en asociación con los operadores económicos del comercio internacional para contribuir a la capacidad de las empresas de la Unión Europea para competir en el mercado global.
- Las autoridades aduaneras deben facilitar el comercio internacional de mercancías, mantener formalidades y los controles en un nivel necesario para el control efectivo, utilizar intercambio electrónico de datos, ventanilla única de trámites control coordinado por todas autoridades (one stop shop).
- Tratamiento no discriminatorio y justo de los operadores económicos en la UE, consistencia con la legislación relacionada como fiscal, comercial, agrícola, medio ambiental, conservación y de sanidad; prevenir y combatir el fraude y contribuir a la seguridad en la cadena internacional comercial de suministros.
- Aplicar las prohibiciones y restricciones en razón de moralidad, política o seguridad públicas, protección de la salud y vida de humanos, animales o plantas, protección de los tesoros nacionales de valor artístico, histórico o arqueológico, de la propiedad industrial o comercial, incluyendo controles sobre precursores químicos, mercancías falsificadas y dinero efectivo que ingresa o sale de la comunidad.

Fuente: Uniòn Europea 2004.

3. Las áreas comunes de las agencias tributarias y aduaneras

Es relevante ahondar en las funciones y los métodos que idóneamente deberían aplicar las organizaciones tributarias y aduaneras centroamericanas porque al compararlas entre sí se visualizan áreas comunes que permiten sacar conclusiones importantes[13].

Haciendo este ejercicio se puede concluir que las aduanas realizan una serie de funciones relativas al régimen fiscal de las mercancías y el pago de tributos a la importación o exportación, que se llevan a cabo cada vez más, como práctica recomendada, de forma muy similar a la que efectúan las administraciones tributarias. En efecto, el control del pago de tributos que la aduana realizaba durante el momento del despacho aduanero de las mercancías tiene ahora como regla general lo que en Centroamérica se llama el procedimiento de autodeterminación de las obligaciones aduanera, que no es otra cosa que el medio para operativizar el cumplimiento voluntario de las obligaciones por parte de importadores y exportadores. De esa forma, como consecuencia lógica, la aduana actual basa su control tributario en el control a posteriori o fiscalización de las declaraciones aduaneras. La forma, plazos, procedimientos y normativa que cobija el ejercicio de la fiscalización para efectos aduaneros, no tiene porqué ser diferentes a los que cobija a la administración tributaria. Al contrario, las diferencias en la legislación y en los procedimientos aplicados por los funcionarios fiscales y aduaneros, tienen como consecuencia mayores problemas para la gestión pública y confusión para el propio contribuyente (importador o exportador).

13 Hay diversas investigaciones que han tratado el tema de la integración entre las administraciones tributarias y aduaneras, por ejemplo: "Supporting Institucional Reformas in Tax and Customs: Integrating Tax and Customs Administrations" Pls Ramboll, The World Bank Group, Copenhagen, january 2003, www.worldbank.org; también hay varios documentos en el sitio del CIAT, www.ciat.org

La tabla 1 representa el resultado del ejercicio de segmentar las funciones que realizan las administraciones tributarias y aduaneras y dividirlas de acuerdo con dos criterios. El primero, aquellas que se pueden considerar comunes a cualquier entidad pública, o incluso privada (primera columna). El segundo, las que son comunes a las administraciones tributarias y aduaneras (segunda columna) o si por el contrario son específicamente aduaneras (tercera columna).

En consecuencia, pese a que las administraciones tributarias y aduaneras son dos organizaciones que han actuado bajo el mismo alero de los ministerios de Finanzas o Hacienda y que han desarrollado dos formas diferentes de actuar, en una era de integración de mercados y de búsqueda de la competitividad de las empresas por posesionarse en el mercado internacional, deben compatibilizar sus métodos de trabajo para responder a estas necesidades. Una forma de hacerlo, independientemente de la estructura organizativa que se escoja en cada país centroamericano, es concentrar el control aduanero propiamente en la inspección física de los vehículos y mercancías y en la aplicación de los controles que dependan de ese control físico, desplazando las funciones fiscales a unidades o departamentos ministeriales especializados que no necesariamente deben depender de la jerarquía administrativa aduanera. Evidentemente, esas unidades o dependencias cuyas funciones son de control fiscal aduanero deben contar con las capacidades de análisis de la normativa comercial bilateral y multilateral que regula actualmente el comercio internacional de mercancías, primordialmente, el Acuerdo para la Aplicación del Artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio de 1994 (Acuerdo sobre Valoración en Aduanas de las Mercancías), los Capítulos de Reglas de Origen y de Procedimientos Aduaneros en cuanto a la verificación de las reglas de origen se refieren.

En resumen, lo que en Centroamérica se ha conceptualizado normativamente como el control a posteriori de las declaraciones aduaneras sería llevado a cabo por estas dependencias o unidades y el control previo al arribo de los vehículos al país e inmediato (durante la descarga, depósito aduanero y para autorizar el levante de las mercancías) se debería llevar a cabo por las autoridades aduaneras propiamente dichas, incluyendo, de ser el caso, el control del tránsito aduanero vía terrestre. Las autoridades aduaneras estarían concentradas en el control de la adecuada declaración sobre la naturaleza, descripción, clasificación arancelaria, peso, entre otra información sobre las mercancías y en el cumplimiento de las formalidades aduaneras que deben cumplir los transportistas, depositarios y agentes aduaneros, entre otros, y en el control inmediato sobre el cumplimiento de las obligaciones fiscales, incluyendo la recaudación de lo declarado. La autoridad aduanera, mediante controles inteligentes, verificará las declaraciones aduaneras que correspondan durante ese control inmediato. Las unidades o dependencias que efectúen el control a posteriori de las declaraciones aduaneras fiscalizarán esas declaraciones a la luz de una auditoría más compleja que involucra las operaciones de comercio exterior de las empresas importadoras y exportadoras en todo su ciclo económico.

> "La modernización de la administración aduanera requiere de cambios fundamentales en el ambiente dentro del cual las aduanas desarrollan sus funciones y en la forma en que lleva a cabo esas funciones.
>
> Es necesario un cambio en cuatro áreas claves:
>
> Establecer políticas comerciales coherentes y una legislación clara que la sustente. . .
>
> Adoptar procedimientos modernos y sencillos…
>
> Cambiar a un sistema basado en la autodeterminación por los contribuyentes, sustentado en controles postdespacho en vez de inspecciones físicas. Cada vez se acepta más que la clave para una administración tributaria efectiva es el cumplimiento voluntario del contribuyente y que la clave para el cumplimiento voluntario es la autodeterminación: un sistema que se basa en que los contribuyentes declaran y pagan los impuestos debidos y, al mismo tiempo, provee un sistema de control posterior de esas declaraciones con sanciones por la declaración incorrecta. Esto es tan cierto en el área de aduanas como se ha probado, por ejemplo, en relación con el IVA o el impuesto sobre los ingresos. En el contexto de las aduanas, esto significa un menor énfasis en las inspecciones físicas en los puntos de ingreso, en donde los importadores o sus agentes declaran los impuestos debidos, pero con un control efecto ejercido con posterioridad a que las mercancías han sido despachadas, comprendiendo auditorías a posteriori y otros controles concentrándose en las transacciones en que los riesgos de una incorrecta declaración es mayor.
>
> Asegurar estructuras organizacionales y de incentivo conducentes a la integridad y efectividad de la administración aduanera."
>
> FUENTE: "The Future of Fiscal Frontiers and the Modernization of Customs Administration". Michael Keen, pp. 16-17 en Changing Customs Challenges and Strategies for the Reform of Customs Administration, Michael Keen, Editor, International Monetary Fund, 2003. Traducción libre de los autores.

C. Conceptos generales de diseño de un sistema de indicadores

1. Nota introductoria:

El Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, por acuerdo de su consejo directivo en el

año 2000, conformó un grupo de trabajo liderado por la Administración Tributaria francesa con el fin de: a) diseñar y estructurar un sistema de indicadores de gestión que permitiría conocer objetivamente los resultados del desempeño de la administración tributaria; b) determinar una metodología para evaluar las diferentes áreas, normativa, operacional, así como organizacional, dirigida a identificar las fortalezas y debilidades por áreas integrales de las diferentes administraciones tributarias de los países miembros del CIAT, y que permita proveer retroalimentación al proceso de modernización; c) posibilitar y promover la utilización de análisis comparativos, históricos y *cross-section* para conocer la evolución del desempeño

Tabla 1
FUNCIONES ADMINISTRATIVAS TRIBUTARIAS Y ADUANERAS.

Organización y administración	**Funciones operativas**	
	Funciones comunes a ambas administraciones	**Funciones propias de la administración aduanera**
Estrategia y formulación de políticas.	Registro de contribuyentes.	
Planificación, financiamiento, recursos.	Servicios al contribuyente educación al contribuyente asistencia al contribuyente facilitación del cumplimiento voluntario. Procesamiento de declaraciones y pago.	Facilitación del comercio.
Monitoreo y evaluación.		
Coordinación	Monitorio de recaudadores y retenedores	
Administración financiera. Administración de personal. Administración de la Tecnología de la Información.	Recolección de información sobre transacciones gravables: ● información de terceros ● operaciones de inteligencia ● investigación, decomiso, allanamientos.	
Administración de recursos. Control interno. Anticorrupción.	● Auditoría e investigación. ● Recaudación. ● Materia legal y judicial. ● Legislación ● Procesos recursivos ● Estudios fiscales.	
Relaciones externas.	Análisis de riesgo y selección de casos para auditoría e investigación fiscal.	Análisis de riesgo y selección de casos para inspección física de vehículos o mercancías. ● inspección física de carga, equipaje, naves, aeronaves y vehículos. ● operaciones de combate al contrabando.
		Monitoreo y control de depósitos aduaneros (almacenes fiscales, bodegas habilitadas, zonas francas). Controles en protección de los derechos de propiedad intelectual (medidas en frontera).

FUENTE: Elaboración propia y con base en "The Nuts and Bolts of Revenue Administration Reform", Jit B. S. Gill, 2003.

de las administraciones tributarias e identificar lo que es necesario y posible mejorar. Dicho grupo fue conformado a partir de agosto de 2000 con los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, España, Estados Unidos, Jamaica, Ecuador y Panamá. El resultado de los trabajos del grupo fue presentado en octubre de 2002 en la Conferencia Técnica del CIAT celebrada en París, Francia[14].

Por el carácter internacional y por lo reciente de este esfuerzo, no hay duda de que los resultados alcanzados por el grupo mencionado deben ser centrales para los efectos de la presente investigación. Además, conviene destacar la solución que dio el grupo al problema de que el desarrollo y disponibilidad de equipo informático de las administraciones tributarias es muy diferente entre los países del CIAT, lo que planteaba si los trabajos debían ser limitados a la elaboración de un sistema mínimo, básico, que podría ser aplicado por todos los países o al contrario si tenían que trabajar sobre un sistema más ambicioso, quedando presente que algunas administraciones no podrían aplicarlo integralmente. La "opción adoptada por el grupo de trabajo fue la de preparar un proyecto relativamente completo que podría ser aplicado rápidamente por las administraciones más desarrolladas y que podría servir como objetivo a más largo plazo para las administraciones tributarias que disponen de recursos más limitados[15]."

Para la presente investigación, el sistema de indicadores de gestión presentado por el citado grupo de trabajo del CIAT es una piedra angular de referencia técnica, que tiene la gran virtud de generarse con una retroalimentación importante de naciones latinoamericanas. Conviene en esta sección introducir el marco conceptual que sirvió para enfocar la construcción de esta propuesta de sistema de indicadores de gestión. Para tal efecto, la Secretaría de Ingresos Federales de Brasil presentó en la citada Conferencia Técnica del CIAT una clara ponencia acerca de los conceptos básicos de un diseño de un sistema de indicadores de desempeño tributario. Por la calidad de dicho aporte, presentamos a continuación un resumen de su contenido técnico, que pone en adecuada perspectiva técnica las bases de diseño y construcción del sistema de indicadores de gestión sobre el que realizamos nuestro ejercicio adaptado a la realidad de la región centroamericana.

2. Integración del sistema de indicadores al ciclo de la gestión tributaria:

Como expone la ponencia de la Secretaría de Ingresos Federales de Brasil a la Conferencia Técnica del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) de París (2002)[16], "El diseño y la implementación de un sistema de indicadores deben hacer parte del ciclo de la gestión integrada, abarcando el planeamiento y evaluación. La evaluación, a su vez, debe permitir la toma de decisiones para concretar la realización de los objetivos fijados en el planeamiento". Lo anterior conlleva los siguientes pasos:

a. Análisis estratégico: busca identificar los contextos socioeconómico y de organización, a partir de los cuales son identificados los clientes (sociedad, Estado) y sus expectativas (justicia en la aplicación del sistema tributario, servicios de calidad, recaudación óptima, etc.), los puntos fuertes y débiles de la organización, las amenazas y oportunidades externas.
b. Después del análisis, procede la definición y el acuerdo entre gerentes y funcionarios de la misión, visión y valores institucionales.
c. Identificación de los factores críticos de éxito y de los objetivos estratégicos, que consisten en blancos prioritarios por ser alcanzados en un dado horizonte de tiempo establecido en el plan estratégico. Las metas estratégicas cuantifican tales objetivos.
d. Identificación de los procesos-clave-, o sea, de los procesos o sectores más importantes de la organización, cuyos resultados son fundamentales para el alcance de los objetivos y metas estratégicas.
e. Diseño y la implementación del sistema de indicadores, que es la herramienta gerencial que permite la evaluación de desempeño de la organización y del alcance de las metas institucionales.
f. Análisis de los indicadores, evaluación y revisión de los procesos.

3. Objetivos y papel de los indicadores

De acuerdo con la OCDE, "el objetivo principal de los indicadores de desempeño en las organizaciones públicas es apoyar un mejor proceso decisorio, llevando a una mejoría de los beneficios para la sociedad; todos los demás objetivos se derivan de este."[17]

14 "Informe del grupo de trabajo sobre los indicadores de gestión", p.p. 2 y 3.

15 "Informe del grupo de trabajo sobre los indicadores de gestión", p. 4.

16 "Diseño y Aplicación de un Sistema Integrado para la Evaluación del Desempeño, p. 6."

17 HALACHMI, A. y BOUCKAERT G., *Organizational Performance and Measurement in the Public Sector-Toward Service, Effort and Accomplishment Reporting*, Quorum Books, U.S.A., 2000.

A esto se agrega este papel de los indicadores[18]:

- Facilitar el planeamiento y el control del desempeño, por el establecimiento de patrones de comportamiento y por la determinación de los desvíos ocurridos;
- Permitir la corrección, de forma ágil, de los desvíos identificados;
- Viabilizar el análisis comparativo del desempeño y el "benchmarking" (comparación con referencias) con otras organizaciones o entre las unidades de la misma organización, en busca de mejores prácticas y fijación de metas de mejoría;
- Garantizar la sobreviviencia de las organizaciones, en el sentido de anticipar los riesgos derivados de los cambios externos, adaptándolas de forma más ágil a las situaciones adversas.

4. Criterios para la definición de indicadores

Los criterios básicos para la definición de los indicadores son los siguientes[19]:

- **Selectividad**: los indicadores deben captar los aspectos esenciales de lo que se quiere monitorear; deben ser elegidas las principales áreas por evaluar.
- **Simplicidad:** claridad y facilidad de comprensión, cálculo y aplicación en diversos niveles de la organización, en un lenguaje accesible.
- **Disponibilidad de la información**: las informaciones requeridas para elaborar los indicadores deben ser de fácil acceso para la administración.
- **Representatividad**: el indicador debe ser representativo de las características del proceso que será evaluado.
- **Rastreabilidad**: el indicador debe permitir el registro, la manutención y disponibilidad de los datos, resultados y memorias de cálculo, incluyendo los responsables comprendidos.
- **Comparabilidad**: los indicadores deben permitir efectuar comparaciones y observar tendencias.
- **Estabilidad**: los indicadores deben mantener la estabilidad conceptual de las variables y del propio indicador, permitiendo la formación de series históricas.
- **Economicidad**: el costo de determinación debe ser considerado en la selección del indicador, para que no sean adoptados indicadores de costos tan exorbitantes que hagan inviable su manutención a lo largo del tiempo.
- **Objetividad**: los indicadores deben ser, en la medida de lo posible, cuantificables y extraídos de sistemas de información con reglas de patronización y seguridad en la entrada de datos. Las medidas subjetivas, no obstante, también pueden ser consideradas, como es el caso de mensurar la satisfacción de los contribuyentes con relación a la actuación de las Administraciones Tributarias, desde que la satisfacción sea constatada por un instituto de pesquisa independiente y con criterios objetivos de recolección y análisis de los datos.

5. Tipos de indicadores

Se pueden distinguir los siguientes tipos de indicadores[20]:

a) **Eficiencia o productividad:** se refiere la competencia en el uso de los recursos destinados a la producción de un bien o servicio. Ej.: tiempo promedio de atención, tiempo promedio del despacho aduanero, productividad de la fiscalización, etc.

b) **Eficacia**: grado de alcance de los objetivos y metas del plan, focalizando las características de los productos o servicios. Ej.: porcentaje de realización de las acciones fiscales programadas; tempestividad en las acciones de cobranza, etc.

c) **Efectividad**: los indicadores miden las consecuencias o los impactos de los productos o servicios. Ej.: grado de satisfacción de los contribuyentes con los servicios prestados por la AT; carga tributaria; imagen de la Administración Tributaria ante la sociedad; evolución de los niveles de cumplimiento voluntario, etc.

6. Jerarquía de los indicadores

Atendiendo a los diversos niveles jerárquicos en las administraciones tributarias, pueden jerarquizarse los indicadores de la siguiente manera[21]:

- Indicadores estratégicos o macroindicadores, miden los resultados globales obtenidos por la organización. Serán tanto más eficientes cuanto más lo sea el proceso de planeamiento. Incluso puede haber un indicador estratégico global, resultante de la ponderación entre los diversos indicadores estratégicos. Pueden ser desdoblados por unidades organizacionales, sectores o grandes funciones

18 Cfr. Secretaría de Ingresos Federales de Brasil, "Diseño y Aplicación....", cit., p. 9.

19 Cfr. Secretaría de Ingresos Federales de Brasil, "Diseño y Aplicación...., cit., p.p. 10-11.

20 Cfr. Secretaría de Ingresos Federales de Brasil, "Diseño y Aplicación...., cit., p. 9.

21 Cfr. Secretaría de Ingresos Federales de Brasil, "Diseño y Aplicación...., cit, p. 12.

(recaudación, fiscalización, contencioso, etc.), o incluso por tributo, actividades específicas, sectores económicos, grupo de contribuyentes, etc.
- Indicadores tácticos: aquellos correspondientes a los niveles de supervisión regional o sectorial.
- Indicadores operacionales: son determinados para las unidades de ejecución.

Los estratégicos miden la eficacia y efectividad; los operacionales los aspectos de eficiencia.

7. Estructura del sistema de indicadores

Las informaciones que debe contemplar el sistema de indicadores son las siguientes[22]:
- Por qué medir – objetivo del indicador.
- Qué medir –nombre del indicador y fórmula de cálculo.
- Quién medirá –funcionario/sector responsable por la medición.
- Cuándo medir –periodicidad de la determinación (mensual, trimestral, anual).
- Dónde medir –dónde serán recolectados los datos, en qué sistemas de información serán obtenidos.
- Cómo medir –sistemática de medición (pesquisas, utilización de sistemas informatizados).

La estructura técnica de los indicadores debe contemplar estos elementos:
- Definición del objetivo.
- Fórmula de cálculo.
- Unidad de medida.
- Fuente de datos.
- Periodicidad de levantamiento de las informaciones.
- Amplitud (niveles organizaciones para los cuales están disponibles las informaciones).
- Responsable por la recolección y levantamiento.

8. Aplicación del sistema integrado de indicadores para las Administraciones Tributarias

Se parte de dos aspectos relevantes:

a) Las funciones y sectores de la AT son interdependientes y complementarios.

b) Un sistema de indicadores debe ser balanceado, para no llevar a la AT a concentrar sus esfuerzos únicamente en la medición del desempeño de los procesos internos (eficiencia y eficacia de la sistemática de recaudación y cobranza, fiscalización, etc.). También deben ser considerados los diversos resultados esperados de la AT por la sociedad, del Estado y de los funcionarios: cumplimiento de las obligaciones tributarias por los contribuyentes, satisfacción de los contribuyentes con los servicios prestados, satisfacción política, satisfacción del personal interno, utilización óptima de los recursos humanos, presupuestarios, financieros y tecnológicos; reducción de la evasión fiscal; carga tributaria adecuada a las necesidades de financiamiento del Estado; imagen positiva ante la sociedad.

9. Diseño del sistema integrado de indicadores

El punto de partida del diseño de un sistema integrado de indicadores es la definición de la **misión**, esto es, el papel que las administraciones ejercen en la sociedad[23]. En su Manual para las Administraciones Tributarias[24], el CIAT recoge los siguientes requisitos comunes para el cumplimiento de dicha misión:

a) Promoción del cumplimiento voluntario: el cumplimiento de este requisito tiene como factores críticos de éxito el fomento del cumplimiento voluntario; la garantía de la percepción del riesgo por el incumplimiento; la buena imagen de la institución.

b) Aplicación, de forma justa, de la legislación tributaria: el cumplimiento de este requisito tiene como factor crítico de éxito la mejoría de la equidad tributaria; consistencia de las normas tributarias y uniformidad en la interpretación.

c) Promoción de la recaudación: el cumplimiento de este requisito tiene como factor crítico de éxito la maximización de la recaudación.

d) Promoción del control aduanero (en el caso de las administraciones integradas respecto de la administración aduanera): este requisito tiene como factores críticos de éxito la calidad y agilidad en el control aduanero.

e) Prestación de servicios de calidad: este requisito tiene como factores críticos de éxito la calidad de la información, de los productos y servicios prestados.

---

22 Cfr. Secretaría de Ingresos Federales de Brasil, "Diseño y Aplicación...., cit, p.p. 11 y 26.

23 Cfr. Secretaría de Ingresos Federales de Brasil, "Diseño y Aplicación...., cit, p. 14.

24 Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. *Manual para las Administraciones Tributarias. Estructura Organizacional y Gerencia de las Administraciones Tributarias, Ministerio de Finanzas*, Países Bajos, julio, 2000, p.p. 11 y siguientes ss.

Tabla 2
EJEMPLO DE INDICADORES

Factores críticos de éxito	Áreas o procesos-clave relacionados	Ejemplos de indicadores	Clasificación de los indicadores
Fomento del cumplimiento voluntario.	1. Asistencia al contribuyente	Porcentaje de contribuyentes declarantes entre el total de contribuyentes registrados.	Eficiencia.
		Porcentaje de contribuyentes que pagan entre el total de contribuyentes declarantes.	Eficacia.
		Tempestividad de entrega de declaraciones.	Eficacia.
		Tempestividad en el pago de tributos y contribuciones.	Eficacia.
Calidad de los productos y servicios prestados.	2. Asistencia al contribuyente	Evolución del número de contribuyentes atendidos en las oficinas.	Eficiencia.
		Grado de conclusión en la prestación de los servicios de asistencia (servicios que no demandan retorno del contribuyente o direccionamiento a otros sectores).	Eficacia.
		Tiempo promedio de prestación de los servicios en las oficinas.	Eficiencia.
		Satisfacción de los contribuyentes con los servicios prestados (pesquisas de opinión para los diversos tipos de servicios: oficinas, telefónico, Internet, etc.).	Eficacia.
Imagen de la institución.	Todos los procesos de la gestión tributaria.	Grado de aprobación por la sociedad de la actuación de la Administración (pesquisas de opinión, repercusión en los medios de comunicación, etc.).	Efectividad.
Garantía de la percepción del riesgo. por el incumplimiento y calidad productiva en la fiscalización.	Fiscalización (tributos internos y área aduanera).	Reducción en los niveles de evasión fiscal.[25]	Efectividad.
		Calidad de la acción fiscal (fiscalización auditoría).	Eficacia.
		Calidad de la selección.	Eficacia.
		Cobertura de la fiscalización (por categoría de contribuyentes).	Eficiencia.
		Agilidad de la acción fiscal (plazo promedio de ejecución).	Eficiencia.
		Cumplimiento de la programación de fiscalización.	Eficacia.
		Recaudación total efectiva generada por la acciones de fiscalización.	Efectividad.
		Rendimiento promedio de la fiscalización.	Eficiencia.
Mejoría de la equidad tributaria.	Abarca todos los controles de la administración.	Grado de concentración de la recaudación por tipo de contribuyente (pequeños, medianos y grandes) Ex: número de contribuyentes que representa 70% de la recaudación/número total de contribuyentes activos.	Efectividad.

Desde el punto de vista de la eficiencia en la ejecución de la misión constituyen requisitos comunes, con sus respectivos factores críticos de éxito, los siguientes:[26]

a) Calidad de los procesos que integran la gestión tributaria, de manera complementaria e interdependiente: calidad, agilidad y productividad en los procesos.
b) Optimización de los recursos, que implica actuar al menor costo posible, comprendiendo también el aspecto de innovación y cambio: uso eficiente, efectivo y adecuado de los recursos presupuestarios y materiales, adecuación de la tecnología informática.
c) Asignación óptima de los recursos humanos, que considera la perspectiva de los funcionarios:

25 El resultado final esperado de la fiscalización, como parámetro para la mensuración de la efectividad de las acciones fiscales, es la reducción del nivel de evasión, resultando en un incremento del cumplimiento voluntario. La determinación del nivel de evasión fiscal continúa siendo un desafío para las Administraciones Tributarias. Un camino posible es la realización de estudios para la mensuración del potencial económico-tributario y los niveles de recaudación potencial, cuya evolución a lo largo del tiempo, en comparación con la recaudación efectiva, podría dar una dimensión de la evolución del nivel de evasión.

26 Cfr. Secretaría de Ingresos Federales de Brasil, "Diseño y Aplicación...., cit, p. 14.

Tabla 3
EJEMPLO DE INDICADORES

Factores críticos de éxito	Macro procesos por evaluar	Ejemplos de indicadores	Clasificación de los indicadores
Fomentos del cumplimiento voluntario, consistencia de las normas tributarias y uniformidad en la interpretación.	3.Normatización.[27]	Divergencia en la interpretación de la legislación tributaria.	Efectividad.
		Porcentaje de procedimientos con normas consolidadas.	Eficacia.
Maximización de la recaudación y calidad agilidad en la cobranza.	4. Recaudación y cobranza.	Evolución de la carga tributaria (puede ser desdoblada por tributo).	Efectividad.
		Evolución de la recaudación (puede ser desdoblada por tributo).	Efectividad.
		Porcentaje de realización de la recaudación programada.	Eficacia.
		Grado de morosidad (deuda no pagada/ deuda total).	Efectividad.
		Porcentaje de la recaudación de recurrente de acciones de cobranza amigables (teléfono, carta, aviso).	Eficacia.
Maximización de la recaudación y calidad agilidad en la cobranza coactiva.	5. Cobranza "coactiva".	Porcentaje de la recaudación decurrente de acciones de cobranza coactiva.	Eficacia.
		Representatividad de la deuda en cobranza coactiva en la recaudación.	Eficiencia.
		Antigüedad de la deuda en cobranza coactiva (porcentaje de deudas en cobranza encima de un plazo deseable.	Eficacia.
Calidad y agilidad en el control aduanero.	6. Control aduanero.	Tiempo promedio de despacho aduanero en la importación (por tipo de canal).	Eficiencia.
		Tiempo medio de despacho aduanero en la importación(por tipo de canal).	
Calidad y agilidad en el contencioso fiscal.	7. Contencioso fiscal.	Proporción de los recursos que llegan a la vía judicial.	Eficacia.
		Proporción de las decisiones judiciales favorables a la Administración (total o parcialmente).	Eficacia.
Uso eficiente, efectivo y adecuado de los recursos presupuestarios y materiales.	8. Gestión de los recursos presupuestarios materiales.	Costo de la Administración Tributaria. Grado de ejecución del presupuesto.	Eficiencia.
Uso eficiente, efectivo y adecuado de los tecnológicos y gestión de la información.	9. Innovación y cambio.	Tasa de disponibilidad de la red interna de computadoras.	Eficiencia.
		Evolución de la inversión en nuevas tecnologías.	Eficacia.
		Porcentaje de declaraciones y pagos recibidos vía Internet.	Eficacia.
		Evolución del número de conexiones al "site" en la Internet.	Efectividad
Personal satisfecho, motivado, competente y bien capacitado.	10.Capacitación.	Grado de amplitud de la capacitación de los funcionarios.	Eficacia.
		Grado de profundidad de la capacitación de los funcionarios.	Eficacia.
		Proporción de la ejecución presupuestaria con eventos de capacitación.	Eficiencia.
		Nivel de satisfacción de los funcionarios (pesquisas de satisfacción).	Efectividad.

27 Vale recordar que la consistencia del marco jurídico extrapola muchas veces la competencia de la administración tributaria, que debe interpretar y aplicar la legislación de forma de contribuir para la transparencia y claridad de las obligaciones tributarias. Como la normalización permea todos los procesos de la gestión tributaria, la aplicación e interpretación correcta de la legislación repercutirá en los indicadores relacionados con la calidad de los procesos. En Brasil los factores críticos considerados en este proceso son: uniformidad, simplificación y consolidación de las normas emanadas de la Administración.

personal satisfecho, motivado, competente y bien capacitado.

Cada factor crítico de éxito viene relacionado con uno o más áreas o procesos-clave, que pueden ser entendidos "como las principales áreas, procesos o funciones a ser mensurados y evaluados a efecto de establecer indicadores[28]."

A partir de 12 factores críticos, se pueden identificar, por ejemplo, 10 áreas o procesos por evaluar[29]:

1. Asistencia al contribuyente, relacionado con el fomento del cumplimiento voluntario, la calidad de la información, de los productos y de los servicios prestados.
2. Fiscalización, relacionado con la garantía de la percepción del riesgo por el incumplimiento y con la calidad, agilidad y productividad en los procesos.
3. Normatización (o normalización), relacionado con la consistencia de las normas tributarias y uniformidad en la interpretación.
4. Recaudación y cobranza, relacionado con maximización de la recaudación, con la calidad, agilidad y productividad en los procesos.
5. Cobranza ejecutiva (coactiva), relacionado con la calidad, agilidad y productividad en los procesos.
6. Control aduanero, relacionado con la calidad y agilidad en el control aduanero.
7. Contencioso fiscal, relacionado con la calidad, agilidad y productividad en los procesos.
8. Gestión de los recursos presupuestarios y materiales, relacionados con el uso eficiente, efectivo y adecuado de los recursos presupuestarios y materiales.
9. Innovación y cambio, relacionado con la adecuación de la tecnología informática.
10. Capacitación, relacionado con la existencia de un personal motivado, competente y bien capacitado.

El fomento del cumplimiento voluntario está vinculado a los procesos de asistencia al contribuyente y normatización, pero debe ser perseguido por todos los procesos de gestión tributaria.

En este ejemplo del sistema de indicadores puestos en operación por la Secretaría de Ingresos Federales de Brasil a partir de 2002 se destacan los siguientes rasgos[30]:

a) Carácter de interdependencia de los indicadores: Por ejemplo, en el caso de la asistencia al contribuyente, que está relacionada con dos factores críticos de éxito (fomento del cumplimiento voluntario y calidad de los servicios prestados), los diversos indicadores deben ser analizados en conjunto: "no basta determinar un elevado grado de satisfacción de los contribuyentes, si no tuviésemos una mejora en los niveles de cumplimiento de las obligaciones tributarias. Si, por otro lado, el tiempo de espera en las oficinas fuera decreciente y el grado de satisfacción con los servicios prestados también fuera decreciente, se puede concluir que una mejora de la productividad no resultó en la mejoría de la calidad de los servicios.
b) Están contemplados indicadores de todos los tipos (eficiencia o productividad, eficacia o resultado y efectividad o impacto).
c) No puede haber un único indicador que mida el cumplimiento de la misión. Podrían reducirse al ligarlos a ciertos objetivos estratégicos más limitados.
d) Deben observar los criterios técnicos ya mencionados y pueden ser desdoblados por las diversas unidades y sectores, abarcando el cálculo por tributos, ponderaciones por perfil de contribuyentes, sector o subsector económico, de forma que establezcan más precisamente las causas de los desvíos observados y tornar más ágil la adopción de medidas correctivas.

Otro tema importante es el mecanismo utilizado para definir el sistema de indicadores, el cual debe desarrollarse según los siguientes rasgos[31]:

a) Modelo participativo;
b) Involucramiento y compromiso de las áreas funcionales y gerentes;
c) Proceso de aprendizaje continuo;
d) Transparencia;
e) Evaluación y perfeccionamiento continuos.

También es importante definir el "período de evaluación": en el caso brasileño se da una evaluación trimestral.

Por último, interesa destacar que el sistema de indicadores debe encontrar una restricción en que la información requerida esté disponible en sistemas informatizados. En la experiencia brasileña se destaca esta idea cuando se afirma que:

28 Cfr. Secretaría de Ingresos Federales de Brasil, "Diseño y Aplicación...., cit., p. 16-18.

29 Cfr. Secretaría de Ingresos Federales de Brasil, "Diseño y Aplicación...., cit, p. 16.

30 Cfr. Secretaría de Ingresos Federales de Brasil, "Diseño y Aplicación...., cit, p. 22.

31 Cfr. Secretaría de Ingresos Federales de Brasil, "Diseño y Aplicación...., cit, p. 24.

"En el año 2002, para gran parte de los 15 objetivos estratégicos definidos por el planeamiento fueron establecidos indicadores de gestión, con la premisa de que las informaciones para la obtención de los mismos estuviesen disponibles en sistemas informatizados ya existentes. Delante de esa restricción, fueron concebidos 33 indicadores y 28 de ellos están siendo efectivamente mensurados desde enero de 2002[32]." El Grupo de Trabajo del CIAT, por su parte, señala que "la implementación de un sistema de indicadores de gestión en una administración tributaria supone la existencia previa de un equipo informático suficiente; en efecto, la mayoría de los datos necesarios para la elaboración de los indicadores son suministrados por el sistema informático de la administración. La confiabilidad de los datos así como la rapidez con que pueden ser obtenidos está mejor garantizada cuando la administración tributaria dispone de medios informáticos suficientes[33]."

D. El sistema de indicadores propuesto para los efectos de la presente investigación

1. Nota introductoria:

Reiteramos que el sistema de indicadores que presentamos como anexo y que fuera utilizado por las Administraciones Tributarias de Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica para procesar la información requerida para valorar el estado actual de dichas administraciones, se basa, en primer lugar, en el reciente documento preparado por el grupo de trabajo sobre indicadores de gestión del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, presentado en la Conferencia Técnica de París, Francia, en octubre de 2002. En segundo lugar, hemos hecho alguna selección de dichos indicadores, visto las restricciones temporales del presente proyecto. En tercer lugar, hemos hecho algún aporte en la sistematización y en la introducción de otros indicadores que nos parecen especialmente relevantes.

El documento se divide en dos: indicadores generales, dirigidos especialmente a la Administración Tributaria Interna; indicadores específicos de la Administración Aduanera.

De esta manera, se ha requerido de las Administraciones Tributarias seleccionadas la provisión de la información relativa al conjunto de indicadores que hemos seleccionado.

Para este proceso hemos hecho las siguientes indicaciones:

- Los datos de los indicadores de la primera parte se refieren a la Administración Tributaria interna, salvo que se especifique en el indicador correspondiente que incluye la Administración Aduanera.
- El período de estudio era el período que va de 1993 a 2003. Por lo tanto, la información que solicitada se refiere a cada año objeto de estudio. Así, debía incluirse la información respecto de cada año en que se tenga información disponible, lo que en la práctica fue prácticamente imposible, ya que la información accesible es muy reciente.
- Ahora, como es comprensible que parte de las debilidades históricas de nuestras administraciones es precisamente el no haber funcionado en la perspectiva de medir ciertos indicadores de desempeño, el problema probablemente sea la ausencia de información disponible para algunos de los indicadores. Esto, de por sí, constituye un aporte para el diagnóstico buscado. En consecuencia, la primera cuestión por analizar respecto de cada indicador es si cuentan o han contado históricamente con información disponible en los sistemas informatizados ya existentes. Por lo tanto, la información que se pide se hace con la advertencia de que si no se cuenta con información disponible en los sistemas informatizados, se haga constar esa situación y, por tanto, se libere de conseguir la información.

Adicionalmente hemos acompañado un conjunto de indicadores cualitativos relativos a la estructura adecuada de una administración tributaria. En relación con estos se ha **pedido se conteste luego de responder a los indicadores principales,** dadas las restricciones temporales del proyecto.

Además se ha pedido respuesta a las siguientes preguntas:

a. ¿Cuenta la organización con un plan estratégico, esto es, un plan a más de un año plazo? ¿Desde cuándo?
b. ¿Cuenta la organización con un plan operativo anual? ¿Desde cuándo?

Se ha solicitado una copia tanto del plan estratégico como de los planes operativos anuales de los últimos 5 años.

32 Cfr. Secretaría de Ingresos Federales de Brasil, "Diseño y Aplicación...., cit, p. 25.

33 "Informe del grupo de trabajo sobre los indicadores de gestión", p. 4.

2. Comentarios sobre la estructura del sistema de indicadores

2.1. El sistema de indicadores general

El sistema del CIAT se basa en dos grandes tipos de indicadores:

- Indicadores sobre la medición de la actividad;
- Indicadores de naturaleza más global sobre los medios implementados para ejercer las misiones y sobre la medición de la satisfacción de los usuarios (contribuyentes, empleados).

Los indicadores de la primera categoría se reparten a su vez en cinco categorías, que constituyen las áreas o procesos en que se manifiestan los factores críticos de éxito de las administraciones:

- La asistencia al contribuyente.
- La recaudación.
- El cobro coactivo.
- El control.
- El contencioso.

Respecto del primero, denominado "Información y Asistencia al Contribuyente", se incluyen dos agrupaciones de indicadores: la relativa al procesamiento de las declaraciones del Impuesto Sobre la Renta e IVA; la relativa a la asistencia al contribuyente propiamente tal.

En nuestra propuesta hemos considerado agrupar el procesamiento de las declaraciones en una categoría transversal más general, a saber, el de un grupo de indicadores básicos comunes para una adecuada gestión tributaria. Se trataría del área o proceso más general, pues la entrada al sistema de las declaraciones sirve tanto para las funciones de servicio al contribuyente como para las de control. Adicionalmente, mientras CIAT recoge 4 indicadores (plazo de procesamiento, plazo de devolución, calidad de presentación y calidad del procesamiento), nos hemos limitado a dos, el primero y el último. El plazo de devolución lo hemos reubicado en el área de servicio al contribuyente, pues nos parece que, tratándose de una situación activa a favor del contribuyente, la agilidad en la devolución es un servicio en beneficio de este.

La segunda área del sistema la hemos denominado "Servicio al Contribuyente", siendo en mucho equivalente al área de "Información y Asistencia al Contribuyente" del sistema CIAT. Sin embargo, la subdividimos en Asistencia al Contribuyente y Atención a las Devoluciones del Contribuyente. Esta área constituye, junto con el control tributario, uno de los dos grandes pilares de toda Administración Tributaria y un factor crítico de éxito básico de la promoción del cumplimiento voluntario.

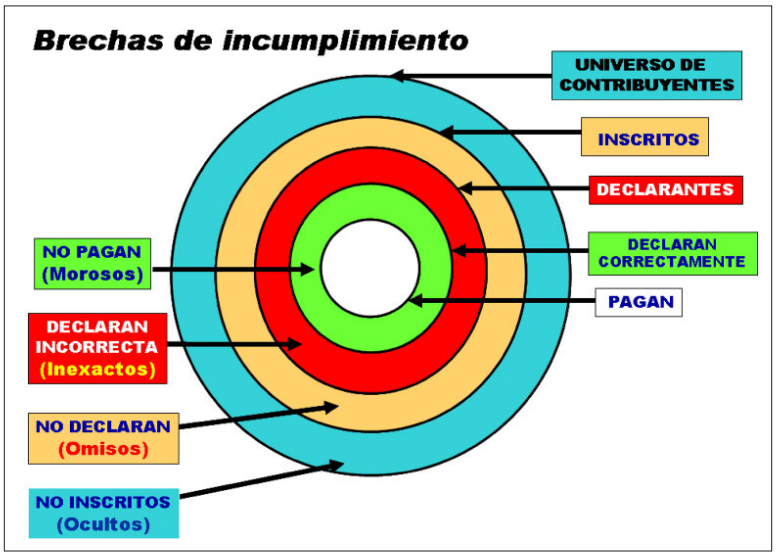
Mientras que CIAT en "Asistencia al Contribuyente" incluye como indicadores "Afluencia en la oficina", "tiempo de espera", "recepción de acuerdo con cita previa", "teléfono", "calidad del procesamiento por teléfono" e "Internet", el sistema propuesto tiene estos indicadores:

- Cantidad de funcionarios en relación con el número de contribuyentes, lo que nos dice de la disponibilidad de recurso humano al servicio del contribuyente.
- Uso de la red bancaria para la presentación de declaraciones y pago de los impuestos correspondientes, que busca determinar si se ha tercerizado el servicio de recepción de declaraciones y pago en la red financiera del país, cuya respuesta afirmativa denota un elemento de modernidad en el servicio al contribuyente.
- Tiempo de espera (CIAT).
- Calidad del servicio por vía telefónica (CIAT).
- Disponibilidad de programas informáticos de ayuda para llenado de declaraciones tributarias, elemento de modernidad en el servicio al contribuyente que resulta esencial para fomentar el cumplimiento voluntario.
- Proporción de declaraciones recibidas por vía electrónica: CIAT incluye este indicador dentro de un área autónoma denominada "Innovación y cambio". No obstante, consideramos que el uso de las nuevas tecnologías en la presentación de declaraciones constituye un elemento básico del servicio al contribuyente y, por tanto, de la promoción y facilitamiento del cumplimiento voluntario.

En "Atención a las Devoluciones del Contribuyente" se dedica un indicador a las devoluciones en el Impuesto Sobre la Renta, y otro a los demás impuestos, distinguiendo aquí entre exportadores y otros. Se unifican así en este concepto dos indicadores que CIAT distribuye entre "Procesamiento de las declaraciones" y "Recaudación".

Una tercera área –segundo pilar esencial de toda Administración Tributaria moderna- la constituye el "Control tributario". Frente al sistema CIAT, podemos decir que este es más estrecho que el que proponemos, al reducir el control al ámbito de la "fiscalización" o lo que podríamos llamar del cumplimiento de la obligación tributaria material (pago del tributo). En efecto, nuestra propuesta ha sido estructurada distinguiendo las distintas brechas de incumplimiento tributario que pueden suscitarse:

- Del universo de contribuyentes potenciales, hay un número que permanece oculto a la Administración, pues ni siquiera tales contribuyentes están registrados ante esta. De ahí que incluimos una



subsección de indicadores relativos al "Control de ocultos", categoría ausente en el sistema CIAT. El indicador propuesto es el del número de nuevos contribuyentes incorporados al Registro de Contribuyentes como resultado de actuaciones administrativas, distinguiendo entre dos mecanismos de actuación: a) a través de cruces de información previamente disponible en el sistema informático; b) a través de información no disponible previamente en el sistema informático. La distinción busca estimar la utilización que hace la Administración de mecanismos tecnológicos avanzados en la detección de ocultos, como son los de cruce masivo informático, en comparación con los métodos tradicionales.

- Del universo de contribuyentes inscritos, hay un número que incumple su deber de declarar en los impuestos respectivos. De ahí que incluimos una subsección de indicadores relativos al "Control de omisos", también ausente en el sistema CIAT. Incluimos dos indicadores: tasa de declaración dentro del plazo- tomado en consideración por CIAT en "Recaudación" como "tasa de declaración y pago"; número de contribuyentes o declarantes (incluyendo declaraciones informativas de terceros) que declaran como resultado de actuaciones administrativas. De nuevo aquí distinguimos entre aquellas actuaciones que se basan en información disponible previamente en el sistema informático y aquellas que no.
- Del universo de contribuyentes declarantes, hay un número que incumple su deber de declarar correcta y exactamente. De ahí que incluimos una sección de indicadores relativos al "Control de inexactos". Esta subsección es equivalente en mucho al área de "Fiscalización" del sistema CIAT, que distingue entre las "fiscalizaciones de oficina" o automatizadas y las auditorías. Sin embargo, incluimos algunos elementos ausentes en este. Destaca la inclusión de un indicador orientado a verificar la existencia o no de procesos de control masivo del incumplimiento, que se justifica por cuanto el uso de las herramientas informáticas modernas permite, a través del cruce de información que proviene de terceros con los cuales los contribuyentes mantienen relaciones económicas y financieras de trascendencia tributaria, una extensión del control sobre la exactitud de lo declarado que marca un cambio esencial respecto de los mecanismos tradicionales de control, basado en el instrumento de la "auditoría", por definición selectiva y de poca extensión. Por eso, este indicador busca determinar si la Administración Tributaria utiliza esta herramienta moderna, o no, lo cual dice mucho del nivel de modernidad que se puede haber alcanzado.

Coincidiendo con CIAT se incluye un indicador sobre el rendimiento medio de una fiscalización automatizada. Luego incluimos un indicador no claramente presente en el sistema CIAT, relativo al nivel de aceptación de las diferencias encontradas en el proceso de control masivo automatizado. Este indicador es muy importante, pues el control masivo busca fomentar una actitud de corrección del incumplimiento inmediata, sin entrar en costosas fases de litigio administrativo. Se distingue así entre el nivel de regularización y el nivel de pago de lo regularizado, con lo que se busca medir la reacción positiva que genera en el contribuyente este tipo de actuaciones.

Siempre en el nivel de las fiscalizaciones masivas, proponemos un indicador relativo al porcentaje de realización de las fiscalizaciones masivas programadas. Un indicador similar se prevé respecto de la concreción de auditorías programadas, así como respecto de los niveles de regularización en el campo de las auditorías. Retomamos el sistema CIAT en cuanto al indicador relativo a la cobertura de la fiscalización de tributos internos, tanto respecto de individuos como respecto de empresas, así como en cuanto al rendimiento medio de una auditoría. También adoptamos el indicador CIAT relativo a la "Calidad de la selección" de los contribuyentes, reflejada en el número de casos que generan ajustes de impuesto.

Por último, proponemos un indicador relativo a los expedientes sancionadores administrativos relacionados con el incumplimiento de la correcta determinación de la obligación tributaria material. Su justificación es que la fiscalización pasa, necesa-

riamente, por la aplicación de las sanciones cuando la evaluación de la conducta del sujeto fiscalizado que omitió cuotas tributarias así lo indique. Este indicador, en consecuencia, reflejará el avance de la fiscalización en la aplicación de las sanciones que son los medios establecidos por el ordenamiento jurídico tributario para disuadir las conductas de fraude.

La cuarta área que incluimos –coincidiendo con el sistema CIAT- es la de "recaudación". Distinguimos entre "indicadores generales", "recaudación voluntaria" y "recaudación inducida".

Son indicadores generales los relativos al porcentaje que representa la recaudación respecto del Producto Interno Bruto, distribución de la recaudación por impuesto, el porcentaje de la recaudación concentrada en las 1,500 personas o empresas de mayor contribución a la recaudación o en las calificadas como grandes contribuyentes.

El indicador propuesto de recaudación voluntaria, esto es, sin intervención administrativa, en pleno cumplimiento del principio de autoliquidación, es el de la tasa de pago dentro del plazo, que es un indicador del sistema CIAT.

En cuanto a la recaudación inducida, tomamos de CIAT el indicador de recaudación lograda por procedimiento amigable.

En un área separada, siguiendo a CIAT, agrupamos los indicadores relativos a la "Cobranza coactiva", que en sentido estricto constituye un proceso de recaudación. Así, del sistema CIAT tomamos los indicadores de la proporción entre el cobro y la deuda pendiente, así como la tasa de incobrabilidad y la antigüedad de deuda en cobranza coactiva.

Solo por las limitaciones temporales del proyecto, optamos por incluir el área del contencioso fiscal, incluida en el sistema CIAT y que es de indudable relevancia.

Siguiendo a CIAT, incluimos luego como indicadores más globales los relativos al costo de la administración tributaria, distinguiendo entre aquellas que tienen integradas a las aduanas y aquellas que no. Igualmente, dedicamos un área de recursos humanos, con indicadores como la proporción de la capacitación en el presupuesto, la proporción de empleados ingresados por concurso que valore el conocimiento tributario o aduanero específico, la proporción de gerentes designados por concurso que valoren conocimiento específico tributario o aduanero, así como el nivel de profesionalización del personal de la Administración Tributaria y el número de funcionarios técnicos por cada funcionario administrativo.

2.2. El sistema de indicadores para las aduanas

La propuesta de indicadores de desempeño de los servicios aduaneros es fundamental en el resultado del análisis de los trabajos que al respecto se han efectuado por el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) y el Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible del INCAE. Ambos conjuntos de indicadores han sido modificados para tener en cuenta los siguientes aspectos. En el caso del CIAT, la adaptación de la terminología empleada a la normativa aduanera regional de los países centroamericanos. En ambos casos se han efectuado modificaciones que se han considerado necesarias para actualizarlos a la situación en la región.

Los indicadores propuestos han sido aquellos relacionados con las funciones fiscales que realizan los servicios aduaneros, esto en razón de la naturaleza de la presente investigación que está centrada en el tema fiscal. Es importante hacer esta aclaración porque queda mucho terreno para ahondar en la medición del resto de funciones no fiscales que realizan las aduanas modernas. Por ejemplo, indicadores que midan en qué medida se aplican controles para la adecuada seguridad de los cargamentos, la protección de los derechos de propiedad intelectual respecto de mercancías que ingresan o salen del territorio aduanero. Aún más, respecto de las funciones fiscales y no fiscales de las aduanas debe considerarse también que los controles empleados por las aduanas tienen en algunos casos un origen o finalidad exclusivamente fiscal, por ejemplo, cuando se fiscaliza una declaración aduanera por razones de verificación del valor en aduanas declarado al ingreso. Sin embargo, en otros casos, un control aduanero tiene propósitos múltiples, por ejemplo, cuando se inspecciona un contenedor, en donde puede existir un objetivo específico como el de verificar la naturaleza o la cantidad de las mercancías. Por lo tanto, un conjunto de indicadores globales, con el fin de medir aspectos fiscales y no fiscales, debe tener los cuidados del caso con el fin de no dejar por fuera aspectos estratégicos o bien, inducir a resultados parcialmente útiles.

3. Indicadores cualitativos relativos a la estructura organizativa de la Administración Tributaria

3.1. Nota introductoria:

Hemos considerado importante intentar avanzar en la sistematización de algunos indicadores más bien de carácter cualitativo que, sin embargo, permiten analizar de manera más global la forma en que se organiza una Administración Tributaria, especialmente respecto del contenido de ciertos principios básicos de buena administración.

Como explica J. Cornick[34], cinco principios orientadores en cuanto a la estructura que debe adoptar la Administración Tributaria son los siguientes: independencia del poder político; aumento de las garantías de los contribuyentes; desconcentración operativa y centralización normativa; responsabilidad; especialización.

Revisaremos el contenido de estos principios, pues son los que se traducen luego en el Anexo relativo a "Indicadores Cualitativos de la Estructura Organizativa de la Administración Tributaria".

Asimismo, es de gran trascendencia el tema del modelo organizativo general de la Administración, especialmente respecto del nivel de autonomía que esta debe tener.

3.2. El principio de independencia del poder político

De acuerdo con R. Gómez-Acebo[35], "la administración tributaria debe aplicar las leyes con independencia de elementos políticos, sin perjuicio de seguir las directrices generales para el desarrollo de sus competencias que establezcan los órganos de elección o nombramiento político... Como regla general de aplicación, los órganos de naturaleza política deberían ocuparse únicamente de fijar directrices generales y controlar su cumplimiento y la eficacia de la gestión, absteniéndose de intervenir y/o decidir sobre expedientes que afecten únicamente a personas o entidades singulares."

3.3. El principio de especialización funcional

De acuerdo con este principio las "competencias se han de atribuir a los órganos con arreglo a criterios de distribución funcional, buscando agregar las de similar naturaleza y evitando que varios órganos o unidades se solapen o interfieran en el cumplimiento actividades análogas[36]."

3.4. El principio de desconcentración

De acuerdo con este, "La misión de los servicios centrales ha de ser la de fijar los objetivos de la organización, proveer y distribuir los medios y recursos para su consecución –personal, recursos materiales, procedimientos- y controlar y evaluar la gestión." Así, las "actividades de índole operativa deben continuar siendo transferidas a las administraciones tributarias, siempre que su naturaleza no exija la centralización y siempre que las administraciones tributarias puedan disponer, a un costo razonable, de los medios materiales y humanos necesarios para asumirlas[37]."

J. Cornick[38] destaca el anverso de este principio, que es la "centralización normativa": "Con el objetivo de acercar la administración tributaria lo más posible a los contribuyentes, al mismo tiempo que se garantiza la uniformidad en los procedimientos y en la interpretación de la normativa, se propone profundizar el proceso de desconcentración iniciado en 1992, otorgando facultades ejecutivas plenas a las Administraciones Regionales de la Tributación Directa, al mismo tiempo que se concentran las funciones normativas, de planificación y gerencia superior en los servicios centrales."

3.5. El principio de responsabilidad de los órganos administrativos, de los funcionarios y de los cargos directivos

De acuerdo con este principio, los "órganos y las personas que tenga atribuidas determinadas competencias deben desarrollarlas por sí mismos, aceptando la responsabilidad de las decisiones. No deben existir segundas instancias de examen o revisión sistemática, sin perjuicio de las labores de dirección y coordinación que corresponden a los superiores jerárquicos... Los directivos deben responder con su cargo del deficiente funcionamiento de los servicios de ellos dependientes[39]."

3.6. El principio de respeto a las garantías de los contribuyentes

De acuerdo con este principio, "la administración tributaria debe siempre actuar con pleno respeto al ordenamiento jurídico vigente. El control de que el sometimiento a las leyes es efectivo se encuentra encomendado a los jueces y tribunales del poder judicial. No obstante, conviene desarrollar instrumentos internos que permitan detectar y corregir con rapidez las desviaciones que eventualmente pudieran producirse... Las decisiones o criterios interpretativos de la administración tributaria que incidan efectiva o potencialmente en la posición jurídica o económica de los contribuyentes deben poder ser conocidos por estos, sin perjuicio del derecho a sostener ante los

---

34 La Reforma...., p.p. 89-90.

35 Reforma de los servicios centrales..., cit., parágrafo 3.1.1. y 3.1.2.

36 R. GÓMEZ-ACEBO, La Reforma..., cit., parágrafo 3.3. J. CORNICK,La Reforma..., cit., p. 90 lo formula así: "Se trata de organizar los equipos de trabajo con atención a las diferentes tecnologías y características propias de los diversos procesos, y de aprovechar las ventajas comparativas que se derivan de los distintos perfiles y de la formación especializada de los diversos funcionarios."

37 R. GÓMEZ-ACEBO La Reforma..., cit., parágrafo 3.4.

38 La Reforma..., cit., p. 89.

39 R. GÓMEZ-ACEBO,La Reforma..., cit., parágrafos 3.5.1. y 3.5.2.

Tribunales sus propias interpretaciones de las normas vigentes[40]."

3.7. El modelo organizativo idóneo en las administraciones tributarias y aduaneras: la autonomía

De conformidad con el "Manual para las Administraciones Tributarias" del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT)[41], una "Administración Tributaria tiene un componente altamente técnico que debe mantenerse independientemente de los cambios políticos que se puedan producir en el gobierno. La autonomía es básica para el buen desempeño de una Administración Tributaria, especialmente por razones de efectividad y eficiencia en su operación y en la asignación de recursos. Otra razón por la que debe existir la autonomía es para eliminar la influencia política (particularmente en casos específicos e individuales). Con frecuencia la autonomía tiene una base estatutaria, aunque hay muchos ejemplos en que este no es el caso. Un ejemplo de autonomía que no está estatutariamente definida es la Administración Holandesa de Impuestos y Aduanas, la cual se basa en un sistema de delegación. Un ejemplo de autonomía con base estatutaria es el IRS en EE.UU."

"Una Administración Tributaria debe ser responsable del manejo de su propio presupuesto a fin de llevar a cabo sus programas. La autonomía presupuestaria debe incluir la posibilidad de generación de crédito presupuestario, dependiendo del cumplimiento de los objetivos, vinculando esto directa o indirectamente con la creciente recaudación global y cobranza gracias al desempeño de la Administración Tributaria (evaluación, auditorías y aplicación de los impuestos). Conjuntamente con los esfuerzos por lograr mayor flexibilidad en la administración interna de recursos está ganando aceptación el concepto de asignación de un porcentaje fijo de los ingresos tributarios a la Administración Tributaria para financiar sus requerimientos. Aunque la asignación de un porcentaje fijo de ingresos tributarios para financiar las Administraciones Tributarias puede ser un instrumento efectivo a corto plazo, existe un número de argumentos válidos contra su uso como medida a mediano o largo plazo. (…) Es por ello que luego de que se haya concluido la etapa de fuerte inversión en infraestructura, y una vez que las sumas necesarias para cubrir los requerimientos reales de la Administración Tributaria hayan sido determinados, deberá restaurarse un sistema presupuestario más tradicional."

Por otra parte, "las administraciones tributarias deben estar en capacidad de diseñar una política flexible de recursos humanos y materiales, adaptada a las necesidades funcionales de la organización."

Asimismo, "las administraciones tributarias deben tener la capacidad para determinar sus propios objetivos: para lograr resultados, una Administración Tributaria autónoma requiere definir un horizonte de desempeño."

Otro elemento en que se requiere alguna dosis de autonomía es en la "política de incentivos". "Esta autonomía se refiere a la relación entre objetivos e incentivos ocupacionales: la última demostración de autonomía es el vínculo entre el logro de los objetivos y un esquema de incentivos que afecte el salario de los funcionarios civiles. Esta es una forma efectiva de involucrarlos en el logro de las metas e igualmente estimula las iniciativas personales, favoreciendo la efectividad del desempeño administrativo."

E. La aplicación del sistema de indicadores a las administraciones tributarias de Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica

E-1. Indicadores principales para la administración de tributos internos

1. Panorama general sobre la planeación y sistemas de indicadores

1.1. Nota introductoria

Detrás de un "indicador tributario" subyace la idea de una actividad indispensable para la mejor gestión de los tributos. Por ello, sin desconocer que la medición de los resultados obtenidos es condición necesaria para mejorar su eficacia y eficiencia, resulta menos indeseable que tal actividad indispensable se realice efectivamente, aunque no se esté midiendo en la actualidad. Corregir la omisión de mediciones se antoja como bastante más fácil que la de si no se estuviera haciendo del todo la actividad indispensable.

Los indicadores aportados por las distintas Administraciones Tributarias centroamericanas corresponden en general a los años más recientes[42], períodos

40 R. GÓMEZ-ACEBO,La Reforma..., cit., parágrafos 3.2.1. y 3.2.2.

41 Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. Manual para las Administraciones Tributarias. Estructura Organizacional y Gerencia de las Administraciones Tributarias, Ministerio de Finanzas, Países Bajos, julio, 2000, p.p. 30 ss.

42 De la Superintendencia de Administración Tributaria de Guatemala (SAT) corresponden solo a 2002 y 2003. De la Dirección General de Ingresos de Nicaragua se obtuvo principalmente para 2002 y 2003, si bien respecto de algunos indicadores sí se obtuvieron series históricas más amplias. En cuanto a la Dirección General de Impuestos Internos de El Salvador, se ha contado con indicadores desde 2000 a 2004.

obviamente insuficientes para arribar a conclusiones rotundas sobre la eficiencia y eficacia de las actividades objeto de medición, y que –reiteramos- puesto que se miden, es porque se entienden fundamentales; si no ¿para qué medirlas? No obstante, sí se aprecia una toma de conciencia de la importancia de la sistematización y uso de los indicadores, lo que permite esperar que en el corto plazo las distintas Administraciones los estén implementando decidida y efectivamente.

También ha sido característica la relativa insuficiencia de la información suministrada (en el caso de Nicaragua, por ejemplo, solo se obtuvo información para 15 indicadores de los 45 propuestos), por lo que los comentarios y evaluaciones que hacemos tienen que tomarse como aproximaciones, no exentas de algún grado de error. Asimismo, esto mismo hace evidente que todavía las Administraciones centroamericanas no han logrado llegar a un punto en que los indicadores hayan sido sistematizados y se midan, a través de mecanismos informáticos que faciliten la fácil disponibilidad de la información para la toma de decisiones, periódica y cumplidamente.

En esos términos, la evaluación que se intenta, se centra –fundamentalmente- en la identificación y constatación de si las Administraciones realizan actividades que se entienden vitales en una administración tributaria moderna, tanto en la vertiente de servicio al contribuyente como en la del control tributario, antes que en los resultados obtenidos de un año con respecto al otro. Solo el avance en la sistematización e implementación de un adecuado sistema de indicadores permitirá este tipo de análisis en el futuro.

Como vimos atrás, la implementación de un sistema de indicadores presupone un adecuado proceso de planificación estratégica y operativa y del correspondiente control. Si bien no es objeto de este trabajo el análisis a fondo de los procesos de planificación y control en cada una de las Administraciones Tributarias, sí conviene mencionar algunos elementos de estos que explican también su nivel de implementación de un sistema de indicadores. Debemos advertir que nos extenderemos en el análisis de aquellas administraciones que han incluido, en documentos oficiales, un sistema de indicadores. De la información recibida, es el caso de Nicaragua, que tiene un documento que "proyecta" un conjunto de indicadores por empezar a aplicar, y el de Costa Rica, que incluso cuenta con una directriz formal publicada en la página web de la Dirección General de Tributación en que se pone en operación todo un sistema de indicadores.

1.2. Guatemala

En el caso de la SAT, esta "cuenta con un sistema de planificación basado en la elaboración de planes operativos anuales (POA), lo que a su vez se han fundamentado en el Plan Estratégico 2000-2004, elaborado en mayo de 1998, el cual fue validado en febrero de 1999 por un Comité Gerencial compuesto por 16 altos funcionarios de la institución, incluyendo el Superintendente de la época[43]." La elaboración de dichos planes corre a cargo de la Gerencia de Planificación y Desarrollo Institucional (GPDI), la cual también da un seguimiento a través de Informes Mensuales de Resultados y Actividades que remiten las distintas dependencias de la SAT, los cuales son enviados al Superintendente. Tanto el POA global como los POA de las distintas unidades de la SAT son objeto de seguimiento por parte de la GPDI, quien, con base en la información proporcionada por las distintas dependencias de la SAT, realiza un Informe Mensual de Resultados y Actividades. Dicho informe es enviado al Superintendente, quien en teoría debe ejercer el control general. Si bien este sistema de planificación y seguimiento "puede constituir una herramienta útil para la toma de decisiones y para realizar una adecuada gestión administrativa y operativa, en la práctica su utilidad es limitada debido a que no es utilizado por las máximas autoridades de la SAT como instrumento de evaluación y control de toma de decisiones estratégicas. A esta situación ha contribuido además el hecho de que la GPDI no cuenta con la autoridad para verificar la calidad de la información que le es remitida mensualmente por el resto de las dependencias de la institución ni para monitorear en detalle el cumplimiento de los POA[44]."

Posteriormente la SAT ha elaborado un Plan Estratégico Institucional para el período 2004-2007, actualmente en vigencia, el cual, como se indica en la propia presentación, fue elaborado con base en el diagnóstico y en las recomendaciones efectuados por algunos organismos internacionales, incluyéndose la misión y visión, las fuerzas conductoras u objetivos estratégicos, las rutas o estrategias para alcanzar dichos objetivos y las principales acciones necesarias en atención a las estrategias definidas. Se destaca la naturaleza participativa del proceso y, para lo que nos interesa especialmente, la consideración como un elemento necesario "la inclusión de indicadores, metas, plazos y responsables, que permitan evaluar de una manera efectiva el avance o ejecución de los elementos descritos." Desde finales de 2002 y 2003 se inició el montaje del sistema de indicadores de gestión, con base en el modelo del CIAT. Este modelo no ha sido

43 DevTech Systems, Inc., "Aplicación de Mejores Prácticas Internacionales al Desempeño de la Administración Tributaria de Guatemala", USAID, Guatemala, 2001, p. 25.

44 Ibíd., p. 26.

objeto aún de una formalización a través de un instrumento jurídico específico.

1.3. El Salvador

En el caso de la Administración Tributaria salvadoreña (Dirección General de Impuestos Internos), no se nos ha informado sobre la existencia de planes estratégicos y operativos ni sobre la existencia de un modelo adoptado de indicadores. Sin embargo, llama la atención en que los indicadores aportados por esta administración superan, por mucho, tanto en cantidad como en cobertura temporal, a los recibidos de las demás administraciones centroamericanas que se incluyen en este estudio. Este hecho –de entrada, no más- sugiere que la administración salvadoreña no solo realiza las diferentes actividades que se entienden fundamentales en una administración tributaria moderna, tanto en la vertiente de servicio al contribuyente como en la del control tributario, implícitas en los indicadores que solicitamos, sino también, que cuenta con una importante "cultura de medición".

1.4. Nicaragua

La Dirección General de Ingresos (DGI) de Nicaragua ha tenido planes estratégicos desde 1999: el primero abarcó el período 1999-2001; en el período que comprende 2001 a 2005 hubo varios cambios a los planes estratégicos que se aprobaban (2001-2003; 2002-2004; 2002-2006 y 2003-2005). Finalmente, se ha promulgado un plan estratégico para el período comprendido entre 2005 y 2008. En este plan se establece la disposición sobre "medición de los avances", remitiendo el desarrollo del plan estratégico a través de planes operativos anuales que serán evaluados con indicadores, que permitan medir los grados de avances alcanzados y tomar las medidas correctivas oportunas hacia el cumplimiento de los objetivos trazados.

En atención a esta disposición, la DGI ha elaborado un primer diseño de sistema de indicadores por empezar a ser aplicado en el curso de este año 2005. La estructura del sistema –que incluimos por Anexo-, se divide en 9 grandes áreas o procesos claves:

- Recaudación
- Registro contribuyentes
- Omisos
- Morosos
- Fiscalización
- Servicios al contribuyente
- Devoluciones
- Exoneraciones
- Recursos humanos

Conviene comparar este sistema por el propuesto en el contexto de esta investigación.

Recaudación y morosos: Aquí se incluyen como indicadores el porcentaje de cumplimiento de la meta bruta de recaudación, así como el porcentaje de crecimiento respecto al mismo año anterior, segmentado por grandes contribuyentes nacionales, departamentales y el resto de los contribuyentes, lo que coincide con nuestro indicador orientado a ver qué porcentaje de la recaudación se concentra en los 1,500 contribuyentes más grandes. Vemos ausente lo relativo al porcentaje que representa la recaudación respecto del Producto Interno Bruto, así como la distribución de la recaudación por impuesto. También está ausente algún indicador de recaudación voluntaria.

En cuanto a la recaudación inducida y coactiva, se incluye el total de contribuyentes en mora, el monto total acumulado de mora y el porcentaje de mora generada del año y no recuperada en relación a la recaudación total del año. La relación entre la deuda en mora no cobrada y la recaudación general no parece ser muy significativa, pues un porcentaje alto de deuda en mora cobrada versus la recaudación general no necesariamente es un dato positivo, pues puede denotar un grado muy bajo de cumplimiento voluntario; asimismo, un porcentaje bajo de cobro coactivo puede denotar un grado alto de cumplimiento voluntario. Más bien, lo que procede relacionar es la deuda morosa cobrada en relación con la deuda morosa total. Además estos indicadores no miden las acciones realizadas en relación con las obligaciones en mora: en ese sentido están ausentes el indicador sobre recaudación lograda por procedimiento amigable, así como los que se refieren a la proporción entre el cobro y la deuda morosa, distinguiendo entre la deuda proveniente de declaraciones no pagadas y la proveniente de determinaciones de oficio. Tampoco se mide la tasa de incobrabilidad ni la antigüedad de la deuda en cobranza coactiva.

Registro de contribuyentes: En esta área se incluyen tres indicadores: nuevos inscritos, total activos y total inactivos. Estos indicadores tan solo pueden dar cuenta de un aumento o descenso de nuevos escritos o de una mejora o empeoramiento en la relación entre contribuyentes activos e inactivos. A su vez, el indicador de inactivos no distingue entre aquellos que aparecen como tales por falta de actualización de su paso real de la actividad a la inactividad, de aquellos que son simples ocultos. Estos indicadores no miden el éxito de las actuaciones de control de ocultos y su efecto en el Registro de Contribuyentes, objeto de los propuestos.

Omisos: Este indicador se limita al porcentaje de omisos. No mide el efecto de las actuaciones administrativas orientadas al control de omisos, como los indicadores propuestos.

Fiscalización: En esta área o proceso se incluyen siete indicadores:

- Contribuyentes con auditorías terminadas en Acta de Reparo: este indicador coincide con el que hemos denominado "calidad de la selección", pues da cuenta de las auditorías que resultan con ajustes en relación con aquellas que resultan en no diferencia de impuesto.
- Contribuyentes con auditorías en proceso: la relevancia de este indicador no parece clara, a menos que se quiera combinar con el porcentaje de auditorías terminadas versus las que están en proceso en un determinado período.
- Contribuyentes objeto de otras actuaciones de fiscalización: tampoco es muy claro el sentido de este indicador, a menos que se haga una alusión muy indirecta a actuaciones de fiscalización en sentido amplio distintas de la auditoría
- Importe ajustado en resolución de reparo y-o sustitutiva: este indicador puede considerarse aproximado al del valor total de las fiscalizaciones entre el número de fiscalizaciones, solo que no establece esta relación con el número de fiscalizaciones realizadas, que da mejor idea del rendimiento de las actuaciones.
- Recaudación originada por fiscalización: este indicador se aproxima a la tasa de recaudación de las auditorías, que relaciona el monto pagado de las fiscalizaciones del año con el monto determinado o liquidado procedente de las fiscalizaciones del año. Sin embargo, no distingue claramente que no se trata de cuantificar los montos determinados de oficio sino lo efectivamente recaudado.
- Porcentaje de cumplimiento del plan anual de fiscalización: este indicador se aproxima al indicador que relaciona las auditorías realizadas con las auditorías programadas.
- Porcentaje de recaudación procedente de la acción fiscalizadora: este indicador, no considerado en nuestro sistema, tiene el inconveniente de que su dirección positiva o negativa es ambigua: su aumento podría indicar tanto algo positivo –mejora de la recaudación por fiscalización- como negativo –descenso en el cumplimiento voluntario.

La carencia más evidente de este conjunto de indicadores es la ausencia de la distinción entre fiscalizaciones masivas o automatizadas y auditorías, la cual es base en el conjunto de indicadores propuestos.

Servicio al Contribuyente y Devoluciones: En el área de Servicio al Contribuyente se incluyen tres indicadores: contribuyentes atendidos, visitas al sitio web y consultas al buzón del sitio web.

El primero tiene alguna relación con el indicador de "Tiempo de espera" en nuestro esquema, que mide el número de personas atendidas en los plazos establecidos entre el número total de personas atendidas. Sin embargo, la diferencia es clara en cuanto este introduce un estándar temporal de atención, mientras que el propuesto por la DGI solo da cuenta de un número absoluto de atendidos. Este número absoluto puede ser de dirección positiva o negativa: en efecto, la reducción de los contribuyentes atendidos en oficina puede ser algo positivo si se introducen otros mecanismos de asistencia e información que no impliquen la visita física a las oficinas, pero puede ser algo negativo si el tiempo de atención es ineficiente y eso provoca que, pese a una demanda alta de atención, no se pueda satisfacerla oportunamente.

Los otros dos son indicadores válidos, si bien no los incluimos en nuestro esquema. En este, sin embargo, hay otros a nuestro juicio más relevantes, como son los relativos al uso de programas de ayuda para el llenado de las declaraciones o los relativos al uso de formas electrónicas de declaración, pues estos se traducen en ayudas más directas en los procesos fundamentales de autoliquidación de los tributos. Lo mismo puede decirse del indicador relativo a la disponibilidad de entidades financieras donde presentar declaraciones y hacer pagos de impuestos, indicador ajeno en el esquema, pese a formar parte de las líneas u objetivos estratégicos de la DGI, como vimos.

Los indicadores de devoluciones son "saldo inicial", "entradas", "salidas" y "saldo final": estos solo dan cuenta de la evolución del número de solicitudes de devolución. Sin embargo, no se toma en cuenta el plazo de devolución de oficio propio de los impuestos en que puede resultar un saldo a favor, como es el caso del Impuesto Sobre la Renta. Tampoco se toma en cuenta el plazo de tramitación de las devoluciones de impuestos en general, distinguiendo el caso de los exportadores y de las demás hipótesis de devolución.

Recursos humanos: Se incluye aquí la cantidad de funcionarios programados para capacitación, el porcentaje de funcionarios capacitados y las horas de capacitación. Los tres indicadores guardan relación con el de la proporción de la capacitación en el presupuesto y le son complementarios. Se echa en falta indicadores relativos a la forma de ingreso de los funcionarios, en especial en cuanto a la valoración de su conocimiento tributario o aduanero específico, así como el nivel de profesionalización del personal de la Administración Tributaria.

1.5. Costa Rica

En el caso de Costa Rica, como reporta M. Zúñiga[45], la Administración Tributaria interna se ha

45 "Costa Rica: Su experiencia en la planeación y el control de la gestión de la Administración Tributaria", documento de la Gerencia de Planeación y Control de Gestión de la Dirección General de Tributación, p.p. 2 ss.

abocado a distintos intentos de planificación y control. En 1994 se diseña un plan de operaciones a cuatro años (1994-1997), con el apoyo de expertos del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, el cual no fructificó por la falta de definición de políticas desde la propia jerarquía de la institución, de conformidad con dicha funcionaria. En 1996 inicia la implementación del Programa de Modernización de la Administración Tributaria (PMAT), con la cooperación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y ejecutado con la cooperación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria de España (AEAT) y el CIAT. En ese contexto se elabora un plan estratégico para la implementación del PMAT y planes operativos para el cumplimiento de los objetivos planteados a nivel institucional. La falta de objetivos cuantificables, la falta de priorización entre la larga lista de actividades, la falta de integración de resultados del conjunto de actividades, así como el poco o casi nulo avance del sistema de información, repercutió negativa y directamente en el seguimiento de los planes y sus resultados. En 1998, con un nuevo gobierno, se plantea una consultoría para el análisis de la planificación por objetivos y el control gerencial, mediante la utilización de indicadores de gestión. Esta consultoría, desarrollada con la colaboración de la AEAT selecciona los indicadores de gestión y la clase de reportes que tenían que brindarse y formula recomendaciones en cuanto a la estructuración de la información estadística que debería proporcionar el sistema de información. La propuesta preveía varias fases: en la primera, la clave era la implementación del Sistema Integrado de Información de la Administración Tributaria (SIIAT), pues las limitaciones de información eran graves, acumulando así información para la fase siguiente; en la segunda fase, por aplicarse en 1999, se escogería al más alto nivel jerárquico un conjunto de objetivos en relación con los cuales se iniciaría la planificación mediante la utilización de indicadores relevantes de las principales tareas y de sus resultados[46] .Sin embargo, los atrasos en la implementación del SIIAT impide el desarrollo de esta propuesta, retomándose la metodología de planes anuales operativos: la Dirección General emite lineamientos generales que son la base para los planes de cada división. No obstante, la falta de compromiso de todos los niveles institucionales, la falta de cuantificación de los objetivos y de su correlación con los recursos disponibles, así como la falta de asignación de prioridades llevó a que no se pasara del papel.

Como expone A. Torrealba[47], "El año 2001 marcó una gran diferencia en la planificación de las actividades a realizar por la Dirección General de Tributación. Con anterioridad, la Dirección establecía los lineamientos generales por cada División y con base en esta propuesta, las Divisiones establecían el plan anual operativo, que incorporaba las tareas en el ámbito de las Administraciones Tributarias. Las Gerencias a su vez, aportaban sus consideraciones al plan, el cual finalmente era aprobado por el Director General una vez consolidado por la Gerencia de Planeación y Control de Gestión. De esta forma las distintas Divisiones y Administraciones remitían semestralmente un informe sobre su desarrollo, el cual, el área de Planeación y Control de Gestión, validaba y consolidaba. A este método que se venía desarrollando desde hace varios años se le anotó una serie de deficiencias en la consultoría efectuada en el área de Gestión y Control por el señor Juan Antonio Garde, funcionario de la Agencia Estatal de Administración Tributaria de España, en marzo de 2001. Entre lo apuntado por el consultor destaca:

> "El Plan incorporaba una mezcla de tareas, funciones, procedimientos y objetivos poco cuantificados y con escasa priorización.
>
> No conseguía articular un programa de trabajo coherente entre las Divisiones y las Gerencias.
>
> Desconocía los objetivos recaudatorios, expresados en los Presupuestos Generales del Estado y los objetivos de recaudación del Ministerio de Hacienda.
>
> La falta de credibilidad en los planes era generalizada y solo se mantenía un procedimiento burocrático respecto a su aprobación y el requerimiento de rendir formalmente informes semestrales, práctica cada vez más alejada de las necesidades reales de la organización."

Por estas deficiencias se recomendó entre los diversos instrumentos posibles de planificación y programación, el desarrollo de un ***Plan anual de Objetivos y Acciones Estratégicas***, que a través de un proceso de participación y consenso, materializara las prioridades esenciales de la organización.

---

46 Se sugerían como objetivos para el primer ejercicio: A) Objetivo recaudatorio, que se medirá por el monto recaudado correspondiente a los contribuyentes de cada Administración; B) Objetivos de ayuda al contribuyente: tiempo medio de resolución de reclamos, tiempo medio de resolución de traspasos, porcentaje notificaciones realizadas en relación con las intentadas; C) Objetivos de actuación contra incumplidores: porcentaje de omisos resueltos en relación al total de omisos, porcentaje de paralelas emitidas y notificadas en relación al total detectado, número de fiscalizaciones terminadas, monto de las determinaciones por fiscalizaciones terminadas.

47 **"**Informe sobre el Estado Actual de la Dirección General de Tributación (a 30 de junio, 2003)", en **A. TORREALBA-F. VILLALOBOS**, Administración Tributaria, Investigaciones Jurídicas, S.A., San José, 2003, p.p. 113-115.

Mediante reuniones efectuadas con el equipo de dirección de la Administración Tributaria, se elaboró un plan de objetivos para 2001. Este es un medio de planificación relativamente simple, que condensa los objetivos y actuaciones estratégicas por realizar. El mismo fue efectuado bajo la premisa de que los mismos debían ser medibles y controlados sistemáticamente y además debían resultar adaptados a la realidad y a los recursos existentes.

El plan se plasmó en un documento condensado, que circuló entre la organización y cuyo fin era que todo funcionario involucrado en la gestión tributaria tuviera conocimiento de donde se orientaban los esfuerzos de la Administración, sirviendo de centro de discusión y a su vez de compromiso de las distintas áreas involucradas en el proceso tributario, permitiendo también un sistema de seguimiento y control más ágil, efectivo y permanente a través del año. Este mismo sistema de planeación ha sido utilizado para 2002, 2003 y 2005. En este último año ha sido definido un plan estratégico para 2005-2008.

De este proceso reciente, es interesante mencionar un nivel de conciencia explícito en el caso de esta Administración en cuanto a la importancia de estructurar e implementar un sistema de indicadores, lo que se evidencia claramente a partir de 2003. Así, en el "Plan de Objetivos Estratégicos y metas a alcanzar para el año 2003[48]" se introdujo la estrategia 2.5, que busca "perfeccionar los indicadores que permiten medir la marcha de la institución y del desempeño de los funcionarios, de acuerdo con estándares internacionales como medio para promover la cultura de rendición de cuentas". La idea era consolidar un sistema de indicadores acorde con las mejores prácticas internacionales, de tal manera que, una vez definido, el papel directivo y gerencial se concentrara en darle seguimiento a la evolución de tales indicadores.

En cumplimiento de ese objetivo, se emitió la Directriz No. DGT-25-03, de 9 de octubre de 2003, cuyo objetivo general es "involucrar y responsabilizar a los funcionarios con puestos de gerencia o subgerencia de las Administraciones Tributarias, dirección o subdirección de las Divisiones y del Subdirector General, todos de la Dirección General de Tributación, de mantener la mejor calidad de la información que permita la elaboración de indicadores de gestión de manera permanente y continua. Asimismo, están obligados a comunicar las atenuantes o justificantes más relevantes que puedan estar distorsionando el análisis de los datos resultantes". Dentro de los objetivos específicos se señalan los de "Estructurar un sistema de indicadores de gestión que permitiría conocer objetivamente los resultados del desempeño de la administración tributaria"; "implementar una metodología para evaluar las diferentes áreas, normativa, operacional, así como organizacional, dirigida a identificar las fortalezas y debilidades por áreas integrales de las diferentes administraciones tributarias y que permita proveer retroalimentación respecto al proceso de modernización; "posibilidad y promover la utilización de análisis comparativos, históricos para conocer la evolución del desempeño de las administraciones tributarias e identificar lo que es necesario y posible mejorar"; "permitir que se establezca el grado de cumplimiento de los que se definieron como objetivos mínimos necesarios para una sana y eficaz administración tributaria en el plan de objetivos anuales." Con claridad conceptual se afirma que "la implementación de un sistema de indicadores de gestión en una administración tributaria supone la existencia previa de un sistema informático suficiente", por lo que "el sistema de estadística desarrollado por la División de Informática es esencial para obtener la mayoría de los datos necesarios para la elaboración de los indicadores." No obstante, se advierte que "dado que el avance de los desarrollos informáticos no está completo, algunos de los indicadores deberán elaborarse con datos obtenidos manualmente, para lo cual deberán implementarse los mecanismos necesarios que permitan obtener la información en el menor tiempo requerido." Se advierte también que "en relación con los indicadores o fórmulas de las que aún no existe registro de información, los mismos se establecen con el propósito de que sean analizados por los involucrados e implementen las fuentes de información necesarias para su elaboración[49]."

El conjunto de indicadores descritos en la directriz es extenso y ambicioso (ver cuadro resumen en Anexo). Distingue entre un nivel directivo, uno gerencial y uno administrativo. En el primero, se incluyen indicadores relativos a la proporción global de la carga tributaria y por impuesto como porcentaje del Producto Interno

48 Puesto en ejecución mediante Directriz No. DGT-03-03 de 16 de enero de 2003.

49 Como disposiciones específicas se indica con buena técnica: a) la "fuente de la información requerida", que serían el "Módulo de Estadística y reportes trimestrales de las Divisiones de Fiscalización, Gestión, Recaudación, Normativa y Órgano de Normalización Técnica, elaborados con base en la información suministrada por las Administraciones Tributarias";b) el "período de medición": se formularán al final de cada trimestre, indicándose que al finalizar el primer y segundo semestre del año se elaborarán comparativos con años anteriores, y al cierre del año debe elaborarse un informa final; c) el alcance, señalándose que se obtendrá el "indicador nacional por Administración, impuesto y para cada uno de los tipos de contribuyentes establecidos por la Dirección General de Tributación: Grandes contribuyentes nacionales (GC), grandes empresas territoriales (GT) y los demás (LD); d) la forma y fecha de presentación; finalmente, los "responsables".

Bruto, a la recaudación lograda por administración operativa (indicador de producción), al costo de la Administración Tributaria (indicador de eficiencia), a la recaudación lograda en relación con el presupuesto programado (indicador de eficacia) y a la cobertura fiscalizadora (actuaciones fiscalizadores entre cantidad de contribuyentes). Si bien la sistemática adoptada es diferente a la que hemos adoptado en esta investigación, tales indicadores se corresponden con los propuestos en cuanto a porcentaje que representa la recaudación respecto del PIB, al costo de la administración tributaria y al de cobertura de la fiscalización de tributos internos. Se echa en falta la distribución de la recaudación por impuesto a este nivel, si bien se prevé a nivel gerencial como recaudación acumulada por Administración y por impuesto, pues es a nivel directivo que debe valorarse la estructura del sistema tributario y la relación entre impuestos directos e indirectos o, bien, el comportamiento de un particular impuesto.

En el nivel gerencial, se distinguen diez grandes apartados: fiscalización, recaudación, gestión, registro único de contribuyentes, rechazos, indefinidos, servicio al contribuyente, valoración de bienes, legal e informática. Llama la atención la segregación del registro único de contribuyentes, los rechazos e indefinidos y el servicio al contribuyente del apartado relativo a gestión, en especial por cuanto el Reglamento General de Gestión, Fiscalización y Recaudación Tributaria concibe estas actividades como parte de una sola, denominada de "gestión y atención al contribuyente[50]."

En cuanto al apartado de fiscalización, este se refiere a lo que en nuestro esquema denominamos "auditorías", quedando las "fiscalizaciones automatizadas o masivas" en el apartado de "gestión", según veremos. Se incluyen indicadores de cobertura de las actuaciones en fiscalización, no solo en general sino por administraciones operativas y por tipo de contribuyente, con lo que la directriz resulta más específica que el esquema propuesto en esta investigación. También encontramos indicadores relativos a la eficacia de la fiscalización programada: cantidad de actuaciones realizadas respecto de las proyectadas, que coincide con el indicador de auditorías realizadas versus programadas; cantidad de actuaciones regularizadas respecto de las regularizaciones programadas, que coincide con el de número de actuaciones regularizadas versus meta de regularización; cantidad de actuaciones con traslados de cargos respecto del total de actuaciones realizadas y cantidad de actuaciones regularizadas versus la cantidad total de actuaciones regularizables. Este último coincide con nuestro "actuaciones regularizables", en tanto el primero en realidad constituye el mismo dato en sentido contrario: lo no regularizado deriva en traslados de cargos. La calidad de la selección también es considerada en términos análogos al indicador incluido en nuestra propuesta, que relaciona las actuaciones sin interés fiscal con las actuaciones realizadas. La calidad en la detección se desdobla en dos indicadores: a) monto total determinado entre la cantidad de las actuaciones fiscalizadas, que en realidad coincide con el que hemos denominado "rendimiento medio de una auditoría" (monto total determinado entre cantidad de actuaciones realizadas); b) cantidad de liquidaciones con mayor ingreso (mayor a 1.000 millones de colones) entre la cantidad de actuaciones realizadas, lo que representa una especificidad adecuada. Se incluye también indicadores no considerados en nuestra propuesta relativos al tiempo promedio de ejecución de una actuación fiscalizadora. La directriz prevé indicadores sobre el costo promedio de las actuaciones, que mide el costo en horas de las actuaciones en relación con el monto efectivamente pagado o determinado producto de las actuaciones realizadas[51], así como sobre el rendimiento promedio de las actuaciones, que mide la cantidad de actuaciones realizadas en relación con el costo en horas de las actuaciones. Estos indicadores se diferencian del propuesto como "rendimiento medio de una auditoría", que relaciona el valor o importe de las auditorías con el número total de las actuaciones del período, considerado más bien como "calidad en la detección" por la directriz costarricense, según dijimos. Es decir, mientras que este permite saber el producto promedio de cada actuación, el de costo promedio de las actuaciones nos lleva a saber el producto promedio por cada hora de actuación. El de rendimiento medio de una auditoría viene recogido en el sistema costarricense como un indicador de "calidad de detección" (monto total determinado entre cantidad de actuaciones realizadas).

Asimismo, encontramos un conjunto de indicadores relativos al porcentaje de la recaudación procedente de las determinaciones y efectividad de la fiscalización, que relacionan la cantidad y monto de las actuaciones impugnadas y regularizadas con las realizadas, el monto de las determinaciones y de los pagos respecto de la recaudación total del año, lo

50 El artículo 28 RGGFRT establece como funciones de la división de gestión la administración del Registro de Contribuyentes, la organización de la información y asistencia al contribuyente. El Artículo 26 señala que la Función de Gestión y Atención al contribuyente tiene por objeto administrar las bases de información que constituyen el censo de contribuyentes.

51 Repetitivo de este indicador es el del "Producto medio por hora efectiva en fiscalización, que se obtiene por el cociente del monto total determinado entre el total de horas en fiscalización.

pagado respecto de lo regularizado, lo regularizado versus lo proyectado. Notamos aquí una repetición con los indicadores relativos a la eficacia de la fiscalización programada; igualmente, al relacionar lo regularizado y lo impugnado con lo "determinado" se incluye en una imprecisión, pues la determinación se da o con la regularización misma o con una resolución determinativa que es posterior a la impugnación: lo correcto sería que el punto de referencia fuera la propuesta de regularización o los ajustes del traslado de cargos, según el caso. Es de reconocer, no obstante, un mayor nivel de especificidad de estos indicadores respecto de los propuestos. También se contemplan indicadores relativos al porcentaje de la recaudación procedente de la fiscalización en general: monto efectivamente pagado producto de actuaciones realizadas en relación con la recaudación total del año, en general y por administración. Al referirse al total pagado como consecuencia de actuaciones de fiscalización, estos indicadores abarcan tanto lo que se regulariza y se paga como lo que se determina de oficio y se paga, voluntaria, inducida o coactivamente, lo cual requiere una síntesis de información proveniente de órganos administrativos diferentes. En nuestro esquema no se adopta este enfoque integrado, sino que se incluye, en la cobranza coactiva, aquellos pagos que provienen de actuaciones regularizadas, de oficio o de las declaraciones. No contemplamos indicadores específicos para lo pagado "voluntaria o inducidamente" una vez que se ha regularizado o se ha determinado por resolución una obligación tributaria, lo cual se explica por razones de selectividad en los indicadores por utilizar en esta investigación. Por ello, el esquema costarricense resulta interesante al intentar medir en su conjunto lo que finalmente resulta en recaudación efectiva de las actuaciones fiscalizadoras.

El apartado de fiscalización cierra con un indicador sobre denuncias penales derivadas de la fiscalización respecto de las actuaciones totales realizadas, no considerado en nuestro esquema pero que resulta positivo para medir la incidencia práctica del delito fiscal.

El apartado de recaudación recoge, en primer lugar, indicadores de producción relacionados con la recaudación lograda por Administración y por tipo de impuesto. Este último coincide con el indicador sobre distribución de la recaudación por impuesto, solo que a nivel general y no por Administración. Algunos de estos indicadores se vuelven reiterativos al volver sobre el tema de la recaudación recuperada como consecuencia de las actuaciones de fiscalización. En segundo lugar, recoge indicadores de eficacia que miden la relación entre la deuda, la recaudación total y los montos determinados: monto total pendiente de cobro entre la recaudación total del año; monto total pendiente de cobro entre el monto determinado. El primer indicador no aparece en nuestra propuesta, pues en esta lo que se relaciona es la deuda con su cobro, no con la recaudación total. El segundo tampoco aparece, pues la propuesta se concentra en relacionar los ingresos por cobranza coactiva con la deuda proveniente de montos determinados de oficio: una, la de la directriz, mide lo que no se ha cobrado de lo determinado; otra, la de la propuesta, mide lo que se ha cobrado de lo determinado. En tercer lugar, se plantean indicadores relativos a la morosidad: número de contribuyentes morosos respecto del total de contribuyentes, por Administración e impuesto respecto el número total de contribuyentes por Administración e impuesto, monto total del pendiente de cobro por impuesto respecto del monto total pendiente de cobro, el monto total del pendiente de cobro por Administración e impuesto respecto del monto total pendiente de cobro. Estos indicadores no están contemplados en nuestra propuesta, que se concentra en indicadores relativos a cuanto se logra por recaudación voluntaria, inducida o coactiva y no tanto al estado de morosidad en sí. No obstante, se trata de una información útil, en el tanto sean el punto de partida para tomar acciones y no una mera estadística.

Más en la línea de nuestra propuesta aparecen los indicadores de cobro administrativo, orientados a la recuperación de la cuenta morosa. De acuerdo con el ordenamiento costarricense, el "cobro administrativo" no es coactivo sino inducido, por lo que coincide con nuestro indicador sobre recaudación lograda por procedimiento amigable. La propuesta costarricense distingue entre el tipo de deuda por cobrar, según que la determinación provenga de autoliquidación o de actos de la Administración, dándole especial énfasis a aquellas deudas que provienen de actos administrativos firmes, pues llegar a estos requiere una gran inversión de tiempo y esfuerzo administrativo. En nuestra propuesta, introducimos esta distinción únicamente para medir la recaudación lograda por estos medios respecto de los montos declarados no pagados, pero no para medirla respecto de los montos determinados de oficio. Es a nivel de cobro coactivo que profundizamos en esta distinción.

Se prevén indicadores de cobro judicial, empezando por la proporción del cobro coactivo en la recaudación total (monto total recaudado por cobranza cautiva versus la recaudación total, así como el monto pendiente de cobranza coactiva versus dicha recaudación total), el cual no está en nuestra propuesta pero merece un juicio positivo. Hay coincidencia con nuestra propuesta al prever indicadores sobre antigüedad de la deuda en cobranza coactiva, tasa de incobrabilidad y eficacia en la cobranza coactiva (ingresos por cobranza

coactiva en el año en relación con el total de la cartera en cobranza coactiva). Se excede, para bien, en cuanto se introducen indicadores adicionales sobre facilidades de pago e índice de prescripciones.

Se enmarca como un tema de "recaudación" lo que nosotros hemos clasificado como un tema de servicio al contribuyente: la atención de las devoluciones al contribuyente. Se distingue entre devoluciones de oficio (cantidad y monto de casos tramitados por devolución de oficio respecto de cantidad y montos de casos generados sujetos a devolución; tiempo promedio para la devolución de oficio) y a solicitud de parte (cantidad y monto de casos aprobados respecto de la cantidad y monto de los casos por tramitar; tiempo promedio para la devolución a solicitud de parte; proporción de las solicitudes de devolución tramitadas respecto de las solicitudes por tramitar, distinguiendo entre pagos debidos - pagos a cuenta que deben hacerse por específica disposición normativa- e indebidos-pagos que se hacen por error); proporción de devoluciones por concepto de intereses; proporción del monto transferido por devoluciones tramitadas. En el esquema propuesto, el énfasis se da en el plazo de devolución, considerando, como lo hace CIAT, esencialmente las devoluciones de oficio, que tienen plazo en la ley previamente fijado para la devolución. En el caso costarricense, la devolución de oficio es una facultad de la Administración, pero no hay plazos previstos en los impuestos para proceder a ella, por lo que no hay mucha compatibilidad entre los indicadores propuestos y la realidad jurídica del país, por lo que los indicadores de la directriz lucen más idóneos para dicha realidad. En cuanto a la devolución por solicitud, existe un plazo para devolver pagos debidos (3 meses, Artículo 43 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios), transcurrido el cual corren intereses a favor del sujeto pasivo; respecto de estos pagos podría operar el indicador relativo a otros casos de devolución.

Complemento a los indicadores de devolución, encontramos un conjunto de indicadores de compensación (de oficio) y a solicitud de parte, no contemplado en nuestra propuesta de indicadores.

En cuanto al área de Gestión, encontramos dos tipos de indicadores: uno genérico sobre cobertura de actuaciones en gestión (cantidad de actuaciones realizadas respecto del total de contribuyentes activos); otros relativos al control de cumplimiento. El primer tipo no es considerado en nuestra propuesta, a diferencia del segundo.

Encontramos así, en primer lugar, un conjunto de indicadores relativos al control de omisos, en que se distingue a los omisos por declaraciones autoliquidativas (de la propia situación) y por declaraciones informativas (sobre la situación de terceros contribuyentes con los que se tiene relaciones de trascendencia tributaria). La directriz incluye más indicadores que nuestra propuesta, en esencia porque recoge indicadores de situación (por ejemplo, cantidad de omisos de autoliquidativas respecto de los inscritos), además de indicadores de acción (cantidad de omisos que regularizan por requerimiento de declaración autoliquidativa por impuesto), mientras que la propuesta se concentra en indicadores de acción. Sí es de notar que no se plantea la distinción que sugerimos entre las actuaciones administrativas que se producen como resultado de información disponible previamente en el sistema informático y como resultado de información no disponible previamente en dicho sistema.

En segundo lugar, encontramos un conjunto de indicadores relativos al control de inexactos, limitado a las fiscalizaciones automatizadas o masivas de nuestra propuesta, pues lo relativo a las auditorías se contempla en el apartado que ya reseñamos. Se recoge así indicadores sobre la eficacia del "Plan de sombras", que es un plan de base informática. Algunos indicadores intentan medir la capacidad de gestión de la Administración de los casos detectados por el sistema informático, así como la capacidad de gestionar efectivamente los casos programados, llegando a la fase de la liquidación previa, que exige un procedimiento determinativo frente al contribuyente. Se mide también la recaudación producida por sombras en relación con la recaudación programada, así como la cantidad de actuaciones terminadas respecto de las proyectadas – coincidiendo con nuestro indicador de realización de las fiscalizaciones masivas programadas. La cantidad de actuaciones regularizadas es objeto de otro indicador, que coincide con el del nivel de aceptación de las diferencias encontradas que hemos planteado.

En tercer lugar, se prevé un índice para casos de ocultos, que engloba la cantidad de actuaciones terminadas de ocultos en relación con lo programado, así como cantidad de declaraciones presentadas producto de la gestión e importe recaudado por requerimiento de ocultos. En sentido estricto, este indicador no coincide con el control de ocultos que hemos planteado, orientado únicamente a la inscripción del contribuyente en el RUC. Este indicador se centra ya no solo en la inscripción misma, sino en que declare y pague lo que ha ocultado.

En relación con el Registro Único de Contribuyentes, se plantean algunos indicadores de situación (número total de declarantes respecto del total de contribuyentes registrados, que vendría a evidenciar más bien casos de omisión; notificaciones infructuosas con origen en RUC por Administración entre el total de notificaciones infructuosas por Administración). Sin embargo, no se incluyen indicadores de acción, orientados a medir los resultados de actuaciones

administrativas para mejorar el RUC, tal como se prevé en nuestra propuesta relativa al control de ocultos.

El apartado relativo a "rechazos" e "indefinidos", así como el relativo a "informática". Tiene que ver con la calidad del procesamiento de las declaraciones en nuestro esquema. La directriz luce bastante completa al recoger tantos indicadores de situación (cantidad de declaraciones rechazadas por período respecto del total de declaraciones recibidas en el mismo período) sino también de actuación (cantidad de declaraciones rechazadas resueltas por Administración respecto del total de declaraciones rechazadas por Administración). El otro aspecto considerado por nosotros, a saber, el plazo de procesamiento de las declaraciones, viene recogido en la directriz en el apartado sobre "informática", que introduce el indicador de cantidad de declaraciones procesadas dentro de 30 días.

El servicio al contribuyente se estructura a través de indicadores de número y cantidad de uso de los diferentes medios de asistencia e información, consultas personales, telefónicas, vía fax o correo electrónico, lo que no dice mucho sobre la calidad de estos ni su suficiencia en relación con la demanda. Este apartado se ve complementado –lo que parece un defecto en la sistemática de la directriz- en el llamado "nivel administrativo", en que se incluye como indicadores de atención al contribuyente el de la "cantidad de atenciones al contribuyente a través de medios de atención efectivamente accesibles al público y exclusivamente dedicados a labores de asistencia). Está ausente el indicador sobre la cantidad de funcionarios en relación con el número de contribuyentes, el uso de la red bancaria para la presentación de declaraciones y pago de los impuestos, los tiempos de espera. Sí hay un indicador de la calidad de los servicios, que se remite a encuestas, que es similar al que hemos propuesto respecto del servicio por vía telefónica.

Estrechamente vinculado a lo anterior tenemos lo relativo a la tecnología al servicio al cliente, en que los indicadores se concentran en la declaración y el pago recibidos por vía electrónica, coincidiendo con los indicadores propuestos. No aparece lo relativo a la disponibilidad de programas informáticos de ayuda para llenado de declaraciones.

Sobre los apartados relativos a "valoración de bienes" y "legal" omitimos comentario, por ir más allá del ámbito propuesto en nuestro sistema de indicadores.

Finalmente, en cuanto al nivel administrativo, conviene mencionar los indicadores sobre gestión de los recursos humanos. Se incluye aquí un indicador sobre la proporción de los gastos de capacitación en el Presupuesto de la Administración Tributaria, coincidiendo con nuestra propuesta, y añadiendo uno relativo al número de horas de capacitación en el año entre el número de empleados. También encontramos un indicador sobre el número de empleados ingresados por concurso, que se diferencia de nuestra propuesta por cuanto en esta se exige que el concurso valore conocimiento específico en materia tributaria y aduanera. Coinciden ambos esquemas en el indicador relativo a la proporción de gerentes designados por concurso, más no en cuanto a que se exija valoración del conocimiento específico en materia tributaria y aduanera.

En abril de 2004, la Gerencia de Planeación y Control de Gestión produce un documento denominado "Indicadores Generales de la Administración Tributaria", que recoge el primer intento de aplicación de la directriz mencionada, señalándose aun como limitaciones, entre otras: el módulo de estadística del SIIAT aún no produce información veraz y oportuna; no se dispone de una base histórica que permita realizar un análisis comparativo para evaluar el desempeño de las Administraciones Tributarias en el tiempo, por lo que 2003 deberá tomarse como "año base" para futuras comparaciones; se carece de estándares; alguna información se considera sumamente difícil de obtener por parte de los funcionarios de las Divisiones, especialmente por no tener los desarrollos informáticos que la proporcione.

2. Análisis de los indicadores

2.1. Plazo de procesamiento de declaraciones y su calidad (indicadores 1.1 y 1.2)

2.1.1. Guatemala

En lo relativo a los plazos de procesamiento, el indicador, que mide la proporción de declaraciones-autoliquidaciones presentadas que se procesan en no más de 30 días, tenemos que en el caso de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) de Guatemala aumentó de una cifra del 89% en 2002 -ya de por sí más que aceptable- a algo más del 95% en 2003.

La agilidad en el procesamiento podría suponer disminución en su calidad. No sucedió así en el caso de la SAT donde los errores en este proceso se han reducido notablemente del 9.43 % al 1% para el último año.

Los resultados derivados de estos dos indicadores, apuntan en el sentido de que la organización está consciente de la alta importancia que tiene el procesamiento oportuno y correcto de las declaraciones autoliquidaciones presentadas por los contribuyentes, como basamento sobre el que descansan, en gran medida, todos los procesos posteriores de gestión tributaria

2.1.2. El Salvador

En el caso de la Dirección General de Impuestos de El Salvador, los índices son considerablemente bajos, pues el nivel de declaraciones procesadas en el plazo se mantuvo en niveles estables del 9% para el IVA y del 17% para el Impuesto Sobre la Renta. La calidad del procesamiento, por su parte, muestra un deterioro significativo, para los dos últimos años, que fue detenido en 2004, pero solo para el procesamiento de las declaraciones del Impuesto Sobre la Renta.

A diferencia de lo dicho para la SAT, la situación descrita plantea dudas sobre qué tan consciente pudiera estar la administración salvadoreña de la alta importancia que tiene el procesamiento oportuno y correcto de las declaraciones autoliquidaciones presentadas por los contribuyentes.

2.1.3. Nicaragua

En el caso de la Dirección General de Ingresos de Nicaragua, destaca que no se ha dispuesto de esta información, si bien se nos ha explicado[52], en relación con la calidad del procesamiento, que existe un vector que comprueba las magnitudes de la declaración. Así, cuando se traslada erróneamente un saldo a la siguiente declaración, el sistema no permite el ingreso de la declaración hasta que la misma haya sido corregida. Cuando se trata de errores de tipo aritmético, existe cierta tolerancia de centavos que el sistema deja ingresar. También puede darse el caso donde el error sea mayor que la tolerancia y, sin embargo, puede permitirse el ingreso de la declaración (la llamada declaración "forzada y con error", o la declaración indefinida). Se nos ha especificado que este dato podría sacarse del sistema pero no de una forma rápida, por lo que no es una información que se extraiga normalmente, por estar la división informática dedicada a otros temas.

No contar con esta información crea dudas sobre si esta administración tributaria está consciente de la alta importancia que tiene, como medio para mejorar el procesamiento oportuno y correcto de las declaraciones autoliquidaciones presentadas por los contribuyentes. Sin esa medición, ¿cómo podrían los niveles directivos de la organización conocer si el nivel de procesamiento es el adecuado para los procesos posteriores de gestión? ¿Y cómo se podrían tomar acciones correctivas, en supuestos de que fueran necesarias?

2.1.4. Costa Rica

En el caso de la Dirección General de Tributación de Costa Rica, se nos ha informado que el promedio de formularios recibidos posterior a los 30 días del período 2001 a mayo de 2005 es de 24.82%, lo que significa que un 75.18% de las declaraciones son procesadas dentro del plazo sugerido por el indicador. De conformidad con los Convenios con los bancos e instituciones del sistema financiero nacional para la recaudación tributaria, estos se encargan de procesar las declaraciones (digitación) a fin de remitirlas para ser cargadas al sistema informático (Sistema Integrado de Información Tributaria, SIIAT). En tales convenios se fija un plazo máximo de 30 días, el cual se cumple al 100% durante casi todo el año, a excepción de diciembre en que por efectos de la declaración del Impuesto Sobre la Renta se procesa en ese plazo únicamente cerca del 50% de las declaraciones recibidas. Se trata de un rendimiento bastante aceptable, inferior al de Guatemala ciertamente, pero que refleja un rendimiento muy superior al de El Salvador y Nicaragua. También es de destacar que los porcentajes de declaraciones procesadas erróneamente lucen también aceptables: 2.41% en 2002; 2.57% en 2003 y 2.84% en 2004, si bien es de apuntar un cierto deterioro en la comparación de 2002 a 2004, que podría estar sugiriendo algún conformismo en el esfuerzo por reducir esos porcentajes.

2. 2 Servicio al contribuyente

2.2.1. Guatemala

En el caso de la SAT, el aspecto más destacable tanto de la información relacionada con los diferentes indicadores así como de información adicional aportada por la organización, es –a nuestro modo de ver- su compromiso y comprensión de que el servicio a los contribuyentes no solo es una obligación de la administración con los ciudadanos, sino una de las formas de mejorar y promover el cumplimiento tributario.

La SAT ha informado de iniciativas que desarrolla y desarrollará, en orden al mejor servicio al contribuyente: está desarrollando un "call center" cuya conclusión se tiene prevista para finales de este año, iniciativa que se alinea dentro de las propuestas tecnológicas modernas que permiten prestar servicios a los contribuyentes, por la vía telefónica, evitándoles los inconvenientes que suponen su desplazamiento hasta las oficinas de la administración. Para diciembre de 2005 realizará una encuesta de "medición del servicio al cliente", para establecer tiempos máximos de espera y propiciar, en general, el mejoramiento del servicio.

Para 2003, la relación de contribuyentes por funcionario administrativo se ha mejorado al pasar de 1.207 contribuyentes por cada funcionario administrativo en 2002 a 1.052 contribuyentes por funcionario, en 2003. Este indicador reviste gran importancia en

52 Según el funcionario de la DGI, don Rafael López.

nuestras administraciones tributarias centroamericanas, donde el acceso de la población a los medios de la tecnología de la información y la comunicación es bastante limitado aún, por lo que se depende, en buena parte, de una dotación adecuada de personal que atienda los diferentes requerimientos de servicios que formulan los contribuyentes.

Para 2003, casi el 83% de la recaudación fue percibida a través de la red bancaria, valor que muestra una importante cobertura de esa red que, como supone –generalmente- un amplio alcance territorial brinda mayores facilidades a los contribuyentes para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

En esa misma dirección deben valorarse los esfuerzos tanto en facilitar programas de ayuda para el llenado de declaraciones tributarias (indicador 2.1.5) como para incrementar la proporción de declaraciones recibidas por vía electrónica (indicador 2.1.6). Sobre este último indicador, sin perjuicio de reconocer que el valor todavía no es muy significativo con relación al total, debe destacarse que, prácticamente se duplicó para el último año, pasando del 4.56% en 2002 a casi un 9% en 2003. Ambos indicadores corresponden a actividades internacionalmente reconocidas y recomendadas como servicios que buscan tanto facilitar el cumplimiento fiscal a los obligados tributarios, como posibilitarle a la administración la obtención de información más pronta y con menores costos de gestión, al reducirse o eliminarse los múltiples errores propios de los impresos tradicionales, mediante los cuales se cumplen las obligaciones tributarias.

2.2.2. El Salvador

Por su parte, en esta vertiente de la gestión tributaria moderna, creemos que la Administración Tributaria salvadoreña muestra un desempeño, medido a través de los diferentes indicadores, más que notable, señal inequívoca de que la organización está comprometida y consciente de que el servicio a los contribuyentes es una obligación de la administración con los ciudadanos, pero, también, una de las formas de mejorar y promover el cumplimiento tributario.

La relación de contribuyentes por cada funcionario administrativo, que se ha visto incrementada año tras año, hasta llegar a establecerse en 392 contribuyentes por funcionario, en 2004, no parece ser muy coherente. Si bien este indicador, como hemos dicho, reviste gran importancia en nuestras administraciones tributarias centroamericanas, donde el acceso de la población a los medios de la tecnología de la información y la comunicación, es, todavía, bastante limitado, por lo que se depende, en gran medida, de una dotación adecuada de personal que atienda los diferentes requerimientos de servicios que formulan los contribuyentes, esa relación podría considerarse excesiva, frente a cifras como la de la administración tributaria de Guatemala de 1.207 contribuyentes por funcionario e, incluso, a la de la administración costarricense, de alrededor de 474 contribuyentes por funcionario.

Esa relación en la administración salvadoreña podría corresponderse, como ya hemos observado, con un diseño "intensivo en capital humano", propio de administraciones que no muestran mayores avances en el diseño y aplicación de servicios que utilizan las modernas tecnologías de la información y la comunicación.

Sin embargo, no parece ser ese el caso de esta administración, que tiene a disposición de los contribuyentes "programas informáticos de ayuda del llenado de declaraciones" (indicador 7), cuyo uso ha venido creciendo de manera importante, desde 2001 y con la sola excepción del programa para el Impuesto Sobre la Renta en 2004, cuyo uso fue inferior al del año anterior. O que ha logrado un avance espectacular en la presentación telemática de declaraciones (indicador 8) de forma tal que, para 2004, el 50.8% y el 45.7% de las declaraciones del IVA y del Impuesto Sobre la Renta, por su orden, fueron recibidas por ese medio. En este mismo sentido pueden anotarse los servicios de información por vía telefónica, en cuyo mejoramiento está empeñada esta administración, a juzgar por las encuestas sobre calidad que realiza y sobre los que fija metas anuales de reducción de llamadas no atendidas, reduciéndolas a solo el 5% para 2004 (indicador 6).

Siempre sobre la vertiente de servicio, debemos destacar la puesta a disposición de más centros, año tras año, para facilitarles a los contribuyentes el uso de la red bancaria para la presentación y pago de sus declaraciones (indicador 4). El uso de la red bancaria, por su amplio alcance territorial, brinda grandes facilidades a los contribuyentes para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

En cuanto a "tiempos de espera" (indicador 5), es notable la caída espectacular experimentada en 2002 y 2003, en los que las personas atendidas en los plazos establecidos solo representaron el 15% y el 10% del total, recuperándose el indicador al 85% en 2004, mismo valor mostrado para 2001. Las oscilaciones tan bruscas de este indicador deben preocupar a las autoridades salvadoreñas porque pueden señalar falta de compromiso auténtico en el control y mejoramiento de una actividad que gravita de forma importante en la percepción colectiva sobre la calidad del servicio prestado por la administración y en su imagen general.

Se aprecia, también, un mejoramiento general en los dos últimos años, del número de devoluciones que se atienden en los plazos establecidos (indicador 9), que se puede asociar con una preocupación genuina por la mejora de uno de los servicios que colaboran en

la legitimación social de las Administraciones Tributarias. No obstante, ese mejoramiento general podría estarse obteniendo a costa del deterioro de la atención, en los plazos establecidos de devolución, al segmento de los exportadores (indicador 10) que ha venido cayendo, de manera sostenida, desde el 87.5% en 2002 a tan solo el 56.6% en 2004. En cualquier caso, este último indicador requiere atención especial, porque la tardanza en las devoluciones a los exportadores, que les suponen mayores costos financieros podría restarles competitividad en los mercados internacionales.

2.2.3. Nicaragua

Pasando al caso de la Administración nicaragüense, en cuanto a la cantidad de funcionarios en relación con el número de contribuyentes, disponemos del dato para 2003[53]: Sin excluir a los Grandes Contribuyentes, tenemos un total de 1293 funcionarios para un universo de contribuyentes registrados de 94.495, lo que da una relación de un funcionario por cada 73 contribuyentes. Si excluimos los 1.523 Grandes Contribuyentes, quedan 93.202 contribuyentes, para una relación de un funcionario por cada 72 contribuyentes.

El personal de fiscalización fue para ese año de 267 funcionarios, lo que reduce el número de funcionarios a 1026. Esto lleva la relación a 1 funcionario por cada 91 contribuyentes. También se nos ha indicado[54] que el dato de 1.293 funcionarios incluye conductores, conserjes, secretarias, etc. Este nivel auxiliar está compuesto por 223 funcionarios, por lo que la diferencia es de 1.070 funcionarios, lo que llevaría a una relación de un funcionario por cada 88 contribuyentes.

Es notable la relación de alrededor de 90 contribuyentes por cada funcionario administrativo. Frente a cifras como la de la Administración Tributaria de Guatemala de 1.207 contribuyentes por funcionario, de la administración costarricense, de alrededor de 474 contribuyentes por funcionario, e incluso la salvadoreña, de 392, se podría afirmar que el diseño de la administración nicaragüense es "intensivo en capital humano", en contraposición a la tendencia actual -bastante generalizada- de diseñarlas en torno a la idea de "intensidad en tecnología informática", que encuentra plena justificación en el carácter de "gestión en masa" que tiene la gestión tributaria moderna. Aquel diseño podría explicar el rezago que se muestra en la implantación de soluciones informáticas, tales como los programas de ayuda para el llenado de las declaraciones autoliquidaciones, o la presentación de declaraciones por vía electrónica. Ambas actividades son internacionalmente reconocidas y recomendadas, como servicios que buscan tanto facilitar el cumplimiento fiscal a los obligados tributarios, como posibilitarle a la administración la obtención de información más pronta y con menores costos de gestión, al reducirse o eliminarse los múltiples errores propios de los impresos tradicionales, mediante los cuales se cumplen las obligaciones tributarias.

En esta línea, llama la atención que no se aproveche la red bancaria para la presentación de declaraciones y el pago de los impuestos[55]. Mediante el uso de esa red es posible lograr un amplio alcance territorial, brindando mayores facilidades a los contribuyentes para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, que el desplazamiento a las oficinas administrativas.

Tampoco se tienen mediciones sobre "Tiempos de espera" (indicador 1.3), sobre "calidad del servicio por vía telefónica" (indicador 1.4), ni sobre los plazos de tramitación de las devoluciones (indicadores 2.1 y 2.2).

En fin, la administración nicaragüense parece bastante distante de lo que se entiende deseable, actualmente, en términos de los servicios al contribuyente que, como sabemos, constituye uno de los temas fundamentales para la promoción y el logro del cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales.

2.2.4. Costa Rica

La Administración Tributaria costarricense ha reportado, respecto de la cantidad de funcionarios en relación con el número de contribuyentes, un ascenso importante entre 2003 y 2004 (un funcionario cada 399.52 y 474.57 contribuyentes, respectivamente), ubicándose en un término medio en relación con los demás países y, probablemente, respecto de la disyuntiva entre la necesidad de poner a disposición servicio personal en virtud de la carencia de acceso tecnológico y el desarrollo de este. A juzgar por los rezagos que aún tiene Costa Rica a nivel de su Administración Tributaria en cuanto a la puesta de disposición de este tipo de servicios, cabría plantear que, en relación con su potencial, esta cifra de contribuyentes por funcionario a su servicio podría ampliarse.

---

53 Fuente: DGI, Anuario Tributario 2003, p.p. 219, 266, 267, 272.

54 En adelante, cuando nos referimos a alguna indicación que se nos ha dado, la fuente es el funcionario de la DGI, Rafael López.

55 Aclaramos que para el régimen de estimación administrativa o cuota fija, ha existido un sistema que permite a estos pequeños contribuyentes pagar en bancos. Sin embargo, estos no presentan declaración, solo pagan una cuota fija a través de un cupón. Este pago sustituye tanto al Impuesto sobre la Renta como al Impuesto al Valor Agregado y no es importante en términos de recaudación.

La amplia disponibilidad del uso de la red bancaria para la presentación de declaraciones es un hecho en Costa Rica, que se refleja en la existencia de un centro de declaración-pago en "outsourcing" por cada 12.543.09 (2002), 14.768.10 (2003) y 20.593.28 (2004) contribuyentes. Si bien se ha dado una reducción de la disponibilidad, las cifras siguen siendo muy favorables. Poco se ha avanzado, en cambio, en relación con el establecimiento de metas de tiempo de espera máximo en las administraciones tributarias, lo que se refleja en la falta de medición de este indicador que, como dijimos, ni siquiera está incluido en el modelo de indicadores aprobado por la directriz 25-03. Y lo mismo hay que decir sobre el control de calidad del servicio por vía telefónica, en que se informa que no se han realizado las encuestas que darían base a dicho control.

En cuanto a la disponibilidad de programas informáticos de ayuda para llenado de declaraciones tributarias, la valoración es parcialmente positiva. Positiva, en cuanto a que desde 1999 se desarrollaron programas informáticos de ayuda para la confección de declaraciones (EDDI, para las autoliquidativas; DECLARA, para las informativas). El software **EDDI** (Elaboración Digital de Declaración de Impuestos) permite generar un archivo electrónico que pueda ser llevado a soportes materiales para su entrega física a la administración y genera la impresión de declaraciones. Junto con la impresión de la declaración, se incluyen formatos especiales (PDF) que facilitan la captura de los datos reportados por los contribuyentes, ofreciendo los más altos niveles de seguridad y confiabilidad. EDDI permite la impresión directa de la declaración en papel blanco, tamaño carta y en impresoras láser o de inyección de tinta que pueden ser presentadas directamente en las oficinas recaudadoras. DECLARA (1999) es un programa de ayuda para llenado de declaraciones tributarias que permite al tercer informante completar su declaración, generar un archivo electrónico e imprimirla desde su propio equipo. Este programa contiene validaciones para los datos introducidos por el contribuyente y permite el envío de la declaración en formato digital. Constituye una herramienta útil y sencilla que, mediante una interfase amigable, permite llenar el detalle de las declaraciones informativas, D150, D151, D152, D154 y D160 para ser presentadas oportunamente y sin errores. En su versión más moderna, el DECLARA 3.01 está conformado por un conjunto de programas organizados en menús y botones gráficos que trabajan interactivamente, para capturar el registro de los datos del declarante y los reportados, así como realizar la sumatoria automática de la hoja resumen de su declaración informativa. Permite la impresión del formulario para la presentación directa en las entidades colaboradoras de la recaudación, con barra de códigos PDF, que permite la captura de la información a través de lectores ópticos. Con esto se da un paso importante para mejorar la calidad de la información que ingresa al sistema. Para poder acceder a la aplicación es necesario iniciar la transferencia y descarga de la aplicación a la computadora personal del contribuyente. Lo parcial del juicio del indicador es que su cuantificación del indicador no ha estado disponible[56].

La posibilidad de declarar por vía electrónica también está a disposición de los contribuyentes costarricenses. La legislación, incluso, permite un sistema de descuentos para aquellos contribuyentes que declaren electrónicamente. La Administración dispone de un sitio oficial, el Sistema de Declaración Electrónica (SITEL), que incluye una aplicación para el llenado de declaraciones tributarias que permite al contribuyente completar su declaración en su propio equipo y generar un archivo electrónico que podrá enviar por esta misma vía. El programa contiene validaciones para los datos introducidos por el contribuyente y permite el envío de la declaración a través de Internet. Sin embargo, este sitio es de capacidad limitada, por lo que es utilizado, de manera obligatoria, por los Grandes Contribuyentes y las Grandes Empresas Territoriales; también por los exportadores y algunos más, pero no está aun a disposición de la mayor parte de los contribuyentes[57]. Esto se refleja en los bajos porcentajes de declaraciones recibidas por vía electrónica: para el Impuesto Sobre la Renta, 0.22% (2002), 0.43% (2003), y 0.35% (2004); para el impuesto general sobre las ventas, 0.64% (2002), 1.63% (2003), 1.93% (2004). Debe destacarse, no obstante, el crecimiento sostenido en las declaraciones de este último impuesto.

En materia de atención de devoluciones al contribuyente, según explicamos atrás, la devolución de oficio es una facultad de la Administración, pero no hay plazos previstos en los impuestos para proceder a ella, por lo que no hay mucha compatibilidad entre los indicadores propuestos y la realidad jurídica del país. Esto se refleja en niveles de 0% reportados por la Administración tributaria costarricense respecto de estos indicadores.

56 Podemos citar el dato de 2002 para el sistema EDDI: 55.303 formularios, según reporta A. TORREALBA, "Informe....", cit., p. 146.

57 No obstante, desde finales de 2001 se emitió una resolución orientada a permitir que los privados desarrollaran sus propios sitios de declaración electrónicos y, previa autorización de la Administración para asegurar su idoneidad técnica, pudieran comercializar el producto entre los contribuyentes. Dos empresas fueron autorizadas, pero su nivel de penetración del mercado ha sido hasta ahora no muy significativo. Cfr. A. TORREALBA, "Informe....", cit. p. 150.

2.3. Control tributario

2.3.1. Guatemala

En relación con la SAT, sobre la base de los resultados de los indicadores correspondientes y de información adicional que suministró, puede afirmarse que maneja una idea correcta del control tributario, aunque con algunas carencias y problemas en su ejecución, susceptibles de mejorar. Esta fase de la gestión tributaria actual comprende tanto controles extensivos o masivos (aquellos que se desarrollan informatizadamente, a partir de la información de trascendencia tributaria obtenida por la administración, y que permiten detectar incumplimiento de obligaciones tributarias materiales y formales de los contribuyentes, así como inconsistencias en los datos declarados) como los controles intensivos, conocidos en nuestros países latinoamericanos como fiscalización o auditoría fiscal, mediante los cuales se persigue medir con mayor precisión la situación tributaria de un determinado contribuyente.

Aunque no se miden actualmente, por lo que no se tienen los indicadores correspondientes (indicador 3.1.1), la SAT ha proporcionado información en el sentido de que ejecuta un programa masivo de "cruces de información", para incorporar al registro a nuevos contribuyentes que incumplan la obligación de registrarse voluntariamente. Este programa masivo se complementa con el programa "OrientaSAT", dirigido a orientar contribuyentes en sus centros de trabajo, que logró el registro de más de 23 mil nuevos contribuyentes en 2004.

Respecto al control de omisos, o sea, aquellos contribuyentes que estando registrados en la administración tributaria y debiendo presentar declaraciones tributarias, no lo hacen en el plazo establecido normativamente, la Superintendencia ha informado que realiza controles por medio del sistema informático, en forma mensual, habiéndose emitido para el presente año 2005, más de 51 mil requerimientos a contribuyentes omisos. Sin embargo, no se cuenta con información sobre la efectividad de tales controles, puesto que el indicador 3.2.2 "Número de contribuyentes o declarantes que declaran como resultado de actuaciones administrativas" no se encuentra disponible.

No está disponible, tampoco, la información sobre los indicadores de control masivo o extensivo, sobre la exactitud de las magnitudes declaradas por los sujetos pasivos, con base en información procesada informáticamente y obtenida de terceros que realicen operaciones económicas y financieras con aquellos. La SAT, no obstante, da cuenta de que desde mayo de 2004 implantó un sistema de cruces de información para estos fines.

Igual sucede con los indicadores sobre los grados de regularización o de aceptación de las diferencias que se pudieran producir en las cuotas tributarias declaradas, descubiertas en los procedimientos auditores, en que la información no se encuentra disponible. La Superintendencia ha informado que en esos casos se siguen dos estrategias: ejecutar auditorías o emitir oficios invitando al contribuyente a regularizar.

En lo tocante a controles intensivos, llama la atención que el indicador de realización de auditorías programadas versus no programadas (3.3.5.A), supere en los dos años en que se mide el 100%, fijándose en el 135.54% y el 125.84%. Tales valores pueden ser indicativos de una programación muy por debajo del verdadero potencial de los recursos profesionales asignados a esa tarea.

Se echa de menos, también, el que no se programen metas sobre los grados de aceptación esperables de los contribuyentes objeto de las auditorías, sobre las cuotas adicionales que se les liquiden. Esa meta (que se puede expresar como porcentaje de las cuotas tributarias adicionales que se determinen en los procedimientos auditores) supone liberar a la administración tributaria, al menos por ese valor, de los largos y costosos procesos de la controversia tributaria y, de otra parte, contundencia de los hechos y calificaciones jurídicas tenidas en cuenta por los funcionarios actuantes en sus auditorías.

La calidad de la selección, juzgada por medio de este indicador no parece de lo mejor ya que el 71.3% anotado para 2002, está indicando que en más del 28% de los casos sometidos a procedimientos de auditoría, no se encuentran diferencias en las cuotas declaradas; es decir, que en esos casos, en principio, la selección fue incorrecta[58]. El valor de 65.5% para 2003, agrava el problema puesto que, para ese año, los casos en que no se descubrieron cuotas adicionales ascendieron al 34.5%.

Finalmente, una de las carencias más importantes de la información proporcionada es la relacionada con el indicador 3.7 sobre expedientes sancionadores incoados en los procedimientos de auditoría realizados.

58 La conclusión no puede ser rotunda al tenor de tan solo este indicador. Bien pudiera tratarse de un problema en la ejecución de la auditoría: es posible que estando correctamente seleccionado un determinado caso, las deficiencias en la ejecución pudieran llevar a no descubrir las cuotas tributarias que el sujeto seleccionado pudiera haber omitido. La virtud del indicador, sin embargo, consiste en alertar de un problema., en principio relacionado con la selección, que debe ser objeto de cuidadoso análisis de las autoridades respectivas, en especial si se está, de una parte, en medios de alto nivel de incumplimiento tributario, y de otra, de escasez de recursos profesionales y materiales.

Esto porque entendemos que la misión de la auditoría fiscal o tributaria, de cooperar al cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, no se cumple, agota con la sola determinación de las cuotas omitidas por los sujetos auditados. Para lograr el restablecimiento de la disciplina fiscal en ese caso particular (el efecto directo del control), es necesario que el incumplidor tenga que afrontar las sanciones establecidas en el ordenamiento. Así su conducta incumplidora le resultará más gravosa que el cumplimiento correcto y oportuno. Así, será más probable lograr que otros obligados tributarios cumplan voluntariamente (el efecto inducido del control tributario), para evitar las consecuencias negativas que sufrirían ante una auditoría fiscal.

2.3.2. El Salvador

Respecto de la administración salvadoreña, según se desprende de la información suministrada, puede decirse que también trabaja bajo el concepto moderno de control tributario que combina controles extensivos e intensivos. Nuevamente, esa afirmación hecha sin perjuicio de observaciones puntuales sobre aspectos susceptibles, en nuestro criterio, de mejoramiento.

La gestión tributaria moderna –se suele afirmar- es una gestión "en masa". Ciertamente, despliega su accionar sobre numerosísimos obligados tributarios que superan en mucho, los recursos con que cuenta la administración para su control. Por ello, no hay alternativa: la única opción de poder incidir de forma generalizada –o menos selectiva, si se quiere- es mediante el procesamiento informático (no podría ser de otra manera, puesto que se trata de información de carácter "masivo", cuyo procesamiento manual sería, punto menos, que imposible) de información de trascendencia tributaria, es decir, aquella derivada de las operaciones, económicas y financieras, realizadas con terceros, con el fin de explotarla en campañas masivas de control sobre las principales "brechas" de incumplimiento tributario: no registrarse, no declarar, declarar con inexactitudes.

Por más de cuatro años -desde 2001- la administración salvadoreña obtiene y procesa información de trascendencia tributaria y la explota en campañas con esas características (indicador 18).

En efecto, esta administración incorpora anualmente, nuevos contribuyentes como consecuencia de la utilización de esta información. El indicador respectivo (número 13) así lo demuestra, al presentar valores importantes y crecientes año tras año, a partir de 2001, si bien debe advertirse un decrecimiento para 2004 en el que las nuevas incorporaciones alcanzaron su menor valor, representando el 62% de las de 2003.

Aunque ya de por sí hay un nivel más que aceptable de declaración dentro del plazo, tanto para el IVA como para el Impuesto Sobre la Renta (indicadores 14 y 15), la Administración muestra gran efectividad en la regularización de la omisión de declaraciones según el indicador 16, si bien en 2004 se obtuvo el valor de 81% que es el menor para la serie anual que inició en 2001. Como evidencia de que en estos controles se siguen las líneas modernas antes enunciadas, anotamos que esta actividad se realiza mediante la explotación de la información obtenida de terceros.

El control masivo de inexactitudes en las declaraciones presentadas es objeto de una programación anual que –en lo que constituye una agradable sorpresa en nuestro medio centroamericano- se cumple en un 100% (indicador 21). Pero -y esto también es sorprendente- no se reportan los valores medios obtenidos con esas actuaciones (indicador 19) y se muestran valores erráticos sobre el nivel de aceptación de las diferencias encontradas (indicador 20) que en algunos casos superan el 100% (como en 2002, en donde el valor es del 151%, extraño valor, de difícil comprensión porque estaría indicando que se regularizó sin que existiera propuesta administrativa, lo cual no parece probable).

El control intensivo, conocido como auditoría tributaria o fiscalización, en nuestras administraciones tributarias centroamericanas, por suponer comprobación e investigación a profundidad de las situaciones tributarias de determinados contribuyentes, tienen un carácter selectivo, lo que queda evidenciado en la cobertura anual que se deriva de los indicadores 24 y 25. La ejecución de este control, en la administración salvadoreña, plantea algunas dudas en cuanto a su efectividad y eficiencia.

A partir de 2001, el grado de ejecución alcanzado anualmente (indicador 22) ha venido distanciándose negativamente del programado, alcanzando su menor valor del 43% en 2003. Para 2004 se observa un repunte del indicador cuyo valor alcanzó el 81%. O bien, la programación es incorrecta, sobreestimándose la capacidad de los recursos asignados a esta función, o el control sobre la ejecución es muy deficiente. Por supuesto, reconocemos que también podría darse una combinación de ambos factores.

La cuota media descubierta en las auditorías (indicador 26) constituye una aproximación a la medición de la eficacia en la detección y cuantificación correcta del fraude, tarea propia de este tipo de control. Su desempeño no podría calificarse positivamente, de acuerdo con los valores obtenidos que muestran una disminución sostenida, año tras año, desde los $3.638 en 2001 hasta los $1.227 en 2004.

Tampoco se podría calificar positivamente la calidad de la selección. Primero, solo existe información para 2003 y 2004, lo cual podría denotar desatención en la medición de la calidad de esta importantísima fase del proceso de auditoría tributaria. Segundo, los valores obtenidos (indicador 29) señalan que en el 60% de los casos seleccionados para procedimientos de auditoría en 2003 y en el 44% de los seleccionados para el mismo fin, en 2004, no se encontraron diferencias en las cuotas declaradas; es decir, que en la mayoría de los casos seleccionados para auditoría, en principio, la selección fue, decididamente, incorrecta[59] y requiere análisis y acciones correctivas urgentes. Como resulta obvio en el caso salvadoreño, la calidad -o su ausencia- en la selección de los obligados tributarios que tendrán que soportar las actuaciones auditoras, condiciona, de manera superlativa, la efectividad del proceso en su totalidad.

La aplicación efectiva de las sanciones administrativas marca la diferencia entre el cumplimiento correcto y oportuno de las obligaciones tributarias, y aquel que no reúna esas características, convirtiéndose, en consecuencia, en un medio inductor del cumplimiento voluntario. La auditoría tributaria debe aplicar con decisión el régimen sancionador cuando así corresponda. Esa tarea le es inherente e irrenunciable porque su misión consiste en colaborar al cumplimiento voluntario, difundiendo la percepción de capacidad y decisión, en la detección, cuantificación y sanción de los núcleos más recalcitrantes del fraude tributario. Sobre el tema de la aplicación de sanciones administrativas habría que apuntar datos esperanzadores (los proporcionados están referidos solo a 2002 y 2003) ya que los valores respectivos (indicador 30) aumentaron de 74.7% en 2002 al 94% para el último año.

2.3.3. Nicaragua

Siguiendo ahora con el caso de Nicaragua, podría decirse que la administración nicaragüense apenas empieza a tener clara la concepción del control tributario basado en una mezcla adecuada de controles extensivos o masivos, de base informática a partir de información de trascendencia tributaria obtenida por la administración, y controles intensivos o selectivos (fiscalización o auditoría fiscal), al tenor de la información suministrada:

No se pudo conocer, si es que se hace –de lo que tenemos dudas-, los resultados de la gestión administrativa sobre los obligados tributarios que incumplen la obligación de registrarse en el censo administrativo (ocultos), mediante información de trascendencia tributaria obtenida periódicamente de los obligados tributarios y procesada informáticamente por la administración (indicador 1.1 "Número de nuevos contribuyentes incorporados al Registro de Contribuyentes como resultado de actuaciones administrativas"). En efecto, se lleva el dato del universo de los contribuyentes activos e inactivos y su variación; sin embargo, no se lleva la variación que en un período sea atribuible a acciones administrativas. Como lógica consecuencia, tampoco se hace la distinción entre los dos tipos de actuaciones señaladas en el indicador: como resultado de información disponible y no disponible previamente en el sistema informático.

Sobre la omisión de declaraciones, que muestra valores preocupantes del 33% en 2002 y del 41% en 2003, no existe información sobre el resultado de actuaciones administrativas tendentes a la regularización de estos incumplimientos (indicador 2.2 "Número de contribuyentes o declarantes –incluye declaraciones informativas de terceros- que declaran como resultado de actuaciones administrativas"). Asimismo, no hay registro del resultado de actuaciones administrativas orientadas a lograr que el omiso declare; mucho menos se da la distinción según el origen o fuente de la actuación administrativa que se introduce en la estructura del indicador.

En relación con el indicador sobre la "Existencia de proceso de control masivo del incumplimiento (3.1)", es de indicar que se realizan Programas Extensivos de control, entre los cuales se dan las llamadas "Revisiones de Escritorio" y el programa "Proveedores". Las primeras consisten en una verificación fiscal que no requiere de la presencia del Auditor en el establecimiento del Contribuyente, sino que este, en cumplimiento de una notificación, debe concurrir a la respectiva Administración de Rentas o la Dirección de Grandes Contribuyentes, con el objetivo de suministrar cualquier información, ampliaciones, aclaraciones o proveer documentos probatorios de su situación fiscal. Este tipo de revisión incluso puede efectuarse a solicitud del contribuyente. Entre las revisiones de escritorio se pueden mencionar las siguientes: Anticipos IR, declaraciones en cero, devolución al Amparo de la Ley 382, devoluciones por Crédito Fiscal, Solicitud de reembolso IR de Profesionales, Constancia de Exoneración y Exenciones.

59 La conclusión, al tenor de tan solo este indicador, debe matizarse. Bien pudiera tratarse de un problema en la ejecución de la auditoría: es posible que estando correctamente seleccionado un determinado caso, las deficiencias en la ejecución pudieran llevar a no descubrir las cuotas tributarias que el sujeto seleccionado pudiera haber omitido. La virtud del indicador, sin embargo, consiste en alertar de un problema, en principio relacionado con la selección, que debe ser objeto de cuidadoso análisis de las autoridades respectivas; en especial si se está, de una parte, en medio de alto nivel de incumplimiento tributario, y de otra, de escasez de recursos profesionales y materiales.

El programa Proveedores fue un proyecto que finalizó en marzo de 2004[60] y consistía en la selección y remisión a las unidades operativas de casos basados en información de terceros, especialmente información de los retenidos. Se contaba además con otros tipos de información recabada de ciertas instituciones del Estado o privados (por ejemplo, los contratos de construcción que maneja el Ministerio de Transporte e Infraestructura). La información se consolidaba a efectos de su remisión. El proceso no era completamente automatizado, sino que había un conjunto de analistas (4) que analizaban la información y preparaban el paquete completo con la información y la notificación al contribuyente, dependiendo de su situación fiscal, es decir, si estaba omiso, moroso o no estaba registrado. En la actualidad (agosto 2004) se entregó a los GRACOS Nacionales (364 contribuyentes) un sistema denominado SAIRI (Sistema Automatizado de Informes de Retenciones e IVA). Este sistema permite no solo capturar la información de los retenidos, sino también el detalle del crédito fiscal en el IVA. La diferencia sustantiva respecto del anterior es que esta información debe entregarse de forma mensual, en fechas que están establecidas en una normativa.

La información ya procesada ha servido para seleccionar casos de fiscalización en lo que antes denominaban revisiones de escritorio y también es usada para el Plan de Fiscalización.

Puede decirse entonces que el control extensivo sobre la exactitud de las declaraciones presentadas, basado en el procesamiento de la información de trascendencia tributaria, obtenido de los obligados tributarios, y procesada informáticamente por la administración para efectuar "cruces de información" y descubrir cuotas tributarias omitidas en las declaraciones ha empezado a ser implementado en alguna medida, aunque no de manera generalizada. En efecto, estos programas aun no se corresponden plenamente con el concepto descrito. Esto se refuerza a juzgar por las cantidades de 1.241 actuaciones realizadas en 2002 y de tan solo 220 en 2003, cifras que parecen distantes de la "masividad" que caracteriza a estos controles. En cualquier caso, no se cuenta con información sobre el nivel de regularización (indicador 3.3.1) o su nivel de pago (indicador 3.3.2), información indispensable para este tipo de control que, por su ubicación en el plano de los hechos demostrables y no en el de las calificaciones jurídicas (ante una imputación por la obtención de un rendimiento sujetado a imposición, o el imputado cometió una inexactitud o quien imputa, esta mintiendo… no hay más) es de esperar un alto nivel de regularizaciones y de ingreso de las cuotas omitidas por los contribuyentes, objeto de estas actuaciones.

Tampoco se puede valorar positivamente la programación de estas actuaciones, cuya ejecución para 2003 fue de tan solo el 27% de lo programado (indicador 3.4 "Porcentaje de realización de las fiscalizaciones masivas programadas"). O esa programación fue deficiente, muy lejana del potencial de los recursos asignados, o lo fue la ejecución, en cuyo caso habría que sumar deficiencias significativas en el control de esa ejecución.

En términos comparativos, se observa una leve mejoría de los controles intensivos, sea, los que se conocen como auditoría fiscal o tributaria y que, por suponer comprobación e investigación a profundidad de las situaciones tributarias de determinados contribuyentes tienen un carácter selectivo, lo que queda evidenciado en la cobertura anual de aproximadamente el 1.30 % para los años 2001 a 2003 (indicador 3.6 "Cobertura de la fiscalización de tributos internos"). Así, las cifras programadas y las ejecutadas se aproximan, estableciéndose grados de ejecución aceptables del 91% en 2002 y del 84% en 2003 (indicador 3.5.1).

En cuanto a las cuotas descubiertas (indicador 3.5.2 "Rendimiento medio de una auditoría"), para 2002 se tiene un valor total de fiscalizaciones de escritorio por 116.776.011 córdobas, siendo el número de actuaciones de 1241, para un rendimiento medio de 94.000 córdobas aproximadamente. No obstante, visto que aquel es el monto determinado en Acta de Reparo, es decir, antes del período de presentación de pruebas, dicha cantidad disminuye notablemente en Resolución de Reparo, que es la etapa donde el contribuyente ha tenido audiencia y pasado el período de presentación de pruebas. Por eso, el rendimiento debe calcularse (a falta de información) con la cantidad pagada de 4.637.034, siendo así el rendimiento medio de 3.736,53, disminuyendo considerablemente. Para 2003 el valor total de las fiscalizaciones de escritorio fue de

60 A partir del período fiscal 2000/2001 inició este Programa, según se nos ha indicado. En aquel entonces, se hizo un programa que permitía capturar información de los retenidos (por concepto de compra de bienes y servicios así como salarios y dietas). En ese año se seleccionaban aquellos contribuyentes que más retenían, por concepto de retenciones en el área de Managua. A partir de ese año se fue mejorando ese programa y existieron varias versiones de algo denominado SAP (Sistema de Asalariados y Proveedores -un sistema de captura de información-). En los períodos fiscales 2003 y 2004 se decide seleccionar de las Administraciones de Rentas de Managua aproximadamente 400 contribuyentes que, sumados a los contribuyentes activos de ese entonces en GRACOS (como 612), proveían un grupo de informes que representaban aproximadamente entre 70 y 73% de la recaudación total por concepto de retenciones. Esa información se procesaba no en el Sistema de Información Tributaria pero sí en otro sistema. El proceso de digitación (en ciertos casos), validación y depuración tardaba más o menos 5 meses.

39.736.517 córdobas, siendo el número de 220, lo que da un rendimiento medio de 180.620,53 córdobas. Aplicando el mismo criterio dicho, lo pagado fue 2.196 córdobas, lo que da un rendimiento medio de 9.985 córdobas, lo que implica crecimiento importante para 2003. Parece, no obstante, bastante evidente la baja calidad de la información base de las actuaciones que determina semejante reducción una vez que se pasa por el procedimiento de controversia.

No se tiene información sobre actuaciones e importes regularizados (indicador 3.9) ni sobre su nivel de pago. En cuanto al porcentaje de realización de las fiscalizaciones masivas programadas, se ha dispuesto únicamente de datos para 2002 y 2003. En el primer año encontramos un nivel de cumplimiento para las revisiones de escritorio programadas del 80%, mientras que para las actuaciones con proveedores del 43%, para un porcentaje total de cumplimiento del 68%(indicador 3.9.2). En el segundo año se baja drásticamente el porcentaje de cumplimiento de las revisiones de escritorio al 27% y el de las actuaciones con proveedores al 24%, para un porcentaje de cumplimiento del 26%. Este descenso confirma la debilidad de los programas extensivos aplicados.

Los datos sobre cobertura de la fiscalización no se llevan segmentados entre individuos y empresas. Además, es de observar que de 1994 a 2000 en el registro de auditorías se incluía no solo auditorías en sentido estricto, sino otras acciones como puntos fijos, control de facturación, etc. Esto hace que la alta cobertura que algunos de estos años registran no es real. Después de esos años, las auditorías han oscilado entre un 1.32% (2001), 1.73% (2002) y 1.29% (2003).

En cuanto al rendimiento medio de las auditorías, se lleva la serie histórica desde 1994, presentándose en los primeros años oscilaciones muy importantes. Así, mientras en 1994 llega a 193.650 córdobas, en 1995 y 1996 baja drásticamente a 14.750 y 2.100 respectivamente. En 1997 y 1998 tiende a estabilizarse (71.230 y 64.400, respectivamente), para bajar drásticamente en 1999 (9.300) y subir dramáticamente en 2000 a 554.630. Ya en 2001 a 2003 encontramos valores más estables (469.550, 517.730 y 635.900, respectivamente). En todo caso, se nos ha hecho notar que la cantidad descrita en la serie histórica como valor total de las auditorías es el ajuste en Acta de Reparto. Por lo general, este ajuste disminuye considerablemente en la etapa de presentación de pruebas y posterior confirmación en la resolución de reparo, sin que ello esté cuantificado.

En cuanto a las auditorías programadas, los datos son poco confiables. Para 2001, 2002 y 2003 encontramos datos contradictorios: respectivamente, 857%, 91% y 84%. Sin embargo, se nos ha aclarado que todo dato anterior a marzo de 2004 debe tomarse con mucha reserva: las auditorías realizadas no necesariamente son las mismas que se programaron con nombres y apellidos. El Plan Anual de Fiscalización se cumplía en menos del 20%, aunque en cantidad se hacían más revisiones en algunos casos, debido básicamente a la falta de un enfoque de fiscalización que guiara las acciones por ejecutar, así como al enorme abanico de actuaciones que ha realizado la fiscalización.

Tampoco en materia de auditorías se lleva el dato del número de actuaciones regularizadas versus la meta de regularización. En cuanto a la cantidad de actuaciones regularizadas, que se obtiene por el inverso de las auditorías reclamadas llama la atención los altos porcentajes históricos de regularización (entre el 91% y el 94% en los años que van de 1994 a 2001, salvo en el 2000, en que desciende al 47%). En opinión del tributarista J.F. Baez, esto no deriva del convencimiento de que las regularizaciones deben ser objeto de programación y medición porque, de una parte, liberan a la administración tributaria -al menos por ese valor- de los largos y costosos procesos de la controversia tributaria y, de otra, porque indican contundencia de los hechos y calificaciones jurídicas, tenidas en cuenta por los funcionarios actuantes, en las auditorías. La razón más bien ha sido el propio desconocimiento del contribuyente y la intimidación de la Administración[61].

Se carece de información sobre la calidad de la selección (indicador 3.10). Sin esa medición no se pueden conocer las cantidades de procedimientos de auditoría en que no se encuentran diferencias en las cuotas declaradas; es decir, en cuántos de esos casos la selección fue incorrecta[62]. Pero, más grave aún, con

61 En todo caso, el funcionario Rafael López nos ha hecho la observación de que el término "reclamadas" se refiere a las auditorías con algún recurso administrativo, de modo que los datos para calcular este índice no están disponibles, por lo siguiente: las actuaciones regularizadas son las auditorías con algún ajuste, aceptadas por el contribuyente, corregido el problema y pagados los montos ajustados. Las actuaciones regularizables son las auditorías realizadas y que rindieron algún ajuste, pero falta la aceptación y corrección del contribuyente. Aun para 2004 estos valores serían muy difíciles de calcular, siendo que es este año en el que existe mejor información de fiscalización.

62 Esta apreciación debe matizarse, porque pudiera tratarse de un problema en la ejecución de la auditoría: es posible que estando correctamente seleccionado un determinado caso, las deficiencias en la ejecución pudieran llevar a no descubrir las cuotas tributarias que el sujeto seleccionado pudiera haber omitido. La virtud del indicador, sin embargo, consiste en alertar de un problema, en principio relacionado con la selección, que debe ser objeto de cuidadoso análisis de las autoridades respectivas, en especial si se está, de una parte, en medios de alto nivel de incumplimiento tributario y, de otra, de escasez de recursos profesionales y materiales.

esa carencia, no se podrá conocer la magnitud de un problema que, de existir, por supuesto, pudiera estar condicionando la efectividad de este tipo de control.

Finalmente, tampoco se tiene información sobre el indicador 3.14 sobre expedientes sancionadores incoados en los procedimientos de auditoría realizados, que constituye una carencia realmente lamentable. Esto porque entendemos que la misión de esta fase del control tributario, de cooperar al cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, no se agota con la sola determinación de las cuotas omitidas por los sujetos auditados. Para lograr el restablecimiento de la disciplina fiscal en ese caso particular (el efecto directo del control) es necesario que el incumplidor tenga que afrontar las sanciones establecidas en el ordenamiento. Así su conducta incumplidora le resultará más gravosa que el cumplimiento correcto y oportuno. Así, será más probable lograr que otros obligados tributarios cumplan voluntariamente (el efecto inducido del control tributario), para evitar las consecuencias negativas que sufrirían ante una auditoría fiscal.

2.3.4. Costa Rica

En el caso costarricense, el concepto del control de cumplimiento como una mezcla de controles intensivos y extensivos de base informática fue introducido claramente con el Programa de Modernización Tributaria (PMAT), que diseñó, como expone A. Torrealba[63], un concepto de lo que debe ser una administración tributaria moderna, según el cual esta debía estar basada en un sistema informático de avanzada, capaz de manejar y cruzar grandes masas de información, para transmitir la sensación de riesgo que lleve al contribuyente a cumplir con sus obligaciones tributarias en forma adecuada y en una fiscalización preparada y con capacidad para encontrar las bolsas de evasión fiscal, dotada de una alta capacidad de reacción ante el incumplimiento, resolviéndolo e imponiendo las sanciones correspondientes. Un conjunto de reformas normativas vinieron a apuntalar este concepto, desde la regulación de la llamada "función de obtención de terceros", esto es, de personas no sujetos pasivos en el caso concreto que dispongan de información de trascendencia tributaria derivada de sus relaciones económicas, financieras y profesionales con sujetos pasivos (artículos 105 y 106 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, artículos 36,37 y 38 del Reglamento General de Gestión, Fiscalización y Recaudación y un buen número de resoluciones generales que imponen deberes concretos de suministro de información), hasta la distinción, por la reforma operada por la Ley 7900 al Artículo 126 del Código Tributario, entre liquidaciones previas y definitivas: las primeras no requieren un procedimiento de auditoría previo, pues suponen la práctica de lo que se conoce como "liquidaciones sombra", producto de cruces de información posibles gracias al apoyo del sistema informático y que permiten a la Administración controlar lo declarado, sin necesidad de ir a buscar información adicional, y como "liquidaciones paralelas", que implican, básicamente, la corrección informática de errores aritméticos. Las definitivas, en cambio, sí exigen y presuponen el desarrollo de una función de inspección orientada a recabar información en forma individualizada y a través de una investigación profunda[64].

Según reporta A. Torrealba[65], se "ha consolidado, a partir de 2001, la realización de campañas masivas periódicas de control de cumplimiento de base informática. Así:

a. En 2001 se realizó la campaña masiva orientada al control de la morosidad del Impuesto Sobre la Renta del período 2000. En este año se realiza por primera vez en la historia la campaña masiva de sombras en relación con el Impuesto Sobre la Renta del período 2000, la cual tuvo también un componente de control de los omisos de declaración.
b. Para 2002 se realizaron: la campaña de morosidad del impuesto de renta 2001; la campaña de morosidad para los impuestos de ventas y consumo correspondientes a los meses de octubre 2001 a marzo 2002; la campaña de omisos de renta 2001 y del impuesto de ventas del segundo semestre de 2001; como una novedad, en abril de 2002 se realizó, por primera vez en la historia, la campaña de omisos de declaraciones informativas, orientada a controlar a aquellos terceros que, debiendo haber presentado su información sobre contribuyentes, no lo habían hecho oportunamente en noviembre de 2001, lo que sin duda preparaba el terreno para la campaña de sombras; campaña masiva para el control de diferencias aritméticas en el impuesto de renta 2001 y en el impuesto de ventas 2001; campaña masiva de sombras de renta 2001, que prácticamente duplicó los resultados de la campaña del año anterior.
c. Para 2003, todos estos tipos de campaña están programados..."

Sigue exponiendo el autor citado que "en la implementación práctica de estas campañas se han acogido dos principios fundamentales:

63 "Informe sobre el Estado Actual....", cit., p. 111

64 Cfr. A. TORREALBA, Principios de Aplicación de los Tributos, Centro de Estudios Tributarios-Investigaciones Jurídicas, S.A., 2001, p.p. 37-38.

65 "Informe sobre el Estado Actual....", cit. p.p. 163-165

a. Su programación sucesiva y sin yuxtaposiciones en aquellos casos en que los mismos recursos en las Administraciones operativas deben utilizarse para las distintas campañas, que es lo usual. De este modo, se corrige un problema tradicional de que los funcionarios no daban abasto y se confundían en cuanto a las prioridades de ejecución de los distintos planes, con los consiguientes malos resultados.
b. La campaña debe iniciarse y concluirse en plazos determinados. Lo no controlado en ese plazo debe dejarse, como parte del proceso intrínsecamente selectivo que aun en la función de gestión y recaudación debe tener la Administración Tributaria, dados sus recursos limitados.
c. La campaña debe operar sobre períodos impositivos inmediatamente recientes, para transmitir la imagen de una Administración atenta y que da seguimiento inmediato al comportamiento del contribuyente.
d. Las metas concretas por alcanzar en cada campaña deben ser negociadas y fijadas entre las divisiones respectivas de los Servicios Centrales y las Gerencias de las Administraciones operativas, a través de un Compromiso formal firmado. De esta manera, se adecúan las metas a los recursos disponibles por cada Administración.
e. Para fomentar la masividad de estas campañas, se distinguen dos tipos de actuaciones: formales, que pueden dar lugar a la confección de un expediente y, por tanto, requieren notificación formal; informales, que se tramitan a través de los llamados "comunicados urgentes", que no requieren notificación formal pero que buscan una reacción positiva del contribuyente de cara a resolver su incumplimiento y, además, esparcir la sensación subjetiva de riesgo, a través de una Administración que maneja información y se lo demuestra así al contribuyente. Asimismo, aun en relación con los casos de actuación formal en que el contribuyente no reacciona positivamente, no en todos los casos debe seguirse un procedimiento formal, por una razón fundamental: las campañas masivas son posibles gracias a la información acumulada en el sistema informático; sin embargo, si esta masividad se traduce en expedientes que deben ser conocidos por las áreas legales de la Administración, se generarían unos cuellos de botella insostenibles de casos pendientes, dada la limitación de recursos de estas áreas. De ahí que sea necesario también en este punto aplicar políticas selectivas para decidir a cuáles casos se les sigue expedientes y a cuáles no."

Como veremos, el desarrollo de este tipo de campañas masivas no ha sido uniforme en todos los aspectos del control, sea porque no se ha realizado algún tipo de control, sea porque no se ha medido el indicador correspondiente. Así, de la información recibida sobre el indicador de ocultos, esta no diferencia entre aquellos nuevos contribuyentes obtenidos de base informática y los que no se lograron por ese medio. Asimismo, se nos ha informado que en 2001 y 2004 no se realizó ese tipo de control, lo cual incide en que el resultado de 2002 sea un porcentaje de 0, por medir este indicador el cambio respecto del año anterior; asimismo, incide en que el porcentaje en 2004 vuelva a ser 0. Aun en términos absolutos de incremento de nuevos contribuyentes en 2002 y 2003, los números parecen bajos: 697 nuevos contribuyentes en 2002, y 532 en 2003. En cuanto al control de omisos, llama la atención que sí se han hecho las campañas, pero la información no está disponible, lo que revela un problema práctico de medición de un indicador básico.

En cuanto al control de inexactos, la respuesta es clara en cuanto a que la Administración Tributaria costarricense recibe y procesa dentro del plazo de un año información de terceros con los que contribuyentes mantienen relaciones de trascendencia tributaria, así como que la Administración realiza campañas masivas automatizadas dentro del plazo indicado. Además, aquí sí muestra capacidad de medición para 2002, 2003 y 2004, evidenciando un crecimiento importante en cuanto al rendimiento medio de las fiscalizaciones masivas (23.05, 52.58 y 130.9 millones de colones respectivamente). También se dispone del dato del indicador relativo al nivel de aceptación de las diferencias encontradas en cuanto al nivel de regularización, reportando niveles sin embargo relativamente bajos, que pueden estar evidenciando problemas de calidad de la información cruzada: 10.68% (2002), 12.07% (2003) y 12.35% (2004). Se carece, en cambio, del dato del nivel de pago de lo regularizado. El cumplimiento de las metas de fiscalizaciones masivas por realizar ha sido óptimo, siendo superadas en los 3 años de la serie 2002 (105.69%), 2003 (101.77%) y 2004 (109.67%).

En cuanto al control intensivo –auditorías- reporta A. Torrealba[66] sobre el desarrollo reciente de un Plan de Modernización ambicioso estructurado con base en el Diagnóstico participativo realizado bajo la conducción del consultor de la Agencia Estatal de Administración Tributaria de España, Juan Manuel Vera. Dicho Plan se plantea una reestructuración integral de la fiscalización. Fundamentalmente cubre 10 grandes áreas:

1. Redefinición de los puestos de fiscalización en el manual, orientada especialmente a redefinir el rol

66 "Informe sobre el Estado Actual....", cit. p.p. 161-163

del coordinador de un mero revisor a un líder del proceso fiscalizador.
2. Programa selectivo de ingreso, que incluya tanto el examen de ingreso a la fiscalización como un programa inicial de capacitación o inducción.
3. Programa anual de actualización de conocimientos.
4. Programa anual de promoción de calidad, orientado al análisis sistemático de las experiencias logradas en los distintos casos y su divulgación institucional.
5. Programa de nuevos métodos de trabajo en fiscalización en auditoría informática y en muestreo estadístico aplicables a las diferentes fases del procedimiento fiscalizador.
6. Diseño de una carátula de expediente para medir la calidad de las actuaciones.
7. Diseño de un sistema de indicadores sobre los sujetos fiscalizados, con el fin de generar estadísticas de sector, que permitan comparaciones con otros sujetos y alimenten la eventual aplicación de fiscalizaciones sobre base presunta.
8. Identificación de empresas vinculadas y grupos económicos que operan en el país, para efectos de fiscalizar el tema de los precios de transferencia y la subcapitalización
9. Mejora de las fuentes de información de trascendencia tributaria.
10. Rediseño del módulo de fiscalización.

El desarrollo de este programa ha implicado la movilización de muchos funcionarios, creando el desafío de distribuir el tiempo entre este esfuerzo importante y la urgencia de las metas de fiscalización. Esto ha redundado en que el porcentaje de concreción de las auditorías programadas para 2002, 2003 y 2004 ha sido aceptable, mas no lo bueno que podría esperarse: 78% (2002), 67% (2003) y 86% (2004). No obstante, se aprecia un muy importante repunte en el último año. Extraordinario sí ha sido, en cambio, el resultado en cuanto a las metas de regularización relativas a actuaciones: 125% (2002), 154% (2003) y 122% (2004). También son muy altos los resultados de actuaciones regularizadas (62%, 65% y 60% para 2002, 2003 y 2004, respectivamente) y de importes regularizados versus meta de regularización: 82%, 105% y 107% para 2002, 2003 y 2004, respectivamente).

En cuanto a la cobertura de la fiscalización, no se lleva el dato separado de individuos y empresas. En conjunto, no obstante, puede considerarse una cobertura baja y en descenso (0.4% para 2002, 0.3% para 2003 y 0.2% para 2004), con lo que podría hipotizarse la necesidad de aumentar los recursos humanos destinados a esta importante función, tanto en cantidad como en calidad. Luce bajo y contradictorio el dato relativo al rendimiento medio de una auditoría: 10.1 millones para 2002, 20.8 millones para 2003 y 16.3 millones para 2004, siendo considerablemente más alto el rendimiento medio de una fiscalización automatizada. O hay error en estos datos o algo está profundamente distorsionado, pues la fiscalización que requiere más tiempo y esfuerzo generaría menos que la que requiere menos tiempo y esfuerzo.

La calidad de la selección luce robusta a juzgar por los datos para 2002, 2003 y 2004: 79%, 87% y 86%, lo mismo que el indicador relativo a los expedientes sancionadores para esos mismos años: 79%, 90% y 79%.

Como en otras áreas de la gestión tributaria, la Administración costarricense luce clara conceptualmente en cuanto al control tributario, con avances, retrocesos y estancamientos irregulares, que se denotan a veces en la falta de medición de actividades reputadas por ella misma como esenciales, en errores de medición que llevan a resultados extraños, en insuficiencia de recursos para alcanzar mayores coberturas, en procesos informáticos de apoyo sin terminarse de consolidar, todo lo cual redunda en un rendimiento de gran potencial que, sin embargo, todavía no acaba de consolidarse.

2.4 Recaudación

2.4.1. Guatemala

Empezando de nuevo con la Administración guatemalteca, sobre los indicadores relativos a la carga tributaria (indicador 4.1 “porcentaje que representa la recaudación respecto del PIB”), sobre la distribución de la recaudación por impuesto (indicador 4.2), que no se refieren directamente a la medición de la gestión de la SAT, habría que anotar que:

La carga tributaria es la más baja de la región centroamericana, que ya de por sí, en términos comparativos internacionales, es señalada como muy baja. En efecto, es más baja que la salvadoreña, en torno al 11.6%, y a la costarricense, de algo más del 13%, pero se distancia bastante de las más altas de la región que corresponden a la hondureña de más del 16% y de la nicaragüense cercana a esa última cifra. Más aún, se observa una disminución de 0.36% del PIB para 2003, moviéndose del 11.03% en 2002, al 10.67% para aquel último año. El sistema fiscal, por su parte, pivota sobre la imposición indirecta (IVA y demás impuestos especiales al consumo) que representa, en su conjunto, algo más del 74% del total de los ingresos tributarios, frente al 26% que aporta la imposición directa. En esos términos, ese sistema puede ser calificado más que de injusto y, seguramente, de insuficiente para proveer los recursos que necesita el Estado guatemalteco.

En lo que toca a la proporción de la recaudación concentrada en los grandes contribuyentes (indicador

4.3), los valores mostrados de 70% y 74% se corresponden con los parámetros internacionales, lo que señala el buen criterio seguido por la SAT en la identificación y definición de este importante colectivo, en términos de gestión tributaria.

Los demás indicadores, relacionados con la gestión recaudatoria, generan algunas señales contradictorias. Ciertamente, el notable mejoramiento para el último año (indicador 4.4 "Tasa de pago dentro del plazo") que muestran los tres principales impuestos en los que se concentra el 75% de la recaudación, y que pasaron de 82% en IVA e IEMA al 97% y 93% en 2003, y del 56% en ISR al 90% para ese último año, pueden ser indicativos de buena gestión de la SAT sobre esos importantes tributos, que está promoviendo el mejor cumplimiento voluntario.

Sin embargo, los valores observados para "recaudación lograda por procedimiento amigable" (indicador 4.5) que es inferior al 1%; la "proporción cobro/deuda (indicador 5.1) que aunque experimentó un aumento para 2003 que la fijó en 5.14%, muestra valores poco significativos y, el notable incremento de los montos de las deudas con antigüedad superior a un año (indicador 5.3.1), que se vieron casi duplicados para 2003, en donde la cifra fue del 52.19%, no respaldan aquella conclusión. Este último indicador sugiere que no se están gestionando adecuadamente las deudas más importantes (notar que –ver indicador 5.3.2- la cantidad de deudas en esa situación se mantiene similar.

2.4.2. El Salvador

En cuanto a la Administración salvadoreña, apuntar también que la carga tributaria es de las más bajas de la región centroamericana, que ya de por sí, en términos comparativos internacionales, es señalada como muy baja. La salvadoreña, del 11.8% para 2004, solo supera a la guatemalteca, en torno al 10.6%, siendo inferior a la costarricense, nicaragüense y hondureña. Al igual que en los demás países centroamericanos, el sistema fiscal salvadoreño pivota sobre la imposición indirecta, visto que el IVA representa alrededor del 55% del total de ingresos tributarios, frente al 30% que representa la imposición sobre la renta (indicador 32). El significado de la imposición indirecta podría verse aumentado, de existir algunos otros impuestos indirectos, información que no se nos suministró.

Siendo similares los resultados de estos indicadores, a los de los demás países centroamericanos incluidos en nuestro estudio, la conclusión no tiene nada nuevo –no lo puede tener-. El sistema tributario salvadoreño es también injusto y, seguramente, insuficiente para proveer los recursos que necesita el Estado para cumplir los requerimientos ciudadanos de bienes y servicios públicos.

La proporción de la recaudación concentrada en los grandes contribuyentes (indicador 33), presenta valores en torno al 70%, observándose un incremento en 2004 que fijó el indicador en el 72%. Tales valores se corresponden, al igual que lo dicho respecto de Guatemala, con los parámetros internacionales, lo que señala el buen criterio seguido por la administración salvadoreña.

Los indicadores directamente asociados con la gestión recaudatoria efectuada por la administración presentan problemas. El relacionado con la "recaudación lograda por procedimiento amigable" (indicador 3.4) presenta valores erróneos, a nuestro modo de ver. No otra conclusión se puede derivar cuando, relacionada la recaudación obtenida por ese procedimiento con la recaudación total, se presentan valores donde el más bajo es del 83.6% en el año 2000. Ese valor estaría indicando, de otra parte, que solo el 6.4% de las cuotas tributarias se ingresan en el período voluntario de pago, lo cual, aparte de ilógico, contradice los valores de los indicadores 14 y 15, a los que nos referimos en el apartado 2.3 anterior. Los valores relativos a las recuperaciones por el procedimiento de cobranza coactiva (indicador 35) son poco significativos y muestran oscilaciones importantes, año tras año: En 2002 fue del 5.2%, cayendo al 1.5% en 2003 y ascendiendo, de nuevo, al 6.7% en 2004, por lo que deben ser calificados de erráticos y difícilmente relacionados con una gestión esmerada y cuidadosa.

2.4.3. Nicaragua

Pasando ahora a la Administración nicaragüense, debe destacarse que la carga tributaria es de las más altas de la región centroamericana, solo superada por la hondureña de algo más del 16% (14.7% en 1999, 14.3% en 2000, 13.7% en 2001, 14.2% en 2002, 15.7% en 2003). Debe recordarse, no obstante, que en términos comparativos internacionales, esos niveles de carga tributaria son considerados muy bajos e insuficientes para soportar la financiación de los servicios y bienes públicos requeridos en los Estados modernos[67]. El sistema fiscal, por su parte, pivota sobre la imposición indirecta -IVA e impuesto selectivo de consumo- que representan el 60% de los ingresos tributarios. Es notable el significado, dentro del total de los ingresos, de los impuestos selectivos de consumo que representan el 33% de aquel total, superando al impuesto sobre el valor agregado, en contra de la tendencia internacional de privilegiar este tipo de

67 Cfr. en ese sentido, M. R. AGOSÍN y R. MACHADO, "Reforma Tributaria y Desarrollo Humano en Centroamérica", Revista Centroamérica en la Economía Mundial del Siglo XXI, No. 5. Política Fiscal, p. 1

imposición general al consumo, por la mayor neutralidad económica que representa, frente a la imposición especial o específica al consumo -como los selectivos de consumo- con efectos distorsionantes visto su carácter monofásico o de "primera venta".

Más notable es, quizá, la tendencia observada en el sistema fiscal nicaragüense, según la cual la imposición sobre la renta ha venido tomando mayor relevancia dentro del total de ingresos tributarios, pasando del 22.7% en 1997 a representar el 37.2% en 2003. El crecimiento de 14.5% ha sido a costa de la disminución del significado relativo de los selectivos de consumo, cuya participación cayó desde el 47.1% que representaban en 1997 a tan solo el 33.4% en 2003. Interesante tendencia que podría asociarse, como apreciación preliminar, con una mayor equidad y justicia del sistema fiscal de este país.

En cuanto a la proporción de la recaudación concentrada en los denominados "grandes contribuyentes" (indicador 1.3) debe valorarse positivamente el criterio seguido por la administración tributaria, en la identificación y selección de este importante colectivo, en términos de gestión tributaria, puesto que en alrededor de 1.330 seleccionados, se concentra algo más del 80% de la recaudación total, valor que se corresponde con el parámetro recomendado internacionalmente.

No existe, prácticamente, información sobre los demás indicadores, relacionados con la gestión recaudatoria (indicadores 2.1 "Tasa de pago dentro del plazo", 3.1 "Recaudación lograda por procedimiento amigable"). Serias dudas generan estas carencias, porque pudieran estarse omitiendo –más que su medición- actividades de la gestión tributaria de gran importancia, como las gestiones cobratorias en "vía amistosa", en un país que enfrenta un problema muy serio de omisión de declaraciones (ver apartado 2.3 anterior), cuyo control está estrechamente ligado a los procedimientos de "recaudación amistosa". Estas dudas se acrecientan si se considera que no existe información sobre el indicador 1 "Proporción cobro/deuda", pero se aporta la información de que para 2002, las recuperaciones de la cobranza coactiva representaron un escaso 2% del total, y de que a diciembre de 2003 se tiene registradas deudas por más de 846 millones de córdobas, de la cual el 16.7% era candidata a ser declarada incobrable. Difícil pensar en una gestión-si es que se lleva a cabo- más inefectiva.

2.4.4. Costa Rica

Finalmente, consideramos la situación de la Administración costarricense. De conformidad con el criterio de ciertos autores basados en estudios comparativos, la carga tributaria es baja, oscilando entre el 12.84% (2002), 13.01% (2003) y 13.43% (2004)[68]. En cuanto a la distribución por impuestos, el conjunto de impuestos indirectos viene dado por el impuesto de ventas, el específicos sobre combustibles, el selectivo de consumo, los derechos de importación, el específico sobre bebidas alcohólicas, traspaso de bienes inmuebles y vehículos usados y otros menores, que totalizan poco más del 73% de los ingresos mientras que los impuestos directos se limitan al ISR y al impuesto sobre la propiedad de vehículos, que totalizan poco menos del 27%, evidenciando un sistema nominalmente regresivo, siguiendo la tendencia centroamericana.

El aporte de los 1.500 contribuyentes más grandes es algo menor que el resto de los países centroamericanos, llegando a 61.97% en 2002, a 59.83% en 2003 y al 58.05% en 2004, lo que puede estar indicando una tendencia a la incorporación de más contribuyentes al sistema, gracias a los procesos de modernización que se han venido desarrollando.

Una debilidad se manifiesta en la falta de disponibilidad del indicador relativo a la recaudación voluntaria, al habérsenos informado, en relación con la tasa de pago dentro del plazo, que la información está en el sistema pero que no es fácil y rápidamente extraíble. Sí encontramos información sobre la recaudación lograda por procedimiento amigable, en que destaca una diferencia radical entre los cobros relacionados con deudas determinadas por actos administrativos y los relacionados con montos declarados no pagados. En el primer caso, los porcentajes de recuperación son muy bajos: 2.10% para 2002, 1.50% para 2003, 2.40% para 2004. En el segundo caso, por el contrario, son muy altos: 64.10% para 2002, 51.30% para 2003, 66.40% para 2004.

Los datos sobre cobranza coactiva, por su parte, son desalentadores: solo el 3.30% (2002), 8.40% (2003)

68 Esto viene avalado por otros estudios, como los contenidos en el volumen de la Contraloría General de la República denominado "El Sistema Tributario Costarricense. Contribuciones al debate nacional" (2002). En especial, ver el Capítulo I, de A. Rodríguez y José E. Angulo, "El sistema tributario y aduanero: una visión de conjunto", p. 4. Por su parte, M. Agosín, economista del BID, en su intervención en el Seminario Reforma Fiscal Integral en Costa Rica, las Experiencias Internacionales, organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo y la Asamblea Legislativa de Costa Rica en 2003, sostuvo lo siguiente: "La carga tributaria en Centroamérica está entre un 9% y un 12%, y Costa Rica está hacia un límite superior de un 12%. Hicimos un ejercicio en que correlacionamos la carga tributaria con el ingreso per cápita de los países y el resultado es que la carga tributaria esperada (en sentido estadístico) es en todos los casos bastante superior a la carga observada. En el caso de Costa Rica para su nivel de ingresos debería tener una carga tributaria superior al 18% en comparación al 12% que uno puede observar." (p. 47). Este autor aporta la comparación con Chile, que tiene un per cápita similar a Costa Rica y, en cambio, una carga tributaria del 19.2%.

y 3.70% (2004) del total de la cartera se traducen en ingresos. De nuevo, sin embargo, cuando se trata de ingresos por cobranza coactiva derivados de declaraciones no pagadas, el porcentaje de estos en relación con la cartera de esa proveniencia es muy alto: 99.80% (2002), 94.90% (2003), 98.60% (2004). Esta eficiencia baja tratándose de ingresos de cobranza coactiva relacionados con montos regularizados no pagados, en que los porcentajes de recuperación son ínfimos: 0% (2002), 3.40% en 2003, 1.60% en 2004. No se nos ha suministrado el relativo a actos administrativos firmes, pero a juzgar por el dato general, debe presentar porcentajes muy bajos.

La tasa de incobrabilidad luce baja, con una tendencia fuerte a la disminución: 9.70% en 2002, 25% en 2003 y 1.10% en 2004, lo que es bastante positivo. De nuevo se falla en la capacidad de suministrar información sobre el indicador relativo a la antigüedad de la deuda en cobranza coactiva.

2.5. Costo de la administración tributaria y recursos humanos

2.5.1. Guatemala

En relación con el indicador respectivo (6.1.1) –cuya comparación entre las administraciones de varios países, no es fácil, vistas las diferencias tales como organización, ámbitos territoriales que cubren, mayor o menor intensidad tecnológica, etc.- la SAT se ubica en rangos que se podrían considerar como esperables para administraciones de países subdesarrollados. Sin perjuicio de ello, sí que debe originar un análisis detenido de las autoridades de la SAT, el incremento experimentado para el último año, en que el costo de la administración pasó a ser del 2.49% frente al 2.06% de 2002.

En el tema de recursos humanos debe valorarse como positivo el esfuerzo por profesionalización del personal, que se extrae del indicador respectivo (7.4), que muestra un incremento de 1.6% para 2003 en que se estableció en el 21.38%, así como que la totalidad del personal ingrese mediante concursos que valoran conocimientos específicos en materia tributaria y aduanera (indicador 7.2). No se puede valorar igual la proporción del nivel de inversión en capacitación que realiza la organización (indicador 7.1) que para 2003 representó tan solo el 1.16% del presupuesto. La gestión tributaria es un campo especializado del saber humano, en el que se ha sintetizado mucho conocimiento especializado y muchas prácticas internacionalmente reconocidas como exitosas. Acceder a ese conocimiento, a esas prácticas, requiere niveles de inversión superiores a los mostrados por la SAT, como condición indispensable para que su capital humano adquiera un mejor nivel de conocimiento especializado, todo en beneficio del mejoramiento de la gestión administrativa.

2.5.2. El Salvador

En el caso salvadoreño, el indicador relativo al costo de la Administración muestra una tendencia "a la baja": desde el 1.5% en el año 2000, hasta el 1% de 2004. Este último valor se ubica en un nivel cercano al de administraciones de países desarrollados, reconocidas como muy eficientes, y por tanto, no esperables para administraciones de países subdesarrollados. Enhorabuena si esa magnitud se debiera a eficiencia de la Administración Tributaria, en el cumplimiento de su importante misión con la sociedad salvadoreña, conclusión a la que nos cuesta adherirnos por la práctica –bastante generalizada en nuestros países centroamericanos- de "abaratar" los costos de la gestión tributaria, recurriendo a la vía –altamente inapropiada- de privar a las administraciones tributarias de los recursos necesarios para que cumplan, de mejor manera, las tareas fundamentales de la gestión tributaria moderna.

En el tema de recursos humanos debemos llamar la atención sobre la "proporción de capacitación en el presupuesto (indicador 39) que se reportó, y que se mueve en rangos del 52%, 33%, 72%, 35% y 72% para cada uno de los años comprendidos en el período 2000 a 2004. O se trata de un error en el cálculo del indicador, o, de otro modo, se estaría en presencia de la Administración cuyos niveles de inversión en capacitación andarían por rangos realmente sorprendentes, ya no solo en la región centroamericana, sino, al menos, en nuestro entorno latinoamericano. El esfuerzo por profesionalización del personal (indicador 40) que muestra que alrededor del 50% del personal corresponde a la categoría "profesional", debe valorarse como positivo. No se puede calificar de la misma manera la designación de gerentes por concurso (indicador 39) en que los valores se mueven en un rango entre 34% y 23%. La designación de gerentes tributarios por concurso eliminan (o reducen, al menos) factores exógenos a la capacidad técnica de esos altos funcionarios, por lo que los valores insuficientes mostrados en la Administración salvadoreña deberían ser objeto de análisis detenido, por parte de las autoridades.

2.5.3. Nicaragua

Refiriéndonos al caso nicaragüense, el indicador relativo al costo de la Administración (indicador 1.1) se mantiene constante para el período comprendido entre 2000 y 2003. El costo del 1% se ubica en un nivel cercano al de administraciones de países desarrollados, reconocidas como muy eficientes, y por tanto, no esperables para administraciones de países subdesarrollados. No obstante, a la luz de los resultados comentados

a lo largo de este documento, nos inclinamos por pensar que, antes que eficiencia administrativa, se está en presencia de una Administración con un elevado grado de insuficiencia de recursos, que le hace incumplir una serie de tareas fundamentales de la gestión tributaria.

Ningún comentario se puede hacer sobre el tema de recursos humanos, pues ninguno de los indicadores relativos a este tema fue suministrado por esa Administración

2.5.4. Costa Rica

Costa Rica presenta una evolución interesante en cuanto al costo de la Administración a juzgar por el descenso dramático experimentado entre el período 2002 y el 2003, en que se pasa de un 3.26% -propio de países subdesarrollados- a un 1.47%, ubicándose en 1.79% en 2004, con lo que podría vislumbrarse un efecto de aumento sostenido de la recaudación con relativamente los mismos recursos, lo cual puede valorarse positivamente.

Lamentable en cambio resulta el porcentaje del presupuesto destinado a capacitación: 0.16% en 2002, 0.02% en 2003 y 0.01% en 2004, lo que definitivamente puede estar diciendo mucho sobre uno de los principales talones de Aquiles de esta Administración. Negativo también el indicador sobre empleados ingresados por concurso que valore conocimiento tributario específico, así como el relativo a los gerentes nombrados con igual requisito, en que se afirma no tener información al respecto. Sin embargo, más que falta de información, el problema es estructural, que deriva de la normativa general de empleo público, que no exige este tipo de requisitos, tal como veremos en el comentario a los indicadores cualitativos.

En cuanto al nivel de profesionalización del personal administrativo, este es alto, registrando para 2002 el 58.71%, el 61,83% para 2003 y 60.82% para 2004. No obstante, combinado con el tema de falta del conocimiento específico como requisito de ingreso y la escasa capacitación interna este alto nivel de profesionalización no es concluyente en cuanto a la calidad del personal.

2.6. Observaciones finales

2.6.1. Guatemala

Tanto tratándose del servicio al contribuyente como del control tributario, la SAT muestra un nivel aceptable de conciencia del significado de estos dos grandes temas en que se desagrega la gestión tributaria moderna. Así queda demostrado tanto de los indicadores relacionados con cada una de esas vertientes de acción administrativa, como del informe adicional que presentó sobre algunos indicadores, en principio anotados como no disponibles, en donde aclaró que las actividades implícitas en ellos, sí eran ejecutadas por la SAT. Queda, entonces, avanzar en los procesos de medición de estas actividades, a través de los indicadores correspondientes.

Es destacable, también, el esfuerzo que ha venido realizando en los últimos años, por consolidar un sistema de indicadores que permitan evaluar la calidad de la gestión tributaria que realiza y que hace ver un compromiso institucional, apoyado por las autoridades, por mejorar la gestión realizada. En esta línea, es altamente destacable la actitud y disposición de esas autoridades a presentarlos incluso a organismos especializados como el CIAT.

Como conclusión general, ha de expresarse que la SAT realiza la mayoría de actividades que se entienden indispensables en la gestión tributaria actual y que, además, ha iniciado su medición sistemática mediante un conjunto de indicadores al efecto. Todo, reconociendo, también, de que esos esfuerzos son susceptibles de mejoramiento futuro, el cual será posible por esa clara disposición de las autoridades de la SAT.

2.6.2. El Salvador

Sin perjuicio de las deficiencias señaladas en los apartados respectivos de este documento, a los que remitimos en aras de la brevedad, puede afirmarse que la Administración Tributaria salvadoreña maneja conceptos adecuados, aunque susceptibles de afinamiento, tanto sobre el servicio al contribuyente como sobre el control tributario, vertientes en que se desagrega la moderna gestión de los tributos. Así se desprende de los indicadores relacionados con cada una de esas vertientes de la acción administrativa de esta organización.

Dentro de los aspectos que, entendemos, pueden mejorarse, podemos anotar los relativos a oscilaciones significativas de algunos indicadores, que reseñamos en este documento. Tales oscilaciones podrían deberse a desatenciones o confusiones sobre el concepto de control de ejecución. En su significado actual, el control debe entenderse como el conjunto de acciones necesarias para garantizar el logro de las metas y objetivos de la organización, así como que las decisiones individuales se tomen de acuerdo con los valores institucionales, superándose así, algunas concepciones tradicionales que limitaban el control a la medición del resultado al final del período de ejecución convenido, cuando ya nada se puede hacer para lograr los resultados esperados. Las variaciones desproporcionadas de algunos indicadores (por ejemplo, la caída espectacular –por lo lamentable- de la proporción de personas atendidas en los plazos establecidos según el indicador 5 que, de un 85% en 2001 cayó a tan solo el 15% al

siguiente año) no pueden asociarse más que con deficiencias de control, en los términos anotados.

La Administración salvadoreña -reiteramos nuestra consideración inicial- es, de las diferentes administraciones tributarias incluidas en este estudio, la que presentó la serie más completa y amplia de indicadores sobre la gestión que realiza. Ese hecho, que destacamos de nuevo, es señal inequívoca, en nuestra opinión, de que esta Administración realiza la mayoría de las actividades implícitas en esos indicadores, que se entienden fundamentales en la gestión tributaria moderna. A partir de esa realidad, entendemos, es mucho menos difícil lograr mejores resultados futuros. La Administración Tributaria salvadoreña da señales de marchar en esa dirección.

2.6.3. Nicaragua

La ausencia de un buen número de indicadores, asociados a actividades fundamentales de la gestión tributaria moderna, es un claro síntoma, a nuestro modo de ver, del rezago que muestra esta Administración Tributaria. La obtención de algunas mediciones a través del inverso del valor observado de alguna actividad, como la que reseñamos en el apartado 1.2 de este documento –que revela una actitud digna de nuestro reconocimiento, por suministrar información- se mueve en aquella misma dirección: los indicadores, reiteramos, miden actividades que se entienden fundamentales. ¿De cuanto sirve, que se obtengan cifras de supuestas "regularizaciones" por el inverso a la cifra de auditorías reclamadas, si los valores así obtenidos no son producto de la convicción de la organización y de su esfuerzo sostenido en esta actividad, cuyos beneficios no será necesario repetir?

La Administración Tributaria nicaragüense no parece corresponderse con lo que se entiende deseable, actualmente, en ninguna de las dos vertientes fundamentales de la gestión tributaria moderna:

En la de "servicio al contribuyente" no se han puesto a disposición, servicios que se entienden básicos, por lo que son aplicados en muchos países, tales como el uso de la red bancaria, para la presentación y pago de obligaciones fiscales, los programas informáticos de ayuda para el llenado de las declaraciones o la presentación de las declaraciones por vía electrónica. La ausencia de medición de los plazos de espera es señal de que no hay mucha preocupación en la mejora de servicios prestados en las oficinas administrativas.

La Administración maneja un concepto de control tributario tradicional, más centrado en los controles intensivos conocidos como auditoría fiscal o tributaria, sin dar muestras claras de avanzar en la implantación de controles extensivos, que tienen la virtud de su amplia cobertura y de mejorar sustancialmente la sensación colectiva, entre los contribuyentes y obligados tributarios, de control administrativo sobre sus niveles de cumplimiento fiscal. Pero, aún el concepto de auditoría que se maneja, presenta notables deficiencias que lo alejan de lo que se entiende como correcto y deseable, en la actualidad.

No se aprecia, tampoco, una gestión recaudatoria, incluyendo la cobranza coactiva, eficaz. Lejos de eso, las carencias de información plantean serias dudas sobre si actividades fundamentales, como la "recaudación en vía amistosa" o la cobranza coactiva, en un país que presenta problemas importantes en materia de recaudación, son gestionadas con la diligencia y el compromiso debidos.

2.6.4. Costa Rica

La Administración costarricense muestra signos contradictorios. Por una parte, se muestra madura en su concepto de la planeación estratégica y operativa, el cual deriva incluso en el reconocimiento, en un instrumento jurídico, de un ambicioso y bastante completo sistema de indicadores de gestión –mejorable, en especial en cuanto a eliminarle algunas reiteraciones y algunos indicadores de mera situación para concentrarse más en los indicadores de acción-, el cual presupone y busca medir el desempeño de las principales funciones que una administración tributaria moderna debe desarrollar, según hemos expuesto atrás. Por otra parte, sin embargo, parece un lastre difícil de superar definitivamente el que defectos en un sistema informático, que no termina de completarse al cabo de los años, y de un régimen de recursos humanos y materiales insuficiente cuantitativa y cualitativamente, siga deteniendo la consolidación del proceso, tanto respecto del desarrollo exitoso de las actividades sustantivas mismas como de la efectiva medición y disponibilidad de los indicadores asumidos formalmente.

Los indicadores relativos al procesamiento de las declaraciones muestran una clara conciencia de la organización sobre la importancia general de esta actividad, de la que depende el resto de la gestión tributaria, denotándose, además, una especial cruzada por la reducción de los problemas de calidad de la información, que se manifiestan en los datos sobre documentos indefinidos y rechazados.

En el servicio al contribuyente también se muestra claramente sensible, al haber generalizado el uso de la red bancaria, al haber introducido programas de ayuda para llenado de las declaraciones y al haber desarrollado un sistema de declaración electrónica. Sin embargo, como signo contradictorio, el dato sobre el uso de los programas de ayuda no ha estado disponible –problema de cultura de medición; asimismo, los datos arrojados sobre el uso del sistema de declaración electrónica manifiestan las limitaciones impuestas por la falta de

realización de las inversiones necesarias para aumentar decididamente su capacidad, en aras de buscar una progresiva generalización, pese a que, jurídicamente, hasta se ha llegado a establecer la posibilidad de descuentos para estimular el uso de este medio. El sistema de devoluciones de oficio está aún embrionario, aunque es de destacar que este ha empezado a desarrollarse pese a no haber normas jurídicas que lo establezcan como obligatorio.

La idea de mezclar adecuadamente, para efectos del control de cumplimiento, los controles selectivos o intensivos con los extensivos o masivos, está claramente asentada en el proceso costarricense. No obstante, se notan problemas de cobertura y eficiencia relacionados con la limitación de recursos materiales y recursos informáticos de calidad, tanto para apoyar mejores resultados como su medición –resulta, por ejemplo, altamente cuestionable la medición del rendimiento medio de las fiscalizaciones automatizadas versus las auditorías, resultando mucho más alto el de las primeras. Las campañas relativas a los distintos tipos de control se hacen, pero por tiempos cortos y con los mismos recursos humanos y materiales para todas, lo cual resta cobertura y eficacia a cada modalidad de control. La fiscalización selectiva (auditorías) denota esfuerzos modernizadores, pero no alcanza una cobertura aceptable, lo que parece estar evidenciando la necesidad de dotación de mayores recursos.

La carga tributaria luce baja y el sistema tributario luce nominalmente regresivo. Algunos indicadores básicos, como la tasa de cumplimiento voluntario, no están accesibles y, en materia de cobranza amistosa o coactiva, en especial la que proviene de determinaciones administrativas, los datos tienden a ser desalentadores o, simplemente, a no estar adecuadamente medidos.

El costo de la Administración, a juzgar por los datos de 2002 en relación con los de 2003 y 2004, muestra un aumento importante de eficiencia, al pasar de un 3.26% a 1.47% y 1.79% respectivamente. El aspecto de los recursos humanos parece de lo más descuidado en esta administración, a juzgar por el presupuesto de capacitación y por la falta de requisitos de entrada y de promoción basados en conocimiento específico en la materia tributaria.

E.2. INDICADORES CUALITATIVOS

1. Principio de independencia del poder político

La SAT reporta la existencia jurídica del principio, que viene recogido en el Artículo 1 de la Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria. De este modo puntúa para el 25% de la variable existencia. Pasando a la valoración de efectividad práctica, sin embargo, se reconocen limitaciones, lo que se traduce en una ponderación de 60 puntos de 75 posibles para 2002 y de 52.5 para 2003, generando así un índice total de 85% para 2002 y de 77.5% para 2003.

La Dirección General de Impuestos Internos de El Salvador reporta pleno nivel de existencia jurídica, en virtud del Artículo 2 de la Ley Orgánica de la Dirección General de Impuestos Internos, que dispone que la misma es un organismo de carácter técnico independiente. En consecuencia no podrá ser controlada ni intervenida por ninguna dependencia del Estado en lo que respecta a sus actuaciones y resoluciones que pronuncie, las cuales admitirán únicamente los recursos señalados por las leyes que determinan los impuestos cuya tasación y control se le ha encomendado. El reporte recibido es claro en cuanto a que no se visualizan problemas de efectividad práctica, por lo que la puntuación se sitúa en el 100%, superando así la situación guatemalteca a este respecto.[69]

La Dirección General de Ingresos de Nicaragua reporta plena existencia jurídica, pues de acuerdo con el Artículo 2 de la Ley Creadora de la Dirección General de Servicios Aduaneros y de Reforma a la Ley Creadora de la Dirección General de Ingresos, tanto la DGI como la DGA son entes descentralizados que gozan de autonomía técnica, administrativa y de gestión de recursos humanos. Esto implica el reconocimiento del principio. No obstante, en la práctica algunos especialistas observan que hay injerencia política[70], lo que ha llevado la clasificación de efectividad práctica a 25 de 75 puntos posibles. Esto la lleva a ranquear en el orden del 50%, siendo entonces la Administración con mayores problemas a este nivel.

Respecto de la Administración costarricense, de acuerdo con el Reglamento de Organización y Funciones de la Dirección General de Tributación, es función del Director General de Tributación "la definición de las políticas generales de la dependencia, de acuerdo con las normas vigentes y los lineamientos dictados por el Ministro de Hacienda y Viceministro de Ingresos." En la práctica, esta norma implica que ni el Ministro ni su Viceministro tienen injerencia en los casos concretos, limitándose su papel al dictado de lineamientos generales. Por lo tanto, el puntaje asignado a esta Administración es del 100%, ubicándose así, junto con El Salvador, a la cabeza en este aspecto.

69 Por respuesta del funcionario Jorge Antonio Aguilar Calderón.

70 Opinión del experto tributarista Julio Francisco Báez y del funcionario de la DGI, Rafael López

2. Principio de especialización funcional

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria, la SAT guatemalteca tiene una organización funcional: los programas y actividades se organizan alrededor de un núcleo de funciones (fiscalización, recaudación, inscripción de contribuyentes, atención a los contribuyentes, investigación de fraude. Simultáneamente, se establecen unidades tales como informática, recursos humanos y auditoría interna para prestar apoyo a las funciones básicas. Al mismo tiempo, se establecen todas estas funciones en las oficinas regionales y locales desplegadas geográficamente[71]. Sin embargo, se reportan aun ciertas limitaciones de efectividad práctica, lo que se refleja en que la SAT ha reportado 60 puntos de 75 posibles tanto para 2002 como para 2003, lo que la lleva a una ponderación del 85%.

En el caso salvadoreño, el Art. 4 de la Ley Orgánica de la Dirección General de Impuestos Internos dispone que la Dirección General contará con las áreas operativas, cargos, funcionarios, técnicos y demás personal, de acuerdo con las propias necesidades, estableciendo para tal efecto, la estructura, las funciones, responsabilidades y atribuciones de la misma. Es competencia del Director General de Impuestos Internos la coordinación de los sistemas operativo y de apoyo a efecto de racionalizar y unificar la administración tributaria, así como la redistribución orgánica de las funciones y tareas encomendadas a los diferentes departamentos y secciones de la Dirección General. La estructura orgánica de la administración puede ser ajustada para resolver problemas de interferencia o que representen avances en la gestión propia de la administración; como ejemplo, se creó una subdirección de grandes contribuyentes para la atención especializada de aquellos contribuyentes cuyo aporte en el pago de impuestos representa una importante porción de los ingresos totales recaudados; la creación de centros express de atención a los contribuyentes para consultas e información varias, diseminados en lugares estratégicos de la ciudad y en el interior.

En el caso de la dotación de órganos con personal especializado según la función, el Art. 174 del Código Tributario dispone, por ejemplo, que para ejercer las facultades a que se refiere el artículo anterior, la Administración Tributaria contará con un cuerpo de auditores, los que orgánicamente se encuentran bajo el control de una subdirección de fiscalización, que los agrupa según sea la importancia del sector por fiscalizar en pequeños, medianos y grandes contribuyentes. El reporte salvadoreño no observa problemas de efectividad práctica, por lo que la ponderación total es de 100%.

Respecto de Nicaragua, la Ley Creadora de la Dirección General de Servicios Aduaneros y de Reforma a la Ley Creadora de la Dirección General de Ingresos prevé un esquema que, con algunas inconsistencias, satisface mínimamente el requisito de que la estructura orgánica agregue las funciones de similar naturaleza y evite que varios órganos o unidades se solapen o interfieran en el cumplimiento de actividades análogas. Sin embargo, se reporta que falta su implementación. En cuanto al otro requisito, de dotación de los órganos con personal especializado según la función, puede decirse que la normativa potencialmente lo asume, pero no se ha definido una plantilla "ideal" de funcionarios. Además, el personal no está profesionalizado o especializado en cada área. Por ello, la ponderación solo llega a 12.5% en existencia y a 18.75% en efectividad práctica, para un total de 31.25%, mostrándose nuevamente esta Administración como la que califica más bajo.

La Dirección General de Tributación de Costa Rica se organiza según funciones sustantivas. Así, a nivel central, las funciones de fiscalización (controla de manera selectiva, no masiva, los niveles de exactitud u omisión en las declaraciones de los contribuyentes), de gestión (desarrolla los aspectos de servicio, asistencia e información del contribuyente, por una parte, y, por otra, el control masivo de los incumplimientos formales o los materiales que resulten del cruce de información de terceros), de recaudación (controla los niveles de cumplimiento de obligaciones tributarias ya determinadas, sea por el propio sujeto pasivo, sea por la Administración Tributaria) están atribuidas a tres Divisiones especializadas (Fiscalización, Gestión, Recaudación). Adicionalmente, existe una División Normativa, encargada de la interpretación de la legislación y de uniformar su aplicación en toda la organización. A nivel práctico, sin embargo, la efectividad de estas funciones especializadas tiene dos límites: falta de capacitación de funcionarios; falta de separación entre los funcionarios de recaudación y gestión a nivel de las administraciones territoriales, por limitaciones de recursos. Por lo anterior, la ponderación de existencia es plena, no así la de efectividad práctica, a la que se le asigna apenas la mitad, llevando a una calificación de 62.5%, por debajo de Guatemala y El Salvador.

71 DevTech Systems, Inc. Aplicación de Mejores Prácticas Internacionales al Desempeño de la Administración Tributario de Guatemala. Un Estudio de Benchmarking, Proyecto de Promoción de un Sistema Tributario Sólido y Simple, USAID, diciembre de 2001, p. 7.

3. Principio de desconcentración operativa con centralización normativa

En el organigrama de la SAT [72] resulta clara la existencia de un nivel de Servicios Centrales, conformado por el Superintendente y las Intendencias funcionales (recaudación y gestión, fiscalización, aduanas), de las que dependen Coordinaciones de Contribuyentes Especiales y Regionales, (de las que a su vez dependen las oficinas departamentales y agencias tributarias). Las Intendencias tienen labores de planificación, coordinación y evaluación, en tanto las Coordinaciones y oficinas tienen funciones operativas. La SAT reporta algunos problemas de eficacia práctica en 2003, lo que lleva a una ponderación del 100% para 2002 y una de 81.25% para 2003.

La Administración salvadoreña tiene dos oficinas regionales (Occidente y Oriente) y, además, posee dos Subdirecciones (Grandes Contribuyentes y Medianos Contribuyentes) que son oficinas operativas. Esto se complementa con que toda la normativa y las políticas de la Administración emanan de una oficina central.

De ahí que se nos ha comunicado una ponderación plena tanto en existencia como efectividad práctica.

En el caso nicaragüense, la estructura de la DGI se basa en un "Nivel Central", una Administración Territorial de Rentas Managua y luego las Administraciones de Rentas Departamentales. También hay una Administración de Grandes Contribuyentes. A nivel práctico se considera que hasta julio de 2004 ha existido confusión entre las áreas operativas territoriales y las normativas del nivel central, teniendo estas últimas algunas funciones propias del nivel operativo, un nivel central con poca autoridad en las áreas claves de la organización[73]. Esto nos lleva a una ponderación plena en cuanto a existencia normativa, pero de solo 25 puntos de 75 en efectividad práctica, para un total de 50%.

La Dirección General de Tributación costarricense cuenta con una estructura que separa claramente los "Servicios Centrales", conformados por la Dirección General y algunos órganos auxiliares, la Subdirección General y algunos órganos auxiliares, las Divisiones indicadas atrás, y las Administraciones de Grandes Contribuyentes y Territoriales (9). Los primeros realizan funciones de planificación, normativas, de evaluación y control gerencial, mientras que las segundas realizan funciones operativas de cara a los contribuyentes. Además, a través de directrices interpretativas de la Dirección General de Tributación, elaboradas por la División Normativa, se busca asegurar la uniformidad en la aplicación de la ley a nivel de todas las administraciones. Sin embargo, en la práctica, puede apuntarse una falta de mecanismos formales para asegurar que las discrepancias en la interpretación se corrijan internamente, visto que los funcionarios operativos dependen directamente del Gerente de cada Administración, perdiendo poder las divisiones para asegurarse que no se den este tipo de desviaciones. Esto lleva a que la evaluación de efectividad práctica se "castigue" en 15 puntos porcentuales, con lo que el total queda en el 85%.

4. Principio de responsabilidad

Respecto de este principio, no hemos recibido de la SAT información justificativa, sino tan solo la ponderación. Así, se reporta plena existencia jurídica y efectividad práctica tanto para el período 2002 como 2003.

En el caso de El Salvador, la Dirección General de Impuestos Internos ha reportado que todos los órganos administrativos de la organización tienen sus propias responsabilidades y responden a ellas; igualmente los funcionarios y los cargos directivos tienen cada uno sus responsabilidades asignadas y responden a cada una de ellas. De ahí que puntúa 100% en ambos aspectos considerados.

La Administración nicaragüense considera que este principio no existe, tanto por los problemas de implementación de la nueva estructura y por el modelo anterior, en que existían dos Subdirecciones Generales y un problema de competencias, duplicidad de funciones, interferencias, etc[74].

En el caso costarricense, un vicio tradicional respecto de este principio había sido la relación existente entre los Departamentos de Reclamo y Penal Tributario en las Administraciones territoriales, por una parte, y el Cuerpo Asesor de la Dirección General, por otra, en el sentido de que los primeros se limitaban a ser una primera instancia de redacción que en todo caso pasaba por el control de segunda instancia del último. De esta manera, los Departamentos señalados no asumían la responsabilidad plena de sus "borradores", pues sabían que siempre tenían quien se los revisara. Este esquema desapareció al desaparecer el Cuerpo Asesor y delegarse la solución de los casos a las Gerencias de las Administraciones Territoriales y de Grandes Contribuyentes, quienes por el volumen de resoluciones y su falta de especialidad técnica deben en mucho confiar en los "borradores" de sus técnicos, que deben así asumir plena responsabilidad. De ahí que se pondera este principio plenamente, tanto a nivel de existencia como de efectividad práctica.

72 Ver www.portal.sat.gob.gt

73 DGI., La Ruta del Cambio, p. 8

74 En opinión del funcionario Rafael López.

5. Principio de imparcialidad administrativa

Tampoco respecto de este principio hemos recibido de la SAT información justificativa, sino tan solo la ponderación, que refleja plena existencia jurídica y problemas prácticos, de modo que la variable de efectividad práctica se castiga en 15 puntos tanto para 2002 como para 2003, para una ponderación total del 85% en ambos años.

En el caso salvadoreño, de manera indirecta, el principio de imparcialidad administrativa se encuentra contenido en el Art. 8 de la Ley Orgánica de la Dirección General de Impuestos Internos, el cual determina que respecto del Director General, Subdirector General, los Auditores o Peritos y demás empleados de la Dirección General, si se determinare que la actuación del funcionario, Auditor, Perito o empleado fuere **maliciosa**, se estará a lo dispuesto en el Código Penal, sin perjuicios de la aplicación de las sanciones administrativas que establezcan las distintas Leyes, con lo cual se reconoce el principio de imparcialidad administrativa en la aplicación del ordenamiento tributario, pues una actuación maliciosa, determina parcialidad en la aplicación de la ley. No se reportan problemas prácticos y se pondera al 100%.

En Nicaragua, el Artículo 5, inciso 1) de la Ley Creadora de la Dirección General de Servicios Aduaneros y de Reforma a la Ley Creadora de la Dirección General de Ingresos establece que la Dirección General de Ingresos tendrá entre sus funciones "cumplir y hacer cumplir las leyes, actos y disposiciones que establecen o regulan los ingresos a favor del Estado y que estén bajo su jurisdicción, a fin de que estos ingresos sean percibidos a su debido tiempo, con exactitud y justicia." De aquí se debe derivar el principio de imparcialidad administrativa. Sin embargo, los datos sobre regularizaciones obtenidos en los indicadores centrales, y las razones ahí planteadas en cuanto a la ignorancia e intimidación del contribuyente, nos evidencian problemas de efectividad práctica, por lo que la puntuación se castiga en 25 puntos, para un total de 75%.

En el caso costarricense, en forma expresa, el Artículo 3 del Reglamento General de Gestión, Fiscalización y Recaudación Tributaria establece que "Los funcionarios de la Administración Tributaria aplicarán las leyes orientados por un espíritu de justicia, y bajo el principio de imparcialidad administrativa, de modo que no puede exigírsele al contribuyente más de aquello con lo que la propia ley ha querido que coadyuve al sostenimiento de las cargas públicas." A pesar de esto, en la práctica los funcionarios administrativos mantienen una línea de interpretación y aplicación de las normas profisco, asumiendo una concepción de la Administración como de acreedor privado, no dispuesto a reconocer razón alguna a su deudor con tal de acrecentar su patrimonio[75]. No debe dejar de reconocerse cierto avance en la producción de directrices interpretativas más equilibradas en el período 2000-2003[76]; sin embargo, con posterioridad se ha vuelto en mucho a la misma situación tradicional. De ahí que la puntuación en efectividad práctica se "castigue" en 37.5% puntos, quedando el total en 62.5%, representando la más baja en este aspecto.

6. Modelo organizativo adecuado

La Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria en Guatemala prevé un modelo de organización autónomo que permite plenamente la contratación, retención y capacitación permanente del personal idóneo para el desempeño de las diferentes funciones de la Administración. Asimismo, permite remuneraciones relacionadas con la calidad del trabajo de los funcionarios, y las autoridades cuentan con flexibilidad en cuanto a los nombramientos del nivel superior. En cuanto al modelo de financiamiento, el Artículo 33 de la Ley Orgánica de la SAT indica que son parte de los recursos de la institución el 2% de los tributos internos y al comercio exterior que recaude la SAT, el cual deberá ser transferido de las cuentas de la Tesorería Nacional diaria y automática por el Banco de Guatemala a la cuenta específica que operará a nombre de la SAT. "En la práctica, sin embargo, este mecanismo no ha operado a cabalidad, ya que se han registrado notables retrasos en el traspaso de fondos por parte del MEP, los cuales además se han hecho de manera incompleta[77]." Esto lleva a una clasificación plena en existencia y de 67.5% en efectividad práctica, tanto para 2002 como para 2003, para un total de 92.5%.

En el caso de El Salvador, se satisfacen los elementos del indicador, salvo en lo que respecta al modelo de financiación. Así, son atribuciones propias del Director General de Impuestos Internos, según el Art. 6 de su Ley Orgánica, el diseño y la propuesta de las políticas de selección, admisión, formación, distribución, remoción y de remuneración del personal

75 Cfr. sobre este tema A. TORREALBA, Principios de Aplicación de los Tributos, Ediciones Jurídicas, S.A. y Centro de Estudios Tributarios, San José, 2001, p.p. 62 ss.

76 Cfr. A. TORREALBA y F. VILLALOBOS, Administración Tributaria, Investigaciones Jurídicas, S.A. y Centro de Estudios Tributarios, 2003, p.p. 133 ss.

77 DevTech Systems, Inc., "Aplicación de Mejores Prácticas Internacionales al Desempeño de la Administración Tributaria de Guatemala", USAID, Guatemala, 2001, p. 29.

de la Dirección General. Por ello, puede decirse que el modelo organizativo permite cumplir con un amplio margen de independencia, los elementos propuestos relativos a la contratación de personal, su remuneración y la flexibilidad en el nombramiento del nivel superior. A nivel Presupuestario, el Ramo de Hacienda no cuenta con un nivel de asignación de recursos acorde a la importancia de su función, lo que incide negativamente en la gestión de la administración tributaria. Por esta razón la ponderación total se reduce al 75%.

Respecto de la administración nicaragüense, la descentralización administrativa que la Ley Creadora de la Dirección General de Servicios Aduaneros y de Reforma a la Ley Creadora de la Dirección General de Ingresos otorga a la Administración Tributaria permite lo señalado en los incisos a), b) y d) del indicador. En cuanto al c), el Artículo 115 de la Ley de Servicio Civil y de Carrera Administrativa", de diciembre de 2003, establece "que los traslados o reubicaciones deberán contar con la anuencia del servidor público afectado", con lo cual habría que concluir que no existe tal flexibilidad. A nivel de eficacia práctica[78]:

Sobre el elemento a), no existe un régimen de contrataciones adecuado, una política salarial consistente con ese objetivo y, además, en capacitación se invierte muy poco. En relación con el elemento b), no hay un instrumento para evaluación al desempeño de los funcionarios. Respecto del elemento d), en abril de 2000, se aprobó una ley que garantizaba a la DGI un 3% de la recaudación como financiamiento. Este porcentaje se reduciría paulatinamente luego de los años; sin embargo, en la práctica a la DGI nunca se le otorgó el presupuesto a que por ley tenía derecho, puesto que había una norma que permitía variar el porcentaje por Ley de Presupuestos. Luego por la Ley de Equidad Fiscal de mayo de 2003 se condiciona el 3% de la recaudación a que la DGI cumpla y sobrecumpla la meta de recaudación estimada para esta reforma en 1.7% del PIB, con un sobrecumplimiento del 0.6%. Sin embargo, pese a que se dio el sobrecumplimiento, se argumentó a que ello fue producto de otros factores y no de la efectiva aplicación de la ley. Esta norma ha sido recientemente derogada. Por lo tanto, en términos prácticos, el financiamiento no ha sido suficiente. Todo esto nos lleva a una ponderación de 18.75% en existencia normativa, pero de 0 en efectividad práctica.

Por último, en el caso costarricense, hasta hoy, la Dirección General de Tributación y, esto vale para la Dirección General de Aduanas, no cuenta con un régimen jurídico que permita contratar el personal con base en concursos que valoren el conocimiento específico en la materia. Se ha avanzado en el tema de la capacitación y en la realización de concursos internos que valoren dicho conocimiento. No existe un sistema que establezca una conexión clara entre las remuneraciones y la calidad de los funcionarios. Tampoco existe un régimen que permita a las autoridades superiores de flexibilidad en cuanto a los nombramientos del nivel superior (entendiendo por ello que los Directores Generales carecen de esa flexibilidad al interno de sus organizaciones; esto no aplica al Ministro que sí puede remover a los Directores flexiblemente). No se cuenta con sistemas presupuestarios de financiación que garanticen el adecuado financiamiento de la Administración Tributaria y Aduanera. Las Direcciones Generales no tienen autoridad sobre las unidades de recursos humanos y contratación administrativa, que pertenecen al Ministerio, lo cual genera serios problemas prácticos de manejo gerencial de los recursos por parte de los directores de la Administración Tributaria. Sí se tiene, sin embargo, un aceptable nivel de flexibilidad organizativa. Todo esto nos lleva a una calificación 6.25 en existencia normativa y de 15 en efectividad práctica, para un total de 21.25%, lo que apunta a esta como la mayor debilidad de la Administración costarricense.

E.3. INDICADORES DE DESEMPEÑO ADUANERO

1. Panorama general

En la región Centroamericana, los esfuerzos de modernización de las aduanas, realizados en los últimos quince años, tienen rasgos generales que responden a un modelo aduanero basado en un concepto triangular de sistema aduanero que está conformado por la organización pública aduanera, por una parte y por otra el sector privado en sus dos vertientes, aquellos actores que son intermediarios del proceso, tales como agentes aduaneros, depositarios y transportistas y, por otro lado, los dueños de la carga, los importadores y exportadores. Orientan la implementación de ese modelo los siguientes principios: El principio de buena fe, considerando que los funcionarios públicos, los intermediarios y el sector privado actúan de buena fe y en consecuencia, estableciendo mecanismos novedosos de control, con un Estado capaz de tomar las medidas necesarias para identificar y sancionar su trasgresión. El principio de autodeterminación de las obligaciones aduaneras, según el cual los actores privados asumen la responsabilidad por la correcta declaración y cumplimiento de las normas que regulan el comercio exterior contrario a la concepción anterior en la cual el funcionario aduanero determinaba esas obligaciones y exigía su cumplimiento con una

78 En opinión del funcionario Rafael López.

responsabilidad exclusiva. El principio del equilibrio entre facilitación y control, de forma tal que se establezcan procedimientos o mecanismos que tengan en cuenta ese equilibrio en beneficio de los intereses de todos los actores. El principio de transparencia, incentivando de diversas formas que todos los actores sociales conozcan, entre otras cosas, sus responsabilidades, sus obligaciones, las consecuencias de su trasgresión, los resultados de la gestión pública[79].

Fundamentalmente el sistema aduanero debe cumplir cuatro papeles fundamentales: facilitador del comercio (desarrollando procesos que permitan con las funciones de control sin detener el flujo expedito de mercancías), generador de información confiable, oportuna y de fácil acceso (permitiendo la creación de información útil a todos los interesados en la actividad comercial, tales como oficinas públicas, importadores, exportadores, consultores), recaudador del fisco (cobrando eficientemente los tributos de ley para no perjudicar los intereses públicos ni crear distorsiones en la competitividad de las empresas), controlador del tráfico internacional de mercancías (velando por el cumplimiento de las normas que regulan el ingreso, tránsito y salida de mercancías para fines tales como protección de la salud humana, animal y vegetal, y el medio ambiente).

Las características generales de ese modelo aduanero centroamericano son acordes con las mejores prácticas internacionalmente aceptadas y las recomendaciones de diversos foros mundiales como la Organización Mundial de Aduanas. Es a su vez, un modelo que es adecuado para funcionar en un entorno conformado por presiones de diversa índole, especialmente las que se mencionaron más adelante en este documento: más del 70% de importaciones y exportaciones regidas por normas de Tratados de Libre Comercio y de Integración Económica Centroamericana, con el DR-CAFTA vigente, que imponen el deber de verificar el cumplimiento de tasas arancelarias preferenciales, contingentes, reglas de origen y formalidades aduaneras, entre otras; una gestión administrativa que exige una coordinación mucho más estrecha que la tradicional con otras autoridades nacionales y extranjeras que incluso limita, por acuerdo mutuo, la potestad de emisión e interpretación de las regulaciones, sobre todo ante el avance en las negociaciones de la Unión Aduanera y, finalmente, la presión fiscal interna sumada a la herencia de ineficiencia y denuncias de falta de transparencia.

La principal debilidad de las aduanas centroamericanas para enfrentar esas presiones y ser exitosas en la implementación del DR-CAFTA, de la Unión Aduanera y en el aumento de su eficiencia, es precisamente no haber logrado la adecuada implementación del modelo aduanero centroamericano descrito anteriormente en sus características generales y, en consecuencia, no haber alcanzado todavía un nivel aceptable de modernización a nivel nacional[80]. No se puede negar que ha habido resultados importantes en toda la región, tanto en sus acciones nacionales como las regionales. Pero esos resultados o avances se han dado, sobre todo, en lo que respecta a disminuir los tiempos de tramitación de los despachos aduaneros y, en general, de las operaciones aduaneras, incluyendo el tránsito aduanero. Esto no es extraño, ya que uno de los elementos que más ha influido en esos esfuerzos nacionales ha sido la presión por desmantelar las trabas burocráticas que se constituían en verdaderas barreras no arancelarias al comercio, disminuían la competitividad de la región y propiciaban la corrupción pública y privada.

No obstante, en donde más se aprecia un atraso es en el tema de las capacidades de la administración para hacer cumplir la ley que tiene que ver con el ejercicio adecuado de los controles aduaneros con el fin de detectar el fraude aduanero, el contrabando y otras prácticas asociadas. Si no se efectúa un control aduanero adecuado en un marco nacional, en un ámbito integrado como Unión Aduanera es de esperar que tampoco se logre y, más aún, que las cosas empeoren y los problemas se multipliquen[81]. No se puede ser

79 Sobre estos temas puede consultar la obra: Barahona Martínez, Juan Carlos; Garita López, Ronald "Aduanas: Competitividad y Normativa Centroamericana: Un análisis del Código Aduanero Uniforme Centroamericano" San José, Costa Rica, EUNED, 2003, 288 p. Allí se señala que "se busca lograr un alto cumplimiento de las obligaciones aduaneras (recaudación y control), sin que la intervención estatal o de los auxiliares de la función pública aduanera atente contra la agilidad de las operaciones comerciales en perjuicio del sector privado, ni limite la generación oportuna y confiable de la información.", p. 36.

80 Sobre el fortalecimiento de las instituciones públicas para la implementación del DR-CAFTA consultar Acuña-Alfaro, Jairo; Osterlof-Obregón, Doris "Reformas Necesarias para Optimizar los Beneficios y Reducir los Perjuicios del CAFTA", Centro Internacional para el Desarrollo Humano, Programa Regional "Centroamérica en la Economía Mundial del Siglo XXI", 29 de octubre 2004, puede consultarse en www.asies.org.gt/ca

81 "Es dudoso, en cambio, que los Estados miembros de la Comunidad Europea pudieran haber logrado objetivos de tan alto grado de ambición sin un sistema legal e institucional poderoso, al tiempo que esos objetivos ambiciosos eran considerados deseables, hasta inevitables, precisamente debido a la relación entre los países asociados. Actualmente, la Unión está enfrentando un proceso de re-adecuación de capacidades para responder a una serie de presiones causadas por su dinámica interna, y por cambios profundos en su entorno." CAPACIDADES PARA LA INTEGRACIÓN REGIONAL EN EUROPA Y EN AMÉRICA LATINA: Un Marco Conceptual para el Análisis Comparativo Edward BEST Co Director, Programa de Formación Unión Europea-Grupo de Río para la

optimista sobre el adecuado funcionamiento de una Unión Aduanera, si los servicios aduaneros de cada uno de los países no logran alcanzar un nivel de eficiencia acorde con las exigencias de las aduanas modernas. Se trata de aumentar las capacidades no de sumar malas prácticas.

Un reciente diagnóstico de las aduanas centroamericanas ha sido realizado en 2004 con apoyo de la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos en relación con la implementación del DR-CAFTA[82]. Los hallazgos de ese trabajo coinciden con las conclusiones del presente documento y otros análisis que se han realizado alrededor del tema de las aduanas centroamericanas. Al respecto se pueden resaltar los siguientes puntos en relación con el control aduanero. Existe en la región una baja capacidad para efectuar una adecuada gestión de riesgos que permita una inspección inteligente de los cargamentos que atraviesan las fronteras. También hay una ejecución inadecuada de los controles en materia de valoración aduanera de las mercancías, en la fiscalización a posteriori de las declaraciones aduaneras y de las empresas. La automatización de los procesos aduaneros y la intercomunicación entre las aduanas y puestos nacionales y con los sistemas informáticos del sector privado es aún deficiente[83]. Las acciones administrativas y judiciales en contra del fraude son débiles.

2. Análisis

2.1. Duración del despacho aduanero

Un indicador básico cuya información no se brindó fue el concerniente al tiempo medio de despacho aduanero para las importaciones y exportaciones comerciales. La información se solicitó segmentada, en la medida de lo posible, por tipo de revisión de las declaraciones aduaneras, utilizando la terminología tradicional y ampliamente reconocida en la región: semáforo verde que significa sin revisión física o documental, amarillo con revisión documental y rojo con revisión física de las mercancías y documental.

Esto es importante para medir la agilidad en el despacho aduanero como indicativo de eficiencia y eficacia del control. Mientras menor sea el tiempo de despacho más beneficios hay para importadores y exportadores y la administración es percibida como facilitadora del comercio. No obstante, hay que tomar en cuenta dos cosas. Primero, que esos tiempos de despacho dependen también de otros factores como la infraestructura de puertos, depósitos, de telecomunicaciones y, más importante desde el punto de vista del control, de los mecanismos de control inteligente que pesen sobre las mercancías, dirigidos por los sistemas de riesgo establecidos por cada país de acuerdo con sus propias condiciones y necesidades. Por lo tanto, no siempre es adecuado que entre más rápido se autorice un despacho más eficiente se es. Segundo, que mayores tiempos de despacho tampoco aseguran un mayor control sobre las mercancías y las declaraciones aduaneras, sobre todo, cuando en la normativa y la práctica internacional se imponen procesos como los relativos a la verificación del valor en aduanas de las mercancías y de origen, dos temas sensitivos para Centroamérica, en donde el control se realiza de forma post despacho, en el llamado control a posteriori de las declaraciones aduaneras.

Los únicos datos con que se cuentan son los aportados por INCAE en 1997 que indicaban los siguientes tiempos promedio: Guatemala 22 horas, El Salvador 19 horas, Costa Rica 1 hora, Honduras 20 horas, Nicaragua 48 horas. Los tiempos actuales de despacho, pese a que no se cuenta con datos, se presume que bajaron considerablemente. Hay dos cosas importantes respecto al despacho aduanero y su duración. La primera de ellas es que debe hacerse un esfuerzo por medir y agilizar el ciclo completo de ingreso y salida de mercancías, tomando en cuenta todos los cuellos de botella. De esa forma, el despacho aduanero debe ser conceptualizado no como lo que tarda la aduana en autorizar el despacho sino lo que le toma a un importador o exportador efectuar el despacho, incluyendo los trámites ante otras oficinas como las que emite autorizaciones previas. La segunda acotación

---

Integración Regional, Instituto Europeo de Administración Pública (IEAP), Maastricht, PAÍSES BAJOS. Como condiciones relevantes en el desarrollo de la Unión Aduanera, se han señalado "la modernización aduanera y la transformación de los sistemas tributarios internos para que puedan prescindir, sin un alto costo fiscal, de la recaudación de tributos internos que se lleva a cabo en las aduanas." (La Integración Centroamericana: beneficios y costos, documento síntesis, CEPAL, mayo 2004, pág. Xxxvii, 86-89).

82 Con el apoyo del AID se realizaron trabajos de campo en todos los países Centroamerianos, el informe regional se titula: CAFTA: Del desafío a la oportunidad. Estrategias para mejorar la eficiencia de los flujos comerciales y fortalecer el clima de negocios." Informe de Booz, Allen, Hamilton, Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, sin fecha. En ese documento se señala que "el área en la que puede lograrse el mayor impulso para la competitividad con el nivel más bajo de inversión y el más alto resultado en términos de reducción de la corrupción, y por medio de la modernización de las aduanas y otras funciones relacionadas con el comercio."

83 En el ámbito nacional el esfuerzo más reciente y ambicioso es el que está llevando a cabo Costa Rica con el Proyecto de Gestión para el Control Aduanero TICA, basado en un sistema de información centralizado, la eliminación de ventanillas aduaneras y de la presentación de documentos en papel, y la aplicación de la tecnología de la información más moderna disponible.

que debe hacerse es que los procedimientos aduaneros deben tender a propiciar el despacho de las mercancías desde el puerto de ingreso de las mercancías, sin exigir el paso a través de un depósito aduanero. Esto se puede lograr a través de la aplicación de una administración de riesgos adecuada y evidentemente con sistemas informáticos apropiados.

2.2. Publicidad en la Internet de normas y procedimientos aduaneros

Todos los países publican en la Internet informaciones sobre las normas y procedimientos aduaneros, unos con mayor detalle que otros e, incluso, algunos con buscadores que facilitan el acceso a diversos documentos, tales como disposiciones administrativas y jurisprudencia[84]. No ha sido posible juzgar fehacientemente la actualización de los datos, su utilización y otros aspectos como la calidad de la información. Evidentemente, entre más disposiciones administrativas se emitan que no se incluyan en las páginas o que incluidas sean de difícil acceso o no correspondan a la realidad de las operaciones diarias, menos útiles son esas páginas.

Hay varios aspectos importantes que saltan a la vista. El principal de ellos es que el énfasis de las páginas sigue siendo el brindar información. Debe de aumentarse el valor agregado de las facilidades que brinda la red para agregar servicios de mayor valor, uno de ellos es el de implementar el concepto de ventanillas virtuales, a través de las cuales se pueden realizar de forma segura transacciones como la declaración aduanera, la presentación de recursos administrativos, el seguimiento del trámite, la presentación de información, en general. Estas cosas ya se pueden hacer en Centroamérica con la normativa regional vigente (CAUCA y RECAUCA). Hay experiencias interesantes relativas al seguimiento de las operaciones e interacción, especialmente en las páginas de las aduanas guatemalteca y salvadoreña y, en Costa Rica, cuando se llegue a implementar el nuevo sistema informático TICA.

Una recomendación por considerar es la de establecer un estándar centroamericano basado en la más alta aplicación de la tecnología de la información, que permita a los países, sin perder su originalidad e identidad, presentar en el mundo cibernético una imagen de región integrada. Preferiblemente, esta página o páginas centroamericanas deberían de estar disponibles en idioma inglés, lo cual facilitaría la consulta y la transparencia al inversionista extranjero.

84 Guatemala www.sat.gob.gt, El Salvador www.aduana.gob.sv, Honduras www.dei.gob.hn, Nicaragua www.dga.gob.ni, Costa Rica www.hacienda.go.cr

2.3. Publicidad en la Internet de la información de las declaraciones aduaneras de importación y exportación

Los países que publican en la Internet la información contenida en las declaraciones de importación son Costa Rica, desde hace varios años, y, desde noviembre de 2004, Honduras.

El objetivo del indicador fue el de realizar un "benchmarking" con las informaciones publicadas por los diversos países para estimular la utilización de la Internet para divulgación de las informaciones aduaneras. La publicación de las declaraciones, con toda la información de las declaraciones, salvo aspectos tales como el nombre del importador por razones de confidencialidad, no es una práctica usual en el ámbito internacional. Es una señal de transparencia que, bien utilizado se puede convertir en una herramienta que apoye los esfuerzos por el control ciudadano de las administraciones y de las declaraciones aduaneras. No se han localizado estudios que hayan investigado el impacto de esta medida en Costa Rica, que es el país que primero la implementó.

2.4. Posibilidad de transmitir electrónicamente declaraciones aduaneras (de importación, de exportación y de tránsito)

La transmisión electrónica de declaraciones aduaneras es una práctica generalizada en la región. Todos los países tienen sus propios sistemas informáticos, unos desarrollados nacionalmente como Guatemala y Costa Rica, y otros basados en SIDUNEA. Esto es un gran avance en la región, tomando en cuenta la situación que se presentaba hace unos diez años.

La transmisión de manifiestos de carga de las naves y de las declaraciones aduaneras permite a la administración contar con información útil para efectuar los controles durante el despacho aduanero y con posterioridad. Ahora bien, lo fundamental desde el punto de vista de la eficiencia y efectividad de los controles es contar con la organización adecuada y los funcionarios capacitados para procesar esa información. Es en la creación de estas capacidades en donde Centroamérica ha tenido más problemas.

2.5. Declaraciones de importación transmitidas electrónicamente a la aduana como porcentaje del total de declaraciones

La forma del cálculo es número de declaraciones de importación transmitidas electrónicamente a la aduana/y total de declaraciones de importación.

Este es un indicador del grado de automatización de los procesos relacionados con el trámite de declaraciones de importación. Mide el porcentaje de declaraciones de importación que utilizan la vía

electrónica. Guatemala fue el único país que aportó información al respecto para 2002 (94.65%) y 2003 (93.95%). Esto demuestra un gran avance, tomando en cuenta que para 1997 únicamente el 25% de sus aduanas contaban con una solución informática para realizar las operaciones.

El indicador podría mejorarse si se contemplara más allá del trámite estrictamente aduanero y cubriera los trámites que deben realizarse ante otro órgano emisor de permisos, autorizaciones, notas de exoneración, etc.

En Centroamérica, aunque la declaración aduanera sea trasmitida electrónicamente se deben presentar a la aduana los documentos físicos (en papel). Recientemente Costa Rica, dentro del proyecto TICA, planea la eliminación de esa presentación física de los documentos, a través de la transmisión electrónica de datos de la declaración aduanera y la digitalización y transmisión conjunta de los documentos que sirven de soporte de esa declaración, tales como facturas y certificados de origen.

2.6. Declaraciones de importación transmitidas electrónicamente y pagadas anticipadamente (aceptación y pago).

La forma del cálculo es el número de declaraciones de importación transmitidas electrónicamente a la aduana y pagadas anticipadamente/total de declaraciones de importación.

Este es un indicador del grado de aplicación del procedimiento de pago previo, según lo tiene establecido el Segundo Protocolo de Modificación al Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA III). De acuerdo con esa normativa la autodeterminación de la declaración aduanera va asociada al pago previo de los tributos autodeterminados por el importador o exportador.

Respecto de Costa Rica, salvo el caso de importaciones no comerciales, todas las declaraciones son transmitidas a la aduana previo pago de los tributos de importación. Guatemala reporta para 1994 un 94.10% y para 2003 un 93.95% de declaraciones de importación pagadas anticipadamente.

2.7. Funcionarios por estación de trabajo

La fórmula de cálculo es número de funcionarios/ número de estaciones de trabajo. Esta es una medida del grado de automatización del servicio aduanero que da una idea de la capacidad de procesamiento de la información y la generación de estadísticas de una manera oportuna y confiable. El único país que reportó información fue Guatemala para 2003 que señaló una cifra de 2,11 estaciones de trabajo por funcionario. Esto concuerda con la modernización de los procesos llevada a cabo por la SAT en Guatemala, ya que demuestra un gran avance con respecto a los datos de 1997 en donde existía una estación de trabajo por cada 15 funcionarios. En ese entonces, Costa Rica había alcanzado la cifra de una estación de trabajo por cada dos funcionarios.

2.8. Atención de las devoluciones al contribuyente

El indicador corresponde al plazo de devolución de aranceles e impuestos internos recaudados por las aduanas. La fórmula de cálculo es el plazo promedio en días naturales que tarda la administración en acreditar el monto correspondiente a aranceles y otros impuestos generados en una importación por concepto de resolución favorable de reclamos por cobros (pagos) indebidos, devoluciones de Draw Back (Devolutivo de Derechos), y otros.

El objetivo está destinado a asegurarse de que las solicitudes de reembolso de tributos sean manejadas de forma rápida por la administración. El período de tratamiento comienza desde la fecha de la recepción de la solicitud de reembolso hasta la fecha en que el reembolso esté a la disposición del contribuyente. La rapidez de las devoluciones en el caso del comercio exterior es de suma importancia. Desde el punto de vista de los exportadores porque ante la eliminación de los incentivos a las exportaciones, los mecanismos de devolución en caso de no ser ágiles afectaría su competitividad. En el caso de los importadores porque el retraso injustificado acarrea más costos. No se aportó información respecto de este indicador.

2.9. Control tributario (control de inexactos)

Se solicitó cantidad de ajustes tributarios efectuados a las declaraciones de importación definitiva durante el despacho de las mercancías (control inmediato), por las siguientes categorías: liquidación tributaria, valor en aduanas, origen preferencial (TLC), clasificación arancelaria, otras.

La forma de cálculo es número de ajustes al año por categoría/total de declaraciones de importación tramitadas en el año. Es un indicador de la concentración de los ajustes a las declaraciones aduaneras de importación por categoría en relación con el total de declaraciones de importación definitiva. Por sí solo no prejuzga sobre la recaudación efectiva, ya que el ajuste puede estar sujeto a un proceso de impugnación ni señala el monto del ajuste, lo cual se mide por otro indicador.

También se solicitó información respecto de la recaudación anual en ejecución del control inmediato en las importaciones, siendo la forma de cálculo la recaudación anual efectiva producto de los ajustes a las declaraciones de importación definitiva en moneda

nacional y dólares/monto total anual recaudado en moneda nacional y dólares producto de la importación definitiva de mercancías. Este indicador permite ver la importancia en la recaudación del ejercicio del control aduanero efectuado durante el despacho de las mercancías (control inmediato) en relación con el total recaudado.

Pese a que no se aportó información se presume que durante el despacho de las mercancías el número de ajustes y por ende lo recaudado es bajo por razones de valoración en aduanas o de origen preferencial, debido a que las reglas aplicables tienden a que las aduanas fiscalicen las declaraciones con posterioridad al despacho. En materia de valoración aduanera la única excepción a ese control durante el despacho lo constituyen los vehículos nuevos y usados, para los cuales los países aplican sistemas diferenciados basados en publicaciones extranjeras de precios y que tienen en algunos casos, como el de Costa Rica, una alta incidencia fiscal.

CENTROAMÉRICA:
PROPORCIÓN EN EL PIB Y EN EL TOTAL DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS DE LOS INGRESOS DE ARANCELES Y LOS INGRESOS INTERNOS INDIRECTOS RECAUDADOS SOBRE LAS IMPORTACIONES
(Porcentajes)

PAÍS Tipos de impuesto	Proporción en el PIB	Proporción enel total de los ingresos tributarios
Costa Rica		
Aranceles	0,83	06,32
Impuestos indirectos	3,38	25,64
Total	4,21	31,96
El Salvador		
Aranceles	1,09	09,70
Impuestos indirectos	3,44	30,66
Total	4,53	40,36
Guatemala		
Aranceles	1,24	11.73
Impuestos indirectos	2,88	27,17
Total	4,12	38,90
Honduras		
Aranceles	1,99	12,54
Impuestos indirectos	2,73	17,17
Total	4,72	29,71
Nicaragua		
Aranceles	1,79	07,89
Impuestos indirectos	5,18	22,88
Total	6,97	30,77

Fuente: Paunovic (2005)[85].

2.10. Cobertura de la fiscalización de tributos a la importación

La fórmula de cálculo es número de importadores fiscalizados/número total de importadores habituales x 100. El numerador corresponde a todos los importadores controlados en el período de referencia, independientemente de que este control sea fructuoso o no. Estos controles deben haber sido terminados durante el curso del período. El denominador abarca a todos los importadores habituales (aquellos que realizan 12 o más importaciones al año). No existe una definición regional de lo que se considera un importador habitual.

No se aportó información pero se presume que la cobertura es muy baja.

2.11. Recaudación total como porcentaje del PIB

La forma de cálculo es recaudación total del Servicio aduanero (incluye aranceles y todos los tributos de importación) / PIB. Esta relación evidencia la importancia del sistema aduanero en la economía y la relevancia de mejorar los mecanismos de recaudación tributaria.

La información aportada fue la de Guatemala que reporta para 2002 un 4,38% y para 2003 un 4,36%. De acuerdo con las estadísticas disponibles en SIECA, para esos mismos años el porcentaje recaudado de aranceles con respecto a la carga tributaria total en relación al PIB es de 1.2% en los años 2002 y 2003, mientras que en 2004 se reduce a un 1.1%. Tomando en cuenta la misma fuente de SIECA, los datos para el resto de países de recaudación por arancel con respecto al PIB sería el siguiente: Honduras 2002 (1.4%), 2003 (1.3%), 2004 (1.3%), El Salvador 2002 (1.1%), 2003 (1.2%), 2004 (1.1%), Nicaragua 2002 (1.0%), 2003 (1.0%), 2004 (0.9%), Costa Rica 2002 (5.9%), 2003 (4.8%), 2004 (4.8%). El arancel centroamericano de importación tiene un nivel promedio del 6.5%.

2.12. Declaraciones de importación por funcionario aduanero

La forma de cálculo es el número de declaraciones de importación/número de funcionarios aduaneros. Este indicador cuantifica la carga operativa promedio por funcionario aduanero tramitando declaraciones de importación. La comparación entre países permite reflejar niveles relativos de productividad.

Por declaraciones de importación se entiende la totalidad de declaraciones independientemente del

85 PAUNOVIC (Igor), El Tratado de Libre Comercio Centroamérica-Estados Unidos: implicaciones fiscales para los países centroamericanos, en CEPAL-NACIONES UNIDAS, Serie Estudios y Perspectivas, No. 34, 2005, 30 pp.

régimen o modalidad: incluyendo importaciones temporales, ingresos a zonas francas, etc.

El número de funcionarios aduaneros corresponde a aquellos funcionarios o empleados aduaneros directamente asociados al trámite de declaraciones de importación, se excluye, entre otros, a funcionarios administrativos, de vigilancia, etc. A pesar de las diferencias absolutas de productividad que refleja el indicador, no se puede conocer si dichas diferencias se deben a limitaciones tecnológicas, nivel de capacitación de los funcionarios o lentitud relativa de la organización (exceso de pasos y personas involucradas).

Entre 1997 y 1998 los promedios de procesamiento de declaración por funcionario eran de alrededor de 500 en el caso de Costa Rica y de 400 en el caso de El Salvador, lo cual contrastaba con el promedio superior a 1,800 para el caso de Chile. Los datos aportados para este documento generan un número de 174 para Nicaragua y de 498 y 516 para los años 2002 y 2003 respectivamente en el caso de Guatemala. Esos números serían congruentes con un alto nivel de automatización de la SAT de Guatemala pero aún lejos de los datos para Chile.

2.13. Costo del servicio aduanero en relación con el monto recaudado

La forma de cálculo es costo del servicio aduanero/ recaudación aduanera total. Esta relación indica cuánto cuesta el sistema aduanero por dólar recaudado. Es una medida que involucra tanto la eficiencia en el cobro de los tributos, como la eficiencia administrativa de la organización aduanera. La magnitud del indicador por sí sola no significa mucho, dado que su relevancia se observa al compararlo entre aduanas o entre países. Si es muy bajo ello puede ser asociado con eficiencia del Servicio Aduanero o con una inadecuada inversión en las aduanas. Si resulta elevado, ello se puede deber a un excesivo gasto en el servicio o a una base baja en la recaudación.

Los datos aportados por Nicaragua arrojan un dato del 3%, el cual reflejaría un incremento del calculado para los años 1997 y 1998 que fue de 2.6% y 2.4%, respectivamente. Un nivel por alcanzar se ha estimado en un 1% de lo recaudado o menos.

2.14. Recaudación promedio por funcionario

La forma de cálculo es recaudación aduanera total/número de funcionarios del servicio aduanero. Este indicador permite medir la capacidad que tiene el sistema aduanero como agente recaudador del Estado. El esfuerzo de recaudación es una tarea compleja que no solo requiere personas, sino que demanda de una gran variedad de tecnologías para hacer efectivo dicho cometido.

En términos de la relación aritmética, para incrementar la magnitud del indicador se podría reducir la cantidad de funcionarios del servicio aduanero, sin embargo, una medida de esa naturaleza está muy lejos de sustentar un esfuerzo de recaudación. Es de esperar que economías con mayor desarrollo aduanero, reflejado en el grado de capacitación de su personal, la intensidad del uso de tecnología y el marco legal, reflejen niveles de recaudación por funcionario mucho más elevados.

No se puede precisar que una disminución en el número de funcionarios del servicio aduanero justifique un aumento del índice debido a una mayor eficiencia en la recaudación, a mediano plazo, ya que el incremento del indicador puede justificarse por reducción del personal operativo, alterando las condiciones y cantidad del personal directamente relacionado con las labores de cobro, control y supervisión en la recaudación de tributos.

El uso del indicador es de suma utilidad, tanto para establecer grados relativos de desarrollo aduanero entre países como para una adecuada gestión interna entre las diferentes aduanas de un país.

Como política para el mejoramiento de la recaudación entre aduanas, es importante contar con este indicador en forma mensual, de manera que permita al ente administrador comparar los niveles de eficiencia relativa entre puestos aduaneros.

Podrían presentarse problemas, a pesar de lo simple que resulta la aritmética del indicador, para obtener información sobre recaudación por aduana, de manera confiable y oportuna. De acuerdo con los datos aportados el promedio en millones de dólares arroja para 2002 y 2003 en el caso de Guatemala 1.25 y 1.37, el doble del mismo dato correspondiente a los años 1997 y 1998 que fue de 0.59 y 0.62, respectivamente. Mientras que en el caso de Nicaragua, el otro país que aportó información arroja un dato de 0.3, al mismo nivel de 1998.

2.15. Nivel de profesionalización del personal de aduanas

La forma de cálculo es número de profesionales/ total de empleados del servicio de aduanas. El indicador mide el número de profesionales por cada cien funcionarios aduaneros. Es un indicador del grado de profesionalización del servicio aduanero de cada país. Se entiende como profesionales a graduados universitarios con grado mínimo de bachiller.

El ideal es tener segmentada la información por áreas administrativas, informáticas, técnico-operativas y de fiscalización. La información solicitada para su comparación entre funcionarios técnicos y funcionarios administrativos no se suministró.

Respecto del nivel de profesionalización, Guatemala reporta para 2002 un 15,90%, y para 2003 un

11,13%. No se aclaró el porqué del descenso en 2003, pero en todo caso, representa un aumento importante considerando que el nivel de profesionalización para 1997 era del 5% de la planilla.

El resto de países para 1997 tenían niveles de profesionalización del personal aduanero del 5% en el caso de Nicaragua a un 12% en el caso de El Salvador y 21% en el caso de Costa Rica.

La necesidad de aumentar el grado de profesionalización del personal aduanero se puede comprender a la luz de la actual complejidad de la normativa que regula el ingreso y salida de mercancías y de las nuevas tareas de las aduanas en un entorno de apertura comercial e integración económica. En un esquema de aduana tradicional el control se ejerce sobre las mercancías mientras se encuentran en bodegas bajo control aduanero, la recaudación fiscal es lo más importante y está basada en impuestos altos que son determinados por el funcionario aduanero. En un esquema moderno, el control fiscal está basado en la fiscalización de las declaraciones aduaneras con posterioridad al despacho y depende en gran medida de un manejo adecuado del intercambio de información y de la aplicación de sistemas inteligentes de control.

II.

PRINCIPALES DEBILIDADES DE LAS AGENCIAS DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA Y DE LAS ADUANAS PARA EFECTOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA UNIÓN ADUANERA EN CENTROAMÉRICA

A. PANORAMA GENERAL

Desde los inicios de la Integración Económica de Centroamérica, uno de los objetivos ha sido el constituir una Unión Aduanera en la región. Ese propósito sufrió por la ruptura del proceso de integración centroamericana que no viene al caso discutir en este documento. En los años noventa se da un relanzamiento del proceso de Unión Aduanera impulsada originalmente por Guatemala y El Salvador, pero respaldada más adelante por el resto de países, especialmente Honduras y Nicaragua y posteriormente Costa Rica. Actualmente, el tema de la Unión Aduanera se menciona en los discursos presidenciales dentro de la agenda de prioridades de cada uno de los gobiernos, las reuniones políticas y técnicas se realizan frecuentemente y diversos sectores se manifiestan al respecto.

En esa Unión Aduanera Centroamericana se daría libre movilidad a todas las mercancías en su tránsito por la región que conformarían los países, independientemente de que el origen de las mercancías sea o no centroamericano. Entre los estados centroamericanos no existirían controles de índole aduanera. Los controles aduaneros serían realizados en las aduanas que resguardarían las fronteras aéreas, terrestres y marítimas de la Unión. En la Unión Aduanera existiría un arancel aduanero común frente a mercancías provenientes u originarias de terceros mercados.

El proceso centroamericano para conformar una Unión Aduanera se lleva a cabo bajo el principio de gradualidad y progresividad. La negociación está conducida por el Consejo de Ministros de la Integración Económica Centroamericana (Comieco). Los viceministros de Integración Económica asisten en sus reuniones al Consejo de Ministros de Integración Económica y conocen de los asuntos y recomendaciones que surjan de las reuniones efectuadas por los funcionarios técnicos[86].

Los funcionarios técnicos son aquellos directores y otros nombrados por estos y que se constituyen en comités o grupos de trabajo. De esa forma, la Reunión de Directores de Integración Económica es el foro técnico de asesoría y propuesta en materia de comercio intrarregional y definición de la política arancelaria. La Reunión de Directores de Migración es el foro técnico de asesoría y propuesta en materia migratoria y definición de la política migratoria, con la finalidad de facilitar la movilidad de los centroamericanos dentro de la región.

A los directores de Aduanas les corresponde la asesoría y propuesta en materia aduanera intrarregional y definición de la política aduanera. A los directores de Impuestos Internos les corresponde la asesoría y propuesta en materia de impuestos internos y la definición de la política tributaria, armonización de las estructuras técnicas que conlleva el mecanismo de recaudación de estos tributos y elevarla a consideración de la Reunión de Viceministros de Integración Económica.

Además de los anteriores foros se conforman grupos y comités técnicos en temas tales como materia arancelaria, registros, asuntos agropecuarios; salvaguardias, reglas de origen, normalización y medidas sanitarias y fitosanitarias. El proceso es asistido en funciones de secretaría por la SIECA y el sector productivo participa en las negociaciones en la modalidad de "cuarto adjunto" y a través de consultas.

En este documento no se pretende evaluar el proceso de negociación de la Unión Aduanera, considerando todos los aspectos que están involucrados en este, sino centrarse en las debilidades de las administraciones aduaneras y tributarias con respecto a la implementación de esa unión. Es importante hacer notar que el primer hallazgo al investigar el tema es la ausencia de documentación técnica que contenga estrategias claras y precisas. En Centroamérica, deben

86 Marco General para la Negociación de la Unión Aduanera en Centroamérica, 29 de junio de 2004, en www.sieca.org.gt

hacerse esfuerzos para extraer las políticas aduaneras de los textos negociados a fin de dar forma a un modelo aduanero regional. El caso contrario es la Unión Europea, donde han existido documentos que explicitan el modelo y el proceso de forma tal que ha sido y es más fácil para el estudioso analizar el proceso y, para los organismos participantes y los sectores privados, planificar y evaluar las acciones nacionales a la luz de la estrategia regional[87]. La no definición expresa de objetivos concretos y métodos y el hecho de que hoy día son diversos los esquemas de integración entre países y regiones y que, puede decirse que cada uno de ellos no puede juzgarse sino en relación con sus propios factores geográficos, históricos, económicos y sociales, por lo que no hay una receta única, dificulta no solo el alcanzar el objetivo propuesto en este documento sino que, sobre todo, genera dudas respecto de si hay claridad y convergencia entre los objetivos y métodos que aplican los funcionarios aduaneros y tributarios de cada uno de los países que en conjunto elaboran las propuestas técnicas porque en caso de no ser así, está comprometido el propio proceso.

B. REQUERIMIENTOS DE LA UNIÓN ADUANERA Y LIMITACIONES EXISTENTES

En un esquema de Unión Aduanera, las aduanas nacionales resguardan las fronteras no solo de los países en los cuales están asentadas, sino de la región integrada como un único territorio aduanero. Las tareas que tradicionalmente desarrollaban en el ámbito nacional se mantienen y se suman nuevas funciones[88]. El objetivo fundamental es lograr que el control aduanero se realice en todos los puntos de ingreso o egreso del territorio aduanero sobre vehículos, mercancías y personas, con el mismo peso. Esto es, que independientemente de donde se realice el control aduanero, los países tengan la seguridad de que es equivalente, sino igual a cualquier otro, asegurando que no se va a distorsionar la aplicación de las políticas, procedimientos y normativa de cualquier índole, comercial, fiscal, fitozoosanitaria, entre otros. Para actuar de forma idónea en esa Unión Aduanera, las aduanas deben tener una serie de capacidades internas y un entorno adecuado. Dentro de las capacidades internas se pueden señalar las que están dirigidas a lograr una coordinación y colaboración administrativa con el resto de las aduanas de la Unión Aduanera que permitan que la gestión administrativa sea uniforme en toda la región y que los temas aduaneros sean tratados tomando en cuenta que entre más se logren acuerdos regionales y una aplicación uniforme, mejores son los resultados esperados de ese esquema de integración. El entorno adecuado está constituido por una normativa y procedimientos aduaneros uniformes, infraestructura adecuada que incluya sistemas de información interconectados, mecanismos de solución de controversias y foros regionales que generen objetivos regionales y métodos de trabajo comunes.

Una Unión Aduanera requiere de normas y procedimientos aduaneros uniformes, el qué tan uniformes deben ser es un tema sobre el que se podría discutir[89].

Es indudable que no es factible pensar en que la normativa aduanera sea totalmente emitida por los órganos regionales y que regule hasta el más mínimo detalle de las operaciones aduaneras. La principal normativa aduanera regional fue modernizada con la aprobación del Segundo Protocolo de Modificación al Código Aduanero Uniforme Centroamericano, conocido como CAUCA III, y su reglamento, RECAUCA. Este paso fue importante porque reagrupó a los países alrededor de conceptos fundamentales para la modernización aduanera. No obstante, es claro que en Centroamérica no se ha alcanzado una normativa regional suficientemente uniforme para actuar como Unión Aduanera, basta con señalar ejemplos como la regulación de los regímenes de zonas francas, perfeccionamiento activo e importación temporal. Sin una normativa aduanera con el grado adecuado de uniformidad regional, complicaría la gestión de las aduanas, sobre todo, si se considera que los tratados de libre comercio no han sido negociados en muchos casos de forma coordinada y además, con la vigencia

87 Los programas de acción "Aduana 2000", "Aduana 2002" y "Aduana 2007", han tenido el objetivo de establecer en todos los puntos de la frontera exterior de la Unión Europea procedimientos y controles aduaneros de eficacia equivalente, con el objetivo de lograr el buen funcionamiento del mercado interior. También puede consultarse el documento "Draft eCustoms visiton statement and multi-annual strategic plan", TAXUD/477/2004-Rev. 3-EN, en el marco de las tareas para crear un ambiente digital europeo y consistente con los proyectos y el desarrollo en las áreas de aduanas e impuestos indirectos. Estos documentos pueden consultarse en www.europa.eu.int

88 "La eliminación de los puestos fronterizos implica atender de manera diferente las funciones que las distintas dependencias realizan en ellos, tales como las operaciones aduaneras, la recaudación tributaria, los controles migratorios, los controles sanitarios y fitosanitarios, el control de tránsito de vehículos, el control de operaciones ilícitas como narcotráfico, trasiego de armas y más recientemente el control del terrorismo." El Estado Actual y las Perspectivas del Proceso de Integración Económica Centroamericana, Modelo de Desarrollo territorial, Rodas Melgar, Haroldo, 2004, en www.sieca.org.gt

89 Sobre el tema se puede consultar el siguiente documento "¿Qué grado de armonización de normas aduaneras se considera necesario y de que instrumentos se dispone para lograr el nivel deseado?, Hazeloop, Albert, en www.cefir.org.uy

Características de la Unión Aduanera Centroamericana
Avances y comentarios a la luz de la organización aduanera y tributaria

Libre movilidad de bienes	Avances:
Las mercancías que ingresen por cualquier frontera exterior de la Unión Aduanera circularán libremente entre los Estados miembros de esa Unión.	El paso de bienes (originarios y no originarios) a través de las fronteras centroamericanas se ha agilizando cada vez más mediante diversos esquemas de facilitación (aduanas integradas, periféricas, yuxtapuestas, etc.). La circulación de bienes originarios se da bajo libre comercio con algunas excepciones: azúcar, café tostado y sin tostar, derivados del petróleo, alcohol etílico, bebidas alcohólicas destiladas.

En la Unión Aduanera los bienes circularían libremente entre los países miembros, el primer contacto del control aduanero se efectúa en las fronteras de la Unión (aéreas, marítimas y terrestres), aunque permanecen oficinas aduaneras interiores de acuerdo con los requerimientos de control y facilitación. La libre movilidad de bienes plantea exigencias nuevas a las administración aduanera (control del tránsito) que debe coordinar con la administración tributaria para controlar el su uso y consumo de mercancías en cuanto tengan interés fiscal.

Libre movilidad de servicios	Libre movilidad de servicios
Se refiere al comercio de servicios, especialmente los relacionados al comercio de bienes.	Se suscribió el Tratado sobre Inversión y Comercio de Servicios el 24 de marzo de 2002, sobre servicios e inversión entre los países centroamericanos. Existen diversos instrumentos internacionales suscritos por los países con el mismo objeto, siendo el más reciente el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos, que regula temas como servicios, servicios financieros, inversión, comercio electrónico, telecomunicaciones.

Los servicios podrían ser objeto de interés fiscal para las administraciones tributarias, no así para las administraciones aduaneras salvo por razones excepcionales. Por ejemplo, casos de prestación de servicios de transporte aduanero de mercancías, serían de interés para las aduanas únicamente de forma subsidiaria, como controladoras de los regímenes de tránsito o importación temporal de vehículos y mercancías y el cumplimiento de formalidades aduaneras por parte de auxiliares de la función pública aduanera, prestadores de servicios para terceros. Otro caso es el de las mercancías relacionadas con el comercio electrónico, por ejemplo en el tema de valoración en aduanas de mercancías que contengan software o música.

Arancel Externo Común	Avances:
Para el adecuado funcionamiento de la Unión Aduanera es requisito que los aranceles que paguen las mercancías provenientes u originarias de otros países no miembros sean los mismos independientemente del país en que se van a consumir o utilizar. De lo contrario, esas mercancías podrían ingresar por el país que no tiene arancel o tiene el más bajo y circular libremente hacia los otros.	Se han logrado acuerdos para fijar los siguientes niveles arancelarios: 0% para bienes de capital y materias primas, 5 % para materias primas producidas en Centroamérica, 10 %para bienes intermedios producidos en Centroamérica, 15 % para bienes de consumo final.De lo anterior se exceptúan a los productos agropecuarios arancelizados en la Ronda Uruguay y algunos pocos bienes industriales. El Arancel Centroamericano tiene acuerdos de armonización de aproximadamente el 94% de las líneas arancelarias (Parte I), aproximadamente el 6 % de las líneas arancelarias no está armonizado (Parte II). Los rubros no armonizados son, entre otros, los productos agrícolas, medicamentos, algunos derivados de petróleo, abonos, algunos productos de madera y vehículos.También se excluyen las mercancías sujetas a reglas de acceso al mercado negociadas por los países centroamericanos en el marco de tratados de libre comercio con terceros países.

Alcanzar un arancel externo común no es tarea de las administraciones de aduanas o tributarias. Sin embargo, el arancel debe de estructurarse y administrarse de forma eficiente y transparente para no complicar la gestión de la administración aduanera y tributaria.

Adm. aduanera común	Avances:
En una Unión Aduanera la tendencia es a una única administración aduanera supra nacional.	Un Código Aduanero Uniforme Centroamericano y su Reglamento vigentes, (Resoluciones 85-2002 y 101-2002 de Comieco) y un reglamento que desarrolla normas de valoración aduanera del GATT, (Resolución No. 115-2004 de Comieco) Manual Único de Procedimientos Aduaneros. Proyecto de legislación sobre Contrabando y Defraudación Aduanera. Análisis del Reglamento sobre el Régimen de Tránsito Aduanero Internacional.

Adm. aduanera común	**Avances:**
	Operación de aduanas periféricas y el establecimiento de ventanillas integradas entre aduanas fronterizas.
Esta es la característica de la Unión Aduanera Centroamericana de mayor responsabilidad y exigencia para las administraciones aduaneras y tributarias.	
Mecanismo de recaudación, administración y distribución de los ingresos tributarios	**Avances:**
Los países colaboran entre sí para que los ingresos por concepto de aranceles se recauden adecuadamente y se distribuyan conforme hayan previamente acordado.	Propuesta de estructuras técnicas armonizadas de impuestos aplicables en las importaciones y transacciones intrarregionales. Propuesta técnica de mecanismo de recaudación y distribución de los ingresos. Propuesta técnica de "Convenio de Compatibilización de los Sistemas Tributarios de los Estados Contratantes de la Unión Aduanera". Proyecto de Convenio de Asistencia Mutua y Cooperación Técnica entre las Administraciones Tributarias y Aduaneras de Centroamérica.
Si bien es cierto el tema ha sido tratado a nivel técnico, las decisiones en cuanto a las reformas de las legislaciones tributarias y los reglamentos ejecutivos son resorte de instancias superiores. Las administraciones aduaneras y las tributarias se verán impactadas por las decisiones que se tomen. Mecanismos inadecuados dificultarán la gestión administrativa.	
Política comercial externa común	**Avances:**
Una Unión Aduanera presupone que los países acuerdan mantener una misma política comercial frente a terceros bloques comerciales o países.	Revisión del reglamento de origen de las mercancías y otros reglamentos. Conversaciones sobre la homologación de los compromisos diferentes contraídos por alguno o algunos de los países centroamericanos, en el marco de la Organización Mundial del Comercio o en los tratados bilaterales de libre comercio. Mecanismos de negociación conjunta en los procesos que actualmente se encuentran en las etapas de negociación y en las futuras negociaciones comerciales.
No es competencia de las administraciones aduaneras o tributarias pero evidentemente influyen en la forma en que estas deben organizarse para verificar el cumplimiento de las normas que regulan esas políticas.	
Normativa comercial uniforme	**Avances:**
Dado que las mercancías que ingresan por cualquier país circulan libremente en el territorio de la Unión Aduanera, las normas nacionales que regulan ese ingreso deben uniformarse.	Reconocimiento mutuo de los registros sanitarios de alimentos y bebidas originarias y procesadas, medicamentos y productos afines, vigente en cuatro países (excepto para Costa Rica). Reconocimiento mutuo de registros de importador y distribuidor de hidrocarburos. Avances en cuanto a la armonización de las normas técnicas para cilindros, válvulas y reguladores utilizados en el envasado de gas licuado de petróleo, así como en las normas de transporte y almacenamiento de hidrocarburos. Avance en la homologación de criterios y procedimientos de aplicación de las medidas sanitarias y fitosanitarias, así como en los mecanismos de cooperación institucional. Armonización de medidas de normalización, se han aprobado criterios y procedimientos en materia de medidas sanitarias y fitosanitarias así como formatos y se ha eximido de autorización de importación y certificado sanitario para el comercio de 469 productos y subproductos de origen vegetal. Aprobación de estándares de calidad para semillas, y en agroquímicos seis requisitos, procedimientos y protocolos para el comercio de insumos agropecuarios.
La política comercial no es competencia de las administraciones aduaneras o tributarias, aunque las aduanas son sus ejecutoras y puedan colaborar en alguna medida en cuanto de ellas dependa el diseño o implementación de instrumentos de ejecución de esa política como es el arancel de aduanas	

del DR-CAFTA, se crea un régimen paralelo multilateral para las mercancías que pueden ser consideradas de origen DR-CAFTA o centroamericano, a escogencia del importador.

Aunado a lo anterior, el proceso de modificación de la normativa aduanera regional revela una debilidad de los países y, particularmente de sus administraciones aduaneras que es importante superar si se pretende lograr la Unión Aduanera. Esta debilidad es la falta de capacidad para ponerse de acuerdo a nivel técnico y plasmar los resultados en normas vinculantes con el ritmo adecuado. Por ejemplo, el CAUCA I (1960) se desactualizó en los ochenta pero los servicios aduaneros tardaron demasiado en acordar un nuevo CAUCA II (1994). Cuando este segundo instrumento entró en vigencia rápidamente volvió a desactualizarse y fue sustituido por el CAUCA III actual, que tardó demasiado en ponerse en vigencia luego de haber sido redactado (1998 a 2003). Es evidente que la región debe reaccionar y actuar más rápidamente a los cambios. Este ejemplo está referido a la normativa aduanera, pero lo mismo puede aplicarse a otras áreas de trabajo.

La situación que se da con la normativa aduanera regional es similar en el tema de procedimientos aduaneros y gestión de riesgo. Los avances en estos dos aspectos todavía son insuficientes ya que no pasan de ser documentos con conceptos muy generales o bien de acuerdos que todavía hay que esperar para ver sus resultados, como son los referentes al intercambio de información para el control aduanero. El no lograr armonizar adecuadamente las normas, los procedimientos y los mecanismos de gestión administrativa, aunado a la deficiente cooperación entre aduanas está asociado a temas como el de la desviación de comercio[90]. Por ejemplo, diferencias en la normativa o interpretación administrativa sobre mercancías que ingresan temporalmente sin el pago de tributos, contribuiría en alguna medida a inducir al desplazamiento de empresas o procesos industriales hacia los países que ofrecen más facilidades si con ello se reducen costos de producción.

Un Arancel Externo Común en una Unión Aduanera es necesario para que los aranceles que paguen las mercancías provenientes u originarias de otros países no miembros sean los mismos independientemente del país en que se van a consumir o utilizar. De lo contrario, esas mercancías podrían ingresar por el país que no tiene arancel o tiene el más bajo y circular libremente hacia los otros. Debido a que en el proceso de negociación de la Ronda Uruguay, los países centroamericanos consolidaron niveles desiguales de los techos arancelarios y al otorgar concesiones específicas por debajo del techo en productos y niveles diferentes y al establecer equivalentes arancelarios a productos y niveles distintos y asumir compromisos de contingentes en volúmenes y niveles desiguales, esto "representa un obstáculo para que los países centroamericanos puedan adoptar, en el marco del proceso de integración económica, un arancel uniforme y más aún acordar posiciones conjuntas en negociaciones comerciales, tales como las que será necesario concertar como requisito *sine qua non*, en la unión aduanera[91]." Además, los países centroamericanos tienen diferentes programas de desgravación arancelaria y otras normas de acceso al mercado, como reglas de origen y contingentes, en sus tratados de libre comercio negociados con terceros países, incluido el negociado con Estados Unidos y República Dominicana. En este contexto, un sistema de control eficiente tendría que considerar el darle seguimiento al movimiento de las mercancías dentro de la Unión, a su consumo, uso o procesamiento, para efectos de determinar el adecuado pago de aranceles, el cumplimiento de contingentes u otras normas. Todo esto considerando las reglas del tratado suscrito que resulte aplicable. La posibilidad sería el mantener "reglas de origen" para el comercio interno centroamericano para tratar diferenciadamente las mercancías de la región y las externas, pero esto implicaría también el mantenimiento de controles fronterizos que serían contradictorios con la característica de libre movimiento regional de bienes y, además, la falta de experiencia en el control de las reglas de origen de las administraciones centroamericanas hace vislumbrar que no habría un control adecuado. La constitución de una Unión Aduanera perfecta pareciera imposible de lograr mientras no se vayan alcanzando en todos los países centroamericanos, paulatinamente, niveles de libre comercio (cero arancel) de acuerdo con los programas de desgravación arancelaria negociados con terceros, siendo presumiblemente el primer caso que pudiera lograr ese nivel el de México,

90 "Al haber una unión aduanera entre los países, todos los impuestos relacionados con el comercio (i.e. IVA) deben ser equiparados para evitar desviaciones comerciales" EL TLC CON EE.UU. Y LA NUEVA RONDA DE LA OMC: TEMAS SENSITIVOS PARA CENTROAMÉRICA Y RECOMENDACIONES PARA OPTIMIZAR LA NEGOCIACIÓN. Reny Mariane Bake y José Francisco Spross, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Francisco. Marroquín (UFM) Guatemala, 2003. Estudio realizado para el Programa "Centroamérica en la Economía Mundial del Siglo XXI". Apoyado por IDRC, Ford Foundation y ASIES, p. 138. Sobre el tema de los riesgos de la triangulación de comercio se puede consultar el siguiente documento: "El impacto del DR-CAFTA sobre la Integración Económica Centromericana", Instituto Superior de Economía y Administración de Empresas, El Salvador, octubre 2004, Angel, Amy; Hernández, Noel, investigadores (ASIES).

91 (RODAS MELGAR, Haroldo "El Estado Actual y las Perspectivas del Proceso de Integración Económica Centroamericana. Modelo de desarrollo territorial. 2004. www.sieca.org.gt/publico/nuevo/urgente

en razón de que el tratado suscrito con ese país es el más antiguo. La posibilidad de alcanzar un acuerdo centroamericano y renegociar con todos los socios comerciales lo firmado, incluyendo Estados Unidos, con el fin de alcanzar un arancel externo común en Centroamérica, es poco realista. Es preferible concentrar la atención en "congelar" la situación actual y evitar que se lleven a cabo nuevas negociaciones que agraven la situación y, al mismo tiempo, avanzar en la integración sobre la base de las oportunidades actuales, como son los avances en la tecnología que posibilitan la integración de procesos administrativos, el intercambio de información y la interacción con contribuyentes, importadores, exportadores e inversionistas en un marco de mayor transparencia y seguridad.

C. La armonización de la fiscalidad interna

El "Convenio de Compatibilización de los Sistemas Tributarios de los Estados Contratantes de la Unión Aduanera Centroamericana", en sus "Considerandos", afirma que la eliminación de las aduanas existentes entre los territorios de los Estados Contratantes demanda la adopción de un sistema de registro, control, liquidación y pago de los tributos asociados con las transacciones comerciales que se realicen dentro del territorio aduanero único, aplicando para tal efecto el principio de país de destino." Asimismo, destaca que la supresión de las aduanas requiere que las Administraciones Tributarias y Aduaneras emitan conjuntamente disposiciones que permitan la asistencia mutua y la cooperación técnica a efecto de fortalecer el combate contra el fraude, la evasión, la elusión tributaria, el contrabando y la defraudación aduanera, que ocasionan perjuicio a los intereses fiscales y al comercio en general, todo lo cual requiere compatibilizar gradualmente los sistemas tributarios de los Estados Contratantes. Se sigue considerando que la compatibilización gradual de los sistemas tributarios, así como el establecimiento de un mecanismo de registro, control, liquidación y cobro del Impuesto al Valor Agregado, Impuesto Sobre la Renta y de los Impuestos Específicos o Selectivos es indispensable introducir adecuaciones básicas a la legislación de los impuestos mencionados. En el último Considerando se precisa que tales adecuaciones básicas se relacionan con la sustitución de las figuras de exportaciones de bienes muebles y servicios a Centroamérica, por la de transferencias de bienes muebles y servicios en la unión aduanera y la de importaciones de bienes muebles y servicios de Centroamérica por la de adquisiciones de bienes muebles y servicios en la Unión Aduanera, así como su hecho generador y demás relaciones que se asocian con tales adecuaciones.

En materia de Impuesto al Valor Agregado, la reforma central de armonización es la introducción de un nuevo supuesto del hecho generador, en que se sustituyen los conceptos de importación y exportación por el de adquisición y transferencia de bienes muebles y servicios en la Unión Aduanera, siempre y cuando tales operaciones se realicen entre contribuyentes del IVA, esto es, no entre un contribuyente del IVA y un consumidor final. Así, se dan dos hechos generadores paralelos: al transferir se genera el IVA, siendo el sujeto pasivo el contribuyente que transfiere; al mismo tiempo, al adquirir el contribuyente en IVA se genera el impuesto y nace un deber de "autorepercusión", de modo que este debe declarar el impuesto por pagar ante la Administración del país de destino, obteniendo un crédito fiscal por el impuesto pagado. Esto se explica pues el mecanismo de cobro en Aduanas desaparece. El principio de tributación en "destino" se mantiene, de modo que quien ha transferido la mercancía o prestado el servicio tiene derecho a reintegro del crédito fiscal, siempre que el adquirente haya pagado en el país de destino el IVA correspondiente a esa operación, que podrá aplicárselo como crédito. Esta norma tiene sentido en la medida que quien transfiere, si bien sujeto, esté **exento del IVA** generado en la transacción, para tener un tratamiento similar al exportador[92]. Esta norma luce omisa en el Convenio, pero es necesaria para la lógica del sistema. Por su parte, tratándose de operaciones de transferencia de bienes muebles o prestaciones realizadas por contribuyentes del IVA de un Estado Contratante a sujetos no inscritos como contribuyentes del referido impuesto de otro Estado Contratante, serán operaciones afectas al IVA respectivo en calidad de operaciones de consumo final **en el país de origen de la operación**, y estarán afectos en el país de destino por la adquisición, conforme lo establezca la legislación interna para las importaciones. Aquí se introduce un principio mixto: tanto en el origen como en el destino. Para que tuviera sentido evitar esta "doble imposición" desde el país de destino –con una exención- sería necesaria la introducción de un mecanismo de transferencia de fondos de un país –el de origen- al otro –el de destino.

92 En el régimen transitorio del IVA en España, en que aun se respetaba el principio de destino, se introdujo dicha exención. Al respecto señalan **J. GARCÍA AÑOVEROS y otros,** Manual del Sistema Tributario Español, 4ª. Edición, Civitas, Madrid, 1996, p. 413: "La creación del nuevo hecho imponible "adquisiciones intracomunitarias de bienes" con la finalidad de hacer efectivo durante el período transitorio el principio de tributación en destino, ha obligado, asimismo, al establecimiento de la exención de las entregas intracomunitarias de dichos bienes, produciéndose así respecto de tales operaciones efectos similares a los analizados en el epígrafe anterior en relación con las exportaciones."

Por su parte, la alternativa de exonerar en origen tiene la dificultad de que el control en destino se dificulta ahí donde estamos ante un consumidor final, que ni es contribuyente inscrito ni tiene una presencia estable que facilite el control tributario.

Evidentemente, lo que se opera con la Unión Aduanera es una extensión del principio de autoliquidación, con el reto para el control tributario que conlleva. Sin un extensivo intercambio de información entre Administraciones, el fraude tributario podría volverse difícil de controlar.

En materia de Impuesto sobre la Renta, la única norma de armonización es la de que el valor incurrido por la adquisición de bienes muebles o servicios constituirá costo o gasto deducible de la renta gravable, para efectos del Impuesto sobre la Renta de conformidad con lo regulado por la legislación de cada Estado Contratante, cuando el adquirente haya pagado el IVA por la adquisición de los mismos o que dichos muebles o servicios sean exentos o no sujetos al IVA, de conformidad con la legislación de cada Estado contratante. Se trata de una norma antielusiva, que introduce, como sanción impropia en el Impuesto Sobre la Renta, la no deducibilidad si no se cumple con el deber de autorepercusión del IVA e ingreso en la Hacienda Pública.

Respecto de impuestos específicos o selectivos, la principal innovación es la sustitución de los respectivos hechos generadores exportación o importación por transferencia o adquisición en la Unión Aduanera, según el caso.

El Convenio cierra buscando armonizar ciertas normas relativas a atribuciones de las Administraciones Tributarias, enfatizando en el intercambio de información, coordinación de grupos de combate al fraude, evasión y contrabando a nivel nacional y regional, etc., así como una remisión al sistema sancionador de cada país, adaptándolo a las nuevas figuras impositivas.

No queda duda de que el tránsito por esta vía de la armonización interna mínima constituye un paso esencial en el proceso de Unión Aduanera, siendo una debilidad la falta de traducción de las directivas contenidas en el Convenio en la legislación de los países centroamericanos.

III.

RECOMENDACIONES

A. RECOMENDACIONES RELATIVAS A LA EFICIENCIA DE LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS

1. Recomendaciones referentes al proceso de planeación y adopción de un sistema de indicadores

La primera recomendación sobre el proceso de planeación y adopción de un sistema de indicadores que reflejen el desempeño de las administraciones tributarias centroamericanas es de revisar y consolidar el ciclo de la gestión integrada, del que el sistema de indicadores debe formar parte. En este sentido, según el grado de desarrollo de cada Administración, conviene repasar el análisis estratégico, la definición y acuerdo entre gerentes y funcionarios de la misión, visión y valores institucionales, la identificación de los factores críticos de éxito, de los objetivos estratégicos y de los procesos-clave de la organización. En este trabajo hemos ofrecido un panorama sobre la misión y visión típicas de cualquier administración tributaria moderna, de los factores críticos de éxito y de los procesos-clave de cualquier organización, los cuales pueden ser un marco de referencia para esta tarea de ajuste. Solo a partir de aquí el sistema de indicadores puede estar bien cimentado, si realmente se quiere que constituya una herramienta gerencial que permita la evaluación de desempeño de la organización y del alcance de las metas institucionales.

Se recomienda también que la oficina o dependencia encargada de la elaboración técnica de los indicadores, así como de centralizar la información y producir los reportes correspondientes debe ser del más alto nivel directivo y constituir algo así como el brazo técnico del jerarca de la institución, de modo que se supere el problema típico en las administraciones centroamericanas de que los planes de objetivos y los indicadores no se convierten en una herramienta utilizada y seguida en el día a día de la gestión tributaria, pues la dependencia encargada es una más, con poca autoridad para implantar una cultura institucional de medición sistemática del desempeño.

Igualmente recomendamos que el sistema de indicadores se formalice en algún instrumento jurídico que sea publicable, de modo que tenga efectos tanto al interno de la organización como hacia fuera, para que se convierta en un instrumento básico de la rendición de cuentas. Así, debe normarse el procedimiento de seguimiento, evaluación y comunicación a las instancias estatales correspondientes, no solo a nivel del poder Ejecutivo, sino del Legislativo y de los entes que ejercen el control externo de la institución. También el sistema de indicadores debe estar disponible en la página web de las administraciones, debiendo ser un instrumento dinámico que vaya reflejando los resultados obtenidos de cara al público.

Dentro del sistema general de indicadores adoptado o por adoptar, se recomienda un programa de implementación dependiendo del desarrollo informático necesario para que los datos estén disponibles en el sistema informático, de modo que la obtención no se convierta en un proceso desgastante y frustrante. El ejemplo de Costa Rica puede ser sintomático, al adoptarse en 2003 un sistema de indicadores respecto del cual está disponible la información solo parcialmente.

Debe fijarse claramente un año base de medición del sistema de indicadores moderno que se adopte o se haya adoptado, con el fin de poder establecer comparaciones de la evolución en el tiempo de cada indicador. Este año base puede ser flexible, en el sentido de que, conforme se vayan incorporando indicadores, según el programa de implementación mencionado en la recomendación anterior, se fije un año base específico para dicho indicador.

Es de recomendar asimismo el nombramiento de un grupo de trabajo centroamericano que revise los sistemas concretos de indicadores adoptados ya o por adoptar por los distintos países centroamericanos,

con el fin de depurar cuál debe ser el sistema base para medir uniformemente los avances hacia administraciones tributarias modernas y eficientes. El sistema propuesto en este trabajo, junto con el del CIAT, el que ha adoptado Costa Rica, pueden ser buenos puntos de referencia. Esto debería ir acompañado por un acuerdo entre las administraciones de los países para uniformar los modelos.

2. Recomendaciones a los países

2.1. Guatemala

La SAT debe mantenerse constante en sus esfuerzos por alinear el desarrollo de actividades esenciales para la organización que aun no se realizan, pero que están proyectadas, como es el caso del establecimiento de tiempos máximos de espera en Oficinas y Agencias Tributarias, o las encuestas para medir la calidad del servicio por vía telefónica. Asimismo, debe esforzarse en medir actividades esenciales que se realizan pero que aun no se calculan con regularidad, como es el caso del número de nuevos contribuyentes incorporados al registro como resultado de actuaciones administrativas, del número de contribuyentes o declarantes que declaran como resultado de actuaciones administrativas. Especial atención merece la continuidad de una actividad esencial recién iniciada, como es el de los procedimientos masivos de cruce de información para el control de la inexactitud, así como proceder a su medición sistemática.

Resulta recomendable la revisión de las metas de auditorías realizadas, pues su constante superación podría estar evidenciando una fijación laxa. Se recomienda también que la SAT incursione en la fijación de metas de regularización de las auditorías realizadas, dada la importancia de este resultado tanto en recaudación, en ahorro de tiempo y recursos administrativos y en un control de calidad de las actuaciones fiscalizadoras mismas. La calidad de la selección también debe ser sujeta de mejoras importantes.

Recomendamos asimismo introducir la medición del indicador sobre expedientes sancionadores incoados.

En materia recaudatoria, Guatemala debe introducir reformas en su sistema tributario orientadas al aumento de la carga tributaria y a darle mayor protagonismo al Impuesto Sobre la Renta y otros impuestos directos. Se recomienda prestar especial atención al mejoramiento de la recaudación lograda por procedimiento amigable y a la reducción de la cartera de deuda antigua.

Se recomienda poner atención a la evolución del costo de la administración, en especial en vista de su importante crecimiento en 2003 respecto de 2002.

En materia de recursos humanos, se recomienda incrementar decisivamente el porcentaje de inversión en capacitación.

En cuanto a los indicadores cualitativos, se recomienda la adopción de medidas para mejorar la efectividad práctica del principio de independencia del poder político si bien, paradójicamente, esto depende en buena medida del propio poder político y su capacidad real de autolimitarse a través de los correspondientes pesos y contrapesos. También debe recomendarse la adopción de medidas para mejorar la efectividad práctica del principio de especialización funcional, del principio de desconcentración operativa con centralización normativa y del de imparcialidad administrativa. Importante también avanzar en la superación de los problemas de efectividad práctica de la financiación legalmente prevista.

2.2. El Salvador

La Dirección General de Impuestos Internos debe centrar sus esfuerzos en llevar adelante un control de ejecución de las actividades que permita hacer correctivos en el proceso, sin esperar a medir resultados al final respecto de los que ya nada se puede hacer. Esto puede contribuir a evitar variaciones desproporcionadas de algunos indicadores (por ejemplo, personas atendidas en los plazos establecidos).

Se recomienda poner especial atención al procesamiento de declaraciones, pues los indicadores mostrados resultan muy bajos, evidencia de desatención o falta de conciencia de la importancia de esta actividad fundamental.

En el campo del servicio al contribuyente, debe recomendarse también la adopción de medidas para mejorar el proceso de devolución a los sectores exportadores.

En materia de control tributario, se recomienda reforzar la actividad de incorporación de nuevos contribuyentes al registro de contribuyentes por actuaciones administrativas, visto el descenso operado para 2004 en relación con 2003. También resulta muy importante avanzar en la medición de las actuaciones de control masivo de los inexactos, en especial en lo relativo al rendimiento medio de estas actuaciones, así como en su nivel de aceptación por los contribuyentes. Esto es básico para evaluar el desempeño de esta importantísima actividad. Debe trabajarse fuertemente en la adopción de medidas para mejorar el grado de ejecución de las auditorías, así como de la cuota media producida por auditoría y la calidad de selección de los contribuyentes.

En materia recaudatoria, la carga tributaria y la equidad del sistema también requieren la adopción de medidas que recomendamos fuertemente. Se recomienda también adoptar medidas para la correcta medición de la recaudación lograda por procedimiento amigable y para mejorar los resultados de la cobranza coactiva.

Se recomienda la revisión de los datos relativos a capacitación, a fin de corroborar si son correctos, dado su nivel sorprendentemente alto. Asimismo, se recomienda adoptar medidas para mejorar el indicador de puestos gerenciales designados por concurso que valore el conocimiento específico.

En cuanto a los indicadores cualitativos las recomendaciones son las siguientes:

- Adoptar medidas para un mejor y más seguro financiamiento de la organización.
- Revisar de nuevo las valoraciones sobre los demás indicadores, para asegurar que el puntaje del 100% efectivamente corresponde.

2.3. Nicaragua

La recomendación central para la Administración nicaragüense consiste en que debe continuarse y acelerarse el proceso para el diseño e implementación de un sistema de indicadores adecuado, apenas proyectado, y que se evidencia en la escasa información aportada en relación con indicadores asociados a actividades fundamentales de la gestión tributaria moderna.

Recomendaciones concretas serían las siguientes:

- Mejorar la medición de los indicadores relativos al procesamiento de declaraciones.
- Implementar programas informáticos de ayuda en el llenado de declaraciones y en la implementación de la declaración electrónica y diseñar e implementar el indicador para medir el desempeño.
- Implementar el uso de la red bancaria para la presentación y pago de impuestos y diseñar e implementar el indicador para medir el desempeño.
- Fijar metas de tiempos máximos de espera en las administraciones y diseñar e implementar encuestas relativas a la calidad del servicio vía telefónica. Asimismo, diseñar e implementar los indicadores correspondientes.
- Desarrollar programas de control de ocultos de base informática y diseñar e implementar el indicador correspondiente.
- Desarrollar programas de control de omisos de base informática y diseñar e implementar el indicador correspondiente.
- Consolidar y afinar los procesos extensivos de control de ocultos y diseñar e implementar los indicadores correspondientes. También se recomienda adoptar medidas para mejorar la obtención de metas programadas.
- Mejorar la calidad de las fiscalizaciones, de modo que el porcentaje de estas que resisten los procesos de impugnación aumente sustancialmente.
- Fijar metas de regularización y diseñar e implementar los indicadores correspondientes.
- Mejorar la calidad de los datos relativos a las auditorías programadas versus las efectivamente completadas.
- Estudiar las razones reales de los altos niveles de regularización registrada, a fin de erradicar aquellas que se relacionen con ignorancia o intimidación de los contribuyentes.
- Diseñar e implementar indicadores sobre la calidad de la selección para auditoría.
- Diseñar e implementar indicadores sobre los expedientes sancionadores incoados.
- Profundizar la importancia de la imposición sobre la renta en el sistema tributario.
- Diseñar e implementar los demás indicadores de recaudación propuestos, lo que presupone la revisión sobre la realización de las actividades esenciales por medir.
- Diseñar e implementar los indicadores relativos a recursos humanos.

En materia de indicadores cualitativos se recomienda lo siguiente:

- Adoptar las medidas necesarias para garantizar la efectividad práctica del principio de independencia del poder político.
- Terminar de implementar el esquema organizativo que garantice que se agreguen las funciones de similar naturaleza y se evite que varios órganos o unidades se solapen o interfieran en el cumplimiento de actividades análogas. Asimismo, adoptar las medidas para dotar de personal especializado esta estructura.
- Avanzar en la solución de los problemas prácticos de la estructura y organización que impiden una adecuada desconcentración operativa con centralización normativa.
- Adoptar las medidas necesarias para garantizar el principio de responsabilidad.
- Adoptar las medidas necesarias para garantizar la efectividad práctica del principio de imparcialidad administrativa.
- Ajustar el modelo organizativo en sus aspectos normativos y avanzar hacia la superación de la radical falta de efectividad práctica reportada.

2.4. Costa Rica

La principal recomendación a la Administración costarricense es que debe hacer un esfuerzo por cerrar el desarrollo del sistema informático y reforzar su dotación de recursos humanos y materiales. También

debe concentrarse, al más alto nivel jerárquico, en implantar una estricta cultura de medición de los indicadores.

Como recomendaciones más concretas:

- Insistir en los esfuerzos por mejorar la calidad de procesamiento de la información.
- Medir efectivamente los datos de uso de programas de ayuda.
- Implementar reformas normativas para establecer plazos de devolución de oficio de pagos debidos e implementar la medición del indicador correspondiente.
- Adoptar medidas para extender el uso de la declaración electrónica.
- Mejorar la cobertura de los programas de control masivo, en especial mediante la dotación de recursos suficientes para cada programa a modo de hacerlos cada vez más permanentes y operativos durante la mayor parte del año. También debe mejorarse la medición de indicadores y revisar las fuentes y calidad de la información.
- Continuar con los esfuerzos de modernización de la fiscalización selectiva, buscando dotarla de mayores recursos, en especial humanos.
- Reformar el sistema tributario para adecuar la carga tributaria al nivel de gasto público que se quiera mantener y para revertir la regresividad nominal del sistema.
- Medir el indicador de tasa de cumplimiento voluntario.
- Adoptar medidas para mejorar la cobranza amistosa y coactiva.
- Incrementar decisivamente el presupuesto de capacitación.

En materia de indicadores cualitativos, se recomienda lo siguiente:

- Para resolver los problemas de efectividad práctica del principio de especialización funcional, separar a los funcionarios que realizan funciones de gestión y recaudación a nivel de las administraciones tributarias operativas.
- Introducir mecanismos formales para asegurar el control que los servicios centrales hacen de la uniformidad interpretativa en todas las administraciones operativas, en aras de resolver los problemas de eficacia práctica del principio de desconcentración operativa con centralización normativa.
- Adoptar medidas para equilibrar la aplicación e interpretación del ordenamiento tributario en aras del principio de imparcialidad administrativa, luchando contra la mentalidad del funcionario de que su tarea es esencialmente hacer todo lo necesario para darle siempre la razón a la Administración en su afán recaudatorio, en perjuicio del derecho del contribuyente a una tributación apegada a una correcta interpretación de las normas.
- Realizar las reformas necesarias para que el ingreso de los funcionarios y el nombramiento de gerentes se haga con base en conocimiento específico de la materia tributaria, para que haya conexión clara entre las remuneraciones y la calidad de los funcionarios, incluyendo un régimen de incentivos, y para que la financiación de la Administración tenga fuentes de mayor certeza y suficiencia. También para que la jerarquía de la Administración tenga autoridad sobre las unidades recursos humanos y contratación administrativa. En fin, el modelo organizativo debe ser profundamente revisado.

B. RECOMENDACIONES RELATIVAS A LA UNIÓN ADUANERA

1. Recomendaciones referentes al proceso de Unión Aduanera

La principal recomendación sobre el proceso que se está llevando a cabo en Centroamérica es la de elaborar la suficiente documentación pública que explicite la estrategia, con sus objetivos, programación de actividades y tareas conforme se vayan realizando. Es recomendable que esto se haga a todo nivel, desde el más alto de decisión hasta el más técnico. Esto con dos propósitos. El primero, hacer transparente el proceso de forma tal que cualquier interesado pueda, sin gran dificultad, tener claridad sobre lo que se pretende y de las tareas que se van realizando periódicamente. El segundo, servir de guía para el diseño y la programación de las tareas nacionales por parte de cada país, permitiendo que los interesados públicos y privados tenga en cuenta ese proceso para prever los efectos y posibilitar la toma oportuna de decisiones. Las acciones nacionales no pueden continuar aisladas de las acciones y los objetivos regionales ya que se corre el riesgo, entre otros, de que entre más recursos humanos y materiales se inviertan respondiendo únicamente a iniciativas nacionales más se crean obstáculos para la armonización regional y los objetivos de la Unión Aduanera.

2. Recomendaciones respecto de reformas normativas

Los procesos de Unión Aduanera y de implementación del DR-CAFTA presionan por una revisión de la normativa aduanera centroamericana por varias razones. En primer lugar porque es necesario alcanzar

mayores grados de armonización con miras a eliminar la mayoría de las disposiciones contenidas en las legislaciones aduaneras nacionales para ser sustituidas por normativa regional, por lo menos en aspectos que tienen un impacto importante para la operatividad de las transacciones comerciales. En segundo lugar, aunque las disposiciones del DR-CAFTA pueden subsistir al lado de un marco normativo paralelo, ya sea nacional o regional, es claro qué gestión administrativa, en general, y aduanera, en particular, se dificulta cuando existen diversas reglas aduaneras aplicables según el origen o la procedencia de las mercancías.

Además, desde el punto de vista del usuario e inversionistas extranjeros, un ambiente normativo fraccionado en Centroamérica evidentemente dificulta los negocios.

Los países pueden plantearse que las normas del DR-CAFTA sean el referente para la modificación de la normativa aduanera regional. Con la entrada en vigencia del DR-CAFTA muchas de sus disciplinas en materia aduanera, en lugar de ser excepcionales, serán la regla por el alto porcentaje de las mercancías que previsiblemente estarán reguladas por las reglas de ese tratado.

Las reformas normativas regionales deben considerar, además de una mayor profundización de la integración, la simplificación de los procedimientos incluyendo los regímenes aduaneros, prioritariamente los de zonas francas y perfeccionamiento activo. La normativa aduanera regional debe mantener y mejorar las disposiciones sobre la transmisión electrónica de datos como regla general en las declaraciones aduaneras, el uso de los medios de seguridad como las firmas digitales y los certificados digitales, las obligaciones respecto a la conservación y conversión de información al formato digital.

3. Recomendación respecto de la armonización entre la normativa aduanera y la tributaria

Disposiciones relativas a instituciones jurídicas tributarias como la prescripción del adeudo tributario y su ejecución, las facultades de fiscalización tributaria de las oficinas administrativas, los plazos para la fiscalización de declaraciones, conceptos como el de sujetos activos y pasivos, la autodeterminación como regla general de las obligaciones aduaneras, los ajustes a las obligaciones fiscales o determinaciones de oficio, están contenidas en el Código Aduanero Uniforme Centroamericano, su Reglamento y las leyes o códigos fiscales nacionales. En consecuencia, instituciones comunes a ambos fenómenos son regulados en forma diversa pese a su identidad jurídica.

La armonización de ambas normativas (la aduanera y la tributaria) no es únicamente un aspecto cosmetológico, tiene importantes implicaciones para los contribuyentes y la gestión administrativa, tales como la adecuada declaración y la gestión y fiscalización administrativa de tributos como el de ventas o al valor agregado en donde es perjudicial el que pueda aplicarse un régimen distinto dependiendo de si se generó en aduanas o por ventas internas.

4. Recomendaciones relativas a la coordinación entre la organización y la gestión aduanera y tributaria

Las semejanzas y diferencias entre las funciones de las administraciones tributarias y las aduaneras y de los métodos que se aplican por cada una de ellas, se concluye que independientemente de la forma organizativa que decidan seguir los países centroamericanos, es claro que existen funciones de control tributario que pueden ser llevadas a cabo con un grado más alto de eficiencia si existe una mejor coordinación entre los funcionarios encargados de la gestión y fiscalización de los impuestos internos y aranceles aduaneros. Ya sea en un esquema organizativo totalmente integrado al estilo de las superintendencias de administración tributaria o bien en uno separado, lo cierto es que la fiscalización de las declaraciones aduaneras se efectúan como práctica recomendada a nivel internacional, de forma más eficiente en un control postdespacho aduanero de las mercancías y no durante ese despacho. En consecuencia, la metodología y los procedimientos de fiscalización no deben ser diferentes si los realiza un funcionario aduanero o un funcionario de la fiscalización tributaria interna.

Sí existen otros controles que realizan o deben realizar las aduanas, para las cuales la organización o metodología aplicada en las administraciones tributarias son extrañas. Estos controles tienen que ver con todo aquello que implique la inspección física de vehículos y mercancías y la verificación de la aplicación de los controles no fiscales que tienen que ver con temas tales como la seguridad pública, los controles fitozoosanitarios, los de protección de los consumidores y del medio ambiente.

5. Recomendaciones respecto a la Administración Aduanera regional en la Unión Aduanera

Dentro de la definición de las características de la Unión Aduanera Centroamericana se ha venido destacando el concepto de una administración aduanera

única para toda la región centroamericana. Este aspecto es de gran importancia por el impacto que tendría una definición en esta dirección. Es indudable que en una Unión Aduanera es imprescindible una alta armonización de normas, procedimientos y prácticas de gestión que exige una cooperación extraordinaria entre las administraciones aduaneras, entre otras oficinas públicas de los países miembros de la unión. El gran tema es si ese se logrará con las oficinas nacionales actuales o si será necesario crear una entidad aduanera supranacional y, en este último caso, se plantean una serie de interrogantes como su composición y financiamiento[93].

Sobre este punto, se ha cuestionado si las reglas de la Organización Mundial de Comercio requieren que en cualquier esquema regional de Unión Aduanera exista una organización aduanera centralizada única para todos los países que conforman esa unión. Esto ha sido el objeto, recientemente en septiembre de 2004, de la solicitud de consultas por parte de Estados Unidos respecto de la Unión Europea, en donde se conservan autoridades aduaneras en cada uno de los países. La Unión Europea ha sostenido que es un asunto de decisión organizativa que corresponde tomar a cada miembro de la Organización Mundial del Comercio (OMC)

De llegarse a corto plazo a implementar la Unión Aduanera en Centroamérica, estamos más cerca de mantener un esquema como el europeo, en donde se conservan administraciones nacionales. En este último esquema se exige que la coordinación entre las oficinas públicas de los países alcance un alto grado, con el fin de "interactuar y llevar a cabo sus funciones como si fuera una administración y alcanzar resultados equivalentes en cualquier punto del territorio aduanero."

Pese a que a corto y mediano plazo no se cuente con una administración aduanera regional es factible realizar pasos importantes sobre este tema. No solo es importante integrar verdaderamente la normativa aduanera sino que además buscar esquemas que permitan una interpretación única a nivel regional en la mayor medida posible en temas tales como valoración aduanera, reglas de origen, procedimientos aduaneros, clasificación arancelaria y regímenes aduaneros. Esto se puede lograr si se acepta como práctica ordinaria la emisión de directrices interpretativas por parte de órganos regionales con carácter vinculante para las administraciones nacionales.

6. Recomendaciones sobre la aplicación de la tecnología de la información

En la región centroamericana se presenta un fenómeno similar al de la Unión Europea. Los países han realizado esfuerzos nacionales para introducir la tecnología de la información en los procesos aduaneros, persiguiendo la eliminación de la cultura basada en el papel con sus problemas asociados. Estos esfuerzos nacionales han seguido normas y estrategias propias que dificultan la intercomunicación de sus sistemas informáticos y por lo tanto impiden en muchos casos aumentar la capacidad regional de control y facilitación de las operaciones comerciales y del tránsito.

Los proyectos y las acciones nacionales en materia de tecnología de la información, como las otras áreas, deben prever la interconexión de las aduanas centroamericanas y, deseablemente, lograr acuerdos regionales sobre los estándares que deben seguirse con el objetivo de facilitar los trabajos regionales en la materia. La recomendación es lograr niveles más altos de aplicación de la tecnología de la información en los procesos aduaneros permitiendo la eliminación hasta donde sea posible de los documentos en papel, las declaraciones aduaneras y la comunicación entre los sujetos participantes debe efectuarse a través del sistema de información, la centralización de los sistemas y el cruce de información entre autoridades públicas, la interconexión con los sistemas de las empresas y los prestadores de servicios de logística como agentes de aduanas, transportistas internacionales y nacionales, depositarios aduaneros, entre otros.

Una adecuada coordinación en materia de tecnología de la información aplicada en las administraciones fiscales y aduaneras en Centroamérica tiene los siguientes beneficios.

- Facilita la simplificación y armonización de procesos, normas y prácticas.
- Disminuye los costos para los operadores privados.
- Facilita la intercomunicación de los servicios aduaneros nacionales para ejercer un mejor control aduanero.
- Facilita el negociar conjuntamente el acceso a servicios de terceros a precios más bajos al ofrecer un mercado ampliado.
- Presenta una imagen de región integrada hacia el resto del mundo y por ende la atracción de inversión extranjera.
- Facilita las tareas de implementación regional del DR-CAFTA.
- Facilita la coordinación de la ayuda y cooperación internacional.

El esfuerzo centroamericano más reciente en el tema de la tecnología de la información aplicada en

93 Algunos se inclinan por recomendar en una Unión Aduanera una organización supranacional, como: Organización y Gestión Aduanera en el marco de la Integración Carrera Palomba, Renato, www.cefir.uy, (28 de febrero de 2005).

Aduanas es el Proyecto costarricense denominado Tecnología de la Información para el Control Aduanero (TICA), cuyo objetivo es alcanzar una verdadera Aduana Virtual basada en la implementación de un sistema informático centralizado, la transmisión electrónica de todas las declaraciones aduaneras, la intercomunicación de actos administrativos y gestiones en formatos XML y Web Services.

Con una adecuada y coordinada aplicación de la tecnología de la información se podrían idear formas novedosas para lograr los objetivos de la Unión Aduanera antes de su perfección. Por ejemplo, la declaración única aduanera centroamericana transmitida electrónicamente, con el mismo formato en toda Centroamérica y que cumpla diversos propósitos en cada país, como el de amparar el tránsito de mercancías bajo el régimen de tránsito aduanero, la declaración a un régimen definitivo y a su vez el de hacer las veces de factura comercial o comprobante de la transacción comercial para efectos tributarios. Cualquier pago asociado a los trámites aduaneros debería poderse efectuar también mediante sistemas electrónicos, independientemente de donde se encuentren los interesados. En principio esto sería posible sobre la base de las facultades que confiere el CAUCA y RECAUCA, sin violentar la legislación nacional de cada país. De esa forma se podría interactuar con las aduanas centroamericanas como si existiera un único sistema informático regional y una misma normativa.

7. Recomendaciones sobre compatibilización de normas tributarias internas para efectos de la Unión Aduanera Centroamericana

La línea de recomendación básica es el avance en la implementación del Convenio de Compatibilización de los Sistemas Tributarios de los Estados Contratantes de la Unión Aduanera Centroamericana. Este instrumento tiene la virtud de introducir las normas básicas mínimas en materia de los principales impuestos del sistema tributario, referidas en especial al Impuesto al Valor Agregado, que es el que sufre la mayor transformación conceptual: se introducen nuevas modalidades de hecho generador y de sujetos pasivos, sustituyendo los conceptos de importación y exportación tradicionales por los de adquisición y transferencia en la Unión Aduanera Centroamericana. Consideramos que el Convenio debe ser ajustado para introducir la exención en la transferencia realizada entre contribuyentes de uno y otro Estado contratante, aspecto omiso en la lógica del sistema.

ANEXOS

ANEXO 1
INDICADORES BÁSICOS PARA EVALUAR LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS DE GUATEMALA, EL SALVADOR, NICARAGUA Y COSTA RICA EN PROYECTO ASIES-UNIVERSIDAD PARA LA COORPERACIÓN INTERNACIONAL

NOTA INTRODUCTORIA:

A continuación se exponen los indicadores que consideramos básicos para evaluar el desempeño de las Administraciones Tributarias en el contexto del proyecto ASIES-UNIVERSIDAD PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL.

El objetivo general de la investigación consiste en identificar las debilidades de las agencias de Administración Tributaria y de las aduanas de Centroamérica. Los objetivos específicos son los siguientes:

- Proponer y aplicar (para la última década o quinquenio) un sistema de indicadores cuantitativos y cualitativos para determinar el grado de eficiencia de las agencias de Administración Tributaria y de las aduanas de Centroamérica.
- Identificar y analizar las principales debilidades de las agencias de Administración Tributaria y de las aduanas para efectos de la implementación de la unión aduanera en Centroamérica.
- Sugerir reformas que permitan mejorar la eficiencia de las agencias de Administración Tributaria y de las aduanas de Centroamérica.

El presente documento constituye un instrumento para el desarrollo del primer objetivo específico indicado. Para tal efecto, hemos sistematizado un conjunto de indicadores, basándonos, en primer lugar, en el reciente documento preparado por el grupo de trabajo sobre indicadores de gestión del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, presentado en la Conferencia Técnica de París, Francia, en octubre de 2002. En segundo lugar, hemos hecho alguna selección de dichos indicadores, visto las restricciones temporales del presente proyecto. En tercer lugar, hemos hecho algún aporte en la sistematización y en la introducción de otros indicadores que nos parecen especialmente relevantes.

El documento se divide en dos: indicadores generales, dirigidos especialmente a la Administración Tributaria Interna; indicadores específicos de la Administración Aduanera.

De esta manera, se requiere de las Administraciones Tributarias seleccionadas, Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica, la provisión de la información relativa al conjunto de indicadores que hemos seleccionado.

Para este proceso resultan esenciales las siguientes indicaciones:

- Los datos de los indicadores de la primera parte se refieren a la Administración Tributaria interna, salvo que se especifique en el indicador correspondiente que incluye la Administración Aduanera.
- El período de estudio es el que va de 1993 a 2003. Por lo tanto, la información que se pide se entiende que se refiere a cada año objeto de estudio. Por consiguiente, debe incluirse la información respecto de cada año en que se tenga información disponible.
- Ahora, como es comprensible que parte de las debilidades históricas de nuestras administraciones es precisamente el no haber funcionado en la perspectiva de medir ciertos indicadores de desempeño, parte del problema probablemente sea la ausencia de información disponible para algunos de los indicadores. Esto, de por sí, constituye un aporte para el diagnóstico buscado. En consecuencia, la primera cuestión por analizar respecto de cada indicador es si cuentan o han contado históricamente con información disponible en los sistemas informatizados ya existentes. Por lo tanto, la información que se pide se hace **con la advertencia de que si no se cuenta con datos disponibles en los sistemas informatizados se haga constar esa situación y, por tanto, se libere de conseguir la información.**

Como anexo, acompañamos un conjunto de indicadores cualitativos relativos a la estructura

adecuada de una Administración Tributaria. En relación con estos **se pide que se responda luego de contestar a los indicadores principales.**

Adicionalmente se pide respuesta a las siguientes preguntas:

a. ¿Cuenta la organización con un plan estratégico, esto es, un plan a más de un año plazo? ¿Desde cuándo?
b. ¿Cuenta la organización con un plan operativo anual? ¿Desde cuándo?

Se solicita una copia tanto del plan estratégico como de los planes operativos anuales de los últimos 5 años.

I. INDICADORES BÁSICOS COMUNES PARA UNA ADECUADA GESTIÓN TRIBUTARIA:

Procesamiento de las declaraciones (Impuesto sobre la renta e IVA)

1. Indicador propuesto:
Plazo de procesamiento de las declaraciones

- **Fórmula de cálculo:** Número de declaraciones procesadas dentro de un plazo de 30 días calendarios/número total de declaraciones presentadas x 100.
- **Amplitud:** Impuesto Sobre la Renta e IVA.
- **Objetivo del indicador:** Este indicador está destinado a medir la rapidez del procesamiento de las declaraciones tanto en materia de Impuesto Sobre la Renta como en materia de IVA. Los indicadores sobre plazo de procesamiento y su calidad se relacionan con la medición de tareas que constituyen el basamento sobre el que descansa -en gran medida- la calidad de los servicios de información y asistencia al contribuyente (así como los de control tributario). Como ejemplo de lo expuesto, considérese que el procesamiento en plazos razonables, así como su calidad, son condiciones indispensables para efectuar devoluciones en plazos reducidos, que constituyen uno de los servicios cuya demora podría, en supuesto de tardanza excesiva, "deslegitimar" la acción administrativa; de ahí deriva, también, nuestra selección del indicador sobre plazos de devolución. En esa línea, el procesamiento correcto y oportuno es también condición necesaria para la atención pronta de las consultas y otros servicios que demandan los contribuyentes que se personan en las oficinas administrativas.

  El grupo de trabajo de indicadores del CIAT consideró que un período de 30 días parecía razonable para procesar las declaraciones.
- **Información requerida:** Se trata de todas las declaraciones de impuestos sobre la renta o, según el caso, de IVA procesadas por el servicio durante un período de 30 días, que este procesamiento haya permitido la explotación de las declaraciones o no (cf. la calidad de presentación de las declaraciones), y aunque una parte de estas declaraciones haya sido validada por error (cf. a continuación "Calidad del procesamiento")

2. Indicador propuesto:
Calidad del procesamiento

- **Fórmula de cálculo:** Número de declaraciones procesadas erróneamente / número total de declaraciones procesadas x 100.
- **Objetivo del indicador:** Está destinado a medir la calidad del procesamiento por la administración y a asegurarse de que las medidas de control formal definidas por la administración son respetadas por sus agentes.
- **Información requerida:** Las declaraciones procesadas por error son aquellas que no deberían haber sido tratadas por el servicio y quienes, por este motivo, no pueden ser integradas en la base de datos de la administración.

II. SERVICIO AL CONTRIBUYENTE

1. Asistencia al contribuyente

1.1. Indicador propuesto:
Cantidad de funcionarios en relación con el número de contribuyentes

- **Fórmula de cálculo:**
  - **a)** Número de contribuyentes, excluyendo a los clasificados como grandes contribuyentes[94],/ número de funcionarios de la Administración Tributaria dedicados a funciones no exclusivamente de control tributario y no dedicados a la atención exclusiva de los grandes contribuyentes.
  - **b)** Número de contribuyentes clasificados como grandes contribuyentes/número de funcionarios de la Administración Tributaria dedicados a funciones no exclusivamente de control tributario y dedicados a la atención exclusiva de los contribuyentes clasificados como grandes contribuyentes.

94 Siempre que exista un departamento administrativo dedicado a la atención de tales grandes contribuyentes.

- **Objetivo del indicador:** Está destinado a relacionar la cantidad de funcionarios en relación con el número de contribuyentes, con el fin de valorar la disponibilidad de recurso humano al servicio del contribuyente, segmentando entre "grandes contribuyentes" y "los demás".
- **Información requerida:** Se requiere el número de contribuyentes registrados y el número de funcionarios dedicados a funciones no exclusivamente de control tributario. Así, deben excluirse los funcionarios dedicados exclusivamente a auditoría, pero incluirse a aquellos que si bien realizan funciones de control masivo o automatizado, también cumplen funciones de servicio.

1.2. Indicador propuesto: Uso de la red bancaria para la presentación de declaraciones y pago de los impuestos correspondientes

Existencia de un sistema de "outsourcing", según el cual los bancos y otras entidades financieras reciben las declaraciones y los pagos respectivos

Sí **No**

En caso afirmativo:

- **Forma de cálculo:** Número de contribuyentes/ número de centros de declaración- pago en "outsourcing".
- **Objetivo del indicador:** Busca, en primer lugar, determinar si se ha tercerizado el servicio de recepción de declaraciones y pagos en la red financiera del país, cuya respuesta afirmativa denota un elemento de modernidad en el servicio al contribuyente. En segundo lugar, se busca cuantificar la extensión del servicio. De este modo se puede estimar las facilidades que se le dan al contribuyente para que declare y pague.

1.3. Indicador propuesto: Tiempo de espera

- **Fórmula de cálculo:** Número de personas atendidas en los plazos establecidos/número total de personas atendidas x 100.
- **Objetivo del indicador:** Este indicador permite asegurar que los contribuyentes sean recibidos a su debido tiempo siguiendo las normas de su país (cuando estas existen). Se sugiere que, para el cálculo de este indicador, este no excede la media hora.
- **Información requerida:** Este indicador debería ser calculado solamente por los países que tienen normas para limitar el tiempo de espera de los contribuyentes. Esto supone, naturalmente, que la administración tenga los medio necesarios para calcular períodos (informáticos u otros).

1.4. Indicador propuesto: Calidad del servicio por vía telefónica

- **Fórmula de cálculo:** Existencia de encuestas efectuadas por los agentes del servicio o por empresas de sondeo[95]: Sí No
- **Información requerida:** En caso de existencia de encuestas, verificar si estas incluyen como objeto de la medición:
  - Tiempo de respuesta
  - Resolución de la solicitud
  - Actitud del agente
- **Objetivo del indicador:** Permite medir la calidad de la recepción telefónica, sea por medios internos a la administración o utilizando medios externos como institutos de sondeo.

1.5. Indicador propuesto: Disponibilidad de programas informáticos de ayuda para llenado de declaraciones tributarias

- Existencia del servicio: Sí No

En caso afirmativo:

- **Fórmula de cálculo:** Número de contribuyentes que utilizan los programas de ayuda facilitados por la Administración Tributaria en sus declaraciones de renta e IVA del período en curso/número de contribuyentes que los utilizaron en el período anterior por 100.
- **Objetivo del indicador:** Este indicador debe, primero, constatar la existencia o no de un servicio de este tipo y, en caso afirmativo, permitir medir la evolución del uso de estos programas por parte de los contribuyentes.
- **Información requerida:** El número de conexiones es comunicado por el proveedor de acceso.

1.6. Indicador propuesto: Proporción de declaraciones recibidas por vía electrónica

- **Fórmulas de cálculo:** Número de declaraciones recibidas por vía electrónica/número total de declaraciones recibidas.
- **Objetivo del indicador:** Se busca estimar la extensión del uso de las nuevas tecnologías en la presentación de declaraciones, lo que es signo de la facilidad con que el contribuyente puede interactuar con la Administración Tributaria.

95 Para comparar resultados de las encuestas, se requerirían formularios y metodología uniforme, lo cual excede los objetivos del indicador. CIAT ha avanzado en la propuesta de un modelo de cuestionario que puede ser utilizado con los contribuyentes.

- **Información requerida:** Se debe contar con el número total de declaraciones presentadas por métodos convencionales y el número total de declaraciones presentadas por vía electrónica.

2. Atención de las devoluciones al contribuyente

2.1. Indicador propuesto:
Plazo de devolución

- **Fórmula de cálculo**: Número de devoluciones de Impuesto Sobre la Renta procesadas dentro de un plazo de 60 días calendarios/ número total de declaraciones presentadas con restitución x 100.
- **Objetivo del indicador:** Este indicador está destinado a asegurarse de que las solicitudes de reembolso del Impuesto Sobre la Renta sean manejadas de forma rápida por la administración fiscal, un período de 60 días fue considerado por el grupo de trabajo como un plazo razonable.
- **Información requerida**: El período de tratamiento comienza desde la fecha de la recepción de la solicitud de reembolso hasta la fecha en que el reembolso esté a la disposición del contribuyente.

2.2. Indicador propuesto:
Plazo de tramitación de las devoluciones de impuestos

2.2.1. Exportadores:

- **Fórmula de cálculo:** Número de devoluciones efectuadas dentro del plazo (de acuerdo con la norma del país)/número total de devoluciones efectuadas.
- **Objetivo del indicador:** Asegurarse de que los reembolsos son efectuados durante el plazo impuesto por el país concerniente..
- **Información requerida:** El cálculo de este indicador debe ser reservado para las administraciones que fijaron objetivos en materia de plazo de reembolso y que pueden, por medios informáticos u otros, medir exactamente la duración del plazo. El plazo comienza desde la fecha de recepción por la administración de la solicitud de reembolso hasta la fecha de puesta a disposición del contribuyente.

2.2.2 Otros:

- **Fórmula de cálculo:** Número de devoluciones efectuadas dentro del plazo (de acuerdo con la norma del país)/número total de devoluciones efectuadas.
- **Objetivo del indicador:** El mismo del arriba indicado.
- **Información requerida:** Las mismas modalidades que la anterior.

III. Control tributario

1. Control de ocultos

1.1. Indicador propuesto:
Número de nuevos contribuyentes incorporados al Registro de Contribuyentes como resultado de actuaciones administrativas

a. Como resultado de cruces de información disponible previamente en el sistema informático

- **Fórmula de cálculo:** Número de nuevos contribuyentes incorporado al Registro de Contribuyentes como resultado de actuaciones administrativas basadas en cruces de información disponible en el sistema informático en el período de cálculo (anual)/ número de contribuyentes incorporados por la misma vía en el año anterior.
- **Objetivo del indicador:** Se busca medir la eficacia en la reducción de la brecha de incumplimiento total, esto es, la del contribuyente que ni siquiera se ha inscrito en el Registro de Contribuyentes, poniendo énfasis en la utilización de la informática moderna para esos fines.
- **Información requerida:** El numerador engloba el conjunto de nuevos contribuyentes incorporados en un año por el mecanismo indicado, mientras que el denominador engloba el mismo dato pero del año anterior.

b. Como resultado de información no disponible previamente en el sistema informático

- **Fórmula de cálculo:** Número de nuevos contribuyentes incorporado al Registro de Contribuyentes como resultado de actuaciones administrativas basadas en cruces de información disponible en el sistema informático en el período de cálculo (anual)/ número de contribuyentes incorporados por la misma vía en el año anterior.
- **Objetivo del indicador:** Se busca medir la eficacia en la reducción de la brecha de incumplimiento total, esto es, la del contribuyente que ni siquiera se ha inscrito en el Registro de Contribuyentes, por métodos no informáticos (denuncias, visitas físicas, etc.).
- **Información requerida:** El numerador engloba el conjunto de nuevos contribuyentes incorporados en un año por el mecanismo indicado, mientras que el denominador engloba el mismo dato pero del año anterior.

2. Control de omisos

2.1. Indicador propuesto:
Tasa de declaración dentro del plazo (por impuesto): A.

Fórmula de cálculo: Número de declaraciones recibidas en el plazo/número total de declaraciones debidas x 100.

2.2. Indicador propuesto:
Número de contribuyentes o declarantes (incluye declaraciones informativas de terceros) que declaran como resultado de actuaciones administrativas

a. Como resultado de información disponible previamente en el sistema informático
   - **Fórmula de cálculo:** Número de contribuyentes previamente inscritos en el Registro de Contribuyentes que declaran fuera de plazo como resultado de actuaciones administrativas basadas en cruces de información disponible en el sistema informático en el período de cálculo (anual)/número de contribuyentes que han declarado en similares circunstancias en el año anterior.
   - **Objetivo del indicador:** Se busca medir la eficacia en la reducción de la brecha de incumplimiento de los inscritos que, sin embargo, no declaran oportunamente, poniendo énfasis en la utilización de la informática moderna para esos fines.
   - **Información requerida:** El numerador engloba el conjunto de contribuyentes que declaran fuera de plazo en un año como consecuencia de las actuaciones indicadas, mientras que el denominador engloba el mismo dato pero del año anterior.

b. Como resultado de información no disponible previamente en el sistema informático
   - **Fórmula de cálculo:** Número de contribuyentes previamente inscritos en el Registro de Contribuyentes que declaran fuera de plazo como resultado de actuaciones administrativas no basadas en cruces de información disponible en el sistema informático en el período de cálculo (anual)/número de contribuyentes que han declarado en similares circunstancias en el año anterior.
   - **Objetivo del indicador:** Se busca medir la eficacia en la reducción de la brecha de incumplimiento de los inscritos que, sin embargo, no declaran oportunamente, por vías distintas al cruce de información de base informática.
   - **Información requerida:** El numerador engloba el conjunto de contribuyentes que declaran fuera de plazo en un año como consecuencia de las actuaciones indicadas, mientras que el denominador engloba el mismo dato pero del año anterior.

3. Control de inexactos

Comentario: Algunos indicadores están destinados a medir el rendimiento bruto medio de los controles, es decir, sin tener en cuenta la recaudación efectiva y rectificaciones y desgravaciones ulteriores. Otros indicadores permiten medir lo que es efectivamente aceptado y pagado por los contribuyentes.

Por otra parte, cuando se habla de "fiscalizaciones", se trata de controles de carácter masivo y automatizado, sobre la base de información ya en poder de la Administración en sus sistemas informáticos o sobre la base de cuestiones de puro derecho; en lo que se refiere a las auditorías, son controles realizados dentro de la empresa y que requieren la obtención de nueva información y, por tanto, un proceso de investigación y comprobación.

3.1. Indicador propuesto:
Existencia de procesos de control masivo del incumplimiento:

3.1.1. La Administración recibe y procesa dentro del plazo de un año información de terceros con los que los contribuyentes mantienen relaciones económico-financieras de trascendencia tributaria (pagos a proveedores, ventas a clientes)

Sí No

3.1.2. La Administración realiza campañas masivas automatizadas dentro del plazo indicado en el número anterior para determinar diferencias entre la declaración del contribuyente y las declaraciones informativas de terceros, con el uso de herramientas informáticas.

Sí No

- **Objetivo del indicador:** El uso de las herramientas informáticas modernas permite, a través del cruce de información que proviene de terceros con los cuales los contribuyentes mantienen relaciones económicas y financieras de trascendencia tributaria, una extensión del control sobre la exactitud de lo declarado que marca un cambio esencial en relación con los mecanismos tradicionales de control, basado exclusivamente en el instrumento de la "auditoría", por definición selectiva y de poca extensión. Por eso, este indicador busca determinar si la Administración Tributaria utiliza esta herramienta moderna, o no, lo cual dice mucho del nivel de modernidad que se puede haber alcanzado.

3.2. Indicador propuesto: Rendimiento medio de una fiscalización automatizada

- **Fórmula de cálculo**: Valor total de las fiscalizaciones automatizadas/ Número de estas fiscalizaciones en el período.
- **Unidad de medición :** Moneda del país y dólar
- **Objetivo del indicador:** Permite dar un primer acercamiento para medir el rendimiento bruto de este tipo de controles. El resultado obtenido permite efectuar comparaciones tanto internacionales como nacionales.
- **Información requerida:** En el valor total de los controles de oficina, conviene incluir todas las diferencias detectadas por el controlador sobre los errores voluntarios o no del contribuyente en la aplicación o la interpretación de la regla y que da paso a un aumento de la base imponible y, si es necesario, a un suplemento de impuesto.

El indicador concierne pues los suplementos de la base imponible y no de impuestos. Para el cálculo del indicador, son sólo los elementos tenidos en cuenta que corresponden a controles terminados en el año, tanto en el numerador como en el denominador.

3.3 Indicador propuesto: Nivel de aceptación de las diferencias encontradas

3.3.1. Nivel de regularización

- **Fórmula de cálculo:** Número de comunicaciones realizadas en una campaña masiva regularizadas o aceptadas por los contribuyentes/número de comunicaciones realizadas por 100.

3.3.2. Nivel de pago de lo regularizado

- **Fórmula de cálculo:** Número de comunicaciones realizadas en una campaña masiva regularizadas o aceptadas pagadas/entre el número de regularizaciones pagadas por los contribuyentes x 100.
- **Objetivo de los indicadores:** Busca medir la eficacia última de las campañas masivas en términos recaudatorios.
- **Información requerida:** Los numeradores engloban todas las comunicaciones sobre diferencias encontradas, en el primer caso y las comunicaciones aceptadas en el segundo caso. Los denominadores engloban, respectivamente, las comunicaciones aceptadas en el primer caso y las comunicaciones aceptadas efectivamente pagadas, en el segundo.

3.4. Indicador propuesto: Porcentaje de realización de las fiscalizaciones masivas programadas

- **Fórmula de cálculo**: Número de fiscalizaciones realizadas/número de fiscalizaciones programadas x 100.
- **Objetivo del indicador:** Asegurarse de que los controles programados son realizados eficazmente. Cuando la proporción de los controles realizados es insuficiente, el indicador conduce a interrogarse sobre la razón de esta situación (programación demasiado ambiciosa, la mala calidad de la programación, el trabajo insuficiente del servicio, etc.).
- **Información requerida:** Los controles de oficina programados son los que han sido planificados por el servicio encargado de esta tarea dentro de la administración fiscal. Los controles realizados son los que son terminados en el año.

3.5. Indicador propuesto: Porcentaje de concreción de las auditorías programadas

3.5.1.Auditorías realizadas versus programadas.

- **Fórmula de cálculo:** Número de auditorías realizadas/número de las auditorías programadas.
- **Objetivo del indicador:** el mismo que el precedente.
- **Información requerida:** Las mismas modalidades que la anterior.

3.5.2. Número de actuaciones regularizadas versus meta de regularización

- **Fórmula de cálculo:** Número de regularizaciones realizadas/meta porcentual sobre actuaciones regularizadas.

3.6. Indicador propuesto: Cobertura de la fiscalización de tributos internos

3.6.1. Individuos:

- **Fórmula de cálculo**: Número de personas físicas fiscalizadas/número total de personas físicas registradas en el padrón de contribuyentes x 100.
- **Información requerida:** El numerador corresponde a todas las personas controladas en el período de referencia, que este control sea fructuoso o no. Estos controles deben haber sido terminados durante el curso del período.

  El denominador abarca a todas las personas físicas que aparecen en el fichero, (contribuyentes activos o no, cf. el indicador sobre el mantenimiento del registro de los contribuyentes).

3.6. 2. Empresas:

- **Fórmula de cálculo:** Número de empresas fiscalizadas/número total de empresas registradas ante la Administración, por tipo de empresas (grandes, medianas, pequeñas) x 100.
- **Información requerida:** Las mismas modalidades que la anterior
- **Objetivo de los indicadores:** Estos indicadores deben permitir que la cobertura del control sea correctamente asegurada según las grandes categorías de contribuyentes, que los controles sean bien equilibrados y que no haya ningún sector abandonado. Este indicador puede ser desmultiplicado en función de los sectores de actividades y de las categorías socio-profesionales.

3.7. Indicador propuesto:
Rendimiento medio de una auditoría (importe total determinado entre número de actuaciones)

- **Fórmula de cálculo:** Valor total de las auditorías/ número total de las auditorías en el período.
- **Objetivo del indicador** El mismo que el precedente
- **Información requerida:** Las mismas modalidades que las anteriores.

3.8. Indicador propuesto:
actuaciones e importes regularizados:

3.8.1. Actuaciones regularizadas

- **Fórmula de cálculo:** Número de actuaciones regularizadas/número de actuaciones regularizables (se deben descontar las actuaciones Sin Diferencia de Impuesto).

3.8.2.Importe regularizado versus meta de regularización

- **Fórmula de cálculo:** Importe regularizado/ meta porcentual sobre importes regularizados.
- **Objetivo de los indicadores:** Estos indicadores representan los avances en cada período de medición de las metas establecidas en el plan de auditorías.

3.9. Indicador propuesto:
Calidad de la selección A.

- **Fórmula de cálculo**: Número de liquidaciones con ajustes/número total de contribuyentes seleccionados x 100.
- **Objetivo del indicador:** Este indicador busca cuantificar cuántas liquidaciones del total resultan con ajuste y cuántas sin diferencia de impuesto, pues el aumento sostenido de este indicador representa avances en la identificación y cuantificación más precisa del fraude tributario**.**

3.10. Indicador propuesto:
Expedientes sancionadores administrativos incoados relacionados con el incumplimiento de la correcta determinación de la obligación tributaria material e importes medios por sanciones

- **Fórmula de cálculo:** Número de expedientes sancionadores incoados/número de expedientes sancionables.
- **Objetivo del indicador:** La eficacia de la fiscalización pasa, necesariamente, por la aplicación de las sanciones cuando la evaluación de la conducta del sujeto fiscalizado que omitió cuotas tributarias así lo indique. Este indicador, en consecuencia, reflejará el avance de la fiscalización en la aplicación de las sanciones que son los medios establecidos por el ordenamiento jurídico tributario para disuadir las conductas de fraude.

IV. Recaudación

1. Indicadores generales

1.1. Indicador propuesto:
Porcentaje que representa la recaudación respecto del Producto Interno Bruto[96].

- **Fórmula de cálculo:** Recaudación realizada/ Producto Interno Bruto por 100.
- **Objetivo del indicador:** Medir si la recaudación guarda una dimensión apropiada en relación con el tamaño de la economía.

1.2. Indicador propuesto:
Distribución de la recaudación por impuesto[97]

- **Fórmula de cálculo**: Recaudación realizada por impuesto/recaudación total por 100.
- **Objetivo del indicador:** Permitir un análisis de relevancia de cada tipo de impuesto, así como de la equidad general del sistema tributario

1.3. Indicador propuesto:
porcentaje de la recaudación concentrada en las 1,500 personas o empresas de mayor contribución a la recaudación o en las calificadas como grandes contribuyentes

- **Fórmula de cálculo:** Recaudación obtenida de las empresas calificadas como grandes contribuyentes (o, en su defecto, los 1.500 que más contribuyen a la recaudación)/recaudación total por 100

96 Incluye tanto impuestos internos como aduaneros.

97 Incluye tanto impuestos internos, aunque se recauden en Aduanas, como los aranceles aduaneros propiamente dichos.

- **Objetivo del indicador:** Valorar el nivel de concentración de la recaudación en un número reducido de grandes contribuyentes.

2. Recaudación voluntaria

2.1. Indicador propuesto:
Tasa pago dentro del plazo (por impuesto):

- **Fórmula de cálculo:** Número de pagos recibidos en el plazo/número total de pagos debidos x 100.
- **Objetivo de los indicadores:** Mide la tasa de cumplimiento de los contribuyentes en el país o el servicio que le concierne.
- **Información requerida:** En el denominador, el número de declaraciones previstas y pagos previstos corresponden al número de declaraciones y de pagos atendidos de los contribuyentes registrados.

3. Recaudación inducida

3.1. Indicador propuesto:
Recaudación lograda por
procedimiento amigable A.

- **Fórmula de cálculo**:
  a. Recaudación lograda por este medio/recaudación total.
  b. Recaudación lograda por este medio/montos declarados no pagados
- **Amplitud:** Incluye todos los procedimientos amigables existentes en los países (teléfono, carta–aviso...).
- **Objetivo del indicador:** Asegurarse de que los procedimientos amigables son usados y medir la eficacia de estos.
- **Información requerida**: Respecto del caso a), en el numerador, el cobro obtenido por este medio corresponde a todas las sumas cobradas, de cualquier tipo que sea (impuesto principal, multas, etc.) y que son el resultado de un proceso amistoso del servicio (correo, llamadas telefónicas).

En el denominador, la recaudación total corresponde a todos los ingresos cobrados por la administración concernida. Respecto del caso b), en el denominador se toma en cuenta el total de los montos declarados que, sin embargo, no fueron pagados.

V. COBRANZA COACTIVA

1. Indicador propuesto:
Proporción cobro/deuda

- **Fórmula de cálculo:**
  a) Ingresos por cobranza coactiva en el año/total cartera en cobranza coactiva (deuda total menos deuda prescrita e insolvencia).
  b) Ingresos por cobranza coactiva en el año proveniente de montos declarados pero no pagados por el sujeto pasivo /total cartera en cobranza coactiva de dicha proveniencia.
  c) Ingresos por cobranza coactiva en el año proveniente de montos aceptados o regularizados por el sujeto pasivo/total cartera en cobranza coactiva de dicha proveniencia.
  d) Ingresos por cobranza coactiva en el año proveniente de montos determinados de oficio por la Administración Tributaria/total cartera en cobranza coactiva de dicha proveniencia.
- **Objetivo del indicador:** Mide la eficacia de la acción en cobro coactivo comparado con el total de la deuda en cartera. Se hace la distinción entre aquellas deudas que provienen de la propia declaración del contribuyente, aquellas que provienen de una regularización ante propuesta administrativa y aquellas que provienen de determinaciones de oficio realizadas por la Administración tras un procedimiento administrativo litigioso.
- **Información requerida:** El numerador es el mismo que para el indicador "Proporción de ingresos fiscales obtenidos por este medio". El denominador mira los únicos créditos sobre los cuales el servicio puede actuar (es conveniente quitar de la cartera los créditos prescritos o incobrables).

2. Indicador propuesto:
Tasa de incobrabilidad

- **Fórmula de cálculo:** Monto de la deuda declarada incobrable del año/total cartera en cobranza coactiva x 100.
- **Objetivo del indicador:** Este indicador permite saber la proporción de la deuda incobrable declarada del año, pero también, por diferencia, la proporción de la deuda cuyo cobro debería ser perseguido por la administración.
- **Información requerida:** La deuda incobrable es aquella que ha sido declarada como tal por decisión administrativa. Para la deuda en cartera, ver encima « Relación entre la deuda y la recaudación »

3. Indicador propuesto: Antigüedad de la deuda en cobranza coactiva. B.

- **Fórmula de cálculo:**
  - **a)** Monto de la deuda de más de 1 año/monto total de la deuda x 100.
  - **b)** Número de deudas de más de 1 año/número total de las deudas x 100.
- **Objetivo de los indicadores:** la experiencia muestra que las posibilidades de cobrar una deuda disminuyen con el tiempo; es por eso que parece importante conocer la totalidad de la deuda en reserva de más de un año. Si esta totalidad es importante, la administración deberá preguntarse sobre la eficacia de su servicio de recaudación o interrogarse si el carácter incobrable de esta cartera no debería ser pronunciado en razón de la prescripción de créditos o de la insolvencia de los deudores. De todos modos, esto puede parecer importante que la cartera de la deuda de los contribuyentes sea periódicamente actualizada para concentrarse sobre las deudas que tienen posibilidades de cobro.
- **Información requerida:** la deuda de más de un año se aprecia con respeto a su fecha normal de exigibilidad. El denominador es el mismo que para el indicador anterior.

VI. COSTO DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

1. Indicadores de costo

1.1. Indicador propuesto: Costo de la Administración Tributaria

Comentario: A fin de evaluar y de comparar los resultados de las administraciones tributarias, los indicadores de costo de la administración parecen esenciales.

En efecto, ellos permiten responder a una pregunta juiciosa: ¿cuál es el costo necesario para hacer efectivo el cobro de una suma de 100?

Sin embargo, los resultados de tales indicadores deberían ser manejados con prudencia; en efecto, la situación de los diversos países no es siempre comparable, las formas de organización pueden ser sensiblemente diferentes en razón de la geografía, de las instituciones o del sistema fiscal utilizado.

Un índice muy bajo de costo puede ser signo de una administración tributaria muy competente; sin embargo, puede igualmente revelar una insuficiencia de medios humanos o materiales que pueden conducir a ciertas administraciones a abandonar ciertas misiones, de control principalmente.

De hecho, el nivel de costo de la Administración Tributaria no puede estar disociado de los resultados obtenidos por esta administración en el ejercicio de sus misiones.

Además, este costo puede estar directamente influenciado por la naturaleza de las funciones ejercidas por la Administración Tributaria considerada: en efecto, en el continente americano, ciertas administraciones ejercen una simple misión tributaria, mientras que otras engloban la actividad aduanera, e incluso en algunos casos, la seguridad social.

Es por ello que parece necesario prever dos indicadores, uno que sería calculado por todas las administraciones, y que se limitaría a las misiones tributarias; el otro, que estaría reservado a las administraciones que ejercen igualmente misiones no tributarias.

1.1 Costo de la administración tributaria (para calcular por todos los países) A.

- **Fórmula de cálculo:** Ejecución presupuestaria de la administración tributaria/recaudación bruta de los impuestos internos antes de las devoluciones de créditos del IVA x 100.
- **Información requerida:** El numerador corresponde únicamente al presupuesto de la administración tributaria y concierne tanto los gastos de personal, como los gastos de funcionamiento, así como los gastos de inversión.

  El denominador corresponde solamente a los ingresos fiscales antes de los reembolsos del IVA.

2. Costo de intervención de las administraciones tributarias que tienen la administración aduanera

- **Fórmula de cálculo:** Ejecución presupuestaria de la administración aduanera/recaudación bruta de los ingresos recaudados antes de las devoluciones del IVA x 100.
- **Información requerida:** Para las administraciones tributarias que ejercen igualmente la misión aduanera, el numerador incluye los presupuestos de esas diversas administraciones.

El denominador incluye todos los ingresos percibidos por esas administraciones (impuestos, aduanas y, según el caso, seguridad social).

Para permitir las comparaciones, cada país informará sobre sus costos anuales:

- Gastos de personal
- Gastos de funcionamiento
- Gastos de inversión

X . RECURSOS HUMANOS

1 Indicador propuesto:
Proporción de la capacitación
en el presupuesto. A.

- **Fórmula de cálculo**: Gastos de capacitación del año (incluye la formación inicial, la capacitación en el transcurso de la carrera y los gastos de desplazamiento de los profesores)/presupuesto de la administración tributaria x 100.
- **Objetivo del indicador:** Mide el esfuerzo en materia de formación con relación a todos los gastos de la Administración Tributaria; permite las comparaciones con otros países.
- **Información requerida:** En el numerador, el costo de la formación incluye tanto la formación inicial como la capacitación en el transcurso de la carrera así como los gastos de desplazamiento de los profesores. Por otra parte, el costo comprende tanto los sueldos como los gastos de funcionamiento de las estructuras de formación.

  En el denominador, el presupuesto de la Administración Tributaria corresponde al utilizado arriba para medir el costo de la administración.

2. Indicador propuesto:
Proporción de empleados
ingresados por concurso que valore
conocimiento tributario aduanero específico

- **Fórmula de cálculo:** Número de empleados ingresados por concurso/número total de empleados x 100.
- **Objetivo del indicador:** Promover la imparcialidad del reclutamiento y por consiguiente proteger la independencia de la administración fiscal.

3. Indicador propuesto:
Proporción de gerentes designados
por concurso que valore conocimiento
tributario aduanero específico

- **Fórmula de cálculo:** Número de gerentes designados por concurso/número total de gerentes x 100.
- **Objetivo del indicador:** El mismo que el precedente.

Por responsables se entiende a los puestos de los directores de rango superior, los directores de las áreas funcionales y los gerentes regionales.

4. Indicador propuesto:
Nivel de profesionalización del
personal de la Administración Tributaria

- **Forma de cálculo** Número de profesionales/total de empleados de la Administración Tributaria.
- **Interpretación del Indicador** Mide el número de profesionales por cada cien funcionarios.

Es un indicador del grado de profesionalización de la Administración Tributaria de cada país. Se entiende como profesionales a graduados universitarios con grado mínimo de Bachiller.

El ideal es tener segmentada la información por áreas administrativas, informáticas, técnico-operativas y de fiscalización.

Observaciones relativas a la calidad de la información

Tanto el número de profesionales como el número de empleados deberían ser representativos del período a que hacen referencia, y por tanto la sugerencia es utilizar promedios que reflejen las variaciones encontradas en dicho período. (despidos o contrataciones en el año pueden afectar la magnitud del indicador).

ANEXO 2
INDICADORES DE DESEMPEÑO ADUANERO

II. SERVICIO AL CONTRIBUYENTE

1. Asistencia al contribuyente

1.1. Indicador propuesto:
Tiempo medio de despacho aduanero para las importaciones y exportaciones[98]

Forma de cálculo

Interesan únicamente los datos relativos a las importaciones y exportaciones comerciales (importación y exportación definitiva, temporal, perfeccionamiento activo, zonas francas, etc.). No interesan mercancías de viajeros, menajes, envíos de socorro, pequeños envíos, muestras sin valor comercial, etc.

A. Para las importaciones: Tiempo promedio de despacho de importación, calculado a partir de las fechas siguientes (fecha de aceptación de la declaración/fecha de autorización del levante de la mercancía, por tipo de canal).

Verde: sin revisión física o documental
Amarillo: con revisión documental
Rojo: con revisión física de las mercancías y documental

B. Para las exportaciones: Tiempo promedio de despacho de exportación, calculado a partir de las fechas siguientes (fecha de aceptación de la declaración/fecha de autorización del levante de la mercancía, por tipo de canal).

Verde: sin revisión física o documental
Amarillo: con revisión documental
Rojo: con revisión física de las mercancías y documental

- **Interpretación del indicador:** Medir la agilidad en el despacho aduanero como indicativo de eficiencia y eficacia del control aduanero.

1.2. Indicador propuesto:
Publicidad en Internet de normas y procedimientos aduaneros[99]

- **Fórmula de cálculo:** ¿El país publica en la Internet informaciones sobre las normas y procedimientos aduaneros? Sí o no, y en caso afirmativo, descripción de las normas y procedimientos publicados y periodicidad de actualización de la información a partir de la emisión de la norma o procedimiento por el órgano oficial.
- **Objetivo del indicador:** Realizar un "benchmarking" con las informaciones publicadas por los diversos países para estimular la utilización de la Internet para divulgación de las informaciones aduaneras.

1.3. Indicador propuesto:
Publicidad en la Internet de la información de las declaraciones aduaneras de importación y exportación

- **Fórmula de cálculo:** ¿El país publica en la Internet la información contenida en las declaraciones de importación y exportación? Sí o no, y en caso afirmativo, descripción de la forma de consulta, pública o mediante códigos y claves de acceso, firmas digitales y otros.
- **Objetivo del indicador:** Realizar un "benchmarking" con las informaciones publicadas por los diversos países para estimular la utilización de la Internet para divulgación de las informaciones aduaneras.

98 Con base en metodología desarrollada por INCAE, el CIAT y modificaciones efectuadas por esta consultoría.

99 Con base en indicador desarrollado por CIAT.

1.4. Indicador propuesto:
Posibilidad de transmitir electrónicamente declaraciones aduaneras (de importación, de exportación y de tránsito) (sí/ no)[100].

- **Objetivo del indicador**: Medir la adopción de nuevas tecnologías en la transmisión de declaraciones aduaneras como instrumento de promoción del cumplimiento voluntario.
- **Informaciones concernidas:** Para las Aduanas modernas es fundamental el uso de tecnologías al servicio de la calidad del control aduanero (rayos X "scanners", canales digitales para el monitoreo, etc.). La utilización de Internet también es un medio de mejorar los servicios aduaneros, por medio de informaciones uniformes, seguras y accesibles.

1.5. Indicador propuesto:
Declaraciones de Importación transmitidas electrónicamente a la Aduana como porcentaje del total de declaraciones.

- **Forma del cálculo** Número de Declaraciones de Importación transmitidas electrónicamente a la Aduana/Total de Declaraciones de Importación.
- **Interpretación del indicador** Este es un indicador del grado de automatización de los procesos relacionados con el trámite de declaraciones de importación. Mide el porcentaje de Declaraciones de Importación que utilizan la vía electrónica.
- **Limitaciones del indicador** El indicador solo contempla el trámite estrictamente aduanero, puede ser que todo el trámite que deba realizarse ante otro órgano emisor de permisos, autorizaciones, notas de exoneración, etc., no sea realizado mediante transmisión electrónica. Como ha indicado INCAE, ello puede generar una percepción distorsionada del grado de automatización a que se enfrenta el importador y, por tanto, las implicaciones que ello representa sobre tiempos promedios de tramitación.
  El indicador tampoco señala si hay que presentar documentos físicos (en papel) aunque la declaración aduanera haya sido transmitida electrónicamente a la Aduana[101].

1.6. Indicador: Declaraciones de Importación transmitidas electrónicamente y pagadas anticipadamente (aceptación y pago).

- **Forma del cálculo** Número de Declaraciones de Importación transmitidas electrónicamente a la Aduana y pagadas anticipadamente/total de Declaraciones de Importación.
- **Interpretación del indicador** Este es un indicador del grado de aplicación del procedimiento de pago previo, según lo tiene establecido el Segundo Protocolo de Modificación al Código Aduanero Uniforme Centroamericano.

1.7. Indicador:
Funcionarios por estación de trabajo

- **Forma de cálculo** Número de funcionarios/número de estaciones de trabajo.
- **Interpretación del indicador** Esta es una medida del grado de automatización del Servicio Aduanero, la cual nos da una idea de la capacidad de procesamiento de la información y la generación de estadísticas de una manera oportuna y confiable.
  El indicador cobra mayor sentido cuando se analiza a nivel de aduanas o entre países.
- **Limitaciones del indicador** Este indicador calculado en forma global no brinda una idea adecuada de las necesidades de estaciones de trabajo en las diferentes áreas de gestión aduanera. Además, la simple presencia de computadores no garantiza la eficiencia de la organización, dado que los mismos pueden estar siendo utilizados para labores no prioritarias o subutilizados por falta de capacitación.
- **Periodicidad** Para el cálculo de este indicador, que se mide en un momento dado, no es muy relevante el período en que se mida.

2. Atención de las devoluciones al contribuyente:

2.1. Indicador propuesto:
Plazo de devolución de aranceles e impuestos internos recaudados por las aduanas[102]

- **Fórmula de cálculo:** Plazo promedio en días naturales que tarda la administración en acreditar el monto correspondiente a aranceles y otros impuestos generados en una importación por concepto de:
  Resolución favorable de reclamos por cobros (pagos) indebidos
  Devoluciones de Draw Back (Devolutivo de Derechos)
  Otros

100 Desarrollado por CIAT con modificaciones efectuadas por esta consultoría.

101 Con base en metodología desarrollada por INCAE y modificaciones efectuadas por esta consultoría.

102 Con base en indicador desarrollado por CIAT y modificaciones efectuadas por esta consultoría.

- **Objetivo del indicador:** Este indicador está destinado a asegurarse de que las solicitudes de reembolso de tributos a la importación sean manejadas de forma rápida por la administración fiscal.
- **Información requerida:** El período de tratamiento comienza desde la fecha de la recepción de la solicitud de reembolso hasta la fecha en que el reembolso esté a la disposición del contribuyente.

II. Control tributario (Control de inexactos)

1. Indicador propuesto:
Cantidad de ajustes efectuados a las declaraciones de importación definitiva durante el despacho de las mercancías (control inmediato), por categoría[103]:

Categorías: **Cantidad:**
liquidación tributaria,
valor en aduanas,
origen preferencial (TLC),
clasificación arancelaria,
otra.

- **Forma del cálculo:** Número de ajustes al año por categoría/total de Declaraciones de Importación tramitadas en el año.
- **Interpretación del indicador:** Este es un indicador de la concentración de los ajustes a las declaraciones aduaneras de importación por categoría en relación con el total de declaraciones de importación definitiva.
- **Limitaciones del indicador:** Por sí solo no prejuzga sobre la recaudación efectiva, ya que el ajuste puede estar sujeto a un proceso de impugnación ni señala el monto del ajuste, lo cual se mide por otro indicador.

2. Indicador propuesto:
Cobertura de la fiscalización de tributos a la importación

- **Fórmula de cálculo:** Número de importadores fiscalizados/número total de importadores habituales x 100.
- **Información requerida:** El numerador corresponde a todos los importadores controlados en el período de referencia, independientemente de que este control sea fructuoso o no. Estos controles deben haber sido terminados durante el curso del período.

  El denominador abarca a todos los importadores habituales (aquellos que realizan 12 o más importaciones al año).
- **Limitaciones del indicador:** No existe una definición regional de lo que se considera un importador habitual.

3. Indicador propuesto:
Recaudación anual en ejecución del control inmediato en las importaciones[104]

- **Forma de cálculo:** Recaudación anual efectiva producto de los ajustes a las declaraciones de importación definitiva en moneda nacional y dólares/monto total anual recaudado en moneda nacional y dólares producto de la importación definitiva de mercancías.
- **Interpretación del indicador** Este indicador permite ver la importancia en la recaudación del ejercicio del control aduanero efectuado durante el despacho de las mercancías (control inmediato) en relación con el total recaudado.

III. Recaudación

1. Indicador propuesto:
Recaudación total de tributos por el servicio aduanero como porcentaje del Presupuesto nacional[105].

- **Forma de cálculo:** Recaudación total por el servicio aduanero (incluye aranceles y todos los tributos de importación)/Presupuesto nacional.
- **Interpretación del indicador:** Este indicador refleja la importancia de los diferentes servicios aduaneros como entes recaudadores de los recursos que demandan los países para cubrir sus presupuestos nacionales.

  Además, mide el nivel de dependencia que tienen los ministerios de Hacienda de los tributos que recauda el servicio aduanero, como producto de los flujos de comercio.

  Permite también medir la sensibilidad de la recaudación ante un cambio en la estructura de las importaciones y variaciones en el arancel promedio del país
- **Limitaciones del indicador:** No se presentan mayores limitaciones metodológicas con el cálculo del indicador y el único cuidado que se debe tener es que tanto recaudación como presupuesto se encuentre en las mismas medidas y correspondan a igual periodicidad.

103 Desarrollado por la consultoría con base en metodología del INCAE.

104 Desarrollado por la consultoría con base en metodología del INCAE.

105 Indicador desarrollado por INCAE con modificaciones efectuadas por la consultoría.

- **Periodicidad:** Dado que los datos del presupuesto nacional comúnmente se expresan en forma anual, lo conveniente es usar magnitudes de recaudación anuales.

2. Indicador propuesto:
Recaudación total como porcentaje del PIB.[106]

- **Forma de cálculo:** Recaudación total del servicio aduanero (incluye aranceles y todos los tributos de importación)/PIB.
- **Interpretación del indicador:** Esta relación evidencia la importancia del sistema aduanero en la economía y la relevancia de mejorar los mecanismos de recaudación tributaria.

  Cuando se compara el indicador a nivel regional resulta evidente el esfuerzo relativo por recaudar más. Si la comparación se realiza con otros países fuera de Centroamérica, ello pone en evidencia las diferencias en la estructura de la economía.
- **Limitaciones del indicador:** Al medir la importancia de la economía de la un país en función de la recaudación aduanera, esta última estará influenciada por el tamaño de su arancel promedio y la estructura de sus importaciones, para lo cual las comparaciones entre países deben de considerar estas variables.
- **Periodicidad:** Al ser el PIB un indicador macroeconómico global, no se cuenta con cuantificaciones trimestrales como sí están disponibles para la recaudación aduanera, por lo que su análisis debe hacerse en forma anualizada.
- **Observaciones relativas a la calidad de la información:** Las mismas observaciones deficiencias apuntadas en relación con la disponibilidad de los datos de recaudación por parte de los sistemas aduaneros de la región.

3. Indicador propuesto:
Arancel promedio efectivo[107]

- **Forma de cálculo:**
  a. Recaudación total aduanera/valor de las importaciones.
  b. Recaudación por concepto de arancel aduanero/ valor de las importaciones.
- **Interpretación del indicador:** Este indicador cuantifica la recaudación por cada dólar importado, es decir, cuánto paga cada importación, en promedio, por concepto de derechos arancelarios y otros tributos a la importación.

  Su observación en el mediano plazo y en forma comparativa con los países de la región permite observar efecto de la política de reducción de aranceles.
- **Limitaciones del indicador:** El indicador es sensible a la estructura de las importaciones y a las políticas de desgravación de cada país.
  No obstante lo anterior, un mayor esfuerzo del sistema tributario en un ambiente de desgravación podría reflejar datos de naturaleza contradictoria, como un incremento en el arancel promedio efectivo a que se enfrentan los importadores.
- **Periodicidad** Es conveniente estimar el indicador en forma mensual, con base en los datos internos de las aduanas y no esperar que sean los bancos centrales o los organismos internacionales quienes suministren la información.
  Problemas de valoración o evasión fiscal afectarían de manera sensible el indicador.

4. Indicador propuesto:
Recaudación como porcentaje
de las importaciones y las exportaciones

- **Forma de cálculo:** Recaudación total/total de importaciones + exportaciones.
- **Interpretación del indicador** Este indicador permite ver la importancia relativa de la recaudación del sistema aduanero en relación con el sector externo de la economía, o lo que es lo mismo, el tamaño de sus flujos comerciales.
- **Limitaciones del indicador** No se observan mayores limitaciones de tipo metodológico al cálculo del indicador y su utilidad esta en permitir la comparación entre diferentes economías.
- **Periodicidad** Este es un indicador útil para la comparación internacional y por tanto su periodicidad de cálculo debería ser anual.

  Podrían presentarse dificultades especiales en el tratamiento de la información en diferentes monedas y la forma en que son ajustadas las cifras de recaudación a base anual.

IV. COSTO Y PRODUCTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

1. Indicador propuesto:
Declaraciones de importación
por funcionario aduanero[108]

- **Forma de cálculo:** Número de declaraciones de importación/número de funcionarios aduaneros.
- **Interpretación del indicador:** Este indicador cuantifica la carga operativa promedio por funcionario aduanero tramitando declaraciones de importación.

106 Indicador desarrollado por INCAE con modificaciones efectuadas por la consultoría.

107 Con base en indicador desarrollado por INCAE.

108 Con base en metodología desarrollada por INCAE y modificaciones efectuadas por esta consultoría.

La comparación entre países permite reflejar niveles relativos de productividad.

Por declaraciones de importación se entiende la totalidad de declaraciones independientemente del régimen o modalidad: incluyendo importaciones temporales, ingresos a zonas francas, etc.

El número de funcionarios aduaneros corresponde a aquellos funcionarios o empleados aduaneros directamente asociados al trámite de declaraciones de importación, se excluyen, entre otros, a funcionarios administrativos, de vigilancia, etc.

- **Limitaciones del indicador** A pesar de las diferencias absolutas de productividad que refleja el indicador, no se puede conocer si dichas diferencias se deben a limitaciones tecnológicas, nivel de capacitación de los funcionarios o lentitud relativa de la organización (exceso de pasos y personas involucradas).

2. Indicador propuesto:
Costo del servicio aduanero en relación con el monto recaudado[109]

- **Forma de cálculo:** Costo del servicio aduanero/ recaudación aduanera total.
- **Interpretación del indicador:** Esta relación indica cuánto cuesta el sistema aduanero por dólar recaudado. Es una medida que involucra tanto la eficiencia en el cobro de los tributos, como la eficiencia administrativa de la organización aduanera.

  La evasión por parte de los contribuyentes reflejaría una inadecuada gestión por parte de la organización aduanera y por tanto caída en la recaudación y, por consiguiente, un resultado elevado del indicador. Igual resultado se presentaría con un sistema aduanero con exceso de funcionarios a cargo del presupuesto.

  Es un indicador de escala que relaciona el tamaño del SNA con su capacidad para recaudar. Si la recaudación relativa es baja, el sistema resulta caro y la recomendación sería o reducirlo al tamaño de la recaudación o incrementar lo recaudado.
- **Limitaciones del indicador:** La magnitud del indicador por si sola no significa mucho, dado que su relevancia se observa al compararlo entre aduanas o entre países. Si es muy bajo ello puede ser asociado con eficiencia del SNA o con una inadecuada inversión en las aduanas. Si resulta elevado, ello se puede deber a un excesivo gasto en el servicio o a una base baja en la recaudación
- **Periodicidad:** Lo importante es tener el cuidado de que las dos cifras monetarias que permiten obtener el indicador sean referidas a un período común.

3. Indicador propuesto:
Planilla como porcentaje del gasto del servicio aduanero[110]

- **Forma de cálculo:** Gasto en planilla/gasto del servicio aduanero.
- **Interpretación del indicador:** Esta relación indica la concentración del gasto del servicio aduanero en el pago de la planilla. Un sistema que concentre la mayor parte de sus recursos en el pago a sus empleados, dejando de lado la atención de otras áreas como la infraestructura, la tecnológica, la capacitación, etc., necesariamente ve reflejada dicha política en su capacidad como ente recaudador y agilizador del comercio.
- **Limitaciones del indicador:** Si el índice que resulta es elevado indica que el sistema está dirigiendo sus mayores esfuerzos a costear una planilla relativamente alta, dejando así de cubrir necesidades prioritarias de infraestructura, informática, entre otras.
- **Periodicidad:** Aquí lo importante es que las cifras resulten comparables y las unidades de medida sean homogéneas. El período es relevante para comparaciones interanuales, por lo que es prudente establecer dichas relaciones para períodos similares.

4. Indicador propuesto:
Salario promedio del servicio aduanero[111]

- **Forma de cálculo:** Gasto en planilla/número de funcionarios del servicio aduanero.
- **Interpretación del indicador:** Esta relación establece el salario promedio de los funcionarios del servicio aduanero a nivel global.
- **Limitaciones del indicador:** El indicador en forma global no permite conocer las diferencias salariales entre las diferentes categorías ocupacionales del servicio aduanero. Además, su comparación entre países es afectada en términos del poder adquisitivo. Para poder hacer una comparación entre diferentes países que requiere de un parámetro común que permita estandarizar la información, para lo cual se sugiere dividir el resultado de este indicador entre el salario mínimo promedio en el país en cuestión.
- **Periodicidad:** Para efectos del seguimiento de la política salarial, tanto a lo interno del servicio aduanero como entre países, es conveniente el

109 Indicador desarrollado por INCAE.

110 Indicador desarrollado por INCAE.

111 Con base en metodología desarrollada por INCAE y modificaciones efectuadas por esta consultoría.

cálculo del indicador en forma semestral o por lo menos anual.

5. Indicador:
Recaudación promedio por funcionario[112]

- **Forma de cálculo:** Recaudación aduanera total/ número de funcionarios del servicio aduanero.
- **Interpretación del indicador:** Este indicador permite medir la capacidad que tiene el sistema aduanero como agente recaudador del Estado. El esfuerzo de recaudación es una tarea compleja que no solo requiere personas, sino que demanda de una gran variedad de tecnologías para hacer efectivo dicho cometido.

  En términos de la relación aritmética, para incrementar la magnitud del indicador se podría reducir la cantidad de funcionarios del servicio aduanero, sin embargo, una medida de esa naturaleza está muy lejos de sustentar un esfuerzo de recaudación.

  Es de esperar que economías con mayor desarrollo aduanero, reflejado en el grado de capacitación de su personal, la intensidad del uso de tecnología y el marco legal, reflejen niveles de recaudación por funcionario mucho más elevadas.
- **Limitaciones del indicador:** No se puede precisar que una disminución en el número de funcionarios del servicio aduanero justifique un aumento del índice debido a una mayor eficiencia en la recaudación, a mediano plazo, ya que el incremento del indicador puede justificarse por reducción del personal operativo, alterando las condiciones y cantidad del personal directamente relacionado con las labores de cobro, control y supervisión en la recaudación de tributos.

  El uso del indicador es de suma utilidad, tanto para establecer grados relativos de desarrollo aduanero entre países como para una adecuada gestión interna entre las diferentes aduanas de un país.
- **Periodicidad:** Como política para el mejoramiento de la recaudación entre aduanas es importante contar con este indicador en forma mensual, de manera que permita al ente administrador comparar los niveles de eficiencia relativa entre puestos aduaneros.

  Podrían presentarse problemas, a pesar de lo simple que resulta la aritmética del indicador, para obtener información sobre recaudación por aduana, de manera confiable y oportuna.

6. Indicador:
Recaudación promedio por declaración de importación[113]

- **Forma de cálculo:** Recaudación total aduanera/ número de declaraciones de importación.
- **Interpretación del indicador:** Este indicador cuantifica el tamaño promedio de la importación.

  La comparación entre países de este indicador es importante, ya que proporciona una idea de la dificultad relativa a que se enfrentan los importadores y por tanto la factibilidad de hacer pedidos con mayor frecuencia. Es, por tanto, una señal del grado en que el sistema aduanero está contribuyendo a la facilitación y agilización de los flujos de comercio, por medio de menores trabas, y abaratamiento del servicio.
- **Limitaciones del indicador:** Como promedio que es, este indicador puede estar afectado por los valores extremos, en el sentido de que, a nivel global del servicio aduanero el tamaño promedio de la importación difiera en forma significativa de la realidad.
- **Periodicidad:** El cálculo del indicador en forma periódica permite a la administración aduanera una mejor gestión de los recursos y la toma de decisiones en relación con los costos operativos y los recursos materiales que demandan los diferentes puestos aduaneros.
- **Observaciones relativas a la calidad de la información**. El cálculo de este indicador involucra a dos de las variables más difíciles de obtener de manera ágil y oportuna en los servicios aduaneros de la región, al número de declaraciones de importación y a la recaudación promedio. De hecho, el grado de desarrollo aduanero de los países podría medirse por la capacidad de las diferentes aduanas para suplir dicha información con la periodicidad que se solicita.

V. RECURSOS HUMANOS

1. Indicador propuesto:
Nivel de profesionalización del personal de aduanas[114]

- **Forma de cálculo:** Número de profesionales/total de empleados del SNA.
- **Interpretación del indicador:** Mide el número de profesionales por cada cien funcionarios aduaneros.

  Es un indicador del grado de profesionalización del servicio aduanero de cada país. Se entiende

112 Desarrollado por INCAE.

113 Desarrollado por INCAE.

114 Con base en metodología desarrollada por INCAE y modificaciones efectuadas por esta consultoría.

como profesionales a graduados universitarios con grado mínimo de Bachiller.

El ideal es tener segmentada la información por áreas administrativas, informáticas, técnico-operativas y de fiscalización.

- **Observaciones relativas a la calidad de la información**. Tanto el número de profesionales como el número de empleados deberían ser representativos del período a que hacen referencia, y por tanto la sugerencia es utilizar promedios que reflejen las variaciones encontradas en dicho período. (despidos o contrataciones en el año pueden afectar la magnitud del indicador).

2. Indicador propuesto:
Número de funcionarios técnicos por cada funcionario administrativo[115]

- **Forma de cálculo:** Número de funcionarios técnicos/número de funcionarios administrativos.
- **Interpretación del indicador:** Mide en forma relativa la concentración de funcionarios de perfil técnico en relación con el número de puestos de naturaleza administrativa.

Un bajo nivel del indicador es reflejo de un sistema aduanero débil, dado que no se cuenta con el personal suficiente para atender las necesidades de valoración, control y supervisión, que son el eje del que hacer de las aduanas.

- **Limitaciones del indicador:** No se presentan limitaciones importantes de naturaleza metodológica al cálculo del indicador.

VI. Otros indicadores

1. Indicador propuesto:
Evolución del monto de las mercancías aprehendidas[116]

- **Objetivo del indicador:** Medir los resultados de las acciones de control en las aduanas, como mecanismo de protección a la sociedad.
- **Fórmula de cálculo:** Monto (U$) de las mercancías aprehendidas (decomisadas, incautadas, caídas en comiso) en el año/monto (U$) de las mercancías aprehendidas en el año anterior.

115 Indicador desarrollado por INCAE.

116 Con base en indicador desarrollado por CIAT.

ANEXO 3
INDICADORES CUALITATIVOS DE LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

COMENTARIO:

Estos indicadores buscan analizar la existencia y efectividad práctica de normas organizativas de la Administración Tributaria. Por lo tanto, más que una fórmula de cálculo, lo que procede es verificar la existencia de las normas y una evaluación de su efectividad práctica. El primer nivel de evaluación debe aplicarse tanto a la existencia como a la efectividad práctica; el segundo nivel debe multiplicarse por el resultado del primer nivel. Ejemplo: Si hay existencia, puntúa un 100%; si no hay efectividad práctica, puntúa un 0%. El 100% de existencia se multiplica por 25%, que daría el nivel de eficacia del indicador.

6. Indicador propuesto: Reconocimiento del principio de independencia del poder político en la Administración Tributaria

Examen de existencia y efectividad: Normativa de la Administración Tributaria que garantice la no intromisión de las autoridades políticas en los casos concretos y nivel de respeto práctico de esta.

Sí.....100% No.....0%
Existencia: 25% Efectividad práctica: 75%

- **Objetivo del indicador:** Busca valorar la existencia de un marco jurídico adecuado que permita a la Administración operar bajo un principio de independencia del poder política en la aplicación del sistema tributario.

7. Indicador propuesto: Reconocimiento del principio de especialización funcional

Examen de existencia y efectividad: Existencia de regulación:

a) De la estructura orgánica de la Administración que agregue las funciones de similar naturaleza y evite que varios órganos o unidades se solapen o interfieran en el cumplimiento de actividades análogas.
b) Efectiva dotación de los órganos con personal especializado según la función.

Los dos aspectos.....100%
Un aspecto.....50%
Ninguno.....0%
Existencia: 25% Efectividad práctica: 75%

- **Objetivo del indicador:** Busca valorar la lógica organizativa de la Administración Tributaria, según las funciones clásicas en la gestión de los tributos, así como la existencia de personal especializado.

8. Indicador propuesto: Reconocimiento del principio de desconcentración operativa con centralización normativa

Examen de existencia y efectividad: Existencia de un modelo organizativo que desconcentre las funciones operativas en administraciones territoriales o sectoriales (por ejemplo, grandes contribuyentes) y centralice la uniformidad en los procedimientos y en la interpretación de la normativa.

Sí.....100%
No.....0%
Existencia: 25% Efectividad práctica: 75%

- **Objetivo del indicador:** Verificar si las Administraciones siguen este esquema básico de organización, orientado a lograr una actuación eficiente a nivel operativo y uniforme y estratégica a nivel central.

9. Indicador propuesto: Reconocimiento del principio de responsabilidad de los órganos administrativos, de los funcionarios y de los cargos directivos

Examen de existencia y efectividad: Existencia de un modelo organizativo que asegure que los órganos

y personas que tengan atribuidas determinadas competencias deben desarrollarlas por sí mismos, aceptando la responsabilidad de las decisiones.
Sí.....100%
No.....0%
Existencia: 25% Efectividad práctica: 75%

- **Objetivo del indicador**: Verificar si las Administraciones siguen este esquema básico de organización, orientado a hacer eficiente la atribución de competencias y a evitar duplicidades.

10. Indicador propuesto:
Reconocimiento del principio de imparcialidad administrativa a nivelnormativo

Examen de existencia y efectividad: Existencia de una norma que prevea que la Administración debe aplicar el sistema tributario imparcialmente, de modo que nadie pague ni más ni menos de lo que le corresponde.
Sí.....100%
No.....0%
Existencia: 25% Efectividad práctica: 75%

11. Indicador propuesto:
Modelo organizativo que garantice suficiente dotación de recursos humanos, materiales y tecnológicos y un nivel adecuado de autonomía operativa y funcional

Examen de existencia y efectividad: Existencia de un modelo organizativo que garantice:

1. Contratar, retener y capacitar permanentemente al personal idóneo para el desempeño de las diferentes funciones de la Administración.
2. Establecer una conexión clara entre las remuneraciones y la calidad del trabajo de los funcionarios.
3. Dotar a las autoridades superiores de flexibilidad en cuanto a los nombramientos del nivel superior.
4. Contar con sistemas presupuestarios de financiación y de autoorganización que permitan superar las carencias de recursos materiales y brinden flexibilidad organizativa.

Los cuatro elementos.....100%
Tres elementos.....75%
Dos elementos.....50%
Un elemento.....25%
Ninguno.....0%
Existencia: 25% Efectividad práctica: 75%

La reforma del impuesto sobre la renta en Centroamérica en cumplimiento al mandato de la Organización Mundial del Comercio[1]

*Daniel Wisecarver***

*Luis Morera**

*Everardo Rivera**

Escuela Superior de Economía y Negocios (ESEN)

El Salvador, 2005

** Director Académico y Profesor de la Escuela Superior de Economía y Negocios (ESEN). San Salvador, El Salvador. Investigador principal.

* Profesores de la Escuela Superior de Economía y Negocios (ESEN). San Salvador, El Salvador.

1 Se agradece la colaboración de las personas entrevistadas que brindaron información valiosa para la realización de este trabajo, a las cuales se les exime de la responsabilidad por omisiones o errores en el mismo. También se agradece el apoyo brindado por Lyann Chang Lee y Tatiana Madeleine Castro, así como a varios colegas de la Escuela Superior de Economía y Negocios (ESEN). Finalmente, se agradecen los comentarios de los participantes en los dos talleres realizados por el Programa ASIES.

I.

INTRODUCCIÓN

La presente investigación tiene como objetivo general proponer alternativas en el Impuesto sobre la Renta (ISR) que le permitan a Centroamérica cumplir con el mandato de la Organización Mundial de Comercio (OMC) sobre la supresión de incentivos fiscales a la exportación de bienes.

A su vez, los objetivos específicos incluyen el identificar y analizar las debilidades que presentan los impuestos sobre las personas físicas y las jurídicas en Centroamérica; estimar las pérdidas tributarias que los principales agujeros fiscales al Impuesto sobre la Renta provocan a los gobiernos centroamericanos; proponer reformas específicas que permitan contar con un ISR realista y efectivo que a la vez cumpla con el mandato de la OMC sobre zonas francas e incentivos fiscales a la exportación; y proponer medidas que dificulten las estrategias que algunas empresas llevan a cabo con el fin de evadir el pago del ISR por medio de los precios de transferencia.

Al pensar estos objetivos, pareciera evidente que lo que se pretendería lograr no es tanto una evaluación únicamente de los impactos de cumplir con lo estipulado por la OMC, sino más bien aprovechar la coyuntura venidera que significará cumplir con las reglas de la OMC, para explorar la posibilidad de que, esta vez, Centroamérica de hecho efectúe una reforma de verdad de sus sistemas de tributación directa.

Probablemente no podría ser de otra manera. El tópico de "reforma tributaria" existe siempre en el ambiente de discusión pública, explícitamente, en torno a propuestas políticas generales, implícitamente, como parte del debate constante respecto de las necesidades de financiamiento del gobierno y sus programas, o bien por los efectos negativos sobre el ritmo de crecimiento de la economía, o bien al discutir las maneras posibles de efectuar modificaciones en la distribución de ingreso, etc. Sin embargo, salvo circunstancias más bien especiales, (elecciones nacionales, financiamiento de un esfuerzo de recuperación de desastres nacionales), hay poco ímpetu para de hecho modificar la estructura tributaria de cualquier país.

No obstante, hay ocasiones en que surgen requerimientos inevitables, (por razones de compromisos legales o políticos o internacionales), para realizar modificaciones de por lo menos algunos aspectos del sistema tributario. Tal será la situación en un horizonte breve para todos los países centroamericanos, ya que todos, al ingresar a la OMC, asumieron nuevas responsabilidades que exigen que cumplan con ciertos estándares mínimos de comportamiento en materia de las políticas económicas que afectan los incentivos que las empresas que operan dentro de sus fronteras geográficas enfrentan en sus actividades en el comercio internacional.

En particular, ningún país miembro puede tomar, (o mantener, para países nuevos miembros), medidas fiscales que favorecen extraordinariamente a sus empresas exportadoras ante ni a la competencia internacional, ni a sus empresas que producen para el mercado local. No se trata solamente de prohibir el fomento fiscal directo de las exportaciones, sino también se busca eliminar las otras medidas indirectas que tienen el mismo efecto de fomentar de manera discriminatoria y "artificial" a las exportaciones.

Para los países centroamericanos, cumplir con estas reglas del juego exige que todos deroguen sus regímenes de tratamientos fiscales especiales para las exportaciones realizadas por empresas establecidas en las zonas francas o acogidas a las leyes de fomento al respecto. En especial los países deben eliminar toda medida que da por resultado la exención total o parcial de impuestos directos que normalmente se cobrarían a actividades similares en los otros sectores y/o ubicaciones de las economías de estos países. Con la excepción de cabildear a favor de prórrogas adicionales de la fecha exigida para el cumplimiento, los países tienen poca o ninguna opción: Deben modificar sus

sistemas de ISR si desean seguir como miembros de la OMC[2].

Dada la inminente necesidad de reformar los regímenes de tributación, es quizás natural explorar la posibilidad de efectuar simultáneamente otras reformas más profundas, quizás especialmente de los impuestos directos, fundamentalmente, del Impuesto Sobre la Renta en todos los países centroamericanos. El enfoque queda en el ISR por una variedad de razones.

Primero, casi todos los países de la región han reformulado sus impuestos indirectos en los años recientes, evolucionando hacia el sistema moderno del impuesto al valor agregado (IVA), con tasa uniforme, con pocas exenciones, con muy pocos tratamientos especiales. Además, los regímenes de impuestos sobre el comercio Internacional también se han modernizado, disminuyendo la dispersión y el nivel promedio de la tasa de impuestos de internación, eliminando los impuestos sobre la exportación.

Además, en todos esos países todavía hay algunos impuestos específicos[3], (con sus propias reformas y contra reformas), que recaudan algo de recursos, pero que no son ni siquiera en potencia una fuente importante de recursos fiscales. Aunque siempre surgen críticas acerca de la alegada regresividad de los impuestos indirectos, de hecho los sistemas modernos son eficientes, generan recursos fiscales significativos. Por todo lo anterior, los impuestos indirectos no se consideran candidatos a reformas actualmente.

Segundo, el ISR se presta a discusiones polémicas porque todo observador tiene su propio punto de énfasis respecto a lo que tal impuesto debería lograr. En todos los países, se desearía ver una recaudación mayor del impuesto; en muchos casos, se argumenta que es este el impuesto que se podría moldear a manera de lograr supuestas metas redistributivas. (La frase política, para no decir demagógica, de "cobrar más a los que tienen más" es muy común por doquier). Por otro lado, no faltan quienes señalan los efectos negativos que un alto impuesto sobre la renta puede tener sobre la eficiencia y la tasa de crecimiento de la economía. Y por lo general, el Impuesto Sobre la Renta es el que más se presta para intentar inventar incentivos o privilegios, dependiendo del punto de vista, para fomentar actividades "buenas, merecedoras y bonitas"; hoy en día en El Salvador por ejemplo, el turismo es tan solo un sector que trata de surgir a la sombra de escudos fiscales.

Al considerar las posibles modificaciones al ISR, dada la naturaleza de esta investigación, resulta natural que se comenten los siguientes temas: (1) la política de atracción de inversiones (PAI); (2) el peso de las zonas francas en la región y las características de estos esquemas en el marco de las reglas de la OMC, y (3) las experiencias de reformas tributarias en otros países que pueden proveer lecciones interesantes para CA. Dado lo anterior, a continuación se presenta la estructura que sigue este trabajo.

La primera parte de la investigación permite conocer las características básicas, muchas de ellas comunes, de los regímenes de ISR vigentes en cada país de la región. Los regímenes en el período 1986-2004 han ido convergiendo en lo que a tasas de ISR de las empresas se refiere, así como al rango de tasas de ISR de las personas. Por otro lado, una característica común a los distintos regímenes es la abundancia de deducciones y exenciones que obviamente impactan la recaudación. Es en esta sección del trabajo que se ha hecho un esfuerzo por estimar las pérdidas en recaudación debido al gasto tributario de los gobiernos relacionados con el ISR[4].

La segunda parte del estudio presenta la importancia de las zonas francas en la región, e identifica los beneficios fiscales contrarios a las disposiciones de la OMC en cuanto a los incentivos permitidos para la promoción de exportaciones a los países que no pertenecen a los llamados HIPC[5]. En esta parte se revisan los elementos que podrían definir una estrategia de atracción de IED y se revisa las repercusiones tributarias y económicas de las EZF.

Una vez caracterizados los sistemas de la región en cuanto a estructuras y gastos tributarios que generan, y luego de haber comentado sobre la importancia de las ZF, así como de los incentivos de las mismas contrarios a las reglas de la OMC, se plantea la necesidad de una reforma al ISR. Para dar inicio a esta idea, se plantean las experiencias de tres países que han hecho reformas sustanciales en materia de ISR, las cuales han colaborado en mejorar la recaudación tributaria. Tales experiencias brindan un marco de referencia a la propuesta del trabajo en cuanto al régimen alternativo

2 Los esquemas actuales de zonas francas podrán mantenerse hasta el 31 de diciembre de 2009 o hasta que el país en cuestión sobrepase los US$1,000 de ingreso per cápita.

3 Por ejemplo, en El Salvador, los impuestos sobre cigarrillos y bebidas alcohólicas sufrieron un retroceso significativo recientemente.

4 En las finanzas públicas también se conocen las pérdidas en recaudación por tratamientos tributarios especiales como gasto tributario. Por "gasto tributario" se entiende la renuncia que hace el Fisco a la recaudación de impuestos por tratamientos tributarios preferenciales a determinadas actividades o sectores en la economía. Así por ejemplo, en lo que a ZF se refiere, dichos tratamientos preferenciales son las exenciones de impuestos a importación de materias primas, maquinaria y equipo, exención al impuesto sobre la renta, exención al IVA, así como exención a impuestos municipales y otras tasas.

5 Highly Indebted Poor Countries. En CA los países en esta categoría son Honduras y Nicaragua.

de ISR que podría tener la región y que cumpliría con el mandato de la OMC.

Finalmente, el planteamiento señala las características básicas de un impuesto plano (flat tax) para los países de CA, haciendo la aseveración de que no se busca que todos los países tengan la misma tasa impositiva, pero sí el mismo régimen, lo cual generaría beneficios en términos de simplificación del sistema para el cumplimiento con el mismo, así como para su fiscalización, lo que mejoraría la recaudación de este tributo. Este régimen de impuesto plano no solo simplifica el actual régimen de ISR, sino que además constituye por sus propias características, un fuerte incentivo a la inversión. Como todo sistema, el impuesto plano está sujeto a críticas, sin embargo se considera que los atributos positivos son tales que a pesar de las críticas, este sistema es una alternativa que no solo cumple con el mandato de la OMC, sino que permitirá recaudar y fiscalizar mejor el ISR que el régimen vigente en la actualidad.

II.

CARACTERÍSTICAS DE LOS SISTEMAS DE IMPUESTOS SOBRE LA RENTA EN CENTROAMÉRICA.

La primera parte de la investigación permite conocer las características básicas, muchas de ellas comunes, de los regímenes de ISR vigentes en cada país de la región. Estos regímenes reciben varias críticas puesto que no se consideran progresivos, luego, la recaudación de impuestos tiene una baja productividad dadas las tasas impositivas y eso lleva a una continua discusión de nuevas reformas al sistema tributario con el fin de corregir esas críticas y para lograr una mayor carga tributaria. Un elemento que se resalta en la evolución de los regímenes de ISR en el período 1986-2004, es la convergencia de las tasas de ISR de las empresas, así como la disminución del rango de tasas de ISR de las personas.

Esta sección del trabajo se compone de cuatro partes. La primera parte brinda una rápida descripción del sistema de ISR y resalta las principales debilidades del mismo. En la segunda parte se estudia el peso del

Cuadro 1
CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL RÉGIMEN DE ISR VIGENTE EN CA

	Costa Rica[6]	El Salvador	Guatemala[7]	Honduras[8]	Nicaragua[9]
EXENCIONES					
Personas naturales	1	5	1	2	5
Personas Jurídicas	1	1	1	1	1
Otros	10	10	17	6	9
DEDUCCIONES					
Personas Naturales	4	2	7	4	0
Personas Jurídicas	22	11	28	13	14
Personas Naturales	5 tramos (0%-25%)	4 tramos (0%-30%)	4 tramos (15%-31%)	5 tramos (0%-25%)	6 tramos (0%-30%)
TASAS Personas Jurídicas	30%	25%	Optativo 5% s/ingresos	25%	30%
			brutos ó 31%		
			s/ utilidad neta		
Última modificación a legislación en...	2001	2004	2004	1999	2003

Fuente: Elaboración propia a partir de leyes de ISR de cada país.

6 COSTA RICA: Las deducciones personales están relacionadas con el tamaño de la unidad familiar del contribuyente.

7 GUATEMALA: La deducción personal en Guatemala representa un nivel de ingreso más de 5 veces el ingreso per cápita. En Guatemala no hay tramo exento para las personas naturales. El período fiscal es del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año; se deja como régimen optativo el pago del impuesto equivalente al 31% sobre la renta neta en forma trimestral, pero condicionado a la presentación anual de estados financieros auditados por profesional o empresa de auditoría independiente.

8 HONDURAS: Es el único en Centroamérica en utilizar el principio de Renta Mundial.

9 NICARAGUA: Ley de Incentivos Turísticos con exoneraciones fiscales hasta del 70% del ISR para los que invierten en el área turística.

ISR en la recaudación global. La tercera parte presenta una estimación de las pérdidas en recaudación tributaria. La última parte señala información adicional para cada país.

2.1 Las características comunes

Una característica común a los distintos regímenes es la abundancia de deducciones y exenciones que obviamente impactan la recaudación. Eso repercute en la progresividad deseada del sistema y en la recaudación tributaria.

En el Cuadro 1 se presenta una caracterización de los sistemas tributarios de renta en Centroamérica. Los datos muestran que Guatemala es el país con mayor número de exenciones (19) y deducciones (35) en su régimen tributario a la renta. Por otro lado, Honduras es el país con menor número de exenciones (9) y El Salvador el que menos deducciones otorga (13).

Respecto de las tasas vigentes se desea resaltar que en la actualidad solo existe una tasa para las personas jurídicas, permaneciendo tramos en el ISR para la renta de las personas naturales.

Además de cuantificar el número de exenciones y deducciones, en los países centroamericanos se identifican otras debilidades en sus sistemas tributarios que son las que dan cabida a una serie de propuestas de mejora. Una breve descripción de las principales debilidades señaladas y cómo se pretenden resolver en cada país se muestra en el Cuadro 2.

Las propuestas de mejora que se señalan en el cuadro siguiente surgen en su mayoría de la revisión de varios estudios realizados recientemente bajo el auspicio del BID.

Las principales debilidades identificadas se retoman después en la Sección V de este documento con el fin de evaluar como se resuelven con la reforma propuesta al sistema de ISR.

2.2 La convergencia de las tasas impositivas y el peso del ISR en la recaudación

En los Cuadros 3 y 4 se presentan las tasas del impuesto sobre la Renta para las personas jurídicas y personas naturales, a lo largo de los últimos 20 años en Centroamérica. Algunos aspectos del Cuadro 3 son muy llamativos. Primero, hace 20 años todos los países, con la excepción de Nicaragua, intentaban lograr una progresividad en sus impuestos sobre la renta de las empresas; llegando al año 1992, Guatemala y Honduras mantenían la práctica, quedando solamente Honduras con tasas diferenciales desde 1997 hasta 2003.

A la vez, en 1986 todos los países exhibían el intento de lograr progresividad tributaria en la renta de las personas naturales por medio de tasas marginales de impuesto que crecían de manera notable (ver Cuadro 4): la tasa más alta era 10 veces la más baja en Costa Rica, 20 veces en El Salvador, más de 4 veces en Guatemala, más de 13 veces en Honduras y más de 3 veces en Nicaragua. Igual que la experiencia con las personas jurídicas, ya para 1992, las tasas más altas habían sido reducidas y la dispersión de tasas había bajado en Costa Rica, El Salvador y Honduras. Para el año 2004, es notable lo parecido de las tasas del impuesto sobre la renta en la región, 10% la tasa mínima[10] en todos (15% en Guatemala), entre 25% y 31% la tasa más alta.

Dadas las tasas de ISR es interesante observar cuánto de ellas se traducen en recaudación. Los países de la región en que el ISR tiene mayor peso en la recaudación total son El Salvador y Nicaragua; en cambio como porcentaje del PIB son Honduras y Nicaragua. Por otro lado, tanto como porcentaje de la recaudación total y del PIB, Guatemala es el país que tiene la menor recaudación. La principal fuente de la recaudación de ISR de Nicaragua, El Salvador y Guatemala[11] la constituye en gran medida la empresa, no así en Costa Rica y Honduras[12] cuya recaudación proviene principalmente de las personas naturales, tal como se muestra en el Cuadro 5.

Dada la similitud de las tasas del impuesto, las diferencias de recaudaciones son notables, especialmente el hecho de que Guatemala recauda menos que los otros cuatro países.

Tales diferencias de recaudación, por supuesto, reflejan alguna combinación de cuatro elementos: (1) el nivel de ingreso exento del ISR y la fracción de la población que reporta ingresos menores que ese nivel; (2) el número, la extensión y la generosidad de las

10 Por supuesto, la tasa mínima es cero para el ingreso mínimo exento. Aquí nos referimos a las tasas cobradas.

11 En cuanto a Guatemala, en 1997 se incorporó al sistema una cuarta tasa de ISR para las personas naturales (31%) con la idea de darle progresividad al sistema. En dicho país en el Artículo 243 de la Constitución de la República está plasmado el principio de capacidad de pago, según el cual el sistema tributario debe ser justo y equitativo, por lo que para el efecto de las leyes tributarias en Guatemala, estas deberán estar estructuradas conforme al principio de capacidad de pago.

12 Agosin y otros (2004) señalan que: "Casi la totalidad de la imposición de renta recae sobre los salarios de los trabajadores en relación de dependencia"; estos trabajadores tienen pocas posibilidades de evadir el impuesto. Ellos también indican que: "Por ejemplo, en 2001 los trabajadores en relación de dependencia aportaron el 85% de la recaudación del impuesto a la renta personal en Honduras."

Cuadro 2
DEBILIDADES SEÑALADAS Y CAMBIOS PROPUESTOS AL ISR EN CA.

COSTA RICA **Debilidades**	**Propuesta**
El ISR se aplica en forma cedular, volviéndose regresivo.	Se propone un sistema de renta global en el cual se tribute de acuerdo con el monto total de los ingresos.
Inequidad del sistema al gravar únicamente la renta de fuente territorial.	El proyecto busca un régimen maduro y desarrollado de renta universal.
EL SALVADOR **Debilidades**	**Propuesta**
Baja carga tributaria por exenciones, amplias deducciones y sector informal grande.	Actualmente se han limitado algunas deducciones como los viáticos y las donaciones, pero todavía existen exenciones a las personas naturales que deben revisarse.
Sesgo a favor de proyectos de inversión financiados con deuda.	Se recomienda introducir neutralidad entre la deuda y el capital.
Actualmente se encuentra indefinido el principio de renta que se aplica en el país al haberse derogado el artículo 15 de la ley de ISR que contenía el principio de renta territorial, adoptado por El Salvador.	Se sugiere definir el principio de renta por utilizar en el país para evitar la discrecionalidad por parte de la Administración Tributaria; al no existir un principio de aplicación de renta, este puede ser definido según le convenga al legislador y al propio oficial tributario, determinando cuáles rentas se reputarán gravadas y cuáles no.
GUATEMALA **Debilidades**	**Propuesta**
Abundantes deducciones: Aguinaldos, gastos médicos sin límite, pensiones alimentarias, 36,000 quetzales.	Se recomienda reducir los gastos médicos, las pensiones alimentarias y el monto de 36,000 quetzales.
Erosión de la recaudación por la acreditación IVA en la deducción personal.	Se sugiere abolir el crédito personal por el IVA pagado.
Evasión principalmente de los trabajadores sin relación de dependencia.	Se recomienda una retención sobre las remuneraciones y honorarios pagados a empleados sin relación de dependencia, acreditable en la declaración personal del empleado.
HONDURAS **Debilidades**	**Propuesta**
Alto número de exenciones objetivas y subjetivas.	Se recomienda la reducción del número de bienes exentos en la canasta de consumo.
No hay normas para otorgar créditos por impuestos pagados afuera.	Se propone el fortalecimiento del sistema de renta mundial.
Exenciones a las ganancias de capital de las personas naturales.	Se recomienda aplicar un impuesto proporcional a las ganancias de capital a las personas naturales.
Sistema regresivo con respecto de los ingresos de las familias.	Se sugiere incorporar deducciones personales relacionadas a las cargas de familia.
Aplicación irrestricta de la amortización acelerada.	Se recomienda eliminar el sistema de depreciación acelerada.
NICARAGUA **Debilidades**	**Propuesta**
Sistema complejo por cantidad de exenciones, tratamientos discrecionales y criterios de aplicación.	Se deben modificar leyes que contemplan amplias deducciones, como la Ley de Incentivos al Turismo.
No hay personalización del tributo en el ISR (mínimo no imponible pequeño, gastos de familia y deducciones personales) que impiden darle progresividad al régimen de ISR.	Se recomienda incorporar deducciones en razón del tamaño de la unidad familiar del contribuyente.

Fuente: A partir de www.ciat.org.es; Gómez-Sabaini (2003 a, b y c); Ley de ISR de cada país; CIEN (2004); Machado y Agosin (2005); Agosin (2003); Báez (2003); Schenone (2003); Acevedo y González (2003); Cornick (2003); Villasuso (2005).

exenciones y otros tratamientos favorables para determinados grupos y/o actividades dentro de la economía; (3) el grado de cumplimiento voluntario de parte de los contribuyentes físicos y jurídicos, y (4) la efectividad de la autoridad tributaria en materia de fiscalización del impuesto.

Un análisis detallado para intentar explicar estas diferencias en las recaudaciones reales del ISR podría ser muy interesante y muy útil. Pero aquí, todo ese tema está totalmente dominado por otro fenómeno que emerge de los datos del Cuadro 6. Esto es la escasa relevancia del ISR, tanto como porcentaje del PIB

Cuadro 3
TASAS DE IMPUESTO SOBRE LA RENTA PARA EMPRESAS

	1986	1992	1997	1998	2000	2001	2004
Costa Rica	10.0-50.0	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0
El Salvador	2.5-30.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0
Guatemala	5.0-42.0	12.0-34.0	25.0	30.0	30.0	31.0	31.0
Honduras	3.0-40.0	15.0-35.0	15.0-30.0	15.0-35.0	15.0-25.0	15.0-25.0	25.0
Nicaragua	45.0	35.5	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0

Fuente: J. Stotsky y A. Wolde Mariam: "Central American Tax Reform: Trends and Possibilities". IMF. 2002. Año 2004 a partir de ley de ISR de cada país.

Cuadro 4
TASAS DE IMPUESTO SOBRE LA RENTA PARA PERSONAS NATURALES

	1986	1992	1997	1998	2000	2001	2004
Costa Rica	5.0-50.0	10.0-25.0	10.0-25.0	10.0-25.0	10.0-25.0	10.0-25.0	10.0-25.0
El Salvador	3.0-60.0	10.0-30.0	10.0-30.0	10.0-30.0	10.0-30.0	10.0-30.0	10.0-30.0
Guatemala	11.0-48.0	4.0-34.0	15.0-30.0	15.0-25.0	15.0-25.0	15.0-31.0	15.0-31.0
Honduras	3.0-40.0	12.0-40.0	9.0-40.0	10.0-30.0	10.0-25.0	10.0-25.0	10.0-25.0
Nicaragua	15.0-50.0	8.0-35.5	10.0-30.0	10.0-30.0	10.0-30.0	10.0-25.0	10.0-30.0

Fuente: J. Stotsky y A. Wolde Mariam: "Central American Tax Reform: Trends and Possibilities". IMF. 2002. Año 2004 a partir de la ley de ISR de cada país.

Cuadro 5
PESO DEL ISR EN LA RECAUDACIÓN EN CA

País	Tasas de ISR a las empresas (A Dic. 2004)	Tasas de ISR a las personas naturales (A Dic. 2004)	ISR como % de la recaudación tributaria total (2004)[1]	ISR como % del PIB (2004)[2]	ISR a las empresas como % de ISR total (2002)[3]
Costa Rica	30.0%	10.0-25.0%	23.9%	3.2%	20.8%
El Salvador	25.0%	10.0-30.0%	28.1%	3.2%	61.7%
Guatemala	31.0%[4]	15.0-31.0%	18.4%[5]	1.9%[6]	55.0%
Honduras	25.0%	10.0-25.0%	25.3%	4.4%	18.2%
Nicaragua	30.0%	10.0-30.0%	27.1%	4.6%	89.0%(7)

(1) Datos a partir del Boletín Estadístico de SIECA: www.sieca.org.gt/Publico/CA_en_cifras/Boletin_Estadistico (2) Ídem. (3) Fuente: M. Agosin, A. Barreix, R. Machado y J.C. Gómez-Sabaini: "Panorama tributario de los países centroamericanos y opciones de reforma". Banco Interamericano de Desarrollo. 2004. (4) El régimen general para las empresas es tributar el 5% de los ingresos brutos. El régimen optativo es tributar 31% de la renta neta. (5) Es la recaudación de ISR y de IEMA (Impuesto a las Empresas Mercantiles y Agropecuarias). (6) Ídem. (7) Fuente: Dirección de asistencia al contribuyente. Dirección General de Ingresos. República de Nicaragua. Anuario Tributario 2002.

Fuente: Elaboración propia a partir de diversas fuentes citadas a continuación.

Cuadro 6
EVOLUCIÓN DE LA CARGA TRIBUTARIA E ISR AL PIB EN CA

		1999	2000	2001	2002	2003	2004	Promedio
Costa Rica	Carga tributaria	11.6%	12.0%	13.0%	12.8%	12.9%	13.4%	**12.6 %**
	ISR	2.6%	2.5%	2.8%	2.8%	3.1%	3.2%	**2.8 %**
	ISR/carga	22.4%	20.9%	21.6%	21.8%	24.0%	23.9%	**22.4 %**
El Salvador	Carga tributaria	10.2%	10.2%	10.5%	11.2%	11.6%	11.4%	**10.9 %**
	ISR	3.3%	3.2%	2.6%	3.4%	3.4%	3.2%	**3.2 %**
	ISR/carga	32.3%	31.3%	24.8%	30.4%	29.3%	28.1%	**29.4 %**
Guatemala	Carga tributaria	9.9%	9.5%	9.7%	10.6%	10.3%	10.3%	**10.1 %**
	ISR	1.3%	1.3%	1.4%	1.4%	1.4%	1.5%	**1.4 %**
	IEMA	0.8%	0.9%	0.9%	1.4%	1.3%	0.4%	**1.0 %**
	ISR/carga	21.2%	23.2%	23.7%	26.4%	26.2%	18.4%	**23.2 %**
Honduras	Carga tributaria	16.9%	15.7%	15.8%	15.5%	16.2%	17.4%	**16.3 %**
	ISR	3.7%	3.3%	3.6%	3.5%	3.6%	4.4%	**3.7 %**
	ISR/carga	21.9%	21.0%	22.8%	22.6%	22.3%	25.3%	**22.7 %**
Nicaragua	Carga tributaria	14.6%	14.5%	13.8%	14.2%	15.9%	17.0%	**15.0 %**
	ISR	2.2%	2.3%	2.4%	2.8%	3.9%	4.6%	**3.0 %**
	ISR/carga	15.0%	15.9%	17.5%	19.7%	24.5%	27.1%	**20.0 %**

Fuente: Elaboración propia a partir de O. Schenone y C. de la Torre (2003)[13] y de "Estadísticas económicas regionales 2003". SECMCA[14]. Datos para 2004 a partir del Boletín Estadístico de SIECA[15].

como fracción de la carga global impositiva en cada país.

En una región que siempre se ha caracterizado por una carga tributaria muy "baja", al menos en términos comparativos internacionales, la recaudación del impuesto sobre la renta es más baja todavía, alcanzando como máximo 29.4% de la recaudación en promedio para el período 1999-2004, solamente en El Salvador.

Es más, aun con un esfuerzo notable, en el cual Guatemala logró aumentar su recaudación del ISR, sin duda empujado y respaldado por el Pacto Fiscal y los Acuerdos de Paz, la recaudación real del ISR más el IEMA en 2004 alcanzó el 1.9% del PIB. Simple y sencillamente no hay mucho que se puede esperar de un impuesto que genera una recaudación tan pequeña. Apenas sirve para contribuir al financiamiento del presupuesto nacional, pero no es posible afirmar que está contribuyendo a objetivos relacionados a la redistribución de ingresos. De hecho, con todas las exenciones que todavía existen, sería difícil afirmar que se logre siquiera la intención de justicia relativa de la carga del ISR que se encuentra en las tasas nominalmente progresivas, publicadas en las leyes respectivas[16].

2.3 LA ESTIMACIÓN DE LAS PÉRDIDAS EN RECAUDACIÓN

Uno de los objetivos de esta investigación es la estimación de pérdidas tributarias, para lo cual se sigue un procedimiento más bien teórico, es decir del tipo *ceteris paribus*. Este se justifica pues la recaudación a nivel regional presenta niveles muy bajos de cumplimiento voluntario, y por las prácticas todavía muy incipientes de fiscalización, eso lleva a una varianza enorme de recaudación que nada tiene que ver con cambios en la estructura legal de las leyes pertinentes.

El proceso de estimación se lleva a cabo a través de dos enfoques: el primero es del tipo teórico por medio de la curva de Laffer, y el segundo estima brechas de recaudación al PIB utilizando medidas de productividad en la recaudación de impuestos. Ambos enfoques siguen una secuencia y son complementarios.

El primer enfoque de estimación de las pérdidas en la recaudación tributaria toma como punto de partida el análisis de la curva de Laffer. Esa curva plantea la

13 O. Schenone y C. de la Torre: "Guatemala: Fortalecimiento de la Estructura Tributaria". Serie de Estudios Económicos y Sectoriales. Banco Interamericano de Desarrollo. 2003.

14 http://www.secmca.org/archivos/EstadisticasEconRegionales 2003.xls

15 http://www.sieca.org.gt/SIECA.htm

16 Adicional a las críticas de baja recaudación y poco alcance de la progresividad deseada, las tasas de ISR de CA también se caracterizan por ser mayores a las de otros países receptores de IED, sobre lo cual se comentará con más detalle en la Sección IV.

relación entre las tasas de impuesto y los ingresos tributarios a partir de dichas tasas. Laffer (2004) señala que los cambios en las tasas impositivas tienen dos efectos en los ingresos tributarios: un efecto aritmético y un efecto económico[17]. El efecto aritmético indica que un alza en la tasa impositiva eleva la recaudación en un monto igual al cambio en dicha tasa. Por otro lado, un efecto económico reconoce el efecto negativo que generan alzas en las tasas de impuestos sobre el empleo y la actividad económica, pues dichos aumentos generarán desincentivos para trabajar y transar bienes y/o servicios.

En la curva de Laffer una tasa de 0% generaría ingresos tributarios por un monto igual a US$0. Por otro lado, un caso en que la tasa fuese 100%, generaría para el fisco una recaudación nula, pues nadie estaría dispuesto a trabajar, por ejemplo, si su salario después de impuestos resultase igual a US$0: ¡no habría base tributaria!

Laffer plantea la existencia de una tasa que maximiza la recaudación. Tasas superiores a dicha tasa harán que la recaudación tributaria caiga. El rango de tasas superiores a la tasa que genera la máxima recaudación posible hasta la tasa confiscatoria del 100% es lo que Laffer denomina como: "rango prohibitivo" para la fijación de tasas impositivas.

En este enfoque la recaudación tributaria es función de la tasa impositiva, del sistema tributario vigente (cuán complejo o simple es), así como de la evolución de la actividad económica, del tamaño del sector informal, de la existencia de excepciones y exenciones tributarias, y finalmente, del grado de cumplimiento de los agentes con sus obligaciones tributarias.

En el Gráfico 1 se puede observar cómo para una misma tasa impositiva corresponden dos puntos, A y B. Un punto como A, al interior de la curva de Laffer dada una tasa, indica que el gobierno está dejando de recaudar lo máximo que podría, dada dicha tasa impositiva (es decir, tener una recaudación a un nivel del punto B)[18]. La recaudación que se deja de percibir puede ser explicada por lo señalado por Laffer (2004), así como por lo mencionado al inicio de la Sección II del presente trabajo[19].

El Gráfico 2 muestra que la curva de Laffer puede desplazarse para todas las tasas impositivas posibles, y esto puede ocurrir ante un mayor crecimiento económico del país, que generen un alza en los ingresos y utilidades que constituyan la base tributaria, en el caso del ISR. Por lo que una misma tasa impositiva, en un contexto de mayor crecimiento económico, generaría

Gráfico 1

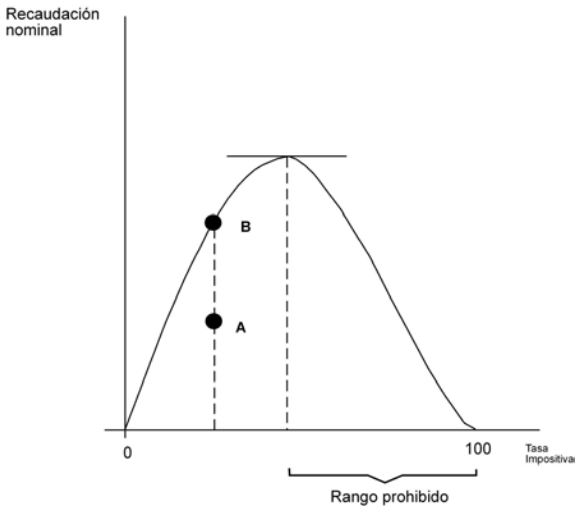
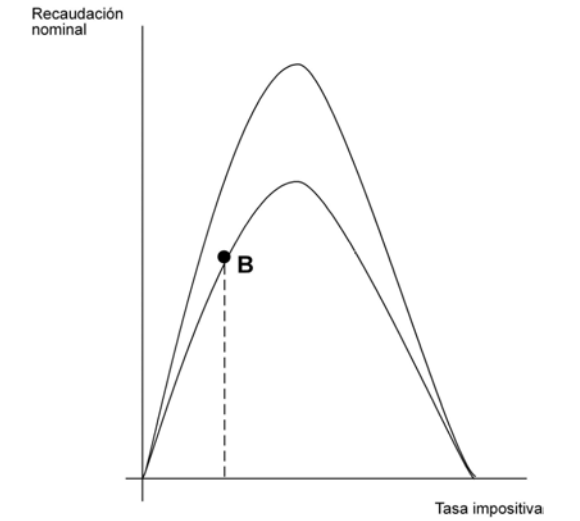


Gráfico 2

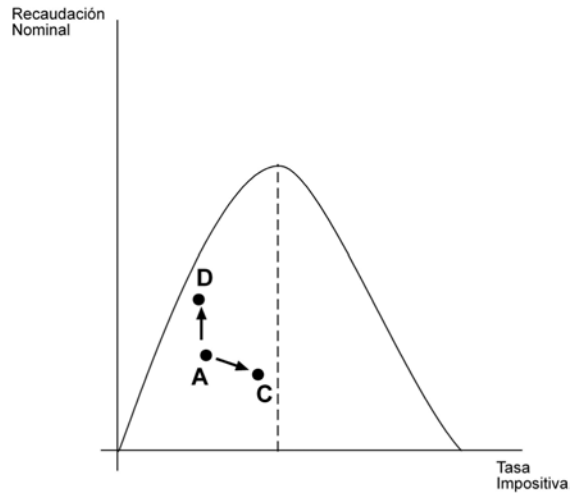


17 A. Laffer: "The Laffer Curve: Past, Present and Future". Laffer Associates. Supply-Side Investment Research. 2004.

18 Nótese que los puntos en la curva de Laffer aparecen antes de llegar a la tasa que hace máxima la recaudación, eso porque no se considera que las tasas vigentes en los países centroamericanos correspondan al "rango prohibitivo", lo que se busca con este análisis es recalcar que por los niveles de exenciones y bajo cumplimiento los puntos están al interior de la curva, más que simplemente afirmar que con una disminución de las tasas impositivas aumentaría la recaudación.

19 En la sección II.2 se señalaron cuatro elementos que coinciden claramente con los planteados por Laffer (2004): (1) el nivel del ingreso exento del ISR y la fracción de la población que reporta ingresos menores a ese nivel; (2) el número, la extensión y la generosidad de las exenciones tributarias; (3) el grado de cumplimiento voluntario de parte de los contribuyentes; (4) la efectividad de la autoridad tributaria en materia de fiscalización del impuesto.

Gráfico 3

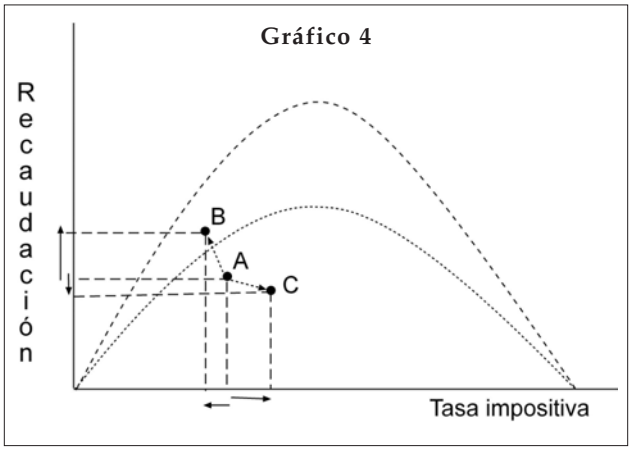


una mayor recaudación tributaria[20] (un punto perpendicular y superior al punto B).

Este mismo análisis puede utilizarse para mostrar que no necesariamente un alza en la tasa de impuestos corresponde a un aumento en la recaudación. Y esa es la idea que se muestra en el Gráfico 3.

Así, el paso de un punto A hacia un punto C se puede explicar por un alza de la tasa impositiva, que se da en un ambiente en que han aumentado el número y la generosidad de las exenciones (con la idea de "compensar" aquellos afectados por el alza impositiva); el resultado de esto no es un alza en los ingresos del gobierno, sino una caída de los mismos. En ese mismo Gráfico 3, se puede ver cómo para una misma tasa que genera una recaudación al nivel del punto A, esta puede superarse alcanzando un punto D, a través de una mejora en la fiscalización o por algún evento que modifique el grado de cumplimiento voluntario de los contribuyentes[21].

Gráfico 4



Por último, tal como se resalta en el Gráfico 4 puede ocurrir un paso de A hacia B que refleje simultáneamente un aumento en la recaudación y una disminución de la tasa.

Una situación como esa -paso de A hacia B- se utiliza para ilustrar la reforma de 2001 en Rusia, pues ante la disminución de la tasa del impuesto al ingreso personal, la recaudación de ese impuesto ha estado aumentando. Ese aumento coincide con una mayor tasa de crecimiento económico que desplaza la curva de Laffer. Asimismo, en forma simultánea a la reforma en Rusia, se dio un mayor grado de fiscalización y un posible traslado de utilidades corporativas a salarios para evitar la tasa más alta de renta de las empresas[22], que impulsaban una mayor recaudación según Ivannova y otros (2005).

A partir del planteamiento teórico a lo Laffer, consideramos que dadas las características de los sistemas tributarios el punto de recaudación se encuentra al interior de la curva de Laffer, y por eso podríamos asegurar que a la misma tasa de impuestos es posible aumentar la recaudación, lo que se refleja en la distancia entre los puntos A y B en el Gráfico 1, donde el segundo enfoque cuantifica esa distancia.

El segundo enfoque tiene como objetivo comparar las tasas metas con las tasas actuales de recaudación e interpretar la distancia entre esas tasas (brecha) de forma similar al análisis realizado a lo curva de Laffer; así entre mayor es la brecha, el país se encontraría en un punto más alejado de la curva tal como se presentó en el Gráfico 1 al comparar los puntos A y B, donde el punto A reflejaría la recaudación actual y el B la referencia de lo que se debería recaudar.

Para estimar la tasa meta se sigue un procedimiento simple que requiere de dos datos: (1) la productividad de un impuesto y (2) la tasa de impuesto. En cuanto a la productividad de un impuesto se usan dos valores: 12.5% y 50%. El 12.5% se utiliza para el impuesto sobre la renta y el 50% para el IVA[23]. Por otro lado, en cuanto a la tasa de impuesto, esta surge del promedio

20 Se trata de recaudación tributaria total. Cabe aclarar, que si el aumento del crecimiento económico corresponde al aumento en la recaudación, la carga tributaria permanecerá constante.

21 Como ejemplo de un cambio en el grado de cumplimiento, en Costa Rica durante 2004 aparecieron 71,000 nuevos contribuyentes por las denuncias de corrupción que enviaron a altas autoridades a la cárcel. Esta cita apareció en la noticia: "Temor incentiva pago de impuestos", publicada el 26 de enero de 2005 en *La Nación*.

22 Vale aclarar que el aumento de la recaudación no puede atribuirse por completo a la rebaja de la tasa impositiva, sino que intervienen otros elementos ya citados.

23 Esos porcentajes se usan como una forma sencilla de evaluar si se cumple o no una cierta productividad en la recaudación, no deben verse como la meta en sí mismos. Más bien consideramos que es una productividad relativamente fácil de cumplir, por ejemplo en Irlanda el porcentaje

Cuadro 7

	Tasas medias de impuestos			Tasas metas de recaudación al PIB			
Países/Tasas medias y metas	**Renta empresas**	**Renta personal**	**IVA**	**Renta empresas**	**Renta personal**	**Suma meta de renta**	**IVA**
Costa Rica	30%	17.5%	13%[24]	3.8%	2.2%	5.9%	6.5%
El Salvador	25%	20.0%	13%	3.1%	2.5%	5.6%	6.5%
Guatemala	31%	23.0%	12%	3.9%	2.9%	6.8%	6.0%
Honduras	25%	17.5%	13%	3.1%	2.2%	4.7%	6.5%
Nicaragua	30%	20.0%	13%	3.8%	2.5%	5.3%	6.5%

Fuente: Las tasas de renta a partir de los Cuadros 3 y 4 de este estudio corresponden a 2004. Los datos de las tasas de IVA de Agosín y otros (2004, p.21) corresponden a 2002.

Cuadro 8
BRECHAS ESTIMADAS EN LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA EN CA

	Tasas actuales de recaudación		Brechas según metas de recaudación		Resumen		
Países/brecha recaudación	**Renta**	**IVA**	**Renta**	**IVA**	**Tasas metas**	**Tasas actuales**	**Brecha**
Costa Rica	3.2%	4.9%	2.7%	1.6%	12.4%	8.1%	4.3%
El Salvador	3.2%	6.3%	2.4%	0.2%	12.1%	9.5%	2.6%
Guatemala	1.9%	4.8%	4.9%	1.2%	12.8%	6.7%	6.1%
Honduras	4.4%	5.5%	0.9%	1.0%	11.8%	9.9%	1.9%
Nicaragua	4.6%	5.9%	1.7%	0.6%	12.8%	10.5%	2.3%

simple entre la tasa mínima y la máxima (denominada tasa media). Este cálculo es necesario para todos los países en la renta personal, pero no lo es en la renta de las empresas. En el caso del IVA, Honduras y Nicaragua cuentan con tasas especiales, y eso dificulta el cálculo del promedio simple, en esos países se decidió que la tasa media fuese 13%[25].

En el Cuadro 7 se presentan las tasas metas que surgen al multiplicar la tasa media de impuesto por la productividad correspondiente.

La estimación de la brecha para cada país en 2004 aparece en el Cuadro 8:

Según esta estimación los países con la mayor brecha son Guatemala y Costa Rica[26]. Y Honduras junto a Nicaragua presentan la menor brecha, aunque tal como se aclara en el estudio de Agosin y otros (2004), la subestimación del ingreso en ambos países puede conducir a una mala interpretación de las cifras[27].

Aunque este enfoque es bastante sencillo, los resultados que arroja coinciden con los obtenidos en otros estudios. Uno de ellos, es el estudio elaborado por la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) en Guatemala, que calcula que el gasto tributario en Guatemala es aproximadamente igual a 6% del PIB, tal como se presenta en el Recuadro 1. El otro

(productividad) es 30% en impuesto sobre la renta en las empresas, en Rusia 25% en ISR en las personas, ambos datos corresponden al año 2002, que fueron obtenidos a partir de los Gráficos 9 y 10 de este documento. En el caso del IVA en Ecuador el porcentaje (productividad) es 55% y en Croacia 64%. El dato de Ecuador es del año 2003 y se obtiene de Arias, Barreix y otros (2005 p.942). El dato de Croacia se obtiene de Schenone (2003 p. 124) y corresponde al período 1998-2000.

24 Costa Rica como tal no tiene un régimen de IVA, sino que este es parte de las reformas al sistema tributario costarricense.

25 En Honduras la tasa es 12% y la especial 15%, y en Nicaragua la tasa es 15% y las tasas especiales 5% y 6%. La tasa promedio de 13% no surge de un cálculo ponderado, sino de una forma simple de obtener dicha tasa.

26 Se reconoce que el dato de recaudación de renta al PIB de Guatemala en 2004 (1.9%) es el más bajo en el período reciente 1999-2004, si se toma el dato de 2002 (2.8%), la brecha sería 4%. En cambio el dato de 2004 (3.2%) en Costa Rica es el más alto de ese mismo período. Ver los datos del Cuadro 6 de este estudio.

27 En el otro estudio de Agosin y Machado (2004) utilizan una corrección por la subestimación del PIB de ambos países, 70% en Nicaragua y 40% en Honduras, para obtener cifras más confiables.

Cuadro 9

Paises	Recaudación (1)		
	Esperado	Actual	Brecha
Costa Rica	20.6	12.2	8.4
El Salvador	15.7	14.4	1.3
Guatemala	13.3	10.9	2.4
Honduras	12.8	10.0	2.8
Nicaragua	12.9	10.4	2.5

(1) Tomado de Agosin y Machado (2004), página 7, Gráfico 1.

estudio, es el realizado por Acevedo y González (2003) para El Salvador, quienes estiman una pérdida en recaudación del ISR de 2% del PIB, el cual se presenta en la Sección II.4.

Como un refuerzo de la estimación anterior, se presenta una estimación de brechas calculadas por Agosin y Machado (2004) a partir de las comparaciones internacionales. Los resultados se presentan en el Cuadro 9.

Según esas comparaciones internacionales los autores Agosin y Machado (2004) estiman cuál debería ser la recaudación esperada de cada uno de los países centroamericanos. Ese dato se compara con la recaudación actual y surge una brecha que indicaría lo que le falta a cada país en su carga tributaria dadas sus características[28]. Así, el país con la mayor brecha es Costa Rica[29], es decir dada la comparación internacional los países con características similares a las de Costa Rica tienen una carga tributaria superior en 8.4 puntos.

En la siguiente parte de esta sección se estima de forma separada el gasto tributario atribuible a las EZF.

La estimación del gasto tributario en las empresas de zonas francas

Esta estimación define la base tributaria de las EZF de la siguiente manera[30]:

BT = VBP – CI – W – I

Donde BT se refiere a la base tributaria, VBP al valor bruto de la producción de las EZF, CI a la compra total de los insumos necesarios para lograr la producción de las EZF, W al monto pagado en salarios y la I se refiere al monto de inversión realizado por las EZF.

Así la base tributaria sería igual a la remuneración del capital que ha sido utilizado en el proceso de producción, es decir el pago al capital físico y al humano como recompensa por los riesgos asumidos y por su costo de oportunidad.

La diferencia entre el VBP y CI se conoce como el valor agregado. Para esta estimación se considera que el VBP es el total de exportaciones realizadas por las EZF y la CI las importaciones totales. Este método es el utilizado por Guatemala y Honduras para calcular el valor agregado de las EZF. La crítica a este método es que no toda la producción de las EZF termina siendo exportada porque algunos países permiten algún porcentaje de ventas locales y con eso podría ocurrir una subestimación del VBP, y por otro lado no todos los insumos que compran las EZF son importaciones, puesto que también se realizan algunas compras locales, lo que llevaría a una sobrestimación. No obstante se prefiere trabajar con este enfoque para calcular el valor agregado, porque los datos se obtienen de una base común.

El Cuadro 10 presenta los datos del valor agregado de las EZF, según la diferencia entre exportaciones e importaciones, también conocida como la balanza de bienes para transformación.

El siguiente paso requiere contar con la información de W y de I, que precisamente no está disponible. Para resolver ese problema se expresa la suma de W y de I, como un porcentaje del valor agregado.

Al expresarse (W + I) = % Valor Agregado,

Entonces se definen algunos valores para ese porcentaje y con eso se puede estimar la base tributaria.

Así la base tributaria sería:

BT = Valor Agregado - % Valor Agregado = Valor Agregado * (1-%)

El valor que asuma (1-%) se le llamará el "factor de ajuste". Ese factor de ajuste no podría ser igual a cero porque implicaría que el capital utilizado en ese negocio no está obteniendo ningún retorno, eso puede ocurrir para una de las EZF, pero sería un supuesto difícil de mantener para todas las EZF. Y no puede asumir tampoco el valor de uno, porque en ese caso no se estaría realizando ninguna inversión, y lo que es aún más difícil no se estarían pagando salarios.

Con la idea de presentar varios escenarios, se utilizan tres posibles valores de ese factor de ajuste; la estimación del gasto tributario según dichos valores sería la que aparece en el Cuadro 11.

28 En este caso las características utilizadas son el PIB per cápita y la distribución del ingreso de 95 países. La información de esas variables se usa para estimar un valor de carga tributaria. La explicación y justificación del procedimiento empleado aparece en el Anexo de Agosin y Machado (2004, p.23).

29 Esto coincide con la opinión de varios analistas al afirmar que los costarricenses no pagan impuestos en función de las características del país. Esa percepción queda claramente reafirmada en la siguiente frase: "No se puede pretender un gasto per cápita como Francia y una carga tributaria como la de Haití", en Camacho (2002, p.244).

30 La estimación sigue un procedimiento similar a lo que se explicará posteriormente como el impuesto plano.

Cuadro 10
PAÍSES CENTROAMERICANOS: BIENES PARA TRANSFORMACIÓN NETO 1/
(en millones de dólares)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Costa Rica	151.1	259.5	282.8	751.6	2022.4	1468.4	677.3	784.4	1491.7
El Salvador	173.6	214.3	291.1	337.9	378.7	456.3	489.7	475.3	518.0
Guatemala	166.5	175.6	212.2	284.9	287.7	373.8	396.2	390.3	417.6
Honduras	162.7	203.7	312.7	454.9	538.5	575.4	560.8	612.8	704.7
Nicaragua	27.0	46.0	61.0	69.0	75.0	82.0	109.0	112.0	133.0

1/: Incluye maquila, Zona Franca y otros. En Guatemala y Honduras se refiere al valor agregado de la maquila.
Fuente: Obtenido del Cuadro 3 en: http://www.secmca.org/archivos/EstadisticasEconRegionales2003.xls

Cuadro 11
PAÍSES CENTROAMERICANOS:
POSIBLE GASTO TRIBUTARIO AL PIB POR LAS EMPRESAS DE ZONAS FRANCAS

Paises/	1995 al 2003			de 1998 al 2003		
factor de ajuste	0.25	0.5	0.75	0.25	0.5	0.75
Costa Rica	0.4%	0.8%	1.3%	0.6%	1.1%	1.7%
El Salvador	0.2%	0.4%	0.5%	0.2%	0.4%	0.6%
Guatemala	0.1%	0.2%	0.3%	0.1%	0.3%	0.4%
Honduras	0.5%	0.9%	1.4%	0.5%	1.1%	1.6%
Nicaragua	0.2%	0.3%	0.5%	0.2%	0.4%	0.6%

Fuente: Cálculos propios a partir del cuadro 10, cuadro 3 y www.secmca.org

El Cuadro 11 separa esa posible recaudación utilizando en un caso la información disponible del período 1995-2003 y en el otro caso solo la del período 1998-2003. La razón es que los mayores valores agregados aparecen después de 1998, lo cual está muy influenciado por el efecto Intel en Costa Rica. Los países con mayor gasto tributario son Costa Rica y Honduras, y también son los más sensibles al período 1998-2003. Para dichos países en ese período en promedio cada año, el gasto tributario oscila entre 0.5% y 1.7% del PIB, según el rango de valores de ajuste.

El Salvador y Nicaragua presentan un gasto tributario muy similar –idéntico en el período 1999-2003- y Guatemala aparece con el menor gasto tributario por las EZF. Una estimación realizada en Guatemala –que aparece en el Recuadro 1- obtiene un gasto tributario de 0.26% en el 2002 y 0.3% en el 2003, que son valores muy similares a los obtenidos, al considerar el promedio del período 1995-2003, utilizando un factor de ajuste del 75% (es decir, W+I representa el 25% del valor agregado).

Por último, es necesario citar que dada la legislación de Zonas Francas (ZF) y por algunos cambios en la legislación tributaria, no todas las EZF están exentas del pago de impuesto. Por ejemplo, en Costa Rica la ley da esa concesión por ocho años. Así que las EZF que ya llevan más de ocho años ya están pagando impuestos, aunque solo la mitad de la tasa correspondiente. Ese privilegio se mantiene por cuatro años, y después ya tendría que pagar impuestos como cualquier otra empresa. Esa regla opera en los demás países con diferencias de plazos y porcentajes de exención, excepto en Honduras donde la concesión no expira[31].

Otro caso de pago de impuestos en las EZF ocurrió en 2001 en Guatemala donde un cambio en la legislación impuso el pago de impuestos a las empresas en general sin ninguna distinción, que luego fue declarado inconstitucional y que por tanto no se siguió cobrando[32].

Una estimación directa de pérdida de recaudación para el caso de Guatemala relacionada con el ISR en general y con las ZF en particular, se muestra en el Recuadro 1.

31 Una presentación más detallada de los beneficios de las ZF se encuentra en el cuadro 14.

32 Ver Anexo 1 y Maúl (2005) sobre cambios recientes en la legislación tributaria de Guatemala.

Recuadro 1

Un documento elaborado por la Superintendencia de Administración Tributaria de Guatemala (SAT)[33], muestra la medición preliminar del sacrificio fiscal debido a la concesión de exoneraciones y exenciones, correspondiente a 2003. Este documento también presenta la estimación del sacrificio fiscal o gasto tributario para los años 2004 y 2005. Según el informe de la SAT sobre la estimación del gasto tributario en Guatemala, el gasto tributario del Impuesto Sobre la Renta equivale al 6% del PIB anual, para los años 2003, 2004 y su estimación para 2005. Asimismo, el gasto tributario a partir del IEMA (Impuesto a las Empresas Mercantiles y Agropecuarias) resulta ser igual a 0.2% del PIB, para dicho período de tiempo.

El mencionado informe plantea que los principales componentes del gasto tributario relacionado con el ISR en general son: el monto fijo de 36,000 quetzales de deducción al ISR de las personas, las exenciones a aguinaldos y bono 14, y las exenciones a empresas maquiladoras y ZF, entre otros. Las estimaciones de la SAT indican que el gasto tributario por tratamiento especial a las maquiladoras equivaldrá a 1.6% del PIB en 2005.

Un cálculo del gasto tributario en las EZF a partir del ISR es el siguiente: los ingresos de las Zonas Francas durante 2002 fueron iguales a 9,626.65 millones de quetzales (equivalentes a 5.29% del PIB). Durante 2003 los ingresos fueron iguales a 11,624.05 millones de quetzales (equivalentes a 5.92% del PIB). En caso se cobrase 5% de dichos ingresos en concepto de ISR, lo que se dejó de recibir de parte de las Zonas Francas equivalió en 2002 a 0.26% del PIB y en 2003 a 0.3% del PIB.

En la última parte de este capítulo se presenta una breve descripción de los hechos más relevantes de la evolución de los sistemas tributarios en Centroamérica en el período 1995 a 2004, y a la vez se resalta la importancia del ISR en la recaudación total.

2.4 Evolución de los sistemas tributarios en Centroamérica 1995-2004

Costa Rica[34]

Se considera que Costa Rica es el país centroamericano con mayor interés en reformar su sistema tributario. Esto con la finalidad de, por un lado, cumplir el mandato de la OMC, por otro, alcanzar una mayor carga tributaria que le ayude a resolver su déficit fiscal y a la vez, solucionar una serie de críticas relacionadas con la elusión y evasión del pago de impuestos. Como muestra de ello, Costa Rica comparte con Guatemala el hecho de ser los países con mayores brechas tributarias en la región.

En 1995 Costa Rica intentó ampliar indirectamente la base del ISR, mediante la creación de un impuesto de 1% sobre los activos de las empresas, acreditable al impuesto sobre las utilidades o renta neta. El objetivo de este impuesto era doble: a) crear una imposición mínima, de tipo presuntivo, sobre la renta de todas las empresas. b) Incorporar a la base tributaria a las empresas que se encontraban fuera de ella (tales como cooperativas, empresas en régimen de zona franca o empresas con exención del ISR otorgada por contratos de incentivos turísticos). Este intento fue infructuoso, ya que el impuesto sobre los activos fue declarado inconstitucional por la Sala Constitucional.

En 2001, con la aprobación de la ley de simplificación y eficiencia tributaria se produjo una ampliación de la base del impuesto al excluirse la depreciación sobre activos revaluados de los gastos deducibles e incorporarse dentro de la base la educación universitaria privada. Se aprobó además un impuesto sobre la operación de bancos *off shore* (con el carácter de licencia de monto fijo, no calculado con base en utilidades) y se elevó la alícuota aplicable a dietas, ingresos en especie y similares. La estructura fundamental del impuesto no ha sufrido modificaciones, sigue siendo un impuesto cedular (tasas según tipo de ingreso), de base territorial.

La reforma del ISR que se viene negociando desde 2002 introduciría ciertos cambios en el régimen de este impuesto; los dos cambios que introduce el proyecto presentado son:

a) Sustitución del modelo de renta cedular por un modelo de renta global: se da un trato uniforme a las rentas de toda fuente, abandonando el tratamiento preferencial que tienen algunas formas de ingreso tales como las dietas o los rendimientos de títulos valores. Se abandona el concepto de "renta producto" que grava únicamente la renta directamente vinculada con el uso de los factores productivos, a favor del principio de "renta entrada", con lo cual quedan sometidas a imposición las ganancias de capital, aunque con un régimen especial. Se propone la integración parcial del impuesto sobre las sociedades y el impuesto sobre las personas físicas residentes. La integración total no se considera viable mientras la alícuota marginal del Impuesto sobre las sociedades sea superior a la de las personas físicas, pero podría implantarse en caso de que esta relación variara.
b) Abandono del principio de imposición a la renta de fuente nacional a favor del principio de imposición a la renta mundial.

33 http://www.sat.gob.gt/estadisticas/pdf/EstudioExenciones 2003-2005.pdf

34 Esta sección se basa en Cornick (2003) y entrevistas realizadas.

También se propone en dicha reforma cumplir con el mandato de la OMC al incluir a las EZF dentro de la base tributaria.

En 2004 Costa Rica tuvo la mayor carga tributaria (13.4% del PIB), para el período comprendido entre 1995-2004. De la misma manera, la recaudación vía ISR respecto del PIB fue la mayor durante 2004, para ese mismo período, lo cual se debe a cambios en el grado de fiscalización y de cumplimiento en el pago de impuestos.

La participación de la recaudación del ISR respecto de la recaudación tributaria total (RTT), se ha mantenido más o menos constante los dos últimos años (en 2003 fue igual a 24% de la recaudación, mientras que 23.9% se estima para 2004; ver Cuadro 6).

El Salvador[35]

Por lo expuesto en las partes previas de esta sección del trabajo, el régimen de ISR en El Salvador queda en una buena posición al compararse con sus pares de CA, puesto que tiene menos deducciones, mayor participación del ISR en la recaudación tributaria total y es de los países que presentan menor gasto tributario en CA.

Aunque la comparación resulta positiva a nivel regional, es un régimen sujeto a mejoras. Así por ejemplo, un control más estricto de los gastos deducibles contemplados en la ley podría generar incrementos del orden de 2% del PIB en la recaudación de dicho impuesto, sin necesidad de alterar las tasas impositivas.

Sobre las deducciones contempladas en la ley, estas además de complicar la administración tributaria, pueden generar incentivos perversos a favor de la elusión. Es sin duda en este aspecto de la legislación donde radica el principal factor explicativo de la considerable brecha existente entre la renta bruta y la renta imponible.

Si bien las tasas del impuesto parecen razonables, los coeficientes del impuesto pagado sobre la renta bruta son demasiado bajos, tanto para las personas naturales (4.2%) como jurídicas (2.1%), en términos comparativos con otros países. Independientemente del problema de evasión que pueda darse en lo que respecta a la recaudación de este impuesto, tales coeficientes sugieren que la liberalidad del régimen de deducciones contemplado en la ley abre de hecho una puerta ancha a la elusión con efectos perniciosos tanto sobre la equidad horizontal como sobre la eficiencia de la recaudación.

Al analizar los datos de recaudación tributaria de El Salvador, se nota que este país tuvo la mayor carga tributaria para el período 1995-2004 durante 2003 (11.6% del PIB), disminuyendo un poco para 2004 (11.4% del PIB). Por otro lado, la recaudación de ISR respecto del PIB se ha mantenido en el rango de 2.6% (2001) y 3.4% (2002 y 2003).

Al comparar la recaudación vía ISR respecto de la recaudación tributaria total, se observa que la participación del ISR ha sido menor los últimos años si se compara con 1999. En 1999 la participación del ISR de la recaudación tributaria total fue igual a 32.3%, estimándose que esta fue igual a 28.1% en 2004 (Ver Cuadro 6).

Guatemala[36]

Guatemala es el país donde aparecen más puntos negativos en la comparación con los regímenes de ISR en CA, eso por su mayor número de exenciones y deducciones, baja productividad de su ISR, y junto con Costa Rica, son los países que en la historia reciente han realizado la mayor cantidad de modificaciones a su sistema tributario.

En Guatemala, el impuesto a las empresas mercantiles y agropecuarias (IEMA) fue incorporado al sistema tributario en 1998. Sin embargo, este impuesto fue declarado inconstitucional por la Corte de Constitucionalidad a inicios de 2004. La forma en que funcionaba este impuesto es la siguiente: el contribuyente tenía la opción de elegir entre una tasa de 3.5% sobre el activo neto total o 2.25% sobre los ingresos brutos. El pago de este impuesto servía de crédito al pago de ISR.

A mitad del año pasado se adoptó un impuesto sustituto al IEMA. Este impuesto resultó ser el impuesto temporal de apoyo a los Acuerdos de Paz (IETAAP). La base imponible de este impuesto está dada por la que sea mayor entre: la cuarta parte del monto del activo neto o la cuarta parte de los ingresos brutos. La tasa de dicho impuesto es decreciente en función del tiempo. Así, esta fue igual a 2.5%, entre julio y diciembre de 2004. La tasa pasa a ser igual a 1.25% entre enero del presente año y junio de 2006. Finalmente, la tasa será igual a 1% entre julio de 2006 y diciembre de 2007.

Al comparar la recaudación de ISR e IEMA con respecto del tamaño de la economía de Guatemala, las mayores recaudaciones a lo largo de 14 años se dieron en 1991, así como en el período 1999-2004; eso sí, dicha recaudación respecto del PIB nunca ha llegado a ser 3%.

35 Esta sección se basa en Acevedo y González Orellana (2003).

36 Esta sección se basa en Schenone y de la Torre (2003) y entrevistas realizadas.

En cuanto a la recaudación del ISR, menos del 20% proviene de las personas físicas, ya que la legislación vigente les permite acreditar la mitad del IVA pagado, hasta por el 12% de la renta neta, además de deducciones y un mínimo no imponible tan generoso que reducen significativamente la recaudación del impuesto, especialmente la que no proviene de trabajadores en relación de dependencia a quienes se les retiene el impuesto en la fuente de ingreso.

Este argumento coincide con las observaciones de las personas entrevistadas en Guatemala, quienes señalaron que el problema de fiscalización del ISR para los trabajadores dependientes en la actualidad está en la base de datos de retención del impuesto, puesto que no aparece el impuesto pagado por trabajador, sino el total de impuesto retenido por todos los trabajadores, y es aquí donde se puede evadir el pago de impuestos, por parte de las empresas.

Respecto de la recaudación tributaria total, durante mucho tiempo este país tuvo la meta de saltar la barrera del 8% respecto del PIB. Si bien, eso ya se ha conseguido en la actualidad, a partir de los Acuerdos de Paz, Guatemala tiene como meta elevar la recaudación tributaria total con respecto al PIB en 50% de lo observado en 1995. Es decir, la meta de recaudación tributaria total a PIB es igual a 12%, la cual sigue considerándose bastante lejana de alcanzar, dado el diseño del régimen y fiscalización tributaria vigente hasta la fecha.

Al identificar qué porcentaje de la recaudación tributaria total representa el ISR e IEMA, se observa que los años con mayor participación son 1991, 2002 y 2003. Sin embargo dicha participación se vio afectada en 2004, lo cual puede explicarse por diversas razones; entre ellas se pueden mencionar los fallos de la Corte de Constitucionalidad contra la legislación de ISR e IEMA.

Como ya se ha señalado, en Guatemala las empresas pueden tributar el 5% de la renta bruta o el 31% de la renta neta. Durante el año pasado, del total de empresas que tributaron el ISR, la mayoría se acogió al régimen general de 5% sobre los ingresos brutos (61% del total de empresas); mientras que el resto tributó el 31% de las utilidades netas (39% del total de empresas).

Honduras[37]

Honduras utiliza el principio jurisdiccional de renta mundial y grava la renta de todas las personas naturales y jurídicas domiciliadas en el país sobre esta base, mientras que para los no residentes solo grava la renta de fuente hondureña.

El ISR se ve afectado por una serie de exenciones tanto objetivas (ingresos por concepto de seguros, subvenciones estatales, asignaciones por vacaciones, aguinaldos, jubilaciones, herencias, etc.) como subjetivas (maestros y profesores universitarios, jubilados) y la ausencia de deducciones personales en función de las características del contribuyente y su familia, lo que limita la personalización del tributo.

Los sectores que más impuestos pagan (73% provienen de "manufacturas" y "comercio, restaurantes y hoteles") no coinciden necesariamente con los que más ganancias obtienen ("manufacturas", "actividades primarias", "comercio, restaurantes y hoteles", "servicios comunales, sociales y personales", "bancos y otros establecimientos financieros" concentran el 72% del margen de explotación de la economía), lo que muestra un claro problema de equidad vertical en el sistema tributario hondureño.

Un problema del ISR se refiere a la temporalidad de la exención del impuesto de las empresas promovidas que genera un problema de desigualdad horizontal con otras empresas exportadoras o con productores locales que sí deben pagar el impuesto. Por otra parte, las empresas extranjeras que realizan tareas de ensamblaje puro que trabajan bajo el concepto de "centro de costos" generalmente no declaran sus utilidades en el país, sino que las reflejan en el balance consolidado de la empresa y quedan sujetas a la legislación de origen.

Otro problema es la práctica por parte de empresas nacionales que bajo la forma de subcontratos con empresas extranjeras realizan actividades amparadas en los regímenes promocionales generando utilidades que quedan al margen de la imposición de la renta.

Además, la estructura de la alícuota de dos tramos para las personas jurídicas no es conveniente por el problema de la subdivisión de empresas. Y, la disparidad de tasas existentes según el tipo de renta en relación con los no residentes no es adecuada por las dificultades prácticas de control que ello requiere.

La evolución de la recaudación tributaria de Honduras, a partir de los datos disponibles, señala que la carga tributaria alcanzó su nivel máximo de los últimos diez años en 2004 (17.4% del PIB). La recaudación del ISR de los últimos cinco años se ha mantenido bastante estable, llegando a ser 4.4% del PIB en 2004. La participación de la recaudación del ISR de la recaudación total se ha encontrado en el rango de 21% a 25% (ver Cuadro 6).

37 Esta sección se basa en Gómez-Sabaini (2003 a).

Nicaragua[38]

El ISR ha pasado a ocupar el segundo lugar en la estructura tributaria por primera vez en la última década. Las dos fuentes principales que constituyen el 63% de la recaudación del ISR son:

a) El anticipo de 1% cada mes, sobre los ingresos brutos mensuales de las sociedades que llevan registros contables, proporciona el 32% de la recaudación de este impuesto.
b) La retención correspondiente a pago de sueldos, salarios y otras compensaciones a empleados en el país que contribuye con el 31% del total.

La concentración de los ingresos tributarios en pocos impuestos se complementa con una concentración en pocos contribuyentes. Los grandes contribuyentes proporcionan un 74% del total de la recaudación de la Dirección General de Impuestos. El 9% de los contribuyentes proporcionan el 86% del tributo (en el caso de las personas naturales solo el 6% de los casos aporta el 70% del total; en el caso de las personas jurídicas el 16% de las mismas aporta el 90% del total).

En forma similar a lo ocurrido en los distintos regímenes de ISR en la región, la relación de la renta neta imponible respecto de la renta bruta arroja un reducido 5.9%: ello indica problemas en la amplitud de la base gravada ya que, a la vez que se define al impuesto sobre un concepto amplio de renta, posteriormente se le desvirtúa mediante generosas exenciones o deducciones. Asimismo, dicha cifra podría indicar una sobreestimación de los gastos deducibles presentados por las empresas que requiere ser analizado por la vía de la fiscalización.

Al igual que en la economía hondureña, Nicaragua exhibió la mayor recaudación tributaria desde 1995, en 2004; esta se estima fue igual a 17% del PIB, que también coincide con el mayor ISR respecto al PIB, siendo este igual a 4.6%. Asimismo, el peso de la recaudación del ISR dentro de la recaudación tributaria total ha crecido considerablemente. Esta pasó de ser 15% de la recaudación tributaria total en 1999 a 27.1% estimado para 2004 (ver Cuadro 6).

38 Esta sección se basa en Gómez-Sabaini (2003 c).

III.

IMPUESTOS SOBRE LA RENTA, ZONAS FRANCAS Y REGLAS DE LA OMC

3.1 LAS EZF Y LA POLÍTICA DE ATRACCIÓN DE INVERSIONES

Típicamente las zonas francas han sido parte importante de la política de atracción de inversiones (PAI) en la región. La estrategia de una PAI centrada en las concesiones a las EZF puede ser criticada por el gasto tributario que ha representado, pero a la vez ha contribuido en buena parte al desarrollo reciente de las economías centroamericanas. En la investigación realizada por Robles y Rodríguez (2003) se presenta el aporte de las EZF en Centroamérica en el período 1990-2001 tal como se muestra en el Cuadro 12.

El Cuadro 12 refleja sin ninguna duda la tendencia positiva de las EZF en la creación de empresas y empleos; y el incremento del monto de exportaciones y valor agregado. Pero para tener un mejor panorama del peso de las EZF en la economía en cada país centroamericano, se presenta en el Cuadro 13 la razón para cada país del valor agregado generado en las EZF respecto del PIB[40]. La información aparece para el período disponible 1995-2003 y resaltan en ese tiempo los diferentes patrones ocurridos entre 1995-1997 y 1998-2003.

Las cifras anteriores revelan que el mayor aporte de las EZF se encuentra en Costa Rica y Honduras, y el menor en Guatemala. Además por los datos que aparecen en la columna "razón de períodos" sobresale el aumento de la importancia de las EZF en Costa Rica.

Ahora bien, ¿cuáles han sido los principales beneficios que han estimulado el aporte de las EZF en cada uno de los países?

El Cuadro 14 refleja las condiciones muy favorables que han disfrutado las EZF, sobresaliendo las exenciones del pago de impuestos. Resulta entonces interesante comparar el aporte de las EZF a las

Cuadro 12
APORTE DE LAS EZF A LAS ECONOMÍAS CENTROAMERICANAS[39]

Indicador	1990	2001
Número de empresas	85	1,092
Número de empleos directos	17,000	354,000
Exportaciones en millones de dólares	231	5,162
Valor agregado en millones de dólares	94	2,431

Fuente: Elaborado a partir del cuadro 3.1 de Rodríguez y Robles (2003, p.63).

Cuadro 13
PROMEDIO DEL VALOR AGREGADO DE LAS EZF AL PIB
(% del período 1995 – 2003)

Países	95-97	98-03	95-03	Razón de períodos (98-03)/(95-97)
Costa Rica	1.9%	7.5%	5.6%	3.9
El Salvador	2.2%	3.3%	2.9%	1.5
Guatemala	1.1%	1.7%	1.5%	1.5
Honduras	5.2%	9.4%	8.0%	1.8
Nicaragua	1.3%	2.5%	2.1%	1.8

Fuente: Elaboración propia a partir del Cuadro 10 y de: http://www.secmca.org/archivos/EstadisticasEconRegionales2003.xls

39 Se aclara que no todos los países reportaron la información y además que no necesariamente la información corresponde a los años 1990 y 2001. Para mayores detalles ver Rodríguez y Robles (2003).

40 Al igual que en la estimación del gasto tributario se utiliza como valor agregado la diferencia entre exportaciones e importaciones de las EZF –balanza de bienes de transformación neta-. Por otra parte al representar el valor agregado de las EZF al PIB, el resultado puede interpretarse como el aporte en valor agregado de las EZF al total de valor agregado generado en el país, puesto que el PIB es la suma del valor agregado de todos los sectores económicos.

Cuadro 14
BENEFICIOS DE ZONAS FRANCAS EN CA.

Incentivo	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras[41]	Nicaragua
Exención impuestos a importación de materias primas, incluidos combustibles	100%	100%	100%	100%	100%
Exención impuestos de importación de maquinaria y equipo	100%	100%	100%	100%	100%
Exención al impuesto sobre la renta	100% por 8 años- 50% siguientes 4 años - 100% por 12 años y 50% por 6 años en zonas de menor desarrollo	100% por 20 años	100% por 12 años	100%	-100% por 10 años- 60% después
Exoneración a repatriación de ganancias	100%	100%	100%	100%	100%
Exención de impuestos de ventas o IVA	100%	100% por 10 años y renovable	100%	100%	100%
Exención a impuestos sobre los activos	100% por 10 años	100%	100%	100%	100%
Exención a iImpuestos municipales y otras tasas	100% por 10 años	100% por 20 años	100%	100%	100%
Límites a ventas locales (pagando los impuestos que correspondan)	-Hasta 25% en manufacturas- 50% para servicios	Ninguno	Con aprobación de la Dirección de Política industrial: - Hasta 20% de la producción total	- Hasta 5% en manufacturas. - Hasta 50% para empresas comerciales de exportación	Con aprobación del Ministerio de Economía: Entre 20-40% dependiendo del tipo de firma
Restricciones al manejo de divisas	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Ninguno
Requerimientos de compras locales	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Ninguno
Legislación	Ley 7210 (1990) Reformada por Ley 7830 (1998)	Decreto 461 (1990) Reformado por Decreto 606 (1996)	Decreto 65-89 (1989)	Decreto 356 (1976) Reformado por Decreto 197-89 (1989)	Decreto 46-91 (1991)

Fuente: A. Rodríguez y E. Robles (2003) y revisado con la legislación actual.

41 Zonas Libres. En paralelo al régimen de zonas libres, Honduras mantiene un régimen de zonas industriales de propiedad y administración privadas. La organización, funcionamiento y control de estas zonas están reglamentados por la Ley Constitutiva de las zonas industriales de procesamiento para exportaciones y su reglamento. Para establecerse en una zona industrial, las empresas nacionales o extranjeras deben exportar la totalidad de su producción. También pueden establecerse en las zonas industriales empresas que proporcionen bienes o servicios a las empresas ubicadas en la misma zona. Bajo este régimen se tiene 100% de exención de: tasas arancelarias sobre materias primas y componentes, impuesto sobre exportación, impuesto sobre ventas, ISR (por 20 años), impuestos municipales (por 10 años); asimismo, no hay restricciones para repatriación de utilidades o capital. Decreto No. 37-87 del 7 de abril de 1987.

Cuadro 15
ELEMENTOS QUE DETERMINAN ATRACCIÓN DE IED

Marco general de política		
✓ Estabilidad política y económica ✓ Regulación a la entrada y operación de corporaciones transnacionales ✓ Acuerdos bilaterales y multilaterales sobre IED ✓ Privatizaciones		
Facilidades para hacer negocios		
✓ Procesos administrativos ✓ Promoción IED ✓ Incentivos a IED		
Determinantes económicos		
Relacionados con IED que busca recursos	**Relacionados con IED que busca mercados**	**Relacionados con IED que busca eficiencia**
Materias primas	Tamaño del mercado	Productividad-ajustada por costos laborales
Factores complementarios de producción (Trabajo)	**Crecimiento del mercado**	**Trabajadores suficientemente capacitados**
Infraestructura física	Integración regional	Servicios relacionados para negocios Política comercial

Fuente: Cuts: "Foreign Direct Investment in Developing Countries: What Economists (Don't) Know and What Policymakers Should (Not) Do!" Centre for International Trade, Economics & Environment. 2002.

economías centroamericanas (Cuadros 12 y 13) con el gasto tributario realizado (Cuadro 11).

De lo anterior surge en forma natural, la pregunta: ¿son las concesiones tributarias que otorgan los países lo que determina la atracción de IED?

Al respecto, en la investigación realizada por Rodríguez y Robles (2003), se sugiere que el enfoque para entender el problema –y atacarlo en consecuencia- del bajo crecimiento en Centroamérica y bajo retorno de los proyectos de inversión, es centrándose en los elementos que afectan la productividad de la economía. En ese argumento, el aumento de la productividad conduce a un círculo virtuoso de aumento en la rentabilidad de los proyectos, lo que genera más inversión que se convierte en más capital físico y humano, es decir más infraestructura y mano de obra más preparada.

Al utilizar el enfoque de la productividad, los autores critican la concesión de incentivos fiscales muy generosos en los regímenes de ZF para atraer la inversión en procesos industriales. Rodríguez y Robles (2003, p.5) argumentan con el apoyo de la literatura, que los incentivos fiscales para la atracción de IED son solo un elemento secundario: "para fines prácticos, los incentivos fiscales son efectivos únicamente para lograr que un país sea más atractivo que otros que también integran el *short list* [42]".

Una buena referencia de los elementos de donde sale finalmente el llamado *short list*, aparece en Cuts (2002), los cuales se presentan a continuación:

Del cuadro 15 se puede inferir que las exenciones tributarias no son un elemento único y medular para la IED, puesto que existe un conjunto de elementos que constituyen el *paquete de incentivos claves* para atraer IED.

Bergsman (1999) indica que los inversionistas evalúan el *paquete completo* de características relevantes de un lugar, para decidir si invierten o no en él. De esta forma los incentivos fiscales difícilmente hacen variar una negativa a invertir en un país por una serie de deficiencias en dicho lugar: Solo cuando un país es aceptable económicamente y es similar a sus

42 Un excelente ejemplo de cómo una empresa decide dónde establecerse sobre la base del análisis del *short list* mencionado, se encuentra en el caso titulado: "Intel's Site Selection Decision in Latin America", preparado por el Profesor Roy Nelson de Thunderbird. 1999.

competidores, es cuando los incentivos fiscales pueden ser un factor a considerar en la atracción de IED[43]. Eso sí, hay que recordar que el propósito de un sistema impositivo no es atraer IED, sino recaudar impuestos.

Robinson (1961)[44] mostró que autoridades gubernamentales consideraron indispensables los incentivos fiscales para la atracción de IED, mientras que ejecutivos de empresas multinacionales no lo consideraron así. Por otro lado, Guisinger and Associates (1985)[45] plantean que de acuerdo con los inversionistas, los incentivos fiscales no son relevantes en la decisión de dónde invertir, si dichos incentivos son más o menos parecidos a los de países que compiten en la atracción de inversión.

Bergsman (1999) señala algunas conclusiones de Rolfe y otros (1993)[46] en cuanto a que las empresas según sus características, preferirán determinados incentivos fiscales: aquellas que inician actividades prefieren incentivos que reduzcan sus gastos iniciales en vez de incentivos fiscales relacionados con sus utilidades; igualmente, empresas de manufactura que requieren grandes inversiones en activos fijos valorarán más incentivos relacionados con la depreciación de sus activos[47]. Pero, *¿enfrentan límites los incentivos característicos de las zonas francas?*

De acuerdo con Granados (2002) son pocos los países que hasta este momento se han visto forzados a introducir cambios sustanciales en la forma en que operan las ZF. Ese autor identifica dos factores que limitan el funcionamiento que han tenido hasta ahora las ZF en el mundo:

a) Cumplimiento de obligaciones regionales, en particular relacionadas con devolución o suspensión de aranceles: Típicamente en las Zonas Francas están presentes las exoneraciones arancelarias.

Como ejemplo de lo anterior, se puede comentar la experiencia de Uruguay, cuyas ZF vieron restringida su actuación como consecuencia de la aprobación del protocolo de Ouro Preto. Este procolo generó que todas las mercancías producidas o ingresadas a ZF desde 1994 no pueden obtener el certificado de origen MERCOSUR, por lo que estas deben pagar el arancel externo común si ingresan a cualquiera de los países suscritos a este tratado del cono sur.

b) Cumplimiento de obligaciones de la OMC: Otro factor presente en las Zonas Francas es la exoneración de impuestos directos y subsidios específicos a la exportación. Respecto a esto, dada la finalización de los subsidios permitidos a la exportación en el año 2003 dentro del marco de la OMC, en Costa Rica se planteó que se analizase una estrategia que no conlleve a un impacto adverso en la capacidad de atracción de IED y la estrategia planteada se basaba en uniformar el ISR para todas las empresas locales y extranjeras, sin tomar en cuenta si dichas empresas exportaban o no, o de si estaban en regímenes como zonas francas o no.

Por ello vale la pena preguntarse: *¿cómo afrontan los países el cumplimiento de la normativa de la OMC en cuanto a atracción de IED se refiere? ¿Cuál es la base de incentivos que caracterizan la experiencia de estos países*[48]*?*

En el cuadro 16 se presenta un resumen de la base de incentivos de cuatro países (Irlanda, Singapur, Malasia y México) que han afrontado el desafío del ISR establecido por la OMC a través de un paquete de medidas que están relacionadas con diversos aspectos: condiciones fiscales, actividades de importación y exportación, incentivos para el empleo, investigación y desarrollo, y otros incentivos, que van más allá de exenciones de ISR vía el establecimiento de zonas francas.

Este paquete de incentivos persigue inducir la entrada de *IED que busca la eficiencia*[49] (como se señaló en el Cuadro 15), la cual es estimulada por diferencias en costos de operación entre países, calidad de infraestructura, participación de acuerdos comerciales, así como por la disponibilidad de habilidades humanas para la operación de los mismos, entre otros[50].

Asimismo, Rodríguez y Robles (2003) indican que la eliminación de las exenciones fiscales no debe verse como la ausencia de una política de atracción de inversiones, puesto que afirman que: "Hay mucho que un gobierno puede hacer para disminuir el costo de iniciar un negocio y atraer IED. Por ejemplo, la Agencia de Promoción de Inversiones de Irlanda (IDA) ofrece

43 De la misma manera, la meta de las empresas es buscar el lugar de mayor rentabilidad y no únicamente el mejor trato tributario.

44 H.J. Robinson: "The motivation and flow of private foreign investment". Stanford Research Institute. 1961.

45 S. Guisinger & Associates: "Investment Incentives and Performance Requirements". New York. 1985.

46 R.J. Rolfe, D. Ricks, M. Pointer and M. McCarthy: "Determinants of FDI incentive preferences of MNEs". Journal of International Business Studies. 1993.

47 La propuesta de este trabajo señala que las empresas pueden deducir el costo total de su inversión en el mismo período en que se efectúa, lo que constituye un fuerte incentivo hacia la inversión. Ver Recuadro 6.

48 Esquivel y Larraín (2001) indican a través de un análisis econométrico que las variables más relevantes para explicar la IED son el tamaño de la población, la mediterraneidad, la regulación, el respeto por la legalidad y la calidad del capital humano.

49 J. Gergely: "Trends in foreign direct investment incentives". ECSA. Italy. 2003.

50 Estos criterios de atracción de IED también fueron mencionados en las entrevistas en Costa Rica como parte del diseño de una PAI.

Cuadro 16
EJEMPLOS DE POLÍTICAS DE ATRACCIÓN DE INVERSIONES

Condiciones fiscales	Importación y exportación	Empleo	Investigación y desarrollo	Capital	Otros incentivos
Irlanda					
Régimen único fiscal	Eliminación de controles fronterizos para propósitos fiscales entre los países de la UE	Subsidios para empleo por posiciones permanentes de tiempo completo: subsidio en función de inversión que realice empresa	Subsidios a proyectos de investigación y desarrollo con un tope máximo de 50% del costo	Subsidios para la compra de terrenos e infraestructura necesaria para la operación de una compañía extranjera	Incentivos para el leasing de activos
Singapur					
Reducción de ISR Incentivo pionero: exoneración de ISR por 5-10 años, para el establecimiento de nuevas empresas de manufactura de alta tecnología y servicios. Incentivo de desarrollo: exoneración parcial del ISR	No existen aranceles sobre bienes utilizados en la industria Incentivo para los servicios de exportación: exoneración de hasta el 90% de utilidades		Subsidios a la inversión de una empresa en este campo		Incentivos orientados a fortalecer la cadena productiva de la empresa
Malasia					
Incentivo de exoneración parcial por un período de 5 años de ISR e Incentivo de exoneración de tasación por inversión Ambos incentivos en función de ser proyectos de importancia nacional, de alta tecnología, etc.	Arancel cero para materia prima y componentes, independien-temente si está orientado para la exportación o mercado local	Exoneración sobre infraestructura destinada al cuido de niños o lugares de bien social para personal de la empresa por 10 años	Deducciones fiscales por los recintos o espacios dedicados a esta actividad	Exenciones según se ubiquen en determinados estados del país	Incentivos complementarios relacionados con la adquisición de equipo tecnológico y transferencia de conocimiento
México[51]					
Impuesto único sobre las utilidades	Exoneración total para insumos y componentes originarios del NAFTA		Pago de capacitación por plazo fijo		

Fuente: "Competitividad e Incentivos a la Inversión". Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica. Mimeo.

una suma de dinero en efectivo a las empresas que se instalen en ese país, etc.; el IDA irlandés realiza una discriminación en la atracción de inversiones hacia *clusters* que ellos han decidido promover. Chile acaba de establecer un procedimiento similar para empresas de alta tecnología". En esa línea se comenta el ejemplo de Intel en Costa Rica y cómo el gobierno se involucró para disminuir el costo de instalación de esa empresa.

3.2 LAS EZF Y LAS CONSIDERACIONES TRIBUTARIAS Y ECONÓMICAS

En el estudio realizado por Agosin y otros (2004), se muestra que las exenciones al impuesto sobre la renta concedidas a las empresas, no les provoca necesariamente un aumento de su rentabilidad. Esto es muy claro si se toma como referencia una empresa de origen estadounidense, puesto que al no reconocerse en su país las exenciones otorgadas en otro -"*el tax sparing*"-, igual tendrá que pagar impuestos cuando envíe utilidades a Estados Unidos. Por eso el resultado neto será una transferencia de recaudación potencial de un gobierno a otro[52].

51 Granados (2002) manifiesta que en México ha habido cambios en la forma de operar de las maquilas. En 2001 expiró un esquema de devolución y diferimiento de derechos para mercancías mexicanas. Como compensación surgió el "Programa de Promoción Sectorial" (PROSEC) a través del cual las empresas productoras, ya sea para exportar o para el mercado local, gozan de un arancel no mayor de 5% para una lista de más de 5,000 insumos utilizados en 22 ramas de producción, si están registradas en dicho programa.

52 Es por esta razón que Schenone (2003) después de criticar los impuestos a las utilidades de las empresas por razones de incidencia tributaria al afirmar que ese impuesto lo terminarán pagando en mayor porcentaje los trabajadores, valida el cobro de ese impuesto: "... se debe considerar al impuesto sobre las ganancias de las empresas como un mecanismo para captar en un país los impuestos que las empresas multinacionales pagarían en otro país. Debido a que la empresa será igualmente gravada

Cuadro 17
CASOS POSIBLES DE BENEFICIOS POR EXENCIÓN TRIBUTARIA

Causa	Efecto
Cuando hay subsidiarias en países con tasas mayores de 35%.	Sirve para consolidar ingresos de los países con tasas menores y mayores al 35%.
Cuando la empresa reporta pérdidas en EE.UU.	No podría descontar impuestos pagados en otros países en EE.UU.
Cuando el pago de impuestos puede postergarse.	Sirve para financiar inversiones en otras partes de mundo y postergar la entrada de utilidades a EE.UU., lo cual da ventajas de liquidez y capitalización a las empresas.

Fuente: Elaborado a partir de Agosin y otros (2004, p. 11).

En cambio si esa empresa paga los impuestos correspondientes y si la tasa impositiva en ese país es menor, al enviar las utilidades el pago de impuestos realizado le sirve como una deducción. No obstante, esos autores[53] reconocen que todavía pueden ocurrir tres casos donde la empresa resulta beneficiada de la exención tributaria. Esos casos se recogen en el cuadro 17.

En conclusión, alguna parte de la exoneración llegará a EE.UU. En vez de quedar en los países donde se generaron las utilidades.

En el caso que las EZF comiencen a tributar, Rodríguez y Robles (2003), advierten otro problema, y es que no esté clara la definición de las reglas de precios de transferencia. El temor en este caso es que la recaudación esperada no aparezca porque las empresas transfieren utilidades entre sus filiales y así se escapan del nuevo tributo. Los autores sugieren que los países deben suscribir acuerdos bilaterales de precios de transferencia y tratados bilaterales de tributación, como parte de una estrategia de atracción de IED, ya que eso le transmite confianza a las empresas (ver Recuadro 2 donde se explican con más detalle los métodos de precios de transferencia).

El trabajo de Rodríguez y Robles (2003) también señala que los países centroamericanos no cumplen el mandato sugerido de la OMC, excepto El Salvador porque no prohíbe las ventas de las EZF en el país. Las estrategias que esos autores proponen para cumplir con ese mandato se presentan en el Cuadro 18.

Está claro que la cuarta opción es la más conveniente para la región y en esa dirección apunta la propuesta que se presenta en la sección V de este trabajo. El hecho de hablar de una tasa competitiva podría llevar a considerar que las tasas actuales de ISR en CA resultan mayores a las de países receptores de IED, como los citados en el Cuadro 16 (excepto en el caso de México).

Sin embargo, un argumento en contra de una rebaja en la tasa de renta para incorporar a las EZF, es el temor de una eventual caída en la carga tributaria y también la posible pérdida de progresividad del sistema. Este temor de la caída de la carga tributaria se sustenta en la premisa que el aumento en la recaudación por el pago de impuestos de las EZF no compensaría el menor pago de impuestos de las demás empresas. En realidad el resultado final es incierto,

Cuadro 18
RESUMEN DE ALTERNATIVAS PARA CUMPLIR CON EL MANDATO DE LA OMC

Alternativa	Consecuencia
Imitar el caso salvadoreño y eliminar la restricción de ventas locales que tienen las EZF.	Competencia interna desleal - discriminación impositiva- de empresas que pagan impuestos compitiendo con las que no pagan impuestos.
Extender el esquema de incentivos de las EZF a todas las empresas de la región.	Minaría severamente las cuentas fiscales de los gobiernos
Eliminar los esquemas de incentivos de atracción de IED.	Disminuiría la competitividad de la zona, ante competidores con tasas del impuesto sobre la renta sustancialmente menores.
Ofrecer una tasa uniforme de impuesto sobre la renta a todas las empresas de la región y que sea competitiva a nivel internacional. Eso estaría incluido en una política de mejora de la competitividad de la zona.	La atracción de la IED no se basaría en concesiones impositivas sino en la posibilidad de que las empresas que se ubiquen en el área realicen negocios a un menor costo que en otras partes del mundo, sin discriminar entre inversionistas locales y extranjeros.

Fuente: Elaboración propia a partir de Rodríguez y Robles (2003, p. 109).

en un país o en otro y, por lo tanto, los efectos perjudiciales son inevitables, le conviene al gobierno gravarla; ya que si no lo hiciera simplemente estaría resignando base gravable a favor de un Fisco extranjero a cambio de nada", Schenone (2003, p.129).

53 De nuevo Agosin y otros (2004). Este argumento también aparece citado en Rodríguez y Robles (2003) y ellos toman como fuente Agosin y Machado (2001).

pero si la caída de la tasa se acompaña de un nuevo sistema tributario que propone una disminución de exenciones, aumento de la base tributaria, enfoque pro-inversión y mayor poder de fiscalización por la simplicidad del sistema, al menos se agregan más elementos a favor de más recaudación.

Otro temor que puede surgir es la posibilidad que las EZF acostumbradas a no pagar impuestos reaccionen al hecho de tener que hacerlo, según los siguientes escenarios[54]:

a. Deciden retirarse del país.
b. Detienen sus proyectos de expansión y de reinversión de sus utilidades.
c. Se aprovechan de los precios de transferencia.
d. Solicitan una mejora en los servicios disponibles que afectan sus costos de operación, como intercambio natural por el hecho de que ahora están pagando impuestos.

Los dos primeros escenarios pueden verse como una secuencia, siendo el primero el peor escenario, y que según las entrevistas realizadas tiene baja probabilidad de ocurrencia por el tipo de empresas ya radicadas; pero se considera que tiene mayor probabilidad el segundo, esto porque las EZF estarían esperando la decisión final de los países[55], o podría suceder que algunas EZF intentarán darle un giro a sus actividades locales para dirigirse a las actividades de provisión de servicios, que seguirían exentas. Una modificación del segundo escenario concluiría que el costo viene más bien por la IED que posterga su decisión de entrar en Centroamérica y que al final prefiere un país donde ya esté definido el cumplimiento de las reglas de la OMC junto a un paquete atractivo de trato a la IED.

El tercer escenario presenta posiciones encontradas, por un lado algunas personas sostienen que este tipo de empresas tienen códigos de conducta y ética que las inhibe de realizar esas prácticas, principalmente por todo lo que pueden perder en su imagen corporativa; y por otro lado otras personas sostienen que probablemente las empresas se aprovechen de los precios de transferencia porque la capacidad de auditoría y fiscalización tributaria no está acostumbrada a este tipo de transacciones. Es claro que para anticipar el uso de precios de transferencia se requiere de una capacitación del personal de la administración tributaria (o creación de unidad especializada), para que sea capaz de consultar bases de datos de precios internacionales de diferentes insumos, registros de pólizas de importación y adoptar alguno de los métodos –tradicionales o no tradicionales- que se presentan en el Recuadro 2.

El cuarto escenario puede ser muy válido por la reacción de las EZF y en general por el resto de las empresas, de solicitar mejores servicios para disminuir sus costos de operación. Si el cambio propuesto en el impuesto sobre la renta conduce a un mayor pago de impuestos de las empresas, estas exigirían una mayor retribución en servicios como por ejemplo por el estado de la infraestructura, el sistema de telecomunicaciones, suministro eléctrico, seguridad ciudadana, confianza en las instituciones, calidad de la burocracia, etc., que son variables que afectan la rentabilidad de los negocios. Un resumen de este escenario es la comparación de los impuestos no pagados con los servicios no recibidos y evaluar si eso ha constituido una ganancia neta para las empresas[56].

Un elemento por considerar en la política de atracción de inversiones es que la estrategia de exenciones fiscales termina convirtiéndose en un gasto tributario -que se agrava entre más feroz sea la competencia entre países dando exenciones- al verse como los recursos no percibidos que pudieron ser utilizados en acciones para incrementar la productividad de la economía.

En este punto resulta interesante la posición de los mismos empresarios dispuestos a pagar más impuestos si se resuelven problemas que afectan seriamente la productividad de sus empresas, como estado de las carreteras, calificación de la mano de obra, seguridad ciudadana, etc., puesto que estos empresarios o terminan realizando gastos adicionales para compensar esas carencias o simplemente no pueden aprovechar todo el potencial de su negocio.

EZF y la oportunidad de reforma del ISR

Dentro de las exenciones que perjudican a la efectividad del impuesto sobre la renta en Centroamérica están los beneficios fiscales para el fomento de las

54 Cabe la aclaración de que el efecto de esos posibles escenarios está condicionado al peso de las EZF dedicadas a las actividades de servicios, puesto que tales empresas no están obligadas a cumplir el mandato de la OMC, aunque el mensaje de la propuesta es no permitir tratamientos diferenciados por sectores o tipos de empresas.

55 Esa decisión es una opción de espera para saber cómo finalmente queda la reforma tributaria y los cambios en la PAI. Entre mayor sea esa espera, mayor podría ser el costo para el país.

56 Un ejemplo de esa comparación puede verse con las empresas dedicadas al turismo en Costa Rica. A estas empresas les afecta seriamente el estado de la infraestructura vial, la operación de los aeropuertos, los horarios de uso de los parques nacionales, entre otros problemas, que minan el potencial de desarrollo y rentabilidad. Eso conlleva a acciones directas de estas empresas como reparaciones de carreteras, pago de guardaparques, etc, pero por otra parte, esas empresas hasta hace poco estaban exentas del pago de impuestos y disfrutaban de una serie de privilegios.

exportaciones realizadas por empresas que se ubican físicamente en ZF, o que logran ser nombrados "recintos fiscales" para el "perfeccionamiento de activos" planteados en el Cuadro 14.

La obligación que los países enfrentan ahora, que se han hecho miembros de la OMC, es derogar las exenciones de impuestos directos, así como cualquier otro beneficio fiscal que fomente de manera discriminatoria a la actividad exportadora, pudiéndose así asemejarlos a un subsidio directo o indirecto a la exportación.

Más que una obligación odiosa, las reglas de la OMC pueden entenderse como una verdadera oportunidad que debe aprovecharse para eliminar aberraciones en los sistemas tributarios que ayudan a generar la ineficiencia económica y la inequidad horizontal entre los contribuyentes en estas economías. Sin embargo, todavía hay muchas personas que argumentan a favor de mantener las exenciones tributarias que se encuentran en las leyes de fomento de las ZF, como parte de una estrategia del crecimiento y desarrollo económico de los países de la región[57].

Para entender el argumento a favor de la eliminación de tales exenciones, hay que recordar el origen de las mismas. El auge de las distintas leyes de fomento de las importaciones, por medio de zonas francas, recintos fiscales, etc., proviene de una época en donde, a nivel de varias regiones mundiales, no solamente Centroamérica, las estructuras tributarias se caracterizaban por impuestos indirectos de tipo cascada (timbres fiscales, papel sellado), con tasas diferenciales y poco estables, y por aranceles aduaneros altos y diferenciados. Todo el sistema constituía un verdadero obstáculo que quitaba a las empresas y sectores enteros gran parte de la posibilidad de ser competitivas en los mercados internacionales de exportación.

Los sistemas eran obstáculos para la exportación porque se trataba fundamentalmente de empresas de economías pequeñas en el mercado internacional. En tales economías, las empresas que se dedicaban a la producción y venta interna tendían a tener bastante poder de mercado, especialmente en el contexto descrito de aranceles altos y diferenciados.

Por lo tanto, dichas empresas tenían relativamente poca dificultad en trasladar los impuestos indirectos a sus compradores; de esta manera, los impuestos no eran tan dañinos para la rentabilidad de estas empresas.

Sin embargo, en el caso de las exportaciones, los consumidores/compradores son extranjeros, y ellos tienen la opción de comprar a cualquier vendedor a nivel mundial. Como las ventas al exterior, -exportaciones-, provenientes de economías pequeñas representan una fracción ínfima de la oferta total en los mercados mundiales, el exportador debe aceptar el precio que se le ofrece en ese mercado. Si intentara cobrar un precio mayor, por ejemplo al trasladar impuestos indirectos a su precio de exportación, los compradores externos simplemente comprarían a otros vendedores de otros países. Por eso, los exportadores de las economías pequeñas no pueden traspasar ningún impuesto a sus compradores extranjeros[58].

Por lo tanto, el exportador tendría que cargar con la totalidad de todos estos impuestos, lo cual representaba un evidente desincentivo a las exportaciones, relativo a la producción para el mercado nacional. Fue entonces para contrarrestar estos desincentivos a la exportación que los países promulgaron sus leyes de zonas francas. El alivio que correspondía era exonerar de los aranceles y los otros impuestos indirectos a la producción y venta que se dirigía al exterior. Como una medida para controlar que estas exoneraciones no fuesen captadas tan fácilmente por empresas que se dedicaban a las ventas internas, se estipulaba que los beneficios otorgados así solamente fueran para las empresas que se establecieron en zonas francas y/o recintos fiscales.

Es importante notar que la promulgación de una ley de zonas francas representa el resultado de tres consideraciones relacionadas. Primero, y lo positivo, el gobierno reconoce que su estructura tributaria (y muchas veces también la regulatoria, la laboral, etc.) no es conducente al desarrollo de nuevas empresas, especialmente no para aquellas que de otra manera podrían competir en el mercado internacional. Segundo, el gobierno termina admitiendo (implícitamente, por supuesto) que no tiene ni la voluntad ni la fuerza política o técnica para efectuar las reformas necesarias para corregir tales desincentivos en forma general. Por lo tanto, tercero y lo malo, el gobierno crea una discriminación abierta, eliminando los desincentivos solamente para un "grupo selecto" de empresas que logran calificarse como merecedoras de tal tratamiento y, por eso, se les permite ubicarse en zonas francas (o, en algunos casos, ser nombrados recinto fiscal, sin el inconveniente de tener que trasladar sus fábricas) y gozar de las exenciones de aranceles y los impuestos indirectos.

---

57 Si bien algunas personas no argumentan a favor de mantener las ZF, a partir de las entrevistas en Guatemala, queda la sensación de que el fin de estas zonas se percibe como bastante lejano en la actualidad, por lo que no se considera un tema por el cual debe comenzarse a trabajar desde hoy.

58 Nótese que no se trata de ningún mal llamado "principio" de no exportar impuestos; si los pudiera exportar, es obvio que cualquier país exportaría toda la carga tributaria factible a los extranjeros.

Hasta allí, el tema no sería tan negativo para el desenvolvimiento de toda la economía, aunque sí cuesta entender por qué solamente las exportaciones de empresas selectas merecen el beneficio fiscal en materia de impuestos indirectos. Pero desafortunadamente, al menos en la región centroamericana, los gobiernos también extendieron los beneficios fiscales a los impuestos directos, otorgando exenciones de impuestos sobre la renta, sobre activos, sobre patrimonio, etc.

A lo largo de los últimos 15 o 20 años, los países de la región han venido modernizando sus estructuras tributarias. Con respecto a los impuestos indirectos, los tributos en cascada han sido suprimidos a favor de alguna variante del IVA, y dentro del IVA, las exportaciones reciben el tratamiento correcto de tasa cero (explícitamente en el caso de El Salvador, implícitamente por medio de la exención de las exportaciones en Guatemala), con lo cual las exportaciones no pagan nada en concepto de IVA. En el mismo sentido, con el movimiento hacia más apertura comercial, los aranceles han venido bajando, tanto en cuanto a su nivel promedio, como en cuanto a su dispersión. De hecho, en el Mercado Común Centroamericano, los aranceles sobre bienes de capital e insumos han sido prácticamente eliminados[59]. Con estas modernizaciones, se ha eliminado por completo la justificación que había detrás de la creación de las Zonas Francas.

Pero siguen en pie las zonas francas como parte de la estrategia de desarrollo de cada país, y dados los beneficios fiscales de exención de los impuestos directos para las empresas ubicadas en dichas áreas. A diferencia de las exoneraciones de los impuestos indirectos, que en buena medida tenían el propósito de neutralizar los efectos negativos de ellos, no solo para las empresas involucradas, sino también para toda la economía, la exención del impuesto sobre la renta nunca ha tenido ningún sentido desde el punto de vista económico, aunque obviamente son deseables para las empresas beneficiarias. Esta exención genera una mala asignación de los recursos de inversión en el país. La razón obedece a la manera en la cual los mercados de capital tienden a funcionar universalmente; los inversionistas asignan sus recursos en función del rendimiento después de impuestos y, por lo tanto, el capital invertido se distribuye de manera tal que dichos rendimientos, en el margen, se igualen entre sectores.

Por ejemplo, suponga una inversión de US$100 rendirá US$40 al año para el inversor en cualquiera de dos sectores de la economía, sin ningún ISR. Si ahora hay tal impuesto del 25% de los ingresos netos, el rendimiento para el dueño del proyecto de inversión bajaría a US$30[60], de nuevo, en cualquiera de los dos sectores.

Pero si en presencia del ISR, se instituye la exención del impuesto para inversiones realizadas en alguna zona franca y se logra invertir allí, el rendimiento vuelve a los US$40. Evidentemente, este inversionista, y todos los demás que pueda haber, tendrá el fuerte incentivo de trasladar sus operaciones al sector/ubicación exenta y salir de los sectores no exentos. El incentivo de ir al sector exento existirá hasta que se haya invertido allí lo suficiente como para bajar el rendimiento a US$30[61].

Si la autoridad permite la entrada a la zona franca de todos los que así lo desean, -y si restringe la entrada, surge la pregunta intrigante de cuál será el criterio discrecional que utilizaría para permitir a algunos entrar, o otros no-, se logra una inversión excesiva en la zona franca (o en cualquier sector exento) y una subinversión en el resto de la economía no favorecido. De hecho, con una tasa de impuesto del 25%, el rendimiento en sectores no exentos tendría que exceder en un tercio el rendimiento en sectores exentos para igualar así el rendimiento después de impuestos. El resultado es un rendimiento global del capital en la economía menor de lo que sería sin la discriminación sectorial, efecto ineficiente que debe agregarse a los costos meramente tributarios, -eso es, recaudaciones no percibidas-, de las exenciones del ISR.

Respecto de los beneficios fiscales en las zonas francas, muchas veces se argumenta que la exención del ISR es la única manera de atraer al inversionista extranjero. La afirmación es dudosa[62], pero aún si fuera cierta, ¿por qué no favorecer al extranjero que invierte en cualquier otro sector de la economía también? Si la inversión extranjera es beneficiosa para el desarrollo económico del país, entonces lo es, y no solamente porque se ubique en una zona franca para

59 Este último cambio ha sido negativo, en materia de la dispersión de las tasas de protección arancelaria efectiva, y por tanto para la asignación de los recursos y la eficiencia económica nacional. Pero ha sido positivo para los sectores exportadores.

60 En el mejor de los casos, ya que, como se señala más adelante, el resultado puede ser peor, dependiendo del tratamiento tributario de la inversión misma.

61 Más precisamente, la inversión saldría del sector gravado y entraría al sector exento hasta que los rendimientos después de impuesto son iguales en cada sector: Por lo tanto, habrá menos capital invertido en el sector con mayor rendimiento para la economía, -rendimiento antes del impuesto-, y más inversión donde el rendimiento es menor.

62 Por ejemplo, el único beneficio para el inversionista extranjero en Chile es la garantía de estabilidad del régimen tributario bajo el cual entró al país y el acceso al mercado formal de divisas para sus utilidades; la inversión extranjera en Chile ha sido significativa a lo largo de los últimos 15 años. Así como entre otros países como Irlanda, Singapur, Malasia y Estonia.

Recuadro 2
PRECIOS DE TRANSFERENCIA

Se considera necesario fortalecer la coordinación tributaria entre los países de la región sobre la base que se necesita replantear la estrategia de captación de inversión extranjera directa y de promoción de exportaciones a fin de dar cumplimiento a las normas de la OMC.

Según Agosin y Machado (2004), esta coordinación requiere la introducción de elementos modernos en los sistemas tributarios que conllevan la necesidad de mejorar la cooperación entre las administraciones tributarias para poder hacerlos efectivos, tales como los mecanismos de *control de precios de transferencia* para evitar la elusión en la imposición a la renta en operaciones internacionales de empresas vinculadas.

Los precios de transferencia son los precios a los cuales una empresa transfiere bienes físicos, intangibles o proporciona servicios a sus empresas asociadas[64]. La razón económica por la que se cobran precios de transferencia es para poder evaluar el desempeño de las entidades integrantes del grupo.

Por otra parte la definición de precio de transferencia es válida para fines impositivos. En este sentido, el término es usado a veces incorrectamente, para denotar el traslado de renta imponible desde una compañía perteneciente a una empresa multinacional, ubicada en una jurisdicción con altos impuestos, a una compañía perteneciente al mismo grupo, existente en una jurisdicción con bajos impuestos, mediante precios de transferencia incorrectos, a fin de reducir la carga tributaria global del grupo.

De esta manera la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) asume como punto de partida aconsejable en cualquier tratamiento de los precios de transferencia el denominado "arm's length principle", conforme el cual las entidades vinculadas deben llevar a cabo las operaciones entre ellas en las mismas condiciones que hubieren sido pactadas entre partes independientes en condiciones de mercado. Según la OCDE, la aplicación del principio *arm´s length* ha de descansar en un análisis de comparabilidad. Los métodos tradicionales de transacción son los medios más directos para establecer si las relaciones comerciales y financieras entre empresas asociadas se dan sobre una base de *arm´s length* por lo que son preferibles a otros métodos. En las situaciones excepcionales, en donde no existe información disponible o la información no tiene la suficiente calidad, se indica si otros métodos pueden ser usados y bajo qué condiciones.

Métodos tradicionales de transacción[63]

Método de precio comparable no controlado

Compara el precio cargado por bienes o servicios transferidos en una transacción controlada con otro precio en una transacción no controlada en circunstancias comparables.

Método de precio de reventa

En este lo que se pretende es determinar si la compra realizada de productos terminados estaría o no a valores de mercado, por lo que se requiere que el revendedor compare las funciones y la utilidad bruta obtenida en sus transacciones con compañías controladas contra las transacciones comparables con compañías no controladas.

Método de costo adicionado

Busca que el productor, fabricante o prestador de servicios, obtenga al menos su costo más un porcentaje de utilidad bruta apropiado, con lo que se pretendería determinar cuál debe ser el ingreso que debe ser fijado entre partes relacionadas.

Tipos de métodos no tradicionales de transacción

Método de partición de utilidades

Este combina la utilidad o pérdida operativa de las empresas relacionadas para posteriormente repartirla entre las mismas, dependiendo de las funciones efectuadas, activos aportados y riesgos asumidos en la operación de que se trate.

Método de márgenes transaccionales de utilidad

Consiste en transacciones entre partes relacionadas, la utilidad de operación que hubieran obtenido empresas comparables o partes independientes en operaciones comparables, con base en factores de rentabilidad que toman en cuenta variables tales como activos, ventas, costos, gastos o flujos de efectivo.

Las legislaciones de precios de transferencia se encuentran típicamente presentes en los países que han adoptado un criterio de renta mundial; en el caso de Latinoamérica los países con mayor experiencia bajo este criterio y legislación están: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela.

producir para la exportación. Parece evidente que tal discriminación generalizada a favor del extranjero no sería tolerada por la población, pero entonces ¿por qué se considera que está bien y es aceptada en las zonas francas?

Parte de la respuesta puede residir en una visión anticuada e incorrecta del proceso de inversión. Demasiados comentaristas y formadores de opinión, -para no mencionar a los tomadores de decisiones-, parecen

63 Susana Horlacher y Moisés Curiel García.- Socio Director de Precios de Transferencia de la Firma Ernst & Young, para América Latina. 2001. http://www.ey.com/GLOBAL/content.nsf/Colombia/Home_-_Integraciones

64 OCDE: "Precios detTransferencia". Directrices de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) - Revisión del Informe sobre Precios de Transferencia y Empresas Multinacionales.

creer que existe una especie de fondo fijo de recursos para la inversión total en el mundo (al menos disponible para la región), y que los países tienen que competir por alguna parte de ese fondo por medio de concesiones fiscales. Por ejemplo:

> "En este mundo globalizado, el capital disponible para inversión se encuentra concentrado en unos pocos países, mientras son muchos los que compiten por atraer esos capitales[65]".

Tal visión pierde por completo la esencia de la inversión: Los fondos fluirán, sin ningún límite fijo, a dónde haya buenos proyectos, y "bueno" se define por esa rentabilidad global de ellos. Por supuesto, el tratamiento tributario es una parte de la rentabilidad, pero en la misma línea de lo que señalan Rodríguez y Robles (2003), lo más importante es la productividad del proyecto, y las concesiones tributarias son generalmente temas de segunda importancia, dentro del contexto de atraer la inversión y contribuir así al desarrollo económico de cualquier país.

Por lo tanto, se considera que los gobiernos de la región centroamericana, en vez de buscar pretextos para prolongar la vigencia de los beneficios fiscales que se otorgan en sus zonas francas, deberían procurar establecer regímenes de política económica que fomentan la productividad, la inversión y el crecimiento económico. Parte de dichos regímenes son sistemas tributarios que minimizan los impactos negativos sobre la economía, mientras proporcionan los recursos necesarios para llevar a cabo los programas de gobierno. Este último es, en parte, el encargo del presente documento y será el tópico explícito de las siguientes secciones.

65 "El Economista", La Prensa Gráfica, martes 3 de mayo de 2005, San Salvador, El Salvador.

IV.

EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DE REFERENCIA

Uno de los objetivos de la investigación es presentar algunas experiencias de países que han realizado reformas en sus sistemas tributarios y que pueden servir de referencia para la implementación de modificaciones al régimen tributario de CA dado el mandato de la OMC sobre la eliminación de las exenciones tributarias de zonas francas.

La selección de los países se debe a que sus regímenes de ISR cumplen con atributos dignos de emular[66]; estos son:

1. Su simplicidad. En términos de entender el sistema para el contribuyente y de administrarlo para las autoridades. Así como de supervisar que funcione.
2. Su capacidad de recaudar los ingresos "necesarios".
3. Que evite la elusión, evasión, burocracia, corrupción y discriminación en el sistema.
4. Que minimice los efectos negativos en la eficiencia, por sus consecuencias en las decisiones de inversión, trabajo y ahorro.

Entre más complicado sea un sistema tributario, y por tanto sea más difícil de fiscalizar, se facilitarán las condiciones para que prolifere la evasión tributaria, lo cual obviamente impactará en las posibilidades de aumentar la recaudación de un país. Por otro lado, entre más simple sea un sistema tributario, este será más fácil de comprender y también de fiscalizar.

La idea en este sentido es que un sistema impositivo simple minimiza la existencia de costos de cumplimiento para contribuyentes y para los que les fiscalizan, lo que genera ganancias para ambos, o si se prefiere, menores costos. Para ilustrar la idea de sistemas impositivos simples esta sección del trabajo cita las experiencias de República de Irlanda, Rusia y Estonia. Estos países han sido elegidos por dos razones: (1) tasas impositivas bajas en términos comparativos internacionales y (2) la simplificación y más fácil fiscalización del régimen de ISR, persiguiendo elevar la recaudación del mismo, lo cual coincide con la propuesta planteada en la Sección V.

Cuadro 19
EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DE REFORMAS AL ISR

País	Principal característica de la reforma
Irlanda	Fuerte reducción en la tasa impositiva para empresas cuyos ingresos provienen de actividades comerciales.
Rusia	Tasa única para el ingreso de las personas.
Estonia	Impuesto plano para el ingreso de las personas y las empresas.

Fuente: Elaboración propia

La presentación de los casos seleccionados se considera útil para ilustrar las principales características de las reformas al ISR que se hicieron en dichos países, las cuales sirven de marco de referencia para la reforma sugerida en este trabajo. Estas características están en el cuadro 19.

El caso de Irlanda es referencia por sus bajas tasas de impuestos sobre las empresas, lo que se resalta como parte del grupo de estímulos a la inversión extranjera y en general, de promulgar un ambiente muy amigable al clima de negocios, en especial a las empresas relacionadas con actividades comerciales[67]. Las empresas que se dedican a actividades comerciales tributan 12.5% de sus beneficios, mientras si se dedican a actividades no comerciales la tasa es 25%.

Por otro lado, el caso de Rusia ha sido muy celebrado porque con una baja tasa de impuesto sobre

66 Algunas veces al ISR se le pide otro atributo, el de equidad o el de buscar una mejor distribución del ingreso. Pero ese atributo se considera que es mejor alcanzado por la calidad y destino del gasto. Referencias de esto se pueden encontrar en Engel y otros (1999) y Harberger (1995).

67 "Trading activities of companies".

el ingreso personal (13% tasa plana y 30% para los no residentes), ha logrado aumentar su recaudación de forma sostenida desde que modificó su sistema en 2001. Como en muchos otros países, el sistema impositivo ruso contaba con tasas diferentes según tramos de ingresos, y que recaudaba poco por la alta evasión. Un punto por resaltar es la influencia del ejemplo ruso en otros países europeos (principalmente países de la ex URSS).

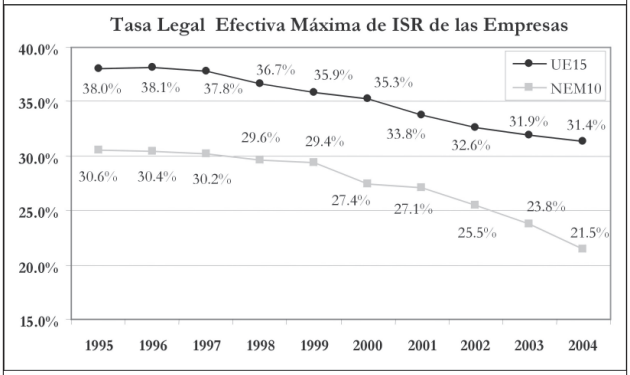
Finalmente, el caso de Estonia llama la atención por ser el primer país de Europa en implementar un impuesto plano, bajo el cual están tanto empresas como personas. Este país tiene características semejantes a algunos países de la región centroamericana: un país en vías de desarrollo que alcanzó un nuevo clima político interno a inicios de los noventa. Además cuenta con un tipo de cambio creíblemente fijo, apertura comercial, una serie de privatizaciones, así como otras reformas estructurales que han buscado elevar su grado de desarrollo.

Antes de describir los principales rasgos de los sistemas tributarios de cada uno de estos países seleccionados, se presentará una breve descripción de la historia reciente del ISR a las empresas, en la Unión Europea, por dos razones principales: (1) El desempeño de Irlanda y Estonia; y (2) La tendencia a la disminución de ISR a las empresas.

4.1 El ISR a las empresas en Europa

Desde mediados de los noventa, distintos países de Europa han llevado a cabo reformas tributarias. Las reformas han tenido como punto en común, una reducción en la tasa impositiva del ISR y un aumento de la base tributaria. Del Gráfico 5 se puede observar la tendencia a la baja que ha experimentado la tasa legal efectiva máxima de ISR de las empresas para los 15 países miembros de la Unión Europea (UE15)[68], así como para los catalogados como 10 nuevos estados miembros (NEM10)[69].

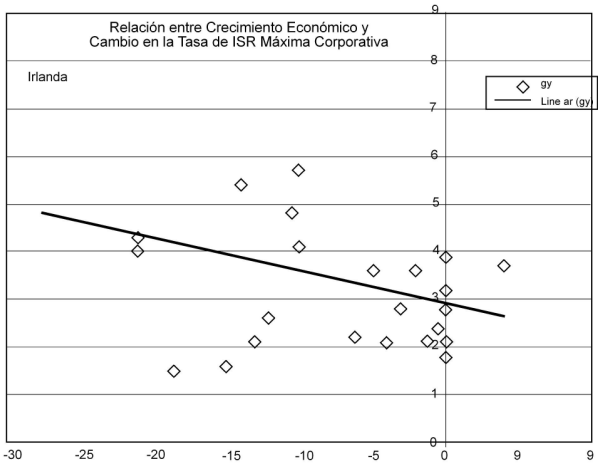
Gráfico 5
Tasa legal efectiva máxima de ISR de las empresas



Fuente: Elaboración propia a partir de: "Structures of the Taxation Systems in the European Union". European Commission. Directorate-General Taxation and Customs Union. 2004 Edition.

En el Cuadro 20 se presentan los 25 países de la Unión Europea, ordenados según su tasa de crecimiento promedio anual para el período 1995-2004, de mayor a menor tasa; además se presenta la tasa de inversión promedio para el mismo período, así como la disminución (aumento) de la tasa legal efectiva máxima de impuesto sobre la renta de las empresas. Se puede observar que de los 25 países que conforman la Unión Europea aumentada, para el período de 1995 – 2004 solo 6 países[70] no han experimentado un cambio en la tasa legal efectiva máxima de ISR de las empresas; mientras que solo 1 país, Finlandia, ha aumentado dicha tasa en 4 puntos porcentuales a lo largo del mencionado período.

Gráfica 6



Fuente: Elaboración propia

68 UE15: Irlanda, Portugal, Suecia, Finlandia, Dinamarca, Reino Unido, Luxemburgo, Bélgica, Austria, Holanda, Grecia, España, Francia, Italia, Alemania.

69 NEM10: Chipre, Latvia, Lituania, Hungría, Polonia, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, República Checa, Malta.

70 Estos países son: Estonia, España, Malta, Austria, Eslovenia y Suecia. Estonia hizo sus modificaciones de tasas en 1994, y tiene estipulado rebajarla a 20% en 2007 según el siguiente esquema: en el 2005 pasa a 24% (cambio ya realizado), 2006 pasa a 22% y finalmente 20% en el 2007.

Cuadro 20
CRECIMIENTO ECONÓMICO, TASA DE INVERSIÓN Y REDUCCIÓN DE ISR A LAS EMPRESAS EN PAÍSES MIEMBROS DE UE
(en % o puntos porcentuales)

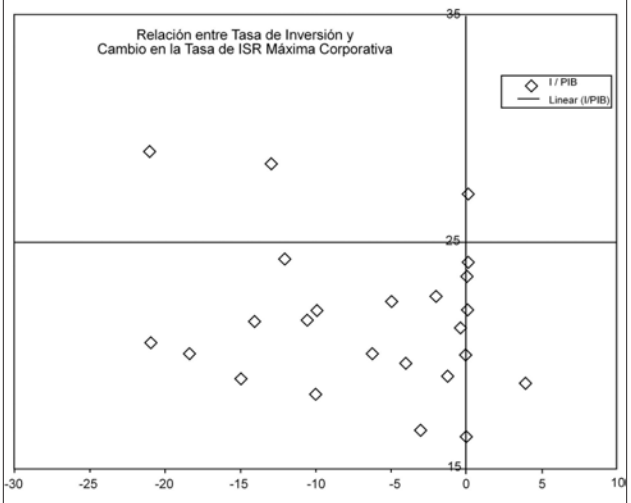
País	gy	I/PIB	T_{1995}	T_{2004}	"T
Irlanda	8.0	22.3	40.0	12.5	-27.5
Estonia	5.7	27.2	26.0	26.0	0.0
Latvia	5.7	22.0	25.0	15.0	-10.0
Lituania	5.4	21.5	29.0	15.0	-14.0
Luxemburgo	4.8	21.6	40.9	30.4	-10.5
Eslovaquia	4.3	29.0	40.0	19.0	-21.0
Chipre	4.1	18.3	25.0	15.0	-10.0
Polonia	4.0	20.6	40.0	19.0	-21.0
Eslovenia	3.9	23.7	25.0	25.0	0.0
Finlandia	3.7	18.8	25.0	29.0	4.0
Grecia	3.6	22.4	40.0	35.0	-5.0
Hungría	3.6	22.6	19.6	17.7	-1.9
España	3.2	24.0	35.0	35.0	0.0
Suecia	2.8	16.5	28.0	28.0	0.0
Reino Unido	2.8	16.7	33.0	30.0	-3.0
Portugal	2.6	24.3	39.6	27.5	-12.1
Holanda	2.4	21.2	35.0	34.5	-0.5
Bélgica	2.2	20.1	40.2	34.0	-6.2
República Checa	2.1	28.5	41.0	28.0	-13.0
Dinamarca	2.1	19.7	34.0	30.0	-4.0
Francia	2.1	19.1	36.7	35.4	-1.3
Austria	2.1	22.0	34.0	34.0	0.0
Malta	1.8	20.0	35.0	35.0	0.0
Italia	1.6	19.0	52.2	37.3	-14.9
Alemania	1.5	20.1	56.8	38.3	-18.5

- gy: Crecimiento económico real. PIB a precios constantes de 1995.
- I/PIB: Tasa de inversión. Formación bruta de capital fijo como porcentaje del PIB.
- T: Tasa legal efectiva máxima de uimpuesto sobre la renta de las empresas. "T = T_{2004} - T_{1995}.
- En el anexo 3 se presentan los datos de los tres indicadores para los distintos países en el período 1995-2004.

Fuente: Elaboración propia a partir de, "Structures of the Taxation Systems in the European Union". European Commission. Directorate-General Taxation and Customs Union. 2004 Edition.

Otro aspecto que llama la atención del Cuadro 20 es que el país que mayor reducción ha experimentado en la tasa legal efectiva máxima de ISR de las empresas para el período en cuestión es Irlanda –¡y el que más ha crecido!-, cuya tasa ha disminuido desde 40.0% a 12.5% (es decir, ha caído 27.5 puntos porcentuales en 10 años).

Gráfica 7



Fuente: Elaboración propia

La información del Cuadro 20 sugiere una relación positiva, por un lado, entre la disminución de impuestos y el crecimiento económico, y por otro, entre la disminución de impuestos y la tasa de inversión. Ambas relaciones se muestran en los Gráficos 6 y 7.

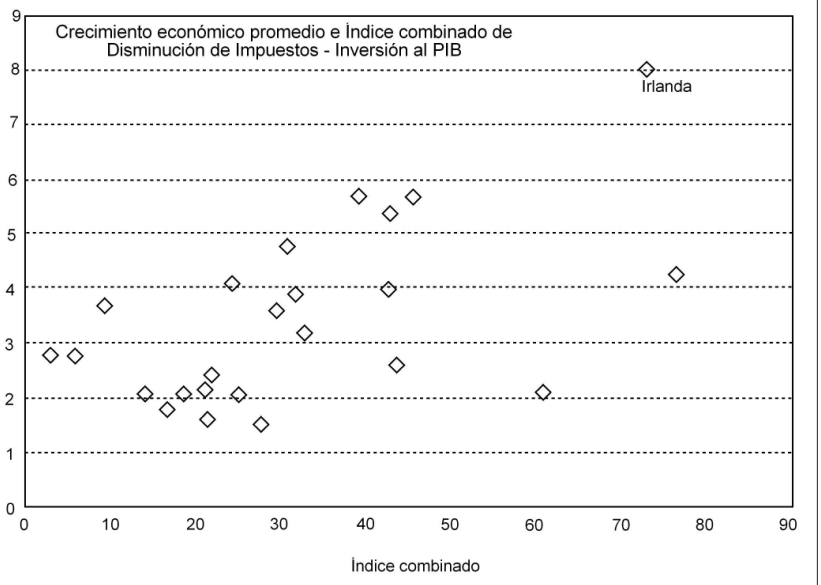
En el Gráfico 6 se resalta la relación positiva entre la rebaja de impuestos (en el eje de las X) y el crecimiento económico (en el eje de las Y): se destaca el caso de Irlanda que se caracterizó por ser el país con la mayor disminución de la tasa de ISR máxima corporativa y la mayor tasa de crecimiento económico promedio para el período 1995-2004. La correlación del crecimiento con la disminución de la tasa impositiva a partir de la información de los 25 países de la Unión Europea resultó ser igual a 37.1%.

En el Gráfico 7 aparece la relación entre la tasa de inversión promedio y la reducción de la tasa de ISR máxima corporativa para el período 1995-2004. Al igual que en el caso del crecimiento económico, se encuentra una asociación positiva entre la tasa de inversión promedio y la reducción impositiva. El coeficiente de correlación entre la tasa de inversión y la reducción tributaria es 24%.

Para resumir la información de las dos anteriores relaciones –presentadas en los Gráficos 6 y 7-, se creó un índice que combina el cambio en las tasas impositivas y la tasa de inversión[71]. Ese índice tiene una correlación

71 Para el cálculo del cambio en la tasa impositiva se divide la tasa de ISR de 1995 por la de 2004 (así entre mayor sea dicha razón, implica una mayor rebaja tributaria). El método utilizado para generar el índice compuesto toma los valores máximos y mínimos de cada variable y se compara con el valor de cada país, según la fórmula (valor país-valor mínimo)/(valor máximo-

Gráfico 8



Fuente: Elaboración propia

con el crecimiento igual a 57%. Además, se obtiene que por cada punto porcentual que aumenta ese índice combinado, aumenta en 0.05 puntos porcentuales el crecimiento[72]. De nuevo resalta el caso de Irlanda con su tasa de crecimiento de 8% en el período y 73.2 en el índice combinado, tal como se presenta en el Gráfico 8.

4.2 El caso de Irlanda

Irlanda tiene un ISR de las personas y un ISR de las empresas que se caracterizan por: en cuanto al ISR de las personas, existen dos tasas impositivas (20% y 42%) que se aplican según cuatro posibles situaciones de vida de las personas[73]; en la aplicabilidad de dichas tasas existen ciertas excepciones y exenciones tributarias. Respecto del ISR de las empresas, se aplican en general dos tasas impositivas, con algunas excepciones.

La menor tasa se estipula para todo ingreso proveniente de actividades comerciales[74]: 12.5% es dicha tasa sobre las utilidades. Cuando los ingresos provienen de actividades no relacionadas con las comerciales (la inversión en un activo cuya sola posesión genera ingresos, por ejemplo) las utilidades reciben una tasa impositiva de 25%[75]. También existe una tasa de 10% para las utilidades de ciertas empresas, pero dicha tasa desaparecerá en 2010.

La característica que ha llamado la atención respecto del caso irlandés es la fuerte reducción de la tasa de ISR para las empresas, convirtiendo al sistema irlandés en un sistema tributario proinversión. Dicha reducción de la tasa de ISR para las empresas ha estado acompañada por una tasa de crecimiento económico sobresaliente, lo cual explica también el aumento de la participación de la recaudación de este impuesto respecto del PIB para el período 1995-2002, que se muestra en el Gráfico 9 a continuación:

Del gráfico 9, podría llamar la atención que la recaudación del ISR de empresas en Irlanda representó a 2002, 3.7% del PIB, mientras que la recaudación total de ISR al PIB de los países de la región en 2004 estuvo entre 1.9 y 4.6% del PIB (ver Cuadro 5). Sin embargo, vale la pena recordar que además del hecho de que el peso parezca similar, en el caso de Irlanda es el peso de la recaudación de ISR de las empresas, mientras que en CA es el peso de la recaudación del ISR total.

Más importante aún es el hecho de señalar que lo que logra CA en recaudación de ISR como proporción del PIB es con distintas tasas cuyos máximos están en 30-31% según el país, mientras que Irlanda lo logra con una tasa igual al 12.5% de renta, por lo que la efectividad de la recaudación en la región dadas las tasas es mucho menor que la de Irlanda.

Irlanda es vista como un paradigma por imitar, no solo por el hecho de su recaudación, sino por el conjunto de políticas implementadas que han incidido

valor mínimo), con eso se obtiene para cada país un índice de rebaja de impuestos y otro de tasa de inversión. Cada índice está definido entre 0 y 1. En el índice de rebaja de impuestos el 0 fue Finlandia y el 1 Irlanda. Y en la tasa de inversión, el 0 fue Suecia y el 1 Eslovaquia. Luego se estimó el promedio simple de ambos índices y se multiplicó por 100, siendo Eslovaquia e Irlanda los países con los mayores índices y Suecia junto al Reino Unido los países con los menores índices.

72 La ecuación estimada es: gy = 1.927748728 + 0.04802314185 *ICP, ambas variables están expresadas en porcentajes, y el coeficiente de regresión es estadísticamente válido al 1% de significancia. La regresión se encuentra en el Anexo 2.

73 Estas posibles situaciones son: a) Soltero/viudo sin hijos dependientes. b) Soltero/viudo calificado para crédito tributario familiar. c) Matrimonio, un esposo con ingreso. d) Matrimonio, ambos miembros con ingresos.

74 “Trading activities of companies”.

75 Ejemplos de este tipo de ingresos provenientes de “non-trading activities of companies” son: descuentos, intereses, patentes, renta de terrenos y edificios, etc.

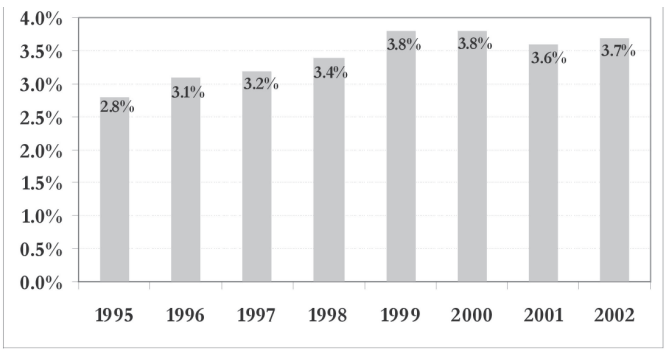
positivamente y en forma sostenida en su desempeño económico. En Costa Rica se recibe asesoría de la Cámara de Comercio de Irlanda (tal como se presenta en el Recuadro 3), y para algunos analistas chilenos la política tributaria de Irlanda es un ejemplo a seguir[76].

4.3 El caso de Rusia

La experiencia de Rusia ha sido escogida por su notable cambio en su política tributaria de renta para las personas: una tasa única para el ingreso de las personas. El sistema tributario de Rusia en la actualidad cuenta con la siguiente estructura:

- Un impuesto único para el ingreso de las personas igual al 13%.
- Los dividendos tributan una tasa de 30%.
- La renta de las empresas era gravada hasta 2001 a una tasa igual a 35%, que fue reducida a 24% desde el 1 de enero de 2002.
- Existen dos regímenes especiales para pequeñas empresas. Aquellas empresas en ciertos rubros y con un ingreso no mayor de US$500,000 anuales pueden tributar 6% del ingreso o 15% de las utilidades netas. Por otro lado, aquellas empresas en ciertos rubros y con ingreso no mayor a US$2,000,000 anuales tributan una tasa de 15% sobre las utilidades netas.
- Los ingresos de extranjeros o rusos que residen en Rusia por menos de 183 días en un año fiscal pagan un 30% de impuesto sobre sus ingresos. Finalmente, otras fuentes de ingresos, como premios de loterías por ejemplo, tributan una tasa de 35% al Estado.

Gráfico 9
Recaudación ISR de empresas, % del PIB



Fuente: Elaboración propia a partir de: "Structures of the Taxation Systems in the European Union". European Commission. Directorate-General Taxation and Customs Union. 2004 Edition.

El Cuadro 21 contrasta las estructuras de tasas impositivas antes y después de 2001, en que se introdujo la tasa plana:

¿Cuáles fueron los motivos para llevar acabo esta reforma en Rusia?

De acuerdo con Alvin Rabushka[78], "el presidente Vladimir Putin propuso una tasa plana para el ingreso de las personas con la finalidad de reemplazar el anterior sistema y así aumentar los ingresos fiscales vía una reducción de la evasión tributaria." Rabushka

Recuadro 3
Sugieren a Costa Rica seguir modelo de Irlanda[77].

Delegado de industriales visita San José

Algunos de los secretos para hacer de Irlanda una potencia en la atracción de inversiones en menos de una década fueron compartidos ayer aquí con cientos de industriales por John Dunne, director Ejecutivo de la Cámara de Comercio e industrias de ese país. Dunne participó en el XV Congreso Nacional de Industriales y destacó similitudes entre ambas naciones, así como algunas desventajas existentes. Irlanda tiene 70.000 kilómetros cuadrados, una población de 3,9 millones y pocos recursos naturales. Su PIB en 2003 fue de US$113.700 millones, y el ingreso por persona alcanzó los US$29.200. Sus principales industrias son el *software* para computadoras, la tecnología de la información, productos alimenticios, textiles, productos farmacéuticos y turismo, entre otros.

La unión

Para lograr ese éxito, Dunne destacó que los actores productivos decidieron unirse y discutir una agresiva estrategia de atracción de inversiones. Ese modo de hacer las cosas incidió para que ese país se convirtiera, entre 1993 y 2000, en el "tigre celta", por sus niveles de crecimiento anual del 8,3%, en promedio. La actitud se combinó con fuertes inversiones en educación pública, impuesto del cero por ciento a las utilidades de empresas extranjeras, así como la definición de los roles que cada grupo debe cumplir. El ejecutivo destacó que aunque las firmas de Zonas Francas pagan entre un 10% y 12% de impuesto de renta, las facilidades que ofrece el país lo mantienen atractivo.

76 En un artículo de Hernán Büchi, se descubre una admiración por el sistema tributario irlandés y utiliza la siguiente referencia: "El reciente Premio Nobel de Economía, Edward Prescott, de cuya capacidad para interpretar los datos nadie puede dudar, ha reiterado recientemente su convicción de que mayores impuestos a la renta generan menor crecimiento. Irlanda tiene menor tasa de impuestos a las empresas que Chile y es el ejemplo europeo reciente de un país que pasa de ser retrasado a avanzado."

77 Noticia publicada en el periódico La Nación, el 26 de noviembre de 2004.

78 A. Rabushka: "The Flat Tax in Russia and the New Europe". National Center for Policy Analysis. 2003. http://www.ncpa.org/pub/ba/ba452/

Cuadro 21
LA REFORMA AL ISR EN RUSIA

Antes de la reforma (2000)		Después de la reforma (2001)	
Ingreso imponible en rublos rusos	**Tasa marginal**	**Ingreso imponible en rublos rusos**	**Tasa marginal**
Bajo 3,168	0%	Bajo 4,800	0%
3,168 hasta 50,000	12%	Sobre 4,800	13%
50,000 hasta 150,000	20%		
Sobre 150,000	30%		

Fuente: Ivannova y otros (2005, p.6).

(2003) también señala que, "…el presidente Boris Yeltsin (anterior al presidente Putin), había seguido el consejo del Fondo Monetario Internacional (FMI) al aumentar la tasa de renta hasta 30% para aumentar los ingresos tributarios, …, lo cual falló e incentivó la evasión tributaria."

En lo anterior concuerda Michael Keen del FMI, quien según el IMF Survey del 21 de febrero de 2005[79], afirma que "la evasión tributaria era una práctica difundida en Rusia. Y el sistema no era justo, porque los impuestos eran pagados por contribuyentes honestos de bajos ingresos, pero los contribuyentes de altos ingresos se las arreglaban para evadirlos."

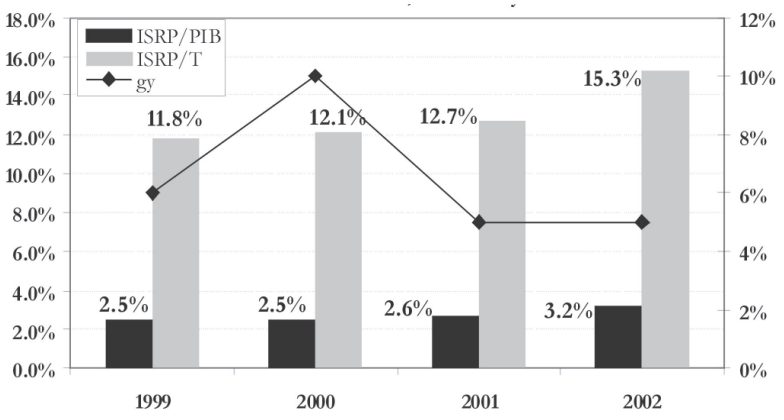
Ahora bien, ¿cómo ha evolucionado la recaudación tributaria de ISR de las personas?

Del Gráfico 10 se puede observar el alza en la recaudación del ISR de las personas tanto con respecto del PIB (ISRP/PIB) como de la recaudación tributaria total (ISRP/T). Previo al año de la reforma (2001), el ISR de las personas representaba 12.1% de la recaudación total y 2.5% del PIB. Para el año 2002 la recaudación de dicho tributo respecto de la recaudación total alcanzó 15.3% y 3.2% como porcentaje del PIB.

Puede resultar tentador atribuirle a la tasa plana de ISR el aumento en la recaudación total de ISR de las personas, pero según la opinión de Anna Ivanova y otros publicada en un documento del FMI[80], el alza en el monto de la recaudación luego de 2001 estaría explicada, no tanto por la tasa única, sino por el crecimiento económico exhibido en Rusia el cual permitió un alza en salarios para la mayor parte de la población, una mayor fiscalización tributaria, eliminación de exenciones, sistema simplificado de deducciones y por el potencial traslado de la base tributaria del ISR de empresas al de las personas, dada una tasa impositiva mayor en el ISR corporativo[81].

Por otro lado, Rabushka (2003) atribuye parte del alza en la recaudación a un mayor compromiso y más eficiencia en la administración tributaria, que es facilitado por un sistema más simple de fiscalizar, dada una tasa única tributaria para la renta de las personas. Este argumento concuerda con lo planteado en la Sección II.3 en que se manifestó a través del ejemplo de la curva de Laffer que una mejor administración permite alcanzar un punto más cercano a la curva de Laffer, y dada una tasa, aumentar la recaudación.

Gráfico 10
RECAUDACIÓN ISR DE LAS PERSONAS, % DEL PIB Y DE RECAUDACIÓN TOTAL



La serie de crecimiento económico (gy) está graficada respecto del eje vertical derecho. Las series de ISR están graficadas respecto del eje vertical izquierdo.

Fuente: Elaboración propia a partir de: D. Kurkyukov: "Tax Reform in Russia: Current Situation". Russian American Chamber. 2004. "The Russian Tax System: Surprises and Prospects". Institute of Economics. Moscow, Russia. Jan., 2002.

4.4 EL CASO DE ESTONIA

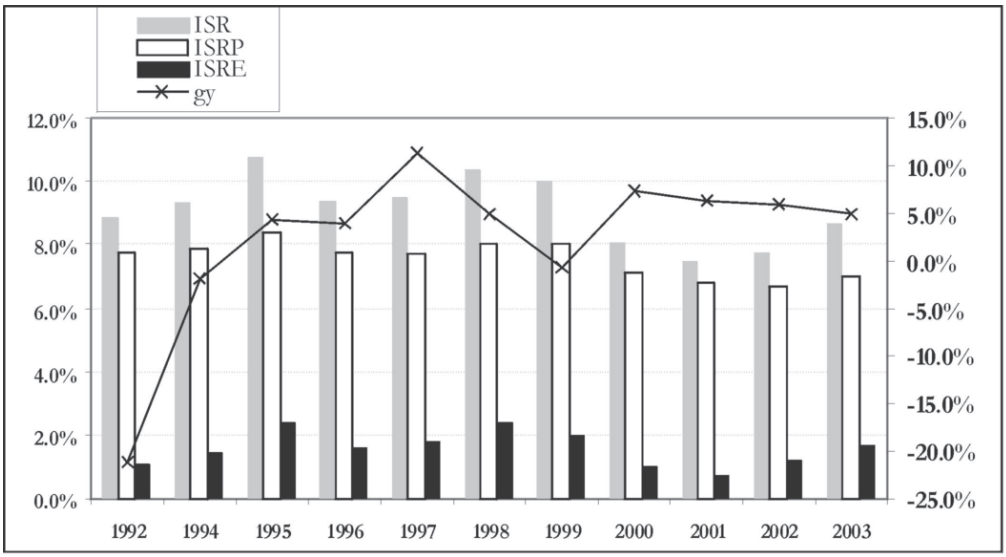
La tercera experiencia es la de un país que en 1991 se independizó a partir de la disolución de la Unión Soviética. Desde su independencia, Estonia ha implementado una serie de reformas estructurales con la idea de estimular su

79 IMF Survey, 21/02/2005. Vol. 34, No. 3.

80 IMF Survey, 21/02/2005. Vol. 34, No. 3

81 A excepción del arbitraje de tasas de ISR entre empresas y personas, el resto de razones utilizadas para justificar el alza en la recaudación, son atributos deseables en una reforma tributaria, las cuales se persiguen en la propuesta de la Sección V, con la ventaja de que la propuesta elimina la posibilidad de arbitraje en las tasas de pago de ISR, pues dicha tasa es única para empresas y personas. Esa diferencia de tasas hace que el sistema ruso no sea uno de impuesto plano a lo Hall y Rabushka (1995).

Gráfico 11
Recaudación de ISR total, personas y empresas, % del PIB



La serie de crecimiento económico (gy) está graficada respecto del eje vertical derecho. Las series de ISR están graficadas respecto del eje vertical izquierdo.

Fuente: Macro time series (datos de crecimiento, "gy", de 1992 - 1998).
International Financial Statistics. Febrero, 2004. (datos de crecimiento, "gy", de 1999 - 2003).

economía y alcanzar un mayor nivel de desarrollo económico: política fiscal prudente, apertura comercial y privatizaciones[82].

El resultado de las reformas se ha visto reflejado en un mayor PIB per cápita que en 2004 resultó ser US$3,119.4, habiendo sido igual a US$1,819.7[83] en 1994. Una de las reformas que más ha llamado la atención, y la cual se relaciona con la propuesta de este trabajo, es el caso de la reforma tributaria a la renta implementada en este país, puesto que ha sido el precursor del sistema de impuesto plano.

Cuadro 22
ALGUNOS EJEMPLOS DE TASAS PLANAS EN EUROPA

País	Tasa	Año de implementación
Estonia	26%	1994
Lituania	33%	1994
Latvia	25%	1995
Rusia	13%	2001
Serbia	14%	2003
Ucrania	13%	2004
Eslovaquia	19%	2004
Georgia	12%	2005
Rumania	16%	2005

Fuente: "The Case for Flat Taxes". 14/04/2005.

El nivel de la tasa de ISR de las personas, y el año de introducción para los países de Europa que han adoptado tasa plana para las personas, se presenta en el cuadro 22.

Estonia fue el primer país de Europa en adoptar un impuesto a la renta con tasa plana, pero a diferencia de otros países, este impuesto es el mismo para el ingreso de las personas y de las empresas. Estonia reemplazó un sistema tributario de renta que contaba con 3 tasas de ISR para las personas y otra tasa para la renta de las empresas. La tasa del 26% de ISR es menor que las tasas vigentes en cualquiera de los 15 países miembros iniciales de la Unión Europea.

Tal como indica Grecu (2004), la importancia de un impuesto con tasa plana en Estonia no ha decaído, sino todo lo contrario, es un aspecto que se valora en la economía de este país; y esta valoración es tal, que se ha decidido ir más allá con la política tributaria, y por ello ya se ha ratificado por ley una reducción de la tasa de ISR desde el actual 26% a 20%, siempre para empresas y personas, a partir de 2007. La reducción

82 A. Grecu: "Flat Tax-The British Case". Adam Smith Institute. London. 2004.

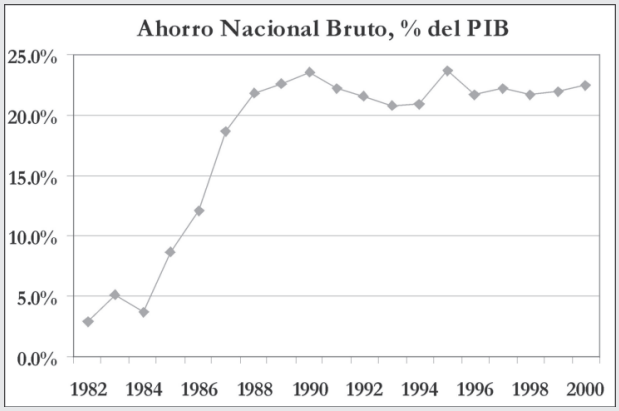
83 En términos reales de Estonian Statistical Office, a partir de N. Lubenets y G. Fainstein: "Models of regional specialisation and income dynamics in transition to EU: Evidence from Estonia". Pág. 8.

Recuadro 4
LA REFORMA TRIBUTARIA DE CHILE EN 1984

Durante 1984 se hizo una fuerte reforma a la ley de ISR, que buscaba disminuir los desincentivos al ahorro que se consideraban generaba el esquema tributario anterior a esta reforma.

Lo que se perseguía era que las empresas reinvirtiesen una fracción de sus utilidades, mientras que para las personas, se pretendía que aumentasen su ahorro. Así, en esta reforma se integró el ISR de las empresas con el de las personas, con lo que un impuesto pagado a nivel empresarial pasó a constituir un crédito tributario para el ISR de las personas que recibiesen dividendos de empresas, por ejemplo.

Gráfico 12
AHORRO NACIONAL BRUTO, % DEL PIB



Fuente: Larraín y Vergara, 2000.

Según Larraín y Vergara (2000)[84], "antes de la reforma las sociedades anónimas pagaban un impuesto a la renta de 46%." Al eliminarse dicho impuesto "las sociedades anónimas pasaron a estar gravadas con una tasa de 10% sobre sus utilidades devengadas." Está claro que hubo una fuerte reducción de la tasa impositiva para las empresas.

Larraín y Vergara (2000) señalan que el resultado de lo anterior en un período en que simultáneamente la tasa máxima de ISR para las personas era del 50%, "introdujo un gran incentivo para reinvertir las utilidades generadas por la empresa."

Se podría argumentar que el resultado anterior no fuese óptimo por una sobreinversión en las empresas. Sin embargo, Larraín y Vergara (2000) indican que "para evitar que la empresa se capitalizara más allá de lo óptimo, se estableció que el impuesto personal se postergaría mientras las utilidades se mantuvieran en cualquier sociedad. Así, solo quedaron sujetos a impuesto al ingreso personal aquellos retiros que fueran directamente a personas naturales y no aquellos que se invirtiesen en otra sociedad. De esta forma se estimuló el ahorro de las empresas en forma amplia y no necesariamente la reinversión en la misma empresa."

Para evaluar la efectividad de la reforma debe tenerse en cuenta el contexto en que esta surgió: a inicios de los ochenta, Chile tenía un bajo nivel de ahorro y empresas poco capitalizadas. A partir de esto, en general la evaluación que se hace de la reforma chilena de 1984 es bastante positiva; se afirma que esta reforma tributaria chilena tuvo como principales efectos una mayor eficiencia en la asignación de recursos, así como un incentivo claro al ahorro doméstico, que se atribuye al ahorro de las empresas[85].

de 6 puntos se aplica de forma escalonada en 2 puntos cada año, actualmente (2005) la tasa es 24%, en el 2006 será 22% y en el 2007 llegará al 20%.

Según Grecu (2004), el sistema tributario de renta de Estonia se ha vuelto tan simple, que puede catalogársele como un sistema amigable para los inversionistas extranjeros: la inversión extranjera directa durante 2003 representó 10.2%[86] del PIB. Esto también es afirmado por Radek Sikorski en su artículo en National Review[87], quién manifestó que un país con tasa plana y con tipo de cambio creíblemente fijo[88], abierto al comercio internacional y con déficits fiscales controlados, constituye un incentivo claro para la inversión doméstica y extranjera. Lo anterior se puede verificar al observar en el Cuadro 20, ya que Estonia es el tercer país con mayor tasa de inversión promedio (27.2%) entre 1995 y 2004 de los 25 países, miembros y nuevos miembros, de la Unión Europea.

En Sikorski (1997) también se señala que se había heredado el sistema tributario soviético en que se gastaban semanas en completar formularios de renta y en fiscalizar los mismos, por lo que era conveniente cambiar a un sistema mucho más simple.

¿Cuáles han sido los resultados en materia de recaudación de este impuesto plano?

La mayor recaudación de ISR total (de personas y empresas) y de ISR de las personas (ISRP) se dieron en 1995, representando estas 10.8% y 8.4% del PIB, respectivamente, tal como se muestra en el Gráfico

84 F. Larraín y R. Vergara: "La Transformación Económica de Chile". Centro de Estudios Públicos, CEP. 2000.

85 Ídem.

86 Durante 2001 la IED representó 9.8% del PIB. Este país se ubicó en la posición 13 entre 89 países receptores de IED, ordenados del mayor receptor de IED al menor. También Irlanda ocupa una posición privilegiada en dicho ranking al ocupar la posición número 14.

87 R. Sikorski: "Land of the Free". National Review. 24/02/1997.

88 A partir de junio de 1992, "kroon" ha sido la moneda de Estonia, la cual apareció bajo un esquema de caja de convertibilidad, cuya paridad se estableció respecto del marco alemán, y hoy en día, respecto del euro.

11. A partir de 2000, Estonia eliminó el ISR de las empresas sobre las utilidades retenidas[89], lo cual acompañada de una tasa de crecimiento con tendencia a la baja entre los años 2000 y 2003, generó una menor recaudación tributaria en comparación a los años previos, pero similar a la de 1994.

Para cerrar esta sección del trabajo, se presentan dos recuadros; el primero señala la experiencia chilena en materia de reforma tributaria de 1984, en que la tasa de ISR se redujo considerablemente. En el recuadro siguiente se muestra la perspectiva de reforma tributaria en China en la actualidad y la posibilidad de que ese país adopte un sistema de tasa plana.

Recuadro 5
EL ISR EN CHINA

El sistema impositivo de renta en China en la actualidad presenta las siguientes características[90]:

- Para las personas existen 9 tasas de ISR, que se encuentran en el rango de 5% como tasa mínima a 45% como tasa máxima.
- Para las empresas se aplican tasas según ciertas condiciones. Aquellas compañías en China ubicadas en áreas específicas legalmente definidas están sujetas a un ISR de 24%. Las empresas fuera de estas áreas tributan en concepto de ISR una tasa igual a 33%. Eso sí, las empresas extranjeras en China reciben una tasa igual a 14% de ISR.

De acuerdo con el Sr. Xie Xuren[91], director general de la Administración Tributaria Estatal de China, se planifica que para 2008 se unifique la tasa impositiva para las empresas locales y para las extranjeras, con la idea de una competencia justa entre ellas.

Sobre la base de la revisión de la literatura y noticias relacionadas con el ISR en China, en la actualidad se plantea la posibilidad que este país a futuro adopte un sistema impositivo sobre la renta de tipo plano. Esto se basa en la idea anterior de unificar las tasas de ISR para las empresas sin importar su origen y en el debate sobre la conveniencia de una reducción de la tasa marginal máxima sobre la renta de las personas, disminuyéndose de 45% a 20%[92].

89 "Structures of the Taxation Systems in the European Union". European. Commission. Directorate-General Taxation and Customs Union. 2004 Edition.

90 http://www.worldwide-tax.com/china/china_tax.asp

91 http://www.china-embassy.org/eng/gyzg/t186567.htm

92 http://www.ncpa.org/pub/ba/ba452/

V.

RECOMENDACIONES: LA PROPUESTA

Tal como se insinuó en la introducción de este documento y en la Sección III, la coyuntura de modificaciones de exenciones del Impuesto Sobre la Renta en los países centroamericanos, para cumplir con las exigencias de la OMC, puede servir de pretexto, o escudo, para contemplar otros cambios que llegarían a representar una reforma profunda de los sistemas tributarios de la región.

Otros acontecimientos empujan en el mismo sentido, siendo el más importante la probable ratificación del TLC (DR-CAFTA) con EE.UU. Periódicamente en el pasado, el tema de la armonización de políticas económicas y estructuras impositivas surgía como tópico para ser considerado; para comenzar las negociaciones del TLC, una condición que se pretendía imponer era progreso real en la integración económica de la región (exigencia que está aún más explícita para entablar negociaciones futuras con la Comunidad Europea); y con la entrada en vigencia del TLC, les convendría a todos los países de la región asegurarse que sus sistemas tributarios no se conviertan en obstáculos contra el logro de los beneficios del mayor comercio que el TLC traerá.

Ya se ha visto que a lo largo de especialmente la última década, ha habido una especie de convergencia en por lo menos las tasas de los ISR de las personas físicas y las jurídicas en la región. En esta sección se considera la posibilidad de lograr aún más en este sentido.

La primera incógnita que debe responderse, y no somos nosotros los encargados de intentar dar ninguna respuesta definitiva, es si los países de hecho desean aumentar sus cargas tributarias en forma significativa[93].

Los países centroamericanos han sido constantemente criticados, especialmente Guatemala y El Salvador, por su "bajísima" carga tributaria. Nunca hemos compartido ese punto de vista, ya que para la estabilidad macroeconómica lo que importa es el déficit fiscal, no la carga tributaria. Y desde el punto de vista microeconómico, el tema es una decisión soberana de cada país respecto del tamaño de gobierno que desean tener. Más bien se trata de si los países consideran que están o no recibiendo los servicios gubernamentales que los ciudadanos requieren, y aquí nunca van a faltar opiniones, comenzando con la definición política de "requerir". Al escuchar y leer los discursos de los gobernantes, es fácil sacar la conclusión de que sí, desean aumentar los recursos tributarios para cumplir con sus programas de gobierno.

Segundo, ¿desean efectuar dicho aumento de la carga por medio de mayores impuestos, -mejor dicho, mayores recaudaciones-, a los ingresos? Hay muy poca evidencia de que la respuesta sea positiva. En todos los países, siempre se pueden escuchar o leer declaraciones de personajes o gremios organizados en el sentido de que entienden que el gobierno de hecho requiere de más recursos y que la única ruta realista es la tributaria. Sin embargo, al ver sus acciones, se comprende que lo que realmente querían decir es que todos los demás deben pagar más impuestos.

Al observar, estudiar y analizar los sistemas tributarios de los países centroamericanos a lo largo de varios años, que incluían la entrada y salida de una variedad de gobiernos por el poder, se puede llegar a dos clases de conclusiones. Primero, y bastante objetivo en función de los datos globales, para que el impuesto sobre la renta se convierta en una fuente efectiva de recaudación en la región, en un tributo que deje de distorsionar tanto la actividad económica y en un impuesto que de hecho, y no solamente en nombre, sea progresivo, es necesario emprender esfuerzos de

93 Puede inferirse que sí hay una intención de lograr aumentos en la carga tributaria; así por ejemplo en El Salvador la meta actual para cumplir en 2009 es tres puntos más de recaudación, y llegar a 15.2%. Por otro lado, en Costa Rica también se tiene como meta alcanzar 3 puntos porcentuales más a través de la reforma tributaria todavía en discusión en la Asamblea Legislativa. Finalmente, en Guatemala, luego de los Acuerdos de Paz existió la meta de 4 puntos porcentuales adicionales.

palabras mayores para modificar gran parte de sus estructuras actuales.

Modificar parcialmente esta estructura, con parches, ha sido la estrategia típica en la región a lo largo de los últimos años. El resultado más notorio que esta estrategia ha brindado es su impacto casi nulo en su efectividad. En Guatemala, ya se mencionó el salto en la recaudación de los impuestos sobre la renta en 2004, al 1.9% del PIB. Habrá sido un logro notable, si se mantiene. Pero cabe recordar que se logró lo mismo en 1993, después de las reformas instituidas en 1992, y luego volvió a bajar la recaudación a niveles más normales, al menos en términos históricos.

En Costa Rica, desde 2002 está el debate acerca de la reforma tributaria, y todavía no hay el consenso necesario para promulgarla. En El Salvador actualmente, en este preciso momento, el país se encuentra luchando con el debate de cuántas reformas se van a lograr/ aceptar a la mal llamada "reforma fiscal" del gobierno. El espectáculo ha tenido sus aspectos entretenidos, pero no es muy promisorio para el establecimiento final de un sistema impositivo que sea significativamente mejor que lo que existía antes.

La segunda clase de conclusión es mucho más subjetiva y polémica. Es extremadamente difícil creer que se vaya lograr reformar el ISR de raíz, y las razones parecen ser bastante claras. Una reforma de fondo pasaría por la etapa difícil de eliminar todos los tratamientos especiales, las exenciones y exoneraciones para empresas, personas y sectores, las deducciones indebidas para personas naturales y jurídicas, los créditos contra el impuesto por pagar, etc.

Todos estos tratamientos favorecen a uno que otro grupo de la economía, y todos ellos lucharán siempre por mantener sus privilegios mediante presiones al poder político, obstaculizando que se tengan mayores recaudaciones tributarias[94].

Desde otro punto de vista, para que funcione cualquier impuesto directo, se requiere de un grado desconocido en Centroamérica de confianza mutua entre la administración tributaria, los distintos contribuyentes y la ciudadanía en general. Se requiere, de parte de la autoridad impositiva, de fiscalizadores profesionales quienes en sus auditorías hagan más que revisar las sumas, y en quienes los fiscalizados pueden confiar en materia de la confidencialidad de la información adquirida durante sus inspecciones oficiales. Cualquier vistazo al debate en El Salvador ahora sobre el relevantamiento parcial del secreto bancario, o la interpelación al Presidente del Banco Central de Reserva hace algunos años, o cualquier parte del debate que rodeaba el Pacto Fiscal en Guatemala, indicará que no existe ni el profesionalismo ni la confianza que son necesarios.

Simultáneamente, los contribuyentes han desarrollado, por su parte, una larga lista de justificaciones para no pagar y para no abrir sus libros, argumentos que incluyen la preocupación respecto de la industria del secuestro, la protección de los principios del libre mercado, frente a la competencia; o el gran pretexto en función de la afirmada (y demasiadas veces confirmada) ineptitud de los gobiernos y el mal uso de los recursos que sí logran adquirir. Y las personas naturales, -los asalariados, los empresarios "pequeños", los profesionales-, observan el debate y, naturalmente, buscan sus propias rutas de escape de la red tributaria.

Evidentemente, existe una especie de círculo vicioso de envidia, desconfianza, excusas, acusaciones y amargura mutua entre todos los participantes en los sistemas de ISR en la región. En la medida que esta percepción del ambiente para la tributación directa en Centroamérica fuese correcta, entonces sería necesario recurrir a la alternativa de "cirugía mayor", una especie de "borrón y cuenta nueva", para intentar romper dicho círculo y comenzar a lograr un sistema que en potencia permitiría los niveles de recaudación que los gobiernos consideran necesarios para llevar a cabo sus programas.

El cambio drástico que se propone en este documento es que se considera seguir la experiencia de Estonia y establecer un impuesto plano en la región. Tal cambio "revolucionario" involucra una serie de etapas simultáneas. La primera y más simple es que se derogue el ISR por completo, con lo cual no importaría si las leyes especiales que otorgan exenciones fuesen o no derogadas simultáneamente.

Más difícil, pero necesario para comprender y quizás aceptar el impuesto que se propone como sustituto, es que las partes interesadas, (el Fisco, los empresarios, las personas individuales, los observadores y los analistas), entierren la conceptualización actual del ISR. Es decir, actualmente el ISR es visto, por un lado, como un impuesto sobre las utilidades (los ingresos netos) de las empresas y de sus dueños, y, por el lado de las personas naturales, se ve como un impuesto progresivo sobre el total de los ingresos personales.

El concepto de utilidad, para propósitos tributarios, y aparte de todas las exenciones y otros tratamientos especiales, es la fuente de la gran mayoría de la complejidad legal del ISR. Para tomar tan solo un ejemplo, toda la discusión de la depreciación, y la legislación respectiva, se debe al intento de gravar el concepto de alguien de la utilidad; sin dicho intento, la depreciación puede desaparecer por completo como ítem de consideración en la legislación tributaria.

94 A manera de ejemplo de cómo se afectan las posibilidades de recaudación se recomienda revisar el Anexo 1 sobre los fallos de Corte de Constitucionalidad de Guatemala a la legislación del ISR e IEMA.

Por su parte, un impuesto progresivo, en el sentido estándar de colocar tasas crecientes de impuesto sobre los ingresos personales mayores, es la fuente de las acusaciones de injusticia y de los rencores sociales cuya base es, en el fondo, la envidia en contra de los "ricos"[95]. Es también la fuente de las reacciones opuestas, en que las personas de mayores recursos muy naturalmente buscan los subterfugios que puedan existir para, según ellas, escaparse de la discriminación en su contra, y de hecho aprovechan su acceso al poder político para crear sus propios privilegios.

Si se pueden dejar atrás estos conceptos emocionales de un impuesto sobre la renta, existe otra manera mucho más simple y directa de recaudar recursos y hacerlo de forma progresiva, no mediante una discriminación explícitamente en contra de ciertas personas en función creciente de su nivel de ingresos, sino mediante un tratamiento general a favor de todas las personas que perciben menos ingresos; es decir, un sistema en que la progresividad surge de la solidaridad, no de la envidia.

En lo que sigue de esta sección se presenta el detalle de la propuesta que cumple con los siguientes puntos importantes: (1) Es un sistema progresivo. (2) No discrimina entre tipos de empresas (ni por tamaño, giro de la actividad económica, o si está o no dedicada a la actividad exportadora). (3) Es un sistema simple de supervisar y fiscalizar. (4) Es muy favorable a la inversión y desarrollo de nuevas actividades productivas.

5.1 INTRODUCIR UN IMPUESTO PLANO[96]

Se propone que sea instituido como sustituto del ISR, un impuesto plano pero progresivo sobre la totalidad del ingreso nacional que no se dedica a la inversión un impuesto que se cobra en la fuente en donde se genera el ingreso, sin mayor preocupación de para quién es.

En concreto, la base del impuesto, a nivel de las empresas, sería el total del ingreso anual percibido en concepto de ventas de bienes y servicios, menos deducciones para la totalidad de gastos en: (1) las compras que las empresas realizan a otras empresas; (2) los gastos de inversión en planta, maquinaria, equipo y tierra, y (3) los pagos directos a sus empleados en forma de sueldos, salarios y pensiones (privadas y voluntarias). De hecho, si no existiera el criterio de lograr un impuesto que sea distributivamente progresivo, no habría por qué permitir la tercera deducción; la base del impuesto sería la totalidad de ventas menos la totalidad de gastos a otras empresas para bienes y servicios corrientes y para bienes de capital.

5.1.1 Progresividad del impuesto plano

Sin embargo, como se desea establecer un impuesto progresivo, la única manera de poderlo hacer es establecer un tributo a las personas físicas; solamente así es factible cobrar más a algunas personas y menos a otras, lo cual es la esencia de un impuesto progresivo. Por eso, se les permite a las empresas deducir los pagos de sueldos, salarios y pensiones a sus trabajadores, y estos, a su vez, deben tributar sobre la base de sus ingresos en concepto de sueldos, salarios y pensiones privadas.

Se trata de un impuesto plano porque todos los ingresos que se gravan, los imponibles de las personas jurídicas y los imponibles de las personas físicas, estarían gravados a la misma tasa. Se trata de un impuesto progresivo porque, para las personas físicas, se establecería un nivel mínimo y universal de ingreso exento. Nadie con ingreso menor que ese nivel mínimo pagaría nada en concepto del impuesto y todos los que tengan ingresos mayores que el mínimo contribuirían con una misma tasa sobre el ingreso en exceso del mínimo.

Algunos observadores pueden, a primera vista, rechazar la idea de un impuesto plano porque, según indicaría su nombre mismo, si es plano, ¿cómo podría ser progresivo? Este argumento, sin embargo, pierde de vista la implicación de un nivel de ingreso que esté exento del impuesto y gravar todo el ingreso mayor que ese nivel a una tasa plana e igual para todos.

Con tan solo estos dos parámetros, se puede lograr el grado de progresividad que se desea en el impuesto plano. Esta afirmación es muy simple de demostrar. Siguiendo el análisis presentado en los Anexos 5 y 6, sean "T" el monto de impuesto a pagar por contribuyente, "t" la tasa nominal de impuesto, "Y" el nivel de ingreso del contribuyente, "M" el nivel de ingreso exento y "$t_p = T/Y$" la tasa efectiva del impuesto. Entonces:

$$T = t\,(Y - M)\text{ , y}$$
$$t_p = T/Y = t\,(Y - M)/Y$$

Es evidente que, dados los valores para t y M, cuanto mayor el nivel de ingreso, mayor la tasa efectiva

95 Al respecto, ¿cuántos lectores recuerdan que la introducción de un impuesto fuertemente progresivo sobre la renta fue la segunda medida específica en el programa revolucionario para tomar control de todo el capital, al menos en las economías avanzadas, de acuerdo con Marx y Engels? Vale la pena volver a leer: The Communist Manifesto. Karl Marx y Frederick Engels. Internacional Publishers, New Cork. 1948.

96 Esta propuesta parte de las ideas expuestas por Hall y Rabushka (1995).

(o promedio) del impuesto, cumpliendo así el criterio de progresividad[97]. Es más, entre mayor sea el nivel de M, para lograr el mismo monto de recaudación global, t tendría que ser algo mayor; y mientras mayor M y/o mayor t, mayor el grado de progresividad del impuesto. Además, la progresividad del impuesto no depende de la definición de la capacidad de pago (Anexo 6); el impuesto es progresivo en términos del valor presente de los pagos de este impuesto, relativo al nivel de la riqueza[98]. Por lo tanto, este impuesto también respeta el criterio de equidad horizontal.

5.1.2 Ventajas del impuesto plano

Las grandes ventajas del impuesto plano son su simplicidad, tanto para los contribuyentes como para los fiscalizadores, su neutralidad y su progresividad que se logra automáticamente, tal como se acaba de demostrar.

Es un impuesto muy simple porque no existiría ninguno de los factores que complican el impuesto tradicional sobre la renta. Solamente hay una tasa única del impuesto; esto significa que no importa quién sea el que entera el pago al fisco, todo el ingreso paga la misma tasa de impuesto. Así, no se da origen a discusiones o disputas respecto de la base del impuesto ni a los reclamos envidiosos sobre quiénes pagan y quiénes no. A su vez, las empresas deben declarar todo su ingreso por ventas de bienes y servicios; no se distingue en esta base impositiva nada en cuanto a si los ingresos se dedicarían a conceptos tales como dividendos, intereses, regalías, etc.

Sueldos, salarios y NIT [99]. A la vez, la empresa puede deducir sus gastos en concepto de pagos directos a sus trabajadores, pero únicamente si cada trabajador que recibe tales pagos ha presentado su Número de Identificación Tributaria (NIT). Si así lo desea, la empresa puede pagar remuneraciones a trabajadores sin NIT, pero no podrá deducir tales gastos; en efecto, la empresa pagaría el impuesto correspondiente a tales personas en la forma de deducciones no permitidas a la empresa.

Claramente, si la persona desea aprovechar el beneficio de un ingreso mínimo exento del impuesto, tendrá que conseguir su NIT, informar del número al empleador y pagar el impuesto en el exceso de sus remuneraciones totales sobre el mínimo exento. Si no lo hace, no se convierte en un problema para el erario fiscal, porque en efecto la empresa pagará el impuesto en la fuente.

Compras y NIT. Exactamente el mismo tratamiento regiría para las compras que la empresa puede deducir para determinar la base de su impuesto. Si una empresa compra bienes o servicios a otra empresa, el gasto se podrá deducir únicamente si el vendedor proporciona al comprador la documentación de la venta que incluye el NIT del vendedor. Si no hay NIT, no hay deducción, así de simple.

Es sumamente importante que esta regla sea respetada para lograr y mantener la integridad de este impuesto; anticipando la probabilidad que se diseñen "facturas especiales" para propósitos del IVA y para las empresas pequeñas; si ese fuera el caso, estas no deben ser permitidas como documentación que justifica deducción bajo el impuesto plano.

Si un vendedor no tiene su NIT, deberá enfrentar tres posibilidades de parte de otras empresas clientes suyas: (1) estas pueden seguir comprándole en iguales condiciones, por lo tanto pagando el impuesto que correspondería al vendedor, al no poder deducir el gasto; (2) los compradores pueden comprar únicamente con un descuento que efectivamente cubra el impuesto que tendrían que pagar por las compras que no pueden deducir; (3) pueden dejar de comprar al vendedor sin NIT.

Como la opción (1) es poco probable, queda claro que el vendedor rápidamente encontrará, frente a las opciones (2) y (3), incentivos para formalizarse dentro del sistema comercial y tributario, el cual será otro beneficio indirecto del nuevo impuesto propuesto.

---

97 Dada la definición de t_p $\frac{dt_p}{dY} = \frac{tM}{Y^2} > 0$

98 Con el pago anual del impuesto calculado como $t(Y_t - M)$, el valor presente del impuesto pagado en la vida sería: $R = t\sum_{t=0}^{N} \frac{(Y_t - M)}{(1+r)^t} = t(W_0 - M')$ donde M' sería la "riqueza exenta", es decir el valor presente del ingreso personal exento.
Entonces, la tasa promedio del impuesto en el ciclo de la vida es: $M' = \frac{M}{r}\left[\frac{(1+r)^N - 1}{(1+r)^N}\right]$

De allí que t_p* aumenta con el nivel de W_0 (Todo lo anterior es exacto si el sistema del impuesto contempla también un pago negativo del impuesto cuando Y < M ; si no, y no lo recomendaríamos, pueden haber personas que, aunque W_0 < M', perciben Y > M en algunos años, cuando tendrían que pagar impuesto, y otros con Y_t < M, con cero impuesto (en vez de impuesto negativo). Podrían por lo tanto existir combinaciones de Y_t y M para las cuales la garantía de progresividad no se cumple, desde el punto de vista del ciclo de vida).

99 El NIT es un código asignado a una persona jurídica o natural que le identifica dentro del sistema tributario de un país. Ivannova y otros (2005) consideran que se fortaleció el poder de las autoridades impositivas al introducirse un número de identificación del contribuyente en la reforma tributaria rusa.

Inversión vía capitalización. Las mismas simplificaciones del sistema se aplican para las deducciones de gastos de inversión, pero en este último caso son magnificadas.

Bajo el impuesto plano, la empresa puede deducir el costo total de su inversión, siempre los gastos incurridos son con otras empresas y proveedores con NIT, en el mismo período en que se efectúa. De esta manera, desaparece toda la complicación envuelta hoy en la determinación de si, por ejemplo, un destornillador manual o eléctrico es un insumo corriente o un bien de capital; da lo mismo. Adicionalmente, toda complejidad respecto de la depreciación desaparece como concepto tributario. Esta característica de la propuesta constituye un fuerte incentivo sano hacia la inversión, y hacia la inversión real, vía capitalización, ya que no se permite bajo las reglas del impuesto plano ninguna deducción en concepto de pagos de intereses.

En otras palabras, la propuesta elimina el sesgo perverso a favor del endeudamiento en vez de la capitalización de las empresas productivas[100]. También desaparece cualquier necesidad de referirse a inventarios en la ley del impuesto.

Además, las ganancias de capital automáticamente están gravadas en la misma tasa; si la empresa compra un bien de capital (o tierra) que significa una ganancia para el vendedor, entonces el gasto es deducible para el comprador si el vendedor tiene su NIT, con lo cual el precio de venta constituye ingreso gravable para el vendedor. Si el vendedor no tiene su NIT, la compra no es deducible para el comprador y por lo tanto él mismo paga el impuesto al no poder deducir el gasto.

Los intereses pagan pero no son gravados. Es muy importante entender que la ausencia, como parte de la base explícita del impuesto, de conceptos tradicionales de ingreso tales como intereses, dividendos y utilidades no significa que estos ingresos se escapan de la red tributaria. Más bien están incluidos en el margen bruto entre ventas y compras deducibles en las operaciones de las empresas, y allí, en la fuente de su generación, están gravados. Al no aparecer después como parte del ingreso imponible de otras personas, se evita su doble tributación.

Así, por ejemplo, todos los ingresos de un banco que provienen de los intereses percibidos en sus préstamos ya habrán sido parte de la base gravada, o en la empresa o en los sueldos, salarios y pensiones de las personas individuales, antes de ser pagados al banco. Que el banco no esté sujeto al impuesto sobre estos mismos intereses es parte de la lógica del sistema, no porque se desea favorecer al banco, sino porque todo ingreso debe ser gravado solamente una vez, y la forma más simple y directa de lograrlo es no permitir su deducción como gasto de parte de la empresa prestataria.

Los dividendos pagan pero no son gravados. Exactamente lo mismo sucede con los dividendos que las empresas pueden distribuir a los accionistas; independiente del concepto contable que utiliza la empresa para determinar el monto de los dividendos, todo lo distribuido lo será después de haber sido gravado a la misma tasa uniforme del impuesto. No hay ninguna razón de sujetarlos de nuevo al impuesto, solamente porque ya habrían pasado a las manos del accionista o dueño de la empresa.

En el mismo sentido, muchas veces constituye una preocupación para la autoridad tributaria el lograr gravar a las dietas y otras remuneraciones que reciben los directivos de empresas; bajo el sistema propuesto, el problema no existe. O las dietas serán pagadas como salarios, previa documentación con el NIT respectivo del director, en cuyo caso son deducibles para la empresa e imponibles para el director, o son gastos no deducibles para la empresa y forman así parte de la base imponible de la empresa.

De nuevo, bajo el funcionamiento del impuesto plano, no importa quién tenga la obligación de enterar el pago del impuesto al fisco, sino que todo el ingreso de hecho sea gravado; con tasa uniforme, todo está gravado en esa misma tasa, sea quien fuera que lo entere al fisco.

5.1.3 Sueldos, salarios, pensiones

Respecto de las personas individuales y el tratamiento de sueldos, salarios y pensiones, hay un punto que merece ser contemplado, no porque sea determinante para el funcionamiento del impuesto, sino porque es un asunto que debe definirse de una vez.

Se ha dicho que la base imponible consiste en todos los pagos en efectivo que recibe la persona; sobre sueldos y salarios no puede haber duda alguna. También se incluyen las pensiones privadas pagadas porque son egresos monetarios de la empresa e ingresos para el beneficiario. La lógica del impuesto exige que la empresa no pueda deducir el egreso hasta que sea entregado al empleado; no se permite deducir, por ejemplo, asignaciones a un fondo de jubilación que todavía no ha sido distribuido al trabajador.

Por otro lado, tal prestación representa parte de la remuneración que recibe el empleado y, para mantener la naturaleza general del impuesto, los beneficios de

100 Una mayor explicación del efecto de la depreciación en el cálculo del pago de impuestos se puede revisar en el Recuadro 6 al final de la presente sección del trabajo y en el Anexo 4.

tales fondos privados de pensión deben formar parte de la base imponible del trabajador. (Nótese también que bajo el impuesto propuesto, ninguna de las prestaciones no monetarias que una empresa pueda ofrecer a sus empleados se escapa del impuesto; si no dan origen a egresos monetarios respaldos por facturas con NIT, no son deducibles para la empresa y por lo tanto son gravados).

Todo lo anterior está claro y es consistente con la filosofía del impuesto. Otro caso menos claro, sin embargo, se refiere a las contribuciones obligatorias a los sistemas estatales de seguro social, y las pensiones y otros beneficios correspondientes.

Lo normal bajo el ISR es permitir la deducción de las contribuciones para el trabajador y para el empleador, y los beneficios están exentos del ISR. La lógica del impuesto propuesto, sin embargo, insiste que las contribuciones pagadas por el trabajador no deban ser deducibles, -aunque sean obligatorias, son de hecho un ahorro que, por lo menos en principio, será devuelto con intereses en el futuro-, mientras que los beneficios recibidos no se incluirían en la base imponible.

Además, solamente así se mantiene una de las características más destacables del impuesto: su extrema simplicidad. Sin embargo, las contribuciones que el empleador debe ingresar al Instituto de Seguro Social oficial son egresos corrientes obligatorios y, siempre bajo el requisito de estar exactamente asociados con los NIT de los trabajadores respectivos, probablemente deberían ser permitidos como otra deducción para las empresas.

5.1.4 Tasa del impuesto, nivel de ingreso personal exento

Falta referirnos a los dos parámetros básicos del impuesto plano: la tasa uniforme y el nivel de ingreso mínimo exento del impuesto para las personas naturales. Este punto se ha dejado por último porque su selección involucra no solo cuestiones técnicas respecto de la recaudación deseada, sino también determinaciones básicas acerca del grado de progresividad que se quisiera impartir al sistema.

Por un lado, dado el nivel de ingreso personal exento, entre más alta la tasa del impuesto, mayor la recaudación y mayor el grado de progresividad del impuesto, pero también mayor el incentivo a evadir y mayor el efecto negativo sobre la actividad económica en general[101]. Por otro lado, dada la tasa del impuesto, entre mayor el nivel del ingreso personal exento, mayor el grado de progresividad pero menor la recaudación.

Como punto de partida para la discusión, se podría plantear que el nivel de ingreso personal mínimo exento no excediera en mucho el ingreso mediano de la población, o quizás unos tres ingresos per cápita. Lo atrayente del ingreso mediano para definir el mínimo exento es el hecho de que, por definición estadística, la mitad de la población estaría exenta del pago de este impuesto, lo cual de por sí solo impartiría un grado significativo de progresividad al sistema tributario.

Respecto de la tasa del impuesto, hay varias consideraciones con que puede iniciarse la discusión. Primero, en la propuesta para un impuesto plano para Estados Unidos, el criterio sugerido por sus proponentes ha sido el de mantener la misma recaudación que el impuesto sobre la renta que sería reemplazado. Por eso, y dado el nivel de ingreso mínimo exento que sugirieron, propusieron la tasa uniforme del 19%.

Para los países centroamericanos, en cambio, la situación es radicalmente diferente, ya que el criterio no puede ser el de mantener la recaudación del ISR, sino aumentarla significativamente. Para la tasa del impuesto plano, la discusión puede razonablemente comenzar alrededor de valor del 20%.

A continuación se presentan tres criterios que podrían contribuir a la determinación de la tasa plana[102]:

- Cálculo de tasas promedio: un criterio para determinar el valor de la tasa plana es calculando el promedio de las tasas de renta personal y corporativa. La tasa promedio más baja es la de Honduras (21%), la mayor la de Guatemala (27%) y la media centroamericana es 24%.

  Si se sigue esa lógica la tasa inicial propuesta para el área centroamericana es 24%. Si se sigue el criterio de utilizar el promedio de las tasas de renta corporativa la tasa es 28% y con el promedio de las tasas de renta personal, la tasa es 20%.
- Experiencia reciente de Costa Rica: dada la intención de cumplir con el mandato de la OMC y a la vez seguir siendo un destino atractivo de la IED, se plantean dos sugerencias de tasa impositiva, una por el estudio realizado por FIAS[103] y la otra por la propuesta de reforma al régimen tributario. El estudio de FIAS concluye que la tasa no debería

101 También hay que reconocer que entre mayor sea la tasa de ISR, el país puede volverse menos atractivo que otros para recibir IED.

102 Lo más importante no es contar con una tasa común en el área sino con un mismo sistema tributario. Eso porque cada país puede tener diferentes necesidades y/o preferencias de gasto público.

103 Foreign Investment Advisory Services del Banco Mundial. Ese estudio fue encargado por CINDE (Coalición de Iniciativas para el Desarrollo) y se llama "Costa Rica: Business taxation and investment incentives" publicado en 2001.

ser mayor al 15%. Luego la reforma al sistema proponía una tasa de 18%, esa tasa fue modificada según algunos analistas, más por factores emotivos/políticos que económicos y la tasa pasó a 25%, pero esa tasa está sujeta a la aprobación de la reforma fiscal y aplicaría a partir de 2010[104]. Y queda abierta la posibilidad en la reforma propuesta, de pagar una menor tasa si se cumple con algunos criterios como el tamaño de la empresa (12% para las MYPE), instalación en zonas de menor desarrollo relativo y el considerarse como una empresa pionera (15% en ambos casos sujeto al cumplimiento de una serie de requisitos)[105].

- Experiencia internacional: El último criterio pone en perspectiva la comparación de tasas impositivas internacionales. Una primera comparación surge con las tasas de renta corporativa en los 10 nuevos estados miembros de Europa (NEM10) en 2004, siendo la tasa promedio 21.5%[106] -en 1995 el promedio era 30.6%-.

5.2 ESTIMACIÓN DE LA CARGA TRIBUTARIA ESPERADA POR EL IMPUESTO PLANO

En esta parte se presentan dos criterios para estimar la carga tributaria que podría ocurrir con el impuesto plano. El primer criterio utiliza la información de los deciles de ingreso por hogar y el otro, utiliza razones al PIB de algunos indicadores de la contabilidad nacional. Se advierte que estos criterios dependen de una serie de supuestos y que pueden surgir múltiples combinaciones de resultados según los cambios que se hagan de los supuestos. Por eso debe entenderse que el resultado de carga tributaria indica una situación particular.

El criterio de los deciles de ingreso utiliza el ingreso mediana por hogar para separar los hogares que tendrían que pagar el impuesto; así al definirse el ingreso exento igual a la mediana, los primeros cinco deciles no pagan el impuesto. Luego se toma la información de las tasas de impuestos, el 20% propuesto del impuesto plano y la tasa del IVA. En este caso se usa la tasa del IVA para el cálculo más completo de la carga tributaria. Por último se necesita suponer porcentajes de ahorro según cada decil[107]. Esta simulación se realiza utilizando datos de El Salvador del año 2003[108]. Los resultados se presentan en el Cuadro 23.

CUADRO SÍNTESIS DE LA PROPUESTA

Base del impuesto a nivel de empresas	Sería: el total del ingreso anual percibido en concepto de ventas de bienes y servicios, menos deducciones para la totalidad de gastos en: (1) las compras que las empresas realizan a otras empresas; (2) los gastos de inversión en planta, maquinaria, equipo y tierra; (3) los pagos directos a sus empleados en forma de sueldos, salarios y pensiones (privadas y voluntarias)
Base del impuesto a nivel de personas	Sería: todos los pagos en efectivo que recibe la persona; sobre sueldos y salarios no puede haber duda alguna.
Tasa del impuesto plano	La discusión puede razonablemente comenzar alrededor de valor del 20%, una tasa que corresponde a un punto medio entre las tasas del ISR actualmente en vigencia en la región.
Nivel de ingreso personal externo	Como punto de partida para la discusión, se podría plantear que el nivel de ingreso personal mínimo exento no excediera en mucho el ingreso mediano de la población, o quizás unos tres ingresos per cápita.

104 Tal como aparece en el Artículo 142 de la Ley de Pacto Fiscal y Reforma Fiscal Estructural.

105 Ver los artículos 89 y 143 de la Ley de Pacto Fiscal y Reforma Fiscal Estructural.

106 La información de los países aparece en el Anexo 3. Ese cuadro hace evidente la tendencia de disminuir la tasa de renta en el período 1995-2004.

107 En el anexo metodológico se presenta el cuadro con los supuestos, tasas y parámetros utilizados.

108 Aprovechamos para hacer tres aclaraciones. La primera es que los datos se obtienen de la Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples (EHPM) de El Salvador año 2003 y que se agradece la gentileza del colega Carlos Carcach, al estimar a partir de la EHPM los datos de la distribución del ingreso por deciles y el cálculo del ingreso mediana. La segunda aclaración es que los datos han sido convertidos a dólares porque la EHPM sigue utilizando el colón como unidad de medida. La última aclaración es que con la información adecuada esta simulación puede reproducirse para cualquier otro país y la razón para elegir El Salvador fue por la facilidad de obtener los datos.

Cuadro 23
ESTIMACIÓN DEL PORCENTAJE DE PAGO DE IMPUESTOS SEGÚN DECIL DE DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

Deciles	(1) Ingreso anual por hogar	(2) plano pagado	(3) Impuesto plano en % al ingreso	(4) Ingreso disponible	(5) Ahorro supuesto	(6) Consumo bruto	(7) Consumo neto	(8) IVA pagado	(9) IVA en % al ingreso anual	(10) Impuestos totales en % al ingreso anual
1	379	0	0.0%	379	0	379	336	44	11.5%	11.5%
2	1,000	0	0.0%	1,000	0	1,000	885	115	11.5%	11.5%
3	1,530	0	0.0%	1,530	0	1,530	1,354	176	11.5%	11.5%
4	2,042	0	0.0%	2,042	0	2,042	1,807	235	11.5%	11.5%
5	2,590	0	0.0%	2,590	0	2,590	2,292	298	11.5%	11.5%
6	3,299	15	0.5%	3,283	33	3,251	2,877	374	11.3%	11.8%
7	4,203	196	4.7%	4,007	60	3,947	3,493	454	10.8%	15.5%
8	5,446	445	8.2%	5,001	125	4,876	4,315	561	10.3%	18.5%
9	7,537	863	11.4%	6,674	334	6,340	5,611	729	9.7%	21.1%
10	16,248	2605	16.0%	13,643	2046	11,596	10,262	1,334	8.2%	24.2%

En la columna (10) se muestra el resultado más importante de esta simulación. Como se ve, la combinación de un IVA generalizado[109] y el impuesto plano propuesto da como resultado un "sistema tributario" que es globalmente progresivo[110].

Para obtener la carga tributaria es necesario realizar algunos cálculos adicionales, que se presentan en el Cuadro 24. Al multiplicar las columnas (1) y (2) se obtiene el ingreso anual por decil y dadas las tasas de pago de impuesto por decil, al multiplicar las columnas (3) y (4) surge el total pagado de impuestos por decil. Así la carga tributaria se estima como la división del total de (5) entre el total de (3), y el resultado es 20%.

Del porcentaje obtenido de carga tributaria el impuesto plano aporta 51% y el IVA 49%. Con este resultado teórico el peso de ambos impuestos es básicamente el mismo, a diferencia de lo que ocurre actualmente en los países centroamericanos donde el IVA es el de mayor porcentaje.

Es claro que esta simulación está sujeta a varias críticas, algunas pueden provenir de los datos utilizados[111], también por el grado de efectividad[112] que se espera para lograr esa carga tributaria, y por si se considera o no que la progresividad presentada es la más adecuada[113]. Todas esas críticas pueden ser válidas, pero debe entenderse de nuevo que se presenta un posible resultado de carga tributaria.

Por último esta simulación debe transmitir que los deseos de lograr o no una mayor recaudación o de alcanzar más progresividad, deben ocurrir por la modificación de solo tres valores:

a. El monto del ingreso exento,
b. La tasa de impuesto plano y
c. La tasa del IVA.

Esta advertencia tiene como objetivo principal asegurar que las modificaciones de los sistemas tributarios no provengan del cambio del número de exenciones, privilegios, o concesiones tributarias, sino que únicamente de los tres valores sugeridos.

109 Aunque no es este el objetivo del estudio se recomienda que el IVA no cuente con exenciones ni diferentes tasas, excepto el caso del reintegro del IVA pagado por las actividades exportadoras.

110 Es aún más progresivo, de hecho, cuando se recuerda que, con base en la riqueza de las personas, el IVA es proporcional, no regresivo, y el impuesto plano es progresivo tanto relativo al ingreso anual como a la riqueza. Eso se explica formalmente en los Anexos 5 y 6.

111 La estimación por la EHPM del ingreso del país subestima al publicado por el BCR de El Salvador. El PIB nominal de 2003 según BCR es 14,941 millones de dólares y la estimación obtenida por EHPM es 7, 714 millones de dólares, es decir el PIB a lo EHPM es un poco más de la mitad del dato según BCR. Este resultado es normal por los diferentes métodos utilizados y coincide con el dato de remesas, por ejemplo la estimación de las remesas recibidas según EHPM es menos de la mitad de lo publicado por el BCR.

112 El ejemplo supone un 100% de efectividad, pero que al ser un sistema sin ningún tipo de exenciones –excepto el ingreso mínimo para pagar renta- es de esperar que tenga una tasa de efectividad más alta que las tasas actuales de efectividad en los países centroamericanos.

113 Una manera de lograr que el sistema sea más progresivo es disminuyendo el monto de ingreso exento, bajar la tasa del IVA y aumentar la tasa plana.

Cuadro 24
PAGO DE IMPUESTOS POR DECILES DE INGRESO EN EL SALVADOR

Deciles	(1) Ingreso anual por hogar	(2) Número de hogares por decil	(3) Total de ingreso anual por decil	(4) Impuestos en % al ingreso anual	(5) Total pagado de impuestos
1	379	141393	53,629,799	11.5%	6,169,800
2	1000	143865	143,891,307	11.5%	16,553,867
3	1530	139369	213,283,309	11.5%	24,537,018
4	2042	147780	301,809,658	11.5%	34,721,465
5	2590	157881	408,917,925	11.5%	47,043,655
6	3299	154754	510,473,844	11.8%	60,217,517
7	4203	164670	692,180,841	15.5%	107,071,967
8	5446	169509	923,115,406	18.5%	170,453,299
9	7537	178737	1,347,091,948	21.1%	284,582,163
10	16248	191983	3,119,310,822	24.2%	756,240,269
Total		1,589,941	7,713,704,859		1,507,591,020

Método a lo "cuentas nacionales"

Con el uso de algunos supuestos y referencias de algunos indicadores macroeconómicos se puede estimar una potencial carga tributaria del impuesto plano.

El análisis parte de la definición de la base tributaria del impuesto plano[114].

$$BT = W + R - I$$

La base tributaria (BT) se compone de la suma de los sueldos y salarios pagados (W) y la renta del capital (R), a esa suma se sustrae la inversión (I). La suma de salarios y la renta del capital se asocia con la estimación del PIB por el método de los ingresos o del pago a los factores de producción, por eso la base tributaria puede verse también utilizando algunas simplificaciones como el consumo del país[115], este resultado se sustenta según los autores de la propuesta del impuesto plano por ser un impuesto que recae sobre lo que se toma de la economía y no sobre lo que se pone en ella[116].

La recaudación es resultado de multiplicar la tasa plana elegida por la base.

$$RT = t\ (W + R - I)$$

Pero se advierte que al existir un salario o ingreso exento –la referencia del ingreso mediana- el pago de total de salarios no constituye una real base imponible; como una corrección se utiliza un factor de ajuste del 50%, es decir se supone que solo el 50% del monto total de los salarios debe pagar el impuesto. Luego de la información del PIB por el método del pago a los factores puede obtenerse el peso de los salarios y del pago al capital al PIB, pero ese método no está disponible en la contabilidad nacional de los países centroamericanos, por lo que se decide una misma participación, es decir que la remuneración al capital y al trabajo sea la misma. Por último, se supone una tasa de inversión al PIB de 25%, que más bien es una meta de tasa para Centroamérica.

Con esa información, la carga tributaria es:

$$CT = [t\ (0.5W + R - I)]/PIB$$
$$CT = [t\ (0.50.5 + 0.5 - 0.25)]$$
$$CT = t\ 0.5$$

El resultado de carga tributaria es la mitad de la tasa plana, si esa tasa es 20%, entonces la carga es 10%. Obviamente si la tasa de inversión es menor la referencia de carga tributaria se incrementa –por ejemplo para una tasa de inversión del 20% utilizando los mismos supuestos, la carga tributaria sería 11%-. Uno de los objetivos de la propuesta de impuesto plano es que se aprovechen precisamente los incentivos del sistema para favorecer la inversión sin discriminar por el origen del financiamiento.

114 En la sección de estimación de gasto tributario por las EZF se siguió un procedimiento similar para estimar la base tributaria, pero en ese caso la estimación del pago total de impuesto era solo para las empresas, por eso se descontaban los salarios de la base tributaria. Este enfoque se basa en Auerbach (1997).

115 Las simplificaciones suponen que el gasto del gobierno se compensa con el saldo negativo de la balanza comercial. O del supuesto más restrictivo de una economía cerrada y sin gasto del gobierno.

116 La referencia de Hall y Rabushka (1995, p viii), es "people are taxed on what they take out of the economy, not on what they put in".

Cuadro 25
RELACIÓN ENTRE LAS PRINCIPALES DEBILIDADES SEÑALADAS A LOS REGÍMENES DE ISR DE CA Y LA PROPUESTA DEL IMPUESTO PLANO

Debilidades	Propuesta del Impuesto Plano
Sistema complejo por cantidad de exenciones, tratamientos discrecionales y criterios de aplicación: señalado a los esquemas de ISR de los 5 países de la región centroamericana.	La gran ventaja del impuesto plano es su simplicidad, tanto para los contribuyentes como para los fiscalizadores. Bajo este esquema no existiría ninguno de los factores que complican el ISR tradicional: "no importa quién sea el que entera el pago al Fisco, todo el ingreso paga la misma tasa."
Erosión de la recaudación por la acreditación IVA en la deducción personal: señalado al esquema de ISR de Guatemala.	La base del ISR de las personas bajo un impuesto plano estaría constituida por todos los pagos en efectivo que recibe la persona (sobre sueldos y salarios no puede haber dudas), sin deducción posible.
Sistema regresivo con respecto a los ingresos de las familias: señalado al esquema de ISR de Honduras, Nicaragua y Costa Rica.	Se trata de un impuesto progresivo porque, para las personas naturales, se establecería un nivel mínimo y universal de ingreso exento.
Evasión principalmente de los trabajadores sin relación de dependencia: señalado al esquema de ISR de Guatemala y El Salvador, en menor medida Nicaragua y Honduras.	Si la persona desea aprovechar el beneficio de un ingreso mínimo exento del impuesto, esta tendría que conseguir su NIT y pagar el impuesto en exceso de sus remuneraciones totales sobre el mínimo exento. Si no lo hace, la empresa pagará el impuesto, pues esta no podría deducirse el pago hecho a la persona.
Aplicación irrestricta de la amortización acelerada: señalado al esquema de ISR de Honduras.	Bajo el impuesto plano, el ISR se aplica sobre la totalidad del ingreso nacional que no se dedica a la inversión, por lo que la empresa puede deducir el costo total de su inversión en el mismo período en que se efectúa, lo cual constituye un fuerte incentivo hacia la inversión.
Sesgo a favor de proyectos de inversión financiados con deuda: señalado al esquema de ISR de El Salvador.	No se permite bajo las reglas del impuesto plano ninguna deducción en concepto de pagos de intereses, con lo que se elimina el sesgo perverso a favor del endeudamiento de las empresas.
Exenciones a las ganancias de capital de las personas naturales: señalado al esquema de ISR de Honduras.	Las ganancias de capital están automáticamente gravadas a la tasa del impuesto plano.

Fuente: Elaboración propia.

5.3 COMENTARIOS FINALES SOBRE EL IMPUESTO PLANO

A continuación se presentan en forma esquemática las debilidades señaladas al ISR en CA (planteadas en el Cuadro 2), asimismo se indica cómo se superan dichas debilidades en nuestra propuesta.

Entre las debilidades señaladas al ISR en algunos países aparece el no contar con un sistema de renta mundial, lo cual abre espacio para fomentar la elusión tributaria. El sistema de impuesto plano no considera el criterio de renta mundial. No obstante como el sistema de impuesto plano es más fácil de fiscalizar, este puede funcionar como un primer filtro para evitar la elusión fiscal. Adicionalmente, nada impide que los países realicen tratados de intercambio de información tributaria para reforzar su fiscalización. En esa misma idea se encuentra el suscribir acuerdos bilaterales de precios de transferencia.

Finalmente, reafirmamos en la misma línea que Auerbach (1997), que un sistema tributario más simple, más fácil de administrar y con igual tratamiento a las diferentes fuentes de ingreso puede llevar a una mayor recaudación, que es precisamente lo que plantea el impuesto plano.

Recuadro 6
DEPRECIACIÓN ACELERADA[117]

Para aquellos lectores que están familiarizados con los acontecimientos tributarios en la región, será llamativo el hecho de que en este documento se propone, en términos prácticos, permitir que el contribuyente/inversor deprecie instantáneamente sus gastos de inversión para los propósitos de determinar la base imponible del impuesto plano. A todas luces, esto representaría la aceleración máxima factible de la depreciación, cuando en Centroamérica (El Salvador con su actual reforma impositiva) el movimiento es para eliminar la depreciación acelerada. ¿Cómo se explica la diferencia diametral de criterio?

La explicación que ofrecemos es que, en nuestra opinión, la autoridad tributaria a veces debe reconocer los efectos nocivos contra el crecimiento económico y buscar medidas recaudatorias que minimicen los efectos negativos para la eficiencia de la economía. El hecho de tener un impuesto sobre la renta que no permite la depreciación instantánea representa un desincentivo a la inversión, un desincentivo que impacta más allá del impuesto mismo. Lo afirmado es cierto para cualquier inversión; más aún, entre más grande la cantidad de recursos a ser invertidos, y entre más larga la vida útil del proyecto, mayor el desincentivo.

Es obvio y aceptado por todos que un impuesto sobre la renta va a disminuir la rentabilidad privada de una inversión, pero no tiene por qué rebajarla más allá de la tasa del impuesto, y de manera discriminatoria en contra de las inversiones mayores y de más largo plazo, precisamente los tipos de inversión que son conducentes al crecimiento económico.

Ilustraremos el punto con el siguiente ejemplo numérico. Supóngase un proyecto de inversión cuyo costo inicial de capital es de 7,000,000 (lempiras, córdobas, dólares, quetzales, colones, da lo mismo para el ejemplo). Después de un año de gestación, el proyecto tendrá una vida útil de 20 años, durante los cuales genera flujos constantes de:

Ventas:	2,200,000
Insumos comprados:	410,000
Mano de obra:	300,000
Otros gastos:	30,000
Flujo neto anual:	1,460,000

Sin impuestos sobre la renta, el valor actual neto (VAN) del proyecto ascendería a 4,936,185, con una tasa de descuento del 10%, 1,859,673 con tasa de descuento del 15% y a 91,322 con tasa de descuento del 20%. En todo caso, es una inversión rentable que el inversor emprendería.

Seguirá siendo rentable, aunque a solo el 75% de los valores anteriores, si el gobierno coloca un impuesto del 25% sobre la renta, siempre y cuando se le permite al inversionista deducir el costo total de la inversión en el año en que la realiza[118]. Pero si la ley no permite tal deducción del costo de inversión, entonces toda la situación se complica.

Primera pregunta: ¿Cuánto del costo de inversión puede deducirse y en cuál ritmo en el tiempo? Normalmente, la autoridad habrá encontrado algún cuadro, tomado quizás de un libro de ingeniería, que indica que los distintos tipos de capital tienen distintas vidas útiles, y la ley estipulará que se puede depreciar cada tipo de activo de acuerdo con el cuadro.

Por ejemplo, y no importa lo que cree y logre el inversionista, puede ser que se dicte que la vida útil de edificaciones es de 20 años, de maquinaria 5 años, de "otros", pues 2 años.

Ahora es importante para el inversionista distinguir los tipos de capital en los cuales invierte. Puede ser que su inversión de 7,000,000 consiste en 2,000,000 para edificaciones, 4,500,000 para maquinaria y 500,000 en "otros". De acuerdo con el cuadro del párrafo anterior, y bajo el supuesto de que se permiten deducir los costos implicados de capital de manera lineal en el tiempo, el inversionista no podrá deducir nada en el año mismo de la inversión, pero después sí podrá contar como depreciación 100,000 al año durante 20 años por sus edificaciones, 900,000 al año durante 5 años como depreciación de su maquinaria, y 250,000 al año durante 2 años para sus "otros".

Los impactos en el VAN del proyecto son notables. A la tasa de descuento del 10%, el VAN baja a 3,178,717, el 64.4% del VAN sin impuesto. El impuesto no solo le quita el 25% del VAN sin impuesto, lo cual se esperaría con una tasa de impuesto del 25%, sino que también el fisco en efecto le confisca al inversionista unos 523,422, al inicio del proyecto, suponemos en concepto de haberse atrevido invertir. Con una tasa de descuento del 15%, el VAN baja a 753,298, solamente el 40.51% del VAN sin impuesto; el gobierno le está quitando el 25% y cobrándole 641,442 en el momento de la inversión por atrever a hacerlo.

Y con tasa de descuento del 20%, el VAN sería negativo, con lo cual el gobierno no saca nada porque el inversor no invertiría para bajar su riqueza.

La depreciación "acelerada" consiste en permitir al inversor deducir sus gastos incurridos en la inversión más rápidamente.[119] Por ejemplo, si en su generosidad la ley permitiera la depreciación lineal en la mitad de los años señalados para la no acelerada, habría un beneficio relativo para el inversionista. El monto de la confiscación efectiva del capital invertido sería menor en 178,787 o en 197,234 si la tasa de descuento fuera 10% o 15%, respectivamente. (Con tasa de descuento del 20%, el VAN todavía es negativo). Aquella parte de la "reforma fiscal" que recién entró en vigencia en El Salvador y que quita la "depreciación acelerada", vuelve a confiscar estos montos del capital invertido en nuestro proyecto ilustrativo. Habrá que ver cuántos proyectos de inversión ya no se hacen, gracias a esta reforma.

Intereses deducibles

Vale la pena ilustrar aquí, con el mismo proyecto, los efectos que surgen por permitir la deducción de los intereses como costo para propósitos del impuesto sobre la Renta. Para el ejercicio, se supondrá que la totalidad de la inversión se financia con un préstamo bancario a 20 año plazo y 10% de interés; se escogen estos parámetros para garantizar que el préstamo de por sí es neutral para el prestatario, es decir, tiene un VAN igual a cero. Pero si se pueden deducir como costo, para la determinación del ingreso imponible, los intereses pagados, el VAN de estas deducciones, a la tasa de descuento del 10%, es de 1,512,281. Casi contrarresta tanto el impuesto del 25% y la confiscación efectiva del capital, pero solamente si no hay capital propio invertido, sino el del préstamo bancario.

Aunque se ve que el poder deducir intereses balancea en algo los efectos negativos para el inversionista de no poder deducir instantáneamente sus costos de inversión, es importante notar que los dos aspectos de las leyes actuales de impuesto sobre la renta constituyen incentivos fuertes en contra de la capitalización propia de las empresas.

117 En el Anexo 4 se presenta un resumen de la crítica al uso de la depreciación acelerada.

118 Para que lo afirmado funcione perfectamente, debe ser que el inversor tenga otros ingresos netos imponibles de por lo menos 7,000,000. Si no, la situación es aún peor para el inversionista en potencia.

119 Nótese que la palabra "acelerada" conlleva la presunción de que, en algún sentido, la depreciación no acelerada era la depreciación correcta en términos económicos. No hay ninguna razón analítica para aceptar tal presunción *ex ante*.

VI.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acevedo, C. y M. González Orellana: "El Salvador: Diagnóstico del sistema tributario y recomendaciones de política para incrementar la recaudación". Serie de Estudios Económicos y Sectoriales. Banco Interamericano de Desarrollo. 2003.

Agosin, M., A. Barreix, R. Machado y J.C. Gómez-Sabaini: "Panorama tributario de los países centroamericanos y opciones de reforma". Serie de Estudios Económicos y Sectoriales. Banco Interamericano de Desarrollo. 2004.

Agosin, M. y R. Machado: "Reforma tributaria y desarrollo humano en Centroamérica". Serie de Estudios Económicos y Sectoriales. Banco Interamericano de Desarrollo. 2004.

Agosin, R. Manuel: "La reforma fiscal en Guatemala: Una tarea urgente". Ciudad de Guatemala, 25 de noviembre de 2003.

Aguilar, J. y M. Elizondo: "Las políticas de reforma en Centroamérica y la nueva economía regional". Universidad de Costa Rica. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas. 2004. Mimeo.

Aguilar, J. y M. Elizondo: "Impacto fiscal del TLC Centroamérica – Estados Unidos. El caso de Costa Rica". Universidad de Costa Rica. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas. 2004. Mimeo.

Arias, L, A. Barreix y otros (2005): "The harmonization of indirect taxes in the andean community". En Tax Notes International, March 7, 2005.

Artana, Daniel: "La política fiscal en El Salvador". Capítulo 3 en Crecimiento con participación: Una estrategia de desarrollo para el siglo XXI. Departamento de Estudios Económicos y Sociales. FUSADES. 1999.

ASIES: "Pacto fiscal y carga tributaria en Guatemala". No. 6. Junio, 2004.

Auerbach, A.: "The future of fundamental tax reform". The American Economic Review. Vol. 87, No. 2. 1997.

Ayau Cordón, M.: "Los impuestos". La Prensa. 19/01/ 2005.

Báez Cortés, Julio Francisco: "Apuntes para la crónica de una reforma anunciada". Revista Envío. Número 253. Abril 2003.

Banco Central de Honduras: "Actividad maquiladora en Honduras 2002 y perspectivas para el 2003". Subgerencia de Estudios Económicos. 2003.

Bergsman, J.: "Advice on taxation and tax incentives for foreign direct investment". 1999

Bernardi, L.: "Tax policy in EU nNew members: Estonia and the other Baltics". First Draft.

BNP Paribas: "Tax systems and structural reforms in Europe". Economic Research Department. Junio, 2004.

Büchi, H.: "Después de las elecciones", publicado el martes 2 de noviembre de 2004, en www.valorfuturo.com. 2004.

Camacho, E.: "Costa Rica: Una economía frente al desafío fiscal". Editado por Edna Camacho Mejía. San José: Academia de Centroamérica, 2002.

CIAT: "Descriptivo del sistema tributario de Guatemala". Centro Interamericano de Administraciones Tributarias - Última Revisión del Archivo 2004.

CIAT: "Descriptivo del sistema tributario de Honduras". Centro Interamericano de Administraciones Tributarias - Última Revisión del Archivo 2004.

CIAT: "Descriptivo del sistema tributario de Nicaragua". Centro Interamericano de Administraciones Tributarias - Última Revisión del Archivo 2004.

CIAT: "Descriptivo del sistema tributario de Costa Rica". Centro Interamericano de Administraciones Tributarias - Última Revisión del Archivo 2004.

CIAT: "Descriptivo del sistema tributario de El Salvador". Centro Interamericano de Administraciones Tributarias - Última Revisión del Archivo 2004.

CIEN: "Propuesta fiscal para una Guatemala próspera". Elaborada para Comisión Técnica del Pacto Fiscal. Guatemala, 19 de abril de 2004.

Cornick, J.: "Costa Rica: Política tributaria para el desarrollo humano". Serie de Estudios Económicos y Sectoriales. Banco Interamericano de Desarrollo. 2003.

CUTS: "Foreign direct investment in developing countries: What economists (Don't) know and what policymakers should (not) do!" Centre for International Trade, Economics & Environment. 2002.

El Economista: "Atrayendo inversión". 3/05/2005. La Prensa Gráfica. El Salvador.

Engel, E., A. Galetovic y C. Raddatz: "Taxes and income distribution in Chile: some unpleasant redistributive arithmetic". Journal of Development Economics, Vol. 59, N° 1, 1999, pp. 155-192.

Esquivel, G. y F. Larraín: "¿Cómo atraer inversión extranjera directa?". 2001

European Commission: "Structures of the taxation systems in the European Union". Directorate-General Taxation and Customs Union. 2004 Edition.

FUSADES: "Comentarios a las reformas fiscales segunda parte". Boletín No. 47 La Libertad, El Salvador . Ciudad de San Salvador , noviembre de 2004.

Gergely, J.: "Trends in foreign direct investment incentives". ECSA. Italy. 2003.

Gómez-Sabaini, J.C.: "Honduras: Hacia un sistema tributario más transparente y diversificado". Serie de estudios económicos y sectoriales. Banco interamericano de desarrollo. 2003 a.

Gómez-Sabaini, J.C.: "Las experiencias internacionales con reformas tributarios implicaciones para Honduras. Las necesidades de reforma tributaria en Honduras a la luz de la experiencia internacional". Taller. Ciudad de Tegucigalpa, 3 de noviembre de 2003 b. Gobierno de Honduras.

Gómez-Sabaini, J.C.: "Nicaragua: Desafíos para la modernización del sistema tributario". Serie de Estudios Económicos y Sectoriales. Banco Interamericano de Desarrollo. 2003 c.

Granados, J.: "Zonas francas y otros regímenes especiales en un contexto de negociaciones comerciales multilaterales y regionales". II Foro Centroamericano y del Caribe de Zonas Francas. 2002.

Grecu, A.: "Flat Tax-The British Case". Adam Smith Institute. London. 2004.

Guisinger, S. y Associates: "Investment incentives and performance requirements". New York. 1985.

Hall, R. y A. Rabushka: "The flat tax". Segunda edición. Hoover Institution Press, Stanford University, Stanford, California. 1995.

Harberger, A. C.: "Monetary and fiscal policy for equitable economic growth". Mimeo, 1995.

IMF Survey: "The new russian revolution". 21/02/2005. Vol. 34, No. 3. International Financial Statistics. Febrero, 2004.

Institute of Economics: "The Russian tax system: Surprises and Prospects". Moscow, Russia. Jan., 2002.

Ivanova, A., M. Keen y A. Klemm: "The Russian flat tax reform". IMF Working Paper. WP/05/16. 2005.

Joumard, I.: "Tax systems in European Union Countries". Economics Department Working Papers, No. 301. 2001.

Kurkyukov, D.: "Tax reform in Russia: Current situation". Russian American Chamber. 2004.

Laffer, A.: "The Laffer curve: Past, present and future". Laffer Associates. Supply-Side Investment Research. 2004.

La Nueva ley de incentivos turísticos. Centro de exportaciones e inversiones de Nicaragua, 2003

Larraín, F. y R. Vergara: "La transformación económica de Chile". Centro de estudios públicos, CEP. 2000.

Leitón, P.: "Temor incentivo pago de impuestos". La Nación. 26/01/2005.

Ley de equidad fiscal de Nicaragua. Dirección general de ingresos - La Gaceta, Diario Oficial No. 82 del 6 de mayo de 2003.

Ley de impuesto sobre la renta. Ley 7092. Asamblea Legislativa. Costa Rica. 1988.

Ley de impuesto sobre la renta de El Salvador. Ministerio de Hacienda de El Salvador. Actualizada al 23 de febrero de 2005.

Ley del impuesto sobre la renta. Congreso de la República de Guatemala. Decreto Número 26-1992.

Ley del impuesto sobre la Renta de Honduras. Dirección Ejecutiva de Ingresos. Actualizada al 8 de octubre de 1999.

Ley del impuesto sobre la renta. Congreso de la República de Guatemala. Decreto Número 18-2004.

Ley del impuesto temporal de apoyo a los Acuerdos de Paz (IETAAP). Congreso de la República de Guatemala. Decreto Número 19-2004.

Ley de pacto fiscal y reforma fiscal estructural. Asamblea Legislativa, 2005. Expediente No. 15.516.

Ley de zonas francas Nº 7210 del 23 de Noviembre de 1990. Reformada por Ley 7830. 1998. Costa Rica.

Ley del régimen de zonas francas y recintos fiscales. Decreto Nº 461 de la Asamblea Legislativa del 15 de marzo de 1990. Reforma: Decreto Nº 606 del 25 de enero de 1996. El Salvador.

Ley de zonas francas. Decreto No.65-89 del Congreso de la República, del 14 de noviembre de 1989. Guatemala.

Ley constitutiva de la zona libre de Puerto Cortés (ZOLI), Decreto No. 356 del 19 de julio de 1976. Reforma: Decreto No. 197-89 del 22 de diciembre de 1989. Honduras.

Ley Constitutiva de las Zonas Industriales de Procesamiento para Exportaciones (ZIP); Decreto No. 37-87 del 7 de abril de 1987. Honduras.

Ley de zonas francas industriales de exportación. Decreto Nº 46-91 del 13 de noviembre de 1991. Nicaragua.

Mann, A. y R. Burke: "El gasto tributario en Guatemala". USAID/DAI Prime Contract No. PCE-I-00-00015-00. 2002.

Martínez-Vásquez, J. y R. McNab: "The tax reform experiment in transitional countries". Georgia State University. 2000.

Marx, K. y F. Engels (1848): "The communist manifiesto". 15th Edition. International Publishers, New Cork, 1948.

Maúl, H.: "Controlando la Evasión del ISR: ¿Factible?...¿Deseable?". Política Fiscal en Centroamérica - Revista Centroamericana en la Economía Mundial del Siglo XXI. Número 5. Marzo 2005.

Nelson, R.: "Intel's site selection decision in Latin America". Thunderbird. The American Graduate School of International Management. 1999.

OCDE: "Precios de transferencia". Directrices de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) - Revisión del Informe sobre Precios de Transferencia y Empresas Multinacionales.

Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica: "Competitividad e incentivos a la inversión". 2004.

Rabushka, A.: "The flat tax at work in Russia". Hoover institution public policy inquiry. 2002.

Rabushka, A.: "The flat tax revisited". Hoover Institution. 2003.

Rabushka, A.: "The flat tax at work in Russia: Year two". Hoover Institution Public Policy Inquiry. 2003.

Rabushka, A.: "The flat tax in Russia and the New Europe". National Center for Policy Analysis. Brief Analysis. No. 452. 2003.

Rabushka, A.: "The flat tax in Russia and the new Europe". National Center for Policy Analysis. Brief Analysis. No. 452. 2003.

Rabushka, A.: "Real tax reform". Hoover Digest. No. 1. Winter Issue. 2005.

Reglamento de la ley del impuesto sobre la renta. Congreso de la República de Guatemala. Acuerdo Gubernativo Número 206-2004.

Robinson, H.J.: "The motivation and flow of private foreign investment". Stanford Research Institute. 1961.

Rodríguez, A. y E. Robles: "Inversión nacional y extranjera en Centroamérica: ¿Cómo fomentarla en el marco de la OMC?". Estudio realizado para el Programa "Centroamérica en la Economía Mundial del Siglo XXI". 2003.

Rojas, J.: "Sugieren a Costa Rica seguir modelo de Irlanda". La Nación. 26/11/2004.

Rolfe, R.J., D. Ricks, M. Pointer y M. McCarthy: "Determinants of FDI Incentive Preferences of MNEs". Journal of International Business Studies. 1993.

SAT: "Reformas a la legislación tributaria. Años 1999-2004". 2004.

SAT: "Estimación del gasto tributario de Guatemala. Período 2003-2005". Departamento de Estadística, Análisis y Programación Tributaria. Gerencia de Planificación y Desarrollo Institucional. 2004.

Schenone, Osvaldo "Las tres G: Gobernar es gravar para gastar". En Cuadernos de Economía, año 40, No 119, pp 111-148. Instituto de Economía. Pontificia Universidad Católica de Chile. 2003.

Schenone, O. y C. de la Torre: "Guatemala: Fortalecimiento de la estructura tributaria". Serie de Estudios Económicos y Sectoriales. Banco Interamericano de Desarrollo. 2003.

SECMCA: "Estadísticas económicas regionales". 2003.

Sikorski, R.: "Land of the free". National Review. 24 de febrero. 1997.

Stotsky, J. y A. WoldeMariam: "Central American tax reform: trends and possibilities". IMF. Fiscal Affaire Department. Mimeo. 2002.

Svejnar, J.: "Transition economies: Performance and challenges". Journal of Economic Perspectives. Vol. 16, No. 1. 2002.

The Economist: "Estonia's taxing dilemma". 20/03/1999.

The Economist: "Simplifying tax systems: The case for flat taxes". 14/04/2005.

The Economist: "Simpler taxes: The flat-tax revolution". 14/04/2005.

Villasuso, J. M.: "El proyecto de pacto fiscal en Costa Rica". Política fiscal en Centroamérica - Revista Centroamericana en la Economía Mundial del Siglo XXI. Número 5. Marzo 2005.

Wisecarver, D.: "Sobre la 'regresividad' de los impuestos al consumo". Cuadernos de Economía 17, No. 52, pp. 255-272. 1980.

Wisecarver, D.: "Impuestos en Guatemala: Mayor recaudación y progresividad global". Documento preparado para la Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal, Guatemala, septiembre de 1999.

VII.

ANEXOS

ANEXO I
LA CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD DE GUATEMALA

Al revisar las reformas a la legislación tributaria en Guatemala para el período 1999–2004[120], se observa que entre 2003 y 2004, se emitieron 7 expedientes de la Corte de Constitucionalidad, los cuales afectaron la legislación referente al ISR vigente previo a dichos fallos, y por consiguiente se afectó la recaudación a partir de dicho impuesto.

Cuadro 26

Documento	Tema	Fecha de publicación	Fecha de inicio de vigencia	Consecuencia
		Año 2003		
ECC[121] 1054-2003	Impugnación del acuerdo gubernativo No. 596-97. Reglamento de laLey de ISR.	10/Julio	11/Julio	La declaración de inconstitucionalidad por parte de la C. de C.[122] suspendió el límite máximo del 6% del crédito por IVA para fines del cálculo de la renta neta del contribuyente.
ECC 1086-2003	Impugnación del decreto No. 26-92 del Congreso de la República.Ley de ISR.	23/Julio	24/Julio	Quedó sin efecto la aplicación del 50% de crédito a cuenta del ISR por el IVA pagado por la adquisición de bienes y servicios.
ECC 1339-2003	Impugnación del decreto No. 26-92 del Congreso de la República.Ley de ISR.	26/Agosto	24/Julio	El acreditamiento del IVA de la planilla presentada por los empleados en relación de dependencia fue del 100%, disminuyendo los ingresos del ISR.
		Año 2004		
ECC 1766-2001 y 181-2002	Impugnación del Decreto No. 99-98 del Congreso de la República. Ley del Impuesto a las Empresas Mercantiles y Agropecuarias, IEMA.	2/Febrero	3/Febrero	Quedó suspendida la base imponible del impuesto, las tasas impositivas y la vigencia de la ley, por lo que a partir de la fecha de vigencia del ECC en cuestión no fue posible el cobro del IEMA.
ECC 1439-2004	Impugnación del Decreto No. 18-04 que contiene reformas al Decreto 26-92. Ley del ISR.	30/Julio	31/Julio	Dejaron de tener aplicación artículos relacionados con la auditoría de estados financieros de los contribuyentes, por parte de auditores profesionales o empresas de auditoría independientes.

120 http://www.sat.gob.gt/estadisticas/pdf/REFORMAS%20A%20LA%20LEGISLACION%20TRIBUTARIA%20(1999-2004).pdf

121 ECC: Expediente de la Corte de Constitucionalidad.

122 C. de C.: Corte de Constitucionalidad.

Documento	Tema	Fecha de publicación	Fecha de inicio de vigencia	Consecuencia
ECC 1834-2004	Impugnación al acuerdo gubernativo No. 206-2004. Reglamento de la Ley de ISR.	27/Agosto	28/Julio	Se suspendió provisionalmente la tarifa optativa del 31% de ISR.
ECC 199-2003	Impugnación al Acuerdo gubernativo No. 185-2002 que modificó el acuerdo gubernativo 596-97. Reglamento de la ley de ISR.	3/Septiembre	4/Septiembre	La C. de C. emitió sentencia definitiva de inconstitucionalidad parcial del Artículo 10 del Acuerdo Gubernativo que señalaba que la deducción por reinversión de utilidades sería equivalente hasta el 5% de utilidades del período de liquidación definitiva anual, si dichas utilidades se reinvertían en la adquisición de planta, maquinaria y equipo, vinculados exclusivamente al proceso de fabricación de bienes para la generación de rentas afectas.

La impugnación que hizo la Corte de Constitucionalidad a ciertos aspectos de ISR durante 2003, generó que el fisco de Guatemala dejase de recibir 216.92 millones de quetzales dicho años[123] de acuerdo con la SAT, los cuales eran equivalentes a aproximadamente 0.11% del PIB; lo cual fue igual a 4.1% de la recaudación de los impuestos directos, o bien, a 8.1% de la recaudación total del impuesto sobre la renta.

123 http://www.sat.gob.gt/estadisticas/pdf/REFORMAS%20A%20LA%20LEGISLACION%20TRIBUTARIA%20(1999-2004).pdf

ANEXO II

MATRICES DE CORRELACIÓN

	GY	IRT	IPIB
GY	1.00	0.37	0.27
IRT	0.37	1.00	0.24
IPIB	0.27	0.24	1.00

- GY: crecimiento económico promedio, período 1995-2004.
- IRT: reducción de tasa de ISR legal máxima corporativa, período 1995-2004.
- IPIB: tasa de inversión promedio, período 1995-2004.

		GY	ICP
	GY	1.00	0.57
	ICP	0.57	1.00

- GY: crecimiento económico promedio, período 1995-2004.
- ICP: índice compuesto reducción de tasa de ISR legal máxima corporativa – tasa de inversión promedio, período 1995-2004.

Regresión crecimiento económico-índice compuesto

Dependent Variable: GY
Method: Least Squares
Sample: 1 25
Included observations: 25

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	1.927749	0.529101	3.643443	0.0014
ICP	0.048023	0.014500	3.311898	0.0030
R-squared	0.322905	Mean dependent var		3.444000
Adjusted R-squared	0.293467	S.D. dependent var		1.577730
S.E. of regression	1.326170	Akaike info criterion		3.479085
Sum squared resid	40.45071	Schwarz criterion		3.576595
Log likelihood	-41.48857	F-statistic		10.96867
Durbin-Watson stat[124]	2.1449	Prob(F-statistic)		0.003042

124 El valor del Durbin Watson es muy sensible al orden que presenten los datos. Si la regresión se realiza con lo datos ordenados según el crecimiento económico, entonces el valor de Durbin Watson sugiere la presencia de autocorrelación. Al realizar la regresión con los datos según el orden alfabético de los países –tal como parece en el cuadro- no se sugiere la presencia de autocorrelación.

ANEXO III. UNIÓN EUROPEA: VARIABLES ECONÓMICAS SELECCIONADAS

		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	1995-2004
Bélgica	Gy	2.4	1.2	3.5	2.0	3.2	3.9	0.7	0.9	1.3	2.9	2.2
	I/PIB	19.9	19.9	20.4	20.6	20.9	21.2	20.9	19.5	18.9	18.5	20.1
	T	40.2	40.2	40.2	40.2	40.2	40.2	40.2	40.2	34.0	34.0	-6.2
Rep. Checa	Gy	-	4.2	-0.7	-1.1	1.2	3.9	2.6	1.5	3.7	4.0	2.1
	I/PIB	31.6	31.4	29.9	28.3	27.0	27.7	27.6	26.6	27.2	27.7	28.5
	T	41.0	39.0	39.0	35.0	35.0	31.0	31.0	31.0	31.0	28.0	-13.0
Dinamarca	Gy	2.8	2.5	3.0	2.5	2.6	2.8	1.3	0.5	0.7	2.4	2.1
	I/PIB	18.6	18.6	19.6	20.6	19.8	20.0	20.2	20.1	19.6	19.7	19.7
	T	34.0	34.0	34.0	34.0	32.0	32.0	30.0	30.0	30.0	30.0	-4.0
Alemania	Gy	1.9	1.0	1.8	2.0	2.0	3.2	1.2	0.2	0.0	1.6	1.5
	I/PIB	21.9	21.3	21.0	21.1	21.3	21.5	20.0	18.3	17.6	17.2	20.1
	T	56.8	56.7	56.7	56.0	51.6	51.6	38.3	38.3	39.6	38.3	-18.5
Estonia	Gy	4.5	4.5	10.5	5.2	-0.1	7.8	6.4	7.2	5.1	6.2	5.7
	I/PIB	25.9	26.0	27.8	29.8	24.8	25.6	27.0	28.7	28.4	28.3	27.2
	T	26.0	26.0	26.0	26.0	26.0	26.0	26.0	26.0	26.0	26.0	0.0
Grecia	Gy	2.1	2.4	3.6	3.4	3.4	4.5	4.3	3.8	4.7	4.2	3.6
	I/PIB	18.6	19.5	19.8	21.1	22.7	23.6	23.8	23.8	25.6	25.5	22.4
	T	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0	37.5	35.0	35.0	35.0	-5.0
España	gy	2.8	2.4	4.0	4.3	4.2	4.4	2.8	2.2	2.5	2.7	3.2
	I/PIB	22.0	21.6	21.9	22.9	24.1	25.3	25.3	25.2	25.6	26.5	24.0
	T	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	0.0
Francia	gy	1.7	1.1	1.9	3.4	3.2	3.8	2.1	1.2	0.5	2.5	2.1
	I/PIB	18.8	18.5	18.0	18.4	19.2	20.2	20.1	19.4	19.2	19.6	19.1
	T	36.7	36.7	36.7	41.7	40.0	36.7	36.4	35.4	35.4	35.4	-1.2
Irlanda	gy	9.8	8.1	10.8	8.9	11.1	9.9	6.0	6.1	3.7	5.4	8.0
	I/PIB	17.6	19.4	20.9	22.5	24.2	24.6	23.4	22.6	23.6	24.3	22.3
	T	40.0	38.0	36.0	32.0	28.0	34.0	20.0	16.0	12.5	12.5	-27.5
Italia	gy	2.9	1.1	2.0	1.8	1.7	3.0	1.8	0.4	0.3	1.2	1.6
	I/PIB	18.3	18.3	18.3	18.5	19.0	19.8	19.7	19.8	19.2	19.5	19.0
	T	52.2	53.2	53.2	41.3	41.3	41.3	40.3	40.3	38.3	37.3	-15.0
Chipre	gy	9.9	1.8	2.3	5.0	4.8	5.0	4.1	2.1	1.9	3.7	4.1
	I/PIB	18.8	20.0	18.7	19.0	17.9	17.3	17.1	18.2	17.4	18.5	18.3
	T	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	29.0	28.0	28.0	15.0	15.0	-10.0
Latvia	gy	-0.9	3.8	8.3	4.7	3.3	6.9	8.0	6.4	7.5	8.5	5.7
	I/PIB	13.8	16.7	17.2	25.1	23.2	24.6	25.1	24.1	24.4	25.9	22.0
	T	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	22.0	19.0	15.0	-10.0
Lituania	gy	3.3	4.7	7.0	7.3	-1.7	3.9	6.4	6.8	9.7	6.7	5.4
	I/PIB	21.4	21.4	23.0	24.2	22.2	18.8	20.2	20.4	21.4	21.9	21.5
	T	29.0	29.0	29.0	29.0	29.0	24.0	24.0	15.0	15.0	15.0	-14.0
Luxemburgo	gy	1.4	3.3	8.3	6.9	7.8	9.0	1.5	2.5	2.9	4.5	4.8
	I/PIB	21.6	21.4	22.3	22.6	23.8	20.8	22.8	21.9	19.8	19.3	21.6
	T	40.9	40.9	39.3	37.5	37.5	37.5	37.5	30.4	30.4	30.4	-10.5
Hungría	gy	1.5	1.3	4.6	4.9	4.2	5.2	3.8	3.5	3.0	4.0	3.6
	I/PIB	20.0	21.4	22.2	23.6	23.9	23.5	23.5	23.4	22.3	22.5	22.6
	T	19.6	19.6	19.6	19.6	19.6	19.6	19.6	19.6	19.6	17.7	-2.0
Malta	gy	-	-	-	-	4.1	6.4	-1.7	2.2	-1.8	1.5	1.8
	I/PIB	-	-	-	-	22.3	22.4	19.0	15.3	20.1	20.8	20.0
	T	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	0.0

		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	1995-2004
Holanda	gy	3.0	3.0	3.8	4.3	4.0	3.5	1.4	0.6	-0.9	1.4	2.4
	I/PIB	20.3	21.1	21.5	21.5	22.5	22.1	21.6	20.8	20.2	20.5	21.2
	T	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	34.5	34.5	34.5	-0.5
Austria	gy	1.9	2.6	1.8	3.6	3.3	3.4	0.7	1.2	0.8	2.0	2.1
	I/PIB	22.1	22.1	22.3	22.4	22.1	22.8	22.0	20.8	21.5	21.8	22.0
	T	34.0	34.0	34.0	34.0	34.0	34.0	34.0	34.0	34.0	34.0	0.0
Polonia	gy	2.7	6.0	6.8	4.8	4.1	4.0	1.0	1.4	3.8	5.3	4.0
	I/PIB	17.4	19.4	22.0	23.6	24.0	23.5	20.7	19.0	18.4	18.2	20.6
	T	40.0	40.0	38.0	36.0	34.0	30.0	28.0	28.0	27.0	19.0	-21.0
Portugal	gy	4.3	3.5	4.0	4.6	3.8	3.4	1.7	0.4	-1.1	1.0	2.6
	I/PIB	22.8	23.3	25.6	26.9	28.1	27.1	25.0	22.6	22.6	22.6	24.3
	T	39.6	39.6	39.6	37.4	37.4	35.2	35.2	33.0	33.0	27.5	-12.1
Eslovenia	gy	4.1	3.6	4.8	5.6	3.9	2.7	3.3	2.5	4.6	3.7	3.9
	I/PIB	20.6	21.7	22.8	23.8	26.3	25.1	24.5	23.3	23.9	24.7	23.7
	T	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	0.0
Eslovaquia	gy	5.8	6.1	4.6	4.2	1.5	2.0	3.8	4.6	4.5	5.5	4.3
	I/PIB	25.0	32.2	34.2	36.1	29.6	25.9	28.8	27.6	25.7	24.7	29.0
	T	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0	29.0	29.0	25.0	25.0	19.0	-21.0
Finlandia	gy	3.4	3.9	6.3	5.0	3.4	5.1	1.1	2.2	2.4	3.7	3.7
	I/PIB	16.8	17.4	18.6	19.3	19.6	19.8	20.5	18.9	18.4	18.6	18.8
	T	25.0	28.0	28.0	28.0	28.0	29.0	29.0	29.0	29.0	29.0	4.0
Suecia	gy	4.1	1.3	2.4	3.6	4.6	4.3	1.0	2.0	1.5	3.5	2.8
	I/PIB	16.0	16.2	15.7	16.5	17.3	17.7	17.4	16.7	15.8	15.9	16.5
	T	28.0	28.0	28.0	28.0	28.0	28.0	28.0	28.0	28.0	28.0	0.0
Reino Unido	gy	2.9	2.8	3.3	3.1	2.9	3.9	2.3	1.8	2.2	3.1	2.8
	I/PIB	16.3	16.6	16.5	17.5	17.1	17.0	16.6	16.4	16.3	16.9	16.7
	T	33.0	33.0	31.0	31.0	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0	-3.0

- gy: Crecimiento económico real. PIB a precios constantes de 1995.
- I/PIB: Tasa de inversión, formación bruta de capital fijo como porcentaje del PIB.
- T: Tasa Legal efectiva máxima de impuesto sobre la renta de las empresas.
- La última columna contiene el crecimiento económico real promedio, así como la tasa de inversión promedio para el período 1995-2004. En cuanto a la tasa de ISR de las empresas aparece la diferencia de tasas entre 2004 y 1995: $T_{2004} - T_{1995}$.

Fuente: Elaboración propia a partir de, "Structures of the taxation systems in the European Union". European Commission. Directorate-General Taxation and Customs Union. 2004 Edition.

ANEXO IV
CONSIDERACIONES DE LA DEPRECIACIÓN ACELERADA

Cuadro 29
RESUMEN DE LOS RESULTADOS DE LA DEPRECIACIÓN ACELERADA
Datos del VAN en miles de unidades monetarias
(10% tasa de descuento)

VAN / tasas de impuesto y de depreciación	t= 25%			
	t=0%	d=1	da	dna
VAN	4,936	3,702	3,523	3,179
Caída en el VAN por pago de impuestos y por el tipo de depreciación. La caída por impuestos es igual a 1,234.	0	1,234	1,413	1,757
Nuevo VAN si se permite la deducción de intereses (es un incremento de 1,512) (*)	4,936	5,214	5,035	4,691
Aumento neto en el VAN al considerar la depreciación, impuestos y deducción de intereses. El VAN de comparación es el que no paga impuestos.	0	278	99	-245

d=1, implica que el costo total de la inversión puede deducirse ese mismo año, tal como se propone en el impuesto plano.
da: depreciación acelerada. Supuestos: la vida útil de los edificios, maquinaria y otros, es 10, 2.5 y 1 años respectivamente.
dna: depreciación no acelerada. Supuestos: la vida útil de los edificios, maquinaria y otros, es 20, 5 y 2 años respectivamente.
(*) El supuesto utilizado es un financiamiento con plazo igual a 20 años y al 10% de interés nominal.

Fuente: Elaboración propia.

El cuadro resume lo que consideramos es la crítica al uso de la depreciación acelerada como una forma de exención y que por eso debería ser eliminada[125]. El problema en nuestro criterio no es el uso de la depreciación acelerada para reportar menores utilidades, y de ahí considerarla una exención, sino que el problema radica en el uso simultáneo de la depreciación acelerada –o del tipo que sea- con la posibilidad de deducir intereses por la deuda adquirida al comprar los bienes de capital. Esa combinación puede provocar que el pago de impuestos sea más que compensado por la ventaja de deducción de los intereses.

La segunda columna del Cuadro 29 –la que tiene como encabezado "t=0%"- presenta el VAN del proyecto en el caso que no existe el pago de impuestos –como sucede con las EZF- y ese VAN será una referencia para comparar con los tipos de depreciación que pueden realizarse y a la vez con el pago de impuestos.

El pago de impuestos representa el 25% del VAN que es igual a 1,234 unidades monetarias[126]. Ese pago representa la única caída en el VAN del proyecto si se permite deducir por completo la inversión realizada en el año que ocurre, es decir una depreciación igual al 100%. Si el enfoque de depreciación es de otro tipo, como depreciación "acelerada" o "no acelerada" la caída en el VAN se hace mayor, tal como se ve en las siguientes columnas (el nuevo VAN sería 3,523 y 3,179).

125 Como coinciden los estudios del BID realizados por Agosin y otros (2004) y Agosin y Machado (2004). Entre otros.

126 La secuencia es fortuita.

No obstante, al permitir la deducción de intereses, el VAN se incrementaría en 1,512 unidades monetarias, y eso provoca que se anule o compense en buena parte, lo que debe pagarse en impuestos. Por ejemplo, si la depreciación es 100%, la deducción de intereses permite que el VAN se incremente en 278 unidades monetarias, y eso sería un regalo de la sociedad. Pero ese caso es de baja ocurrencia porque los sistemas de impuestos no funcionan con ese tipo de depreciación. Los casos más probables son los de depreciación acelerada y no acelerada; en el de depreciación acelerada, la sociedad/ sistema tributario de nuevo premia a la empresa por realizar la inversión, porque la deducción por intereses más que compensa la caída del VAN por el pago de impuestos y por el tipo de depreciación utilizada. Y en el caso de depreciación no acelerada, la sociedad no premia la inversión, pero tampoco podemos decir que resultó castigada, puesto que el VAN solo cae 245 –lo que terminaría pagando en impuestos- en lugar de 1,757.

El mensaje es que al utilizar la depreciación inmediata a lo impuesto plano y eliminar la concesión tributaria del uso de la deuda para financiar la inversión, la sociedad puede recaudar efectivamente el pago de impuestos correspondiente –los 1,234 del ejemplo-, y además se eliminan las discusiones de lo que se puede considerar como un bien de capital o no, también desaparece el tiempo asignado a la creatividad del uso de la depreciación para pagar menos impuestos, y el sesgo del endeudamiento que puede ser una vía de la elusión. Y lo más importante, el sistema transmite el incentivo para realizar más inversión, que puede ser determinante en la decisión de iniciar operaciones de las empresas que constituyen la IED o el estímulo a la reinversión de utilidades en las empresas ya radicadas.

ANEXO V

A) LA "EQUIDAD TRIBUTARIA" Y LA "REGRESIVIDAD/PROGRESIVIDAD": BASES CONCEPTUALES.

Todo el mundo cree firmemente que el sistema tributario de cualquier país, -de su país-, debe distribuir la carga de manera "justa" entre sus contribuyentes, o sea, que la carga sea progresiva[127]. Las palabras y las frases suenan familiares, y gran parte de la población cree saber de qué se trata un sistema tributario bajo el cual los "ricos" pagan proporcionalmente más impuestos que los "menos ricos", y estos más que los pobres.

Sin embargo, la simplicidad y claridad de las frases contrastan notablemente con las dificultades prácticas que surgen al intentar codificarlas en palabras precisas de las leyes tributarias correspondientes. Las dificultades surgen en los planos prácticos, teóricos y hasta filosóficos. Filosóficamente, pareciera claro que el criterio de "globalmente progresivo" significa que los miembros de la sociedad con mayor capacidad de pago deben contribuir relativamente más al financiamiento del gobierno. Pero en términos prácticos, ¿cuáles son las definiciones operativas de "rico" y "capacidad de pago"?; más aún, dadas estas definiciones, ¿existe alguna garantía de que el sistema tributario diseñado nominalmente en esos términos dé por resultado un sistema justo?

B) CAPACIDAD DE PAGO Y LA EQUIDAD HORIZONTAL

Tradicionalmente, en la teoría de las finanzas públicas y en la práctica de tributación, la "solución" que se ha adoptado consiste en identificar la capacidad de pago con el ingreso anual de las personas, y por lo tanto el criterio de "progresividad" requeriría que las personas que reciben mayores ingresos cada año, presuntamente los relativamente ricos, paguen proporcionalmente más en concepto de impuestos de lo que pagan las personas que reciben menos ingresos cada año. Asimismo, las personas que reciben el mismo flujo de ingreso anual deben pagar el mismo monto de impuesto. Pero esta resolución convencional del problema de definir la capacidad de pago y la equidad de un impuesto constituye la primera aberración en potencia de este enfoque, porque no hay nada que garantice que el ingreso anual constituye la verdadera capacidad de pago.

La definición de capacidad de pago es, por supuesto, la base que permite dar contenido a los adjetivos "regresivo", "proporcional" y "progresivo" para describir el efecto redistributivo de un impuesto o de un sistema tributario. Comúnmente se distinguen dos tipos de equidad, la equidad: "horizontal", que requiere que las personas con la misma capacidad de pago contribuyan con iguales pagos impositivos, y la equidad "vertical", que requiere que las personas con capacidades mayores de pago paguen relativamente más impuestos que las personas con capacidades menores; cuánto más, queda como un problema subjetivo y político para el cual no hay ninguna resolución ni analítica ni concreta.

7.5.1 Impuestos progresivos, proporcionales y regresivos

Mientras la equidad horizontal es un concepto inequívoco, la equidad vertical no lo es; más bien es una contradicción de términos. En este documento, por lo tanto, nos concentraremos en los adjetivos regresivo, proporcional y progresivo.

127 Esta exigencia logró quizás su expresión obligatoria más dramática en la redacción de los Acuerdos de Paz en Guatemala hace algunos años. Tenían que aumentar la carga tributaria por medio de un sistema que fuera globalmente progresivo.

Un impuesto "proporcional" es aquel que extrae iguales fracciones de la capacidad de pago de cada persona, puesto que no alteraría la posición relativa de los contribuyentes en la distribución de dicha capacidad, después de haber pagado el impuesto. Así se satisface el criterio de la equidad horizontal. Un impuesto "regresivo", en contraste, es uno bajo el cual la fracción de la capacidad de pago que se contribuye en impuestos varía inversamente con las capacidades de pago, empeorando la posición relativa de las personas con menores recursos y rompiendo así el concepto básico de "justicia" en un sistema tributario. Por supuesto, un impuesto que diera los efectos opuestos sería llamado "progresivo", respondiendo en algún grado al concepto de "justicia".

7.5.2 Ingreso anual como la capacidad de pago

Como el cálculo del monto de impuestos pagados es, en principio, una tarea bastante directa, se ve que el problema crucial para poder clasificar un impuesto (o a un sistema tributario) como regresivo, proporcional o progresivo depende críticamente de llegar a un acuerdo respecto de la definición de la capacidad de pago.

El punto de vista prevaleciente, que considera que la capacidad de pago está adecuadamente concebida como el ingreso actual (o anual) que percibe una persona de toda fuente, conduce a la conclusión inmediata de que, por ejemplo, un impuesto general al consumo sería regresivo, porque la fracción del ingreso anual de una persona (o familia) que se destina al pago del impuesto decrece en la medida que el nivel de ingreso anual crece, porque se supone que con mayores ingresos las personas dedican más recursos al ahorro.

Por lo tanto, los ahorros como tales no están sujetos al impuesto al consumo, parecería ser que la prueba de la lección es muy clara.

El rasgo fundamental de este fenómeno se muestra en el siguiente ejemplo numérico, en el cual se comparan las cargas impositivas relativas (bajo el supuesto de una tasa de impuesto al consumo del 10%) que recaen sobre dos personas, A (con un ingreso de 100) y B (con un ingreso de 1,000). Aquí suponemos que el ingreso de A es apenas suficiente para permitirle satisfacer las necesidades de subsistencia, -comida, vestido, vivienda-, no dejándole ningún saldo para ahorros.

Por otra parte, el ingreso de B le permite satisfacer estas mismas necesidades, más un consumo bruto adicional (quizás suntuoso) de 450, y aún tener un remanente de 450 para ahorros. Aunque tanto A como B pagan el mismo 10% sobre su consumo neto, los pagos totales en concepto de este impuesto, como fracción del ingreso anual, son mayores en un 82% para el pobre señor A que para el rico señor B. Es en base a tal análisis numérico, -y los números de este tipo de ejemplo, por supuesto, no son enigmáticos-, que los impuestos generales al consumo han sido denunciados como regresivos y por lo tanto injustos.

	Persona A	Persona B
1. Ingreso	100.00	1,000.00
2. Consumo Bruto	100.00	550.00
3. Consumo Neto	90.91	500.00
4. Impuesto Pagado	9.09	50.00
5. Ahorro	0.00	450.00
6. (Impuesto/Ingreso) %	9.09%	5.00%

Fuente: Elaboración propia.

a) Miopía del enfoque de ingreso anual.

Sin embargo, confiar en el ingreso anual es innecesariamente miope y, por lo tanto, engañoso en términos de las implicaciones para la política tributaria. Considérese el siguiente ejemplo que compara las situaciones relativas de un agricultor y un pescador que son totalmente idénticos, -edad, gustos, tamaño de familia, etc. , excepto por el hecho de que sus profesiones diferentes están sujetas al arbitrio diferencial de la naturaleza. Suponga que en un primer año, el agricultor tiene una cosecha excepcional, dándole un ingreso neto de 700; él decide dedicar 440 al consumo y, con un impuesto sobre el consumo del 10%, paga 40 en impuesto. Ahorra los restantes 260. El impuesto del agricultor, entonces, representa el 5.71% de su ingreso anual.

Por otro lado, suponga que el pescador ha tenido excepcionalmente mala suerte en este mismo año, percibiendo un ingreso neto de solamente 300.

Para satisfacer las necesidades vitales de su familia, iguales a las del agricultor, debe dedicar también 440 al consumo, –y por tanto 40 al impuesto sobre el consumo , lo cual lo hace pedir prestado un monto igual a 140. De allí que el pescador paga el 13.33% de su ingreso anual en concepto de impuesto. Consecuentemente, en este año el impuesto sobre el consumo sería juzgado como un impuesto altamente regresivo en contra del pescador.

Pero ahora continuamos a un segundo año, donde las fortunas de la naturaleza se invierten: el ingreso del agricultor cae a 310; el del pescador sube a 750. Ahora bien, si la tasa de interés de los ahorros del agricultor en el primer año (y en el préstamo al pescador) fue el 10%, el consumo total del agricultor, incluyendo impuestos sería 596 (= 310 + 260(1.1)), de los cuales

541.82 representan el consumo neto y 54.18 serían el pago del impuesto sobre el consumo, con una tasa que sigue siendo el 10%. El impuesto, por lo tanto, representa el 17.48% del ingreso sin intereses percibidos (16.125% del ingreso incluyendo intereses) del agricultor en el segundo año.

Por otra parte, de los 750 que gana el pescador, 154 (= 140(1.1)), deben dedicarse a pagar su préstamo, dejándole 596 para el consumo total en este segundo año, 54.18 de los cuales representan el pago del impuesto sobre el consumo; el pescador, por lo tanto, paga solamente el 7.22% de su ingreso (sin deducir los intereses que pagó; 7.36% si los intereses son deducidos) del segundo año en impuesto. Otra vez el impuesto sobre el consumo se percibiría como un impuesto altamente regresivo, pero esta vez en contra del agricultor, en vez de favorecerlo como en el primer año.

Ahora bien, la connotación inmediata de "regresivo" es que se llama así a un impuesto que implica una carga injusta y excesiva sobre los consumidores relativamente más pobres: sobre el pescador en el primer año, y sobre el agricultor en el segundo año. Pero esta connotación es incompatible con los hechos de nuestro ejemplo: el agricultor y el pescador gozaron idéntico consumo neto cada año, ambos fueron gravados con idénticos pagos impositivos anuales y ambos, a través de su comportamiento de ahorro y préstamos, vivieron al alcance de sus medios. Por lo tanto, ya que el impuesto sobre el consumo de hecho trató a los dos consumidores de manera absolutamente igual durante su vida, no se puede tratar en ningún sentido real de un impuesto inequitativo.

Aparentemente, se requeriría de una definición de la capacidad de pago que describa como un impuesto proporcional aquel que en todo sentido pertinente lo es, es decir, que trate de la misma forma a iguales.

7.5.3 La riqueza como la capacidad de pago

Hay por lo menos dos definiciones económicas de la capacidad de pago que permiten captar la realidad del tratamiento igual que el impuesto sobre el consumo ha dado al agricultor y al pescador.

Una definición es el valor presente (o terminal) de los flujos de ingreso en el ciclo de vida de las personas; otra es el valor presente (o terminal) de los flujos de consumo neto del ciclo de vida. Así, el flujo de ingresos de los dos años del agricultor tienen un valor presente (a una tasa de descuento del 10%) de 700 + 310/1.1 = 981.82; su flujo de consumo neto tiene un valor presente de 400 + 541.82/1.1 = 892.56; y el valor presente de sus pagos por el impuesto sobre el consumo es 40 + 54.18/1.1 = 89.25. Por lo tanto, el valor presente de los impuestos pagados por el agricultor, como fracción del valor presente de su ingreso durante su vida, es 9.09%; como fracción del valor presente de su consumo neto, la tasa imponible del ciclo de vida es el 10%, precisamente la tasa nominal del impuesto. Asimismo, el valor presente de los flujos de ingreso del pescador es 300 + 750/1.1 = 981.82, el mismo que el del agricultor. Y sus tasas de impuesto en valor presente son también 9.09% (relativa al valor presente del ingreso) y 10% (relativa al valor presente del consumo). Bajo cualquiera de estas dos medidas de la capacidad de pago, el impuesto sobre el consumo, con una tasa constante a través del tiempo, es estrictamente un impuesto proporcional y, por lo tanto, es horizontalmente equitativo.

a) Un impuesto sobre el consumo es proporcional.

Obviamente, este ejemplo numérico fue inventado para garantizar que el agricultor y el pescador fueran precisamente idénticos en términos de su disposición sobre bienes y servicios durante su vida, con y sin el impuesto sobre el consumo.[128]

Sin embargo, la conclusión de que un impuesto general sobre el consumo es proporcional, no regresivo, cuando la capacidad de pago está definida por valores capitalizados del ciclo de vida[129], también tiene validez cuando se considera el impacto comparativo de tal impuesto en dos consumidores que son sumamente desiguales.

Volvamos a las personas A y B, cuyas circunstancias fueron utilizadas en la demostración típica de la alegada regresividad de un impuesto al consumo. Pero ahora consideremos su "ciclo de vida" de dos años: con el mismo ingreso en el año 2 que en el 1, A podrá alcanzar de nuevo un consumo neto de 90.91, mientras que paga en impuesto sobre el consumo la cantidad de 9.09. B, por su parte, tendrá disponible

128 Este ejemplo numérico –así como los demás que aparecen en este Anexo- está lleno de simplificaciones. Es evidente que el ciclo de vida abarca más de dos años y tiene duraciones distintas entre las personas. También es cierto que las tasas de interés percibidas por ahorros, las tasas pagadas en préstamos y las tasas personales de descuento suelen ser diferentes. Sin embargo, ninguno de estos aspectos altera la conclusión básica respecto a la proporcionalidad de un impuesto general sobre el consumo. Para más detalles, ver Wisecarver (1980).

129 En este Anexo, todos los ejemplos numéricos se presentan en términos de valor presente, implícitamente al comienzo de la vida de las personas (o al comienzo del impuesto). Pero se llega a las mismas conclusiones si se presenta todo en términos del valor terminal (al final de la vida de las personas) o en cualquier punto en el tiempo intermedio, como por ejemplo al 1 de octubre de 1999. Es decir, el momento que se escoge para realizar comparaciones es cuestión de conveniencia de presentación; el resto es una simple aplicación del álgebra financiera.

para su consumo en el segundo año no solo su ingreso anual de 1,000, sino también los ahorros acumulados, que a la tasa del 10% de interés, llegan a ser 495. Así, el gasto bruto de B en consumo asciende a 1,495, donde el pago del impuesto sobre el consumo es de 135.91 y el consumo neto es 1,359.09.

En términos de valor presente, dada una tasa de descuento del 10%, el relativamente pobre señor A tiene un ingreso durante su vida (o sea su riqueza) de 190.91, de los cuales el consumo neto y los pagos del impuesto suman 173.56 y 17.35, respectivamente. Así, el impuesto representa el 9.09% de su riqueza bruta y el 10% del valor presente de su consumo neto (riqueza neta). Para el rico señor B, las magnitudes correspondientes serían riqueza bruta igual a 1,909.09, riqueza neta de 1,735.54 y pagos del impuesto de 135.91. El valor presente de las tasas impositivas de B son, por lo tanto, igual a 9.09% y 10%, relativas a su riqueza bruta y neta. Otra vez el impuesto sobre el consumo, aplicado a la misma tasa en ambos períodos, se muestra como un impuesto que es estrictamente proporcional.

Por lo tanto, está claro que un impuesto sobre el consumo se va a considerar regresivo o proporcional, dependiendo únicamente de la base con la cual se comparan los pagos resultantes del impuesto. El problema crítico para la toma de decisiones en materia de política tributaria, -aparte de la pura semántica política-, es la determinación de cuál medida será aceptada como la más relevante económicamente de la capacidad de pago.

Nuestra posición es que el concepto apropiado para evaluar el impacto distributivo del sistema tributario es la disposición efectiva en el ciclo de vida sobre bienes y servicios, es decir la riqueza.

Sin embargo, ya que el concepto popularmente aceptado es, por el contrario, el ingreso corriente de todas las fuentes, se debería considerar el razonamiento sobre el cual ha sido basado este último juicio e investigar si tal base conduce a resultados consecuentes o más bien contradictorios.

b) Un Impuesto sobre la renta no respeta la equidad horizontal.

Las discusiones de libros de texto sobre las bases imponibles equitativas tienden a centrarse en dos posibles magnitudes: ingreso anual y consumo anual. El consenso que ha surgido en favor del ingreso se ha basado en un alegado "alcance completo" de este, relativo al consumo. Otro ejemplo hipotético de las personas E y F es representativo. Cada una percibe un ingreso anual de 20,000, F consume completamente los 20,000, E consume solo 18,000, y ahorra 2,000. Por supuesto, siendo el consumo la base impositiva, E pagaría menos impuestos en el año que F, aunque a menudo se argumenta que tanto E como F deben estar igualmente bien porque E podría también haber escogido consumir 20,000. Se concluiría, por lo tanto que, en la búsqueda de la equidad horizontal, el ingreso anual de todas las fuentes (incluyendo los intereses percibidos en los ahorros) debería ser tomado como la medida de la capacidad de pago. Y, si el horizonte económico pertinente fuera solamente un año, esta conclusión sería intachable.

Sin embargo, al complicar un poco el ejemplo y seguir a E y F a un segundo año, donde los dos continúan recibiendo un ingreso "ganado" de 20,000, comienzan a aparecer contradicciones. F otra vez consumirá 20,000, pero E consumirá no solo su ingreso, sino también los intereses acumulados y sus ahorros. En este segundo año, por lo tanto, si el consumo fuera la base imponible, E pagaría más impuestos que F. Pero el argumento utilizado anteriormente todavía debería ser válido: E y F deben estar igualmente bien, porque F pudo también haber ahorrado en el primer año y, por lo tanto, gozado del mismo consumo que E en el segundo año.

Como ya hemos visto, este conflicto aparente del tratamiento no equitativo a iguales, bajo un impuesto al consumo, -la relativa falta de equidad dependiendo únicamente del año en el cual se evalúa la carga del impuesto-, está completamente resuelto una vez hecha la consideración desde el punto de vista del ciclo de vida, utilizando los valores presentes tanto de las obligaciones tributarias como de la capacidad de pago de cada persona. Un impuesto al consumo, a una tasa constante en el tiempo, grava a E y F igualmente en sus ciclos de vida.

En contraste, el tradicionalmente favorecido impuesto al ingreso total, incluyendo los intereses, -a una tasa uniforme de t-, forzaría a E a pagar más impuestos, tanto sobre la base del ingreso total en cada año, como en relación al valor presente de sus ingresos, de lo que pagaría F.

En el año 1, ambos pagarían impuestos al ingreso de 20,000t, pero en el año 2, mientras que F pagaría nuevamente 20,000t, E tendría que pagar (20,000 + rS)t, S representando los ahorros de E en el primer año, 2,000 en este ejemplo. Durante su vida, entonces, E habrá pagado 2,000rt más en concepto de impuestos que F, aunque las dos personas son, o mejor dicho, eran, antes del impuesto, esencialmente iguales. Sin embargo, quienes identifican la capacidad de pago con el ingreso anual sostienen que no es (horizontalmente) inequitativo el hecho de que E pague más impuestos que F, porque piensan que los intereses representan un nuevo ingreso que debería ser debidamente gravado.

c) Los intereses no aumentan la capacidad de pago.

Tal razonamiento señala cabalmente la falacia fundamental que caracteriza al enfoque tradicional que escoge el ingreso anual como la capacidad de pago, al dejar de considerar los gravámenes impositivos sobre períodos mayores a un año. Ignora, efectivamente, el papel del interés en la relación entre la riqueza y los flujos de ingreso, por un lado, y los flujos de consumo y el ahorro por el otro. En el ejemplo anterior, si el señor E estuviera en su posición de equilibrio, optimizando su bienestar subjetivo mediante su patrón de consumo en el tiempo, cuando él optó por ahorrar parte de su ingreso en el año 1, parte de su decisión se basó en la tasa de interés por percibir sobre ese ahorro. Los intereses no representan en el año 2 una fuente de nuevo ingreso, en el sentido de expandir la capacidad de compra de bienes y servicios de E durante su vida. Al contrario, los ingresos rS son absolutamente necesarios para compensar al señor E por el consumo de que se privó en el primer año; solo recibiendo rS puede el señor E mantener intactas las oportunidades de consumo de su vida hechas posibles por sus flujos de ingreso.

Los ahorros tampoco se escapan de un impuesto sobre el consumo. La falacia de la clasificación tradicional de un impuesto al consumo como regresivo debería ser clara. El argumento estándar está basado en el hecho innegable de que los ahorros en el presente escapan a los alcances en el presente del impuesto al consumo; por lo tanto, las personas con ingresos relativamente bajos, quienes presumiblemente consumen mayores fracciones de sus ingresos que las personas más ricas, pagan un porcentaje mayor de sus ingresos corrientes como impuestos. El problema con esta conclusión es que se desconoce el hecho de que los ahorros serán consumidos en algún momento del futuro y que, en ese punto del tiempo, no solo esos ahorros, sino también todos los intereses correspondientes serán, entonces, gravados también. El valor presente de estos impuestos futuros será igual a los impuestos pospuestos por el acto inicial de ahorrar.

La calidad del gasto público en desarrollo humano e infraestructura básica en Centroamérica

Alicia Sáenz

Carlos Benavente Gómez

Hugo Mejía Berceño

Managua, Nicaragua 2005

INTRODUCCIÓN

Centroamérica está bañada por dos océanos, el Atlántico y el Pacífico, algunas de sus montañas alcanzan los 4,000 m sobre el nivel del mar, tiene precipitaciones anuales que van de los 500 a los 7000 mm, las temperaturas promedio anuales van de 7 a 33 grados. Con menos del 1% del territorio emergido del planeta tiene una biodiversidad que representa cerca de un 10 % de todas las formas de vida conocidas.

Tiene aproximadamente 530.000 km2 y 34 millones de habitantes en 2003, de los cuales la mitad son mujeres, y cerca del 50% de la población vive en la zona rural. Uno de cada cinco habitantes es indígena, y más del 60% de todos los habitantes de la región vive bajo la línea de pobreza. El 80% de las enfermedades es de origen hídrico, menos del 10% de las aguas servidas son tratadas y se generan cerca de 10 millones de toneladas de basura al año. Un 65% del territorio centroamericano está en cuencas compartidas por dos o más países.

En octubre de 1998 el huracán Mitch puso en evidencia muchos problemas estructurales que existían previos al desastre natural, mostrando con ello el grado de vulnerabilidad de Centroamérica en las áreas ambiental, económica, social y humana.

En mayo de 1999, los países donantes y los países centroamericanos se reunieron en Estocolmo convocados por el BID para un Grupo Consultivo, el cual buscaba replantear las condiciones de la cooperación para los países centroamericanos. En dicha reunión se acordó la "Declaración de Estocolmo" que plantea los principios y objetivos para la reconstrucción y transformación de Centroamérica.

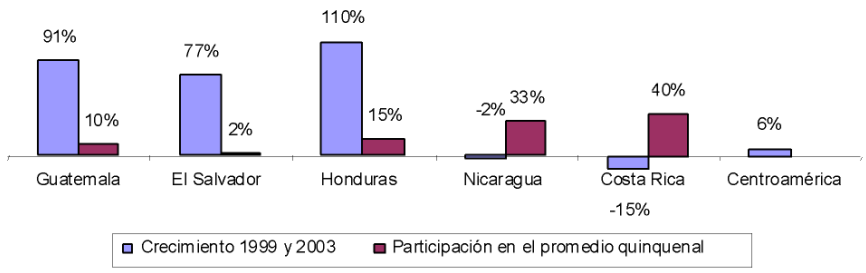
Los gobernantes del área y la comunidad internacional se comprometieron a compartir la responsabilidad de alcanzar la reconstrucción y la transformación de los países involucrados, así como establecer una sociedad de largo plazo guiados por las prioridades fijadas por los países de Centroamérica y basados en las siguientes metas y principios:

- *Reducir la vulnerabilidad social y económica de la región como la meta principal.*
- *Reconstruir y transformar Centroamérica sobre la base de un esfuerzo integrado de transparencia y buen gobierno.*
- *Consolidar la democracia y el buen gobierno, reforzando el proceso de descentralización de las funciones y los poderes gubernamentales con la participación activa de la sociedad civil.*
- *Promover el respeto a los derechos humanos como objetivo permanente. La promoción de igualdad entre mujeres y hombres y los derechos de los niños, grupos étnicos y otras minorías tendrán especial atención.*
- *Coordinar esfuerzos de los donantes, guiados por los principios fijados por los países receptores.*
- *Intensificar los esfuerzos para reducir la carga de la deuda externa que oprime a los países de la región.*

Sin embargo, la reunión en un posterior Grupo Consultivo Regional para Centroamérica celebrado en Madrid en marzo de 2001 prácticamente fue para tratar temas comerciales y de oportunidades para la inversión de las grandes empresas. La evaluación oficial de dos años de reconstrucción tras el huracán Mitch identificó lentitud en el desembolso de los fondos, problemas de transparencia, inadecuación de los proyectos y obstáculos para lograr una participación real de la sociedad civil en el proceso de reconstrucción, entre otros.

Posteriormente ese mismo año, el presidente de México, Vicente Fox, presentó el Plan Puebla Panamá como una propuesta para fortalecer la integración regional e impulsar los proyectos de desarrollo social y económico en los estados del Sur-Sureste de México y los países de Centroamérica. Se planteaba que las iniciativas que se identificaban, venían a complementar los esfuerzos en materia de cooperación y colaboración entre México y Centroamérica contemplados en el

Gráfico 1 a
CRECIMIENTO DE LAS DONACIONES Y SU PARTICIPACIÓN POR PAISES EN CENTROAMÉRICA 1999 2003



marco del Acuerdo de Tuxtla desde 1991. Actualmente parece que las actividades contempladas en dicho plan se han estancado por lentitud en la consecución de financiamiento por parte del BID.

Esto se observa más claramente en los flujos financieros por donaciones, los cuales no fueron aumentados en los montos necesarios para cubrir los compromisos de Estocolmo, solamente el 6% de incremento en el quinquenio a nivel regional, al comparar lo asignado en 1999 y la asignación promedio quinquenal. A nivel de países, el mayor incremento lo tuvo Honduras, pero su participación en el total de las donaciones fue apenas del 15%, Costa Rica sufrió baja del 15%, pero su participación fue la mayor en el período, el 40% del total. Nicaragua registró una baja del 2% con participación del 33% del total pero una buena parte fue producto de los flujos liberados por el programa HIPC. El Salvador experimentó el tercer incremento del área, 77%, pero su participación fue apenas del 2% del total recibido; Guatemala cuyas donaciones crecieron en 91%, pero su participación fue poca, del 10% del total recibido en el quinquenio. Esto permite afirmar que la cooperación no apoyó los compromisos adquiridos y tampoco elaboró programa de desembolso que permitiera que las donaciones se focalizaran en los países más críticos de la región. Véase gráfico 1a.

Más bien en 2003 se llevó a cabo el proceso de negociación del Convenio de Libre Comercio Centroamérica-Estados Unidos al que se adhirió posteriormente República Dominicana, que aún no son ratificados por Estados Unidos, Costa Rica, Nicaragua y la República Dominicana, pero según diversos criterios y estudios este convenio incrementará las desigualdades entre los países y dentro de los mismos. También se suscribió un Convenio para el Diálogo Político y de Cooperación con la Unión Europea, con miras a firmar un Convenio de Asociación, los cuales están pendientes de ratificación por las respectivas asambleas legislativas.

A finales de 2004 fue evidente que son pocos los avances de la integración y los cuatro países que forman la región, se enfrentan además a nuevos desafíos que tienen que ver con el incremento de la pobreza y la desigualdad.

Algunas instituciones de la integración, como el Parlamento Centroamericano y la Corte Centroamericana de Justicia, son objeto de serios cuestionamientos, provenientes incluso de los propios gobiernos de la región, cuyos presidentes han coincidido en la necesidad de someterlas a una revisión a fin de determinar la vigencia de dichos organismos. Aunque en la parte comercial se ha avanzado con la decisión de la unión aduanera y más recientemente con el pasaporte único entre los cuatro países. Desde esta perspectiva, la integración centroamericana sigue siendo una aspiración.

Por otra parte, los países de la región muestran diferencias considerables entre sí, en cuanto a población, Producto Interno Bruto (PIB) y la asignación del gasto público en desarrollo humano. Como se sabe, la asignación del gasto en desarrollo humano y sus efectos en la mejoría de las condiciones de

Gráfico 1b
LA POBLACIÓN DE CENTROMÉRICA Y SU CRECIMIENTO EN EL QUINQUENIO 1999 2003

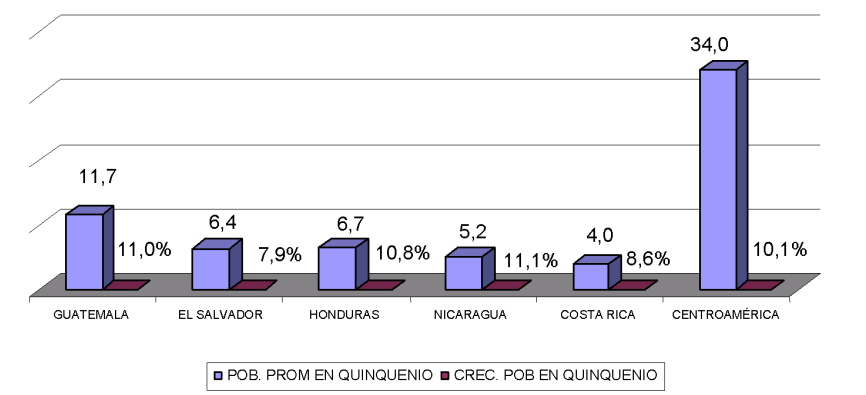
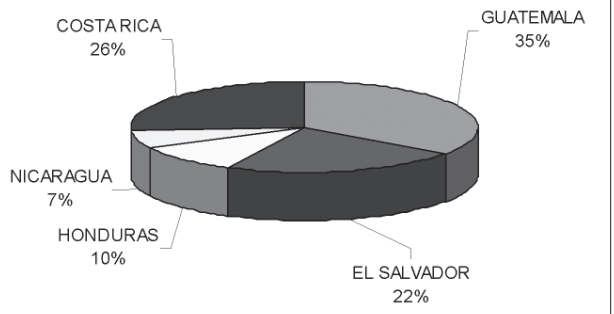


Gráfico 1c
COMPOSICIÓN DEL PIB DE CENTROAMÉRICA
1999 2003



vida de la población, está condicionada a varios factores entre los cuales está la población y su crecimiento, así como el tamaño del PIB.

La población promedio de Centroamérica en el quinquenio fue de 34 millones de habitantes y su crecimiento fue del 10,1%. El país más poblado es Guatemala, y el menos, Costa Rica como se aprecia en el gráfico 1a. En cuanto al crecimiento de la población se observa que Guatemala, Nicaragua y Honduras crecieron a un ritmo superior a la media regional 11.7%,11.1 y 10.8% respectivamente, El Salvador con 7.9%, y el de menor crecimiento fue Costa Rica. Véase gráfico 1b.

Los diferentes tamaños de las economías de los países del área se aprecian en el gráfico 1c. Con PIB corriente promedio de 67,222 millones de dólares a nivel regional en el quinquenio.

Guatemala aportó el 35% al PIB regional el, mayor porcentaje del total del mismo, seguido de Costa Rica con el 26%, El Salvador con el 22% y Honduras con el 10%. El menor aporte fue el de Nicaragua con apenas el 7% del PIB regional.

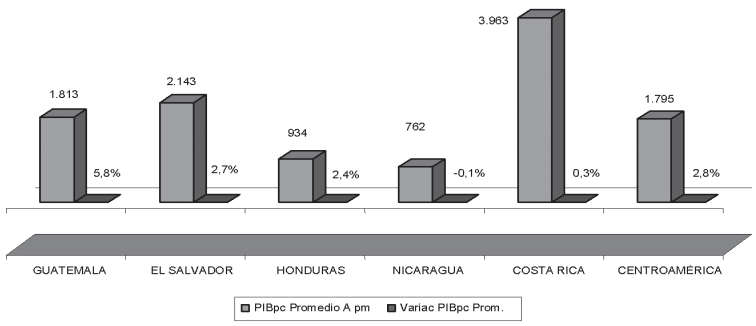
El PIB per cápita promedio a nivel regional fue de 1,795 dólares anuales con crecimiento en el período de 2,8%.

A nivel de países, el per cápita del PIB en Costa Rica, El Salvador y Guatemala fue superior al promedio del área con crecimientos diversos. Costa Rica dispone del mayor per cápita del área y en el período creció menos que el promedio regional 0,3%; el segundo per cápita superior fue el de El Salvador, y creció menos que el promedio regional 2,7; le sigue en importancia el per cápita de Guatemala con el crecimiento más alto del período y superior a la media regional 5,8%; el de Honduras fue de 934 dólares anuales por persona y creció el 2,4%. Nicaragua, además de tener el per cápita más bajo de la región, fue el único país que experimentó decrecimiento en el -0,1% como lo muestra el gráfico 1d.

Teniendo como base de referencia esta situación, se realizó el análisis del gasto público en desarrollo humano en Centroamérica 1999 a 2003.

En este informe se muestran los resultados de dicho análisis, cuyo contenido esencial se organizó en tres capítulos de la siguiente forma: esta introducción que contiene además información utilizada en el estudio; en el capítulo 1 se analizan las siete variables del gasto público en desarrollo humano seleccionadas para este estudio; el capítulo dos contiene análisis bibliográfico de la progresividad del gasto público en Centroamérica; en el capítulo tres se muestra la propuesta sobre el vínculo entre la competitividad externa y el gasto público en desarrollo humano; las conclusiones y recomendaciones se ubican en un apartado especial, seguido de la bibliografía.

Gráfico 1d
EL PIBPC Y SU VARIACIÓN EN CENTROMAÉRICA
EN EL QUINQUENIO 1999 2003



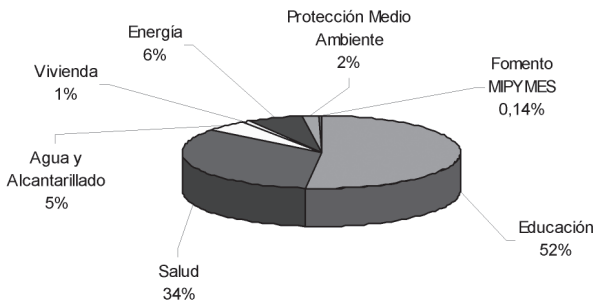
1.

EL GASTO PÚBLICO EN DESARROLLO HUMANO DE CENTROAMERICA 1999- 2003

En este estudio se agruparon como gasto en desarrollo humano siete variables: educación, salud, agua y alcantarillado, vivienda, energía eléctrica domiciliar, conservación del medio ambiente, y el fomento a las micros, pequeñas y medianas empresas (Mipyme). Cada variable será analizada por indicadores de insumos, proceso y resultado. Los datos de cada variable están referidos al gasto institucional y no sectorial buscando con ello su homogenización, debido a que cada país tiene diferentes agrupaciones sectoriales. El gasto de los gobiernos ha sido tomado de los presupuestos ejecutados en cada país.

Con los indicadores se realiza análisis regional y de país, así mismo se hace una comparación de los incrementos logrados en las variables entre 1999 y el promedio quinquenal, a fin de mostrar las variaciones que se hayan experimentado entre el inicio y en el promedio del período que se estudia.

Gráfico 2 a
PARTICIPACIÓN DE LAS VARIABLES EN EL GASTO PÚBLICO EN DH EN CENTROAMÉRICA 1999 2003



Participación de las variables en el gasto en desarrollo humano

La distribución del gasto en desarrollo humano entre las variables seleccionadas en el quinquenio que se analiza según el gráfico 2a, preferencia al gasto público en educación cuya participación en el total fue del 52%, seguido de salud con 34%.

Energía el 6%, agua y alcantarillado el 5%. Protección al Medio Ambiente el 2%, 1% en Vivienda y el 0,14% a Mipymes.

1.1.- LAS VARIABLES DEL GASTO PÚBLICO EN DESARROLLO HUMANO

El comportamiento individual del gasto público en cada variable del desarrollo humano se analiza a nivel regional y de cada país partiendo de las variables de insumos, de proceso y de resultados, hasta llegar a las conclusiones y a las recomendaciones sobre su comportamiento.

Educación

El gasto público corriente en educación que se analiza corresponde al gasto público ejecutado en el quinquenio 1999 a 2003, por los respectivos ministerios de Educación en cada país y el asignado a las universidades.

La población en edad escolar promedio en el quinquenio según estadísticas de la SIECA, correspondió a 18.421.958 de alumnos entre las edades de 5 a 29 años. La distribución por país de la población escolar del gráfico 3a, muestra que el porcentaje mayor le correspondió a Guatemala, y el menor a Costa Rica.

El gasto público en educación

La participación del gasto público en educación como porcentaje del PIB promedio quinquenal y su crecimiento, se aprecian en el gráfico 3b.

A nivel regional, el gasto público en educación como porcentaje del PIB promedio en el quinquenio, fue de 3,6% con crecimiento modesto del 0,6%.

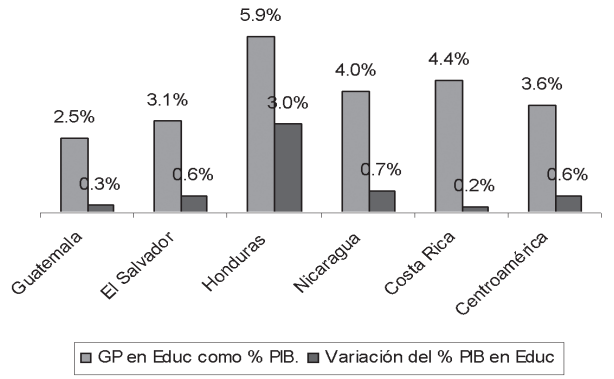
A nivel de países, en Honduras, Costa Rica y Nicaragua el gasto en educación como porcentaje del PIB fue superior a la mediana regional: Honduras con participación en el PIB del 5,9% y crecimiento de esta participación del 3,0%, la más grande del área en el período, de 3,0%, su esfuerzo que puede ser significativo en educación aunque solamente disponga del 10% del PIB del área y la población en edad escolar por atender sea el 20% de la regional; Costa Rica con el 4,4% del PIB para educación y crecimiento del 0,2% en el quinquenio, estos porcentajes pueden ser significativos, por disponer del 26% del PIB del área, el segundo en importancia y atender el más bajo porcentaje de población escolar del área, 11%; pero Nicaragua con porcentaje del PIB en educación del 4,0% y crecimiento del 0,7% en el período, pero con el 7% del PIB regional y con el 16% de la población escolar del área por atender no va a lograr disminuir sustancialmente el rezago que tiene en esta variable.

El Salvador tiene más posibilidades dado que su porcentaje del PIB en educación fue del 3,1%, aunque menor que el regional, con crecimiento del mismo en 0,6%, dispone del 22% del PIB regional y el 18% de la población en edad escolar del área por atender; puede obtener mejores resultados en los indicadores de educación.

Guatemala con porcentaje del PIB en educación del 2,5% y crecimiento del mismo en el período del 0,3%, su PIB representa el 35% del regional, aunque con población en edad escolar por atender del 35% del total del área; la incidencia del gasto en educación en los indicadores del sector parece no ser prometedora.

Uno de los indicadores que puede medir la tendencia en la distribución del gasto, son los per cápita del mismo. El per cápita promedio quinquenal de educación a nivel regional, fue de 69 dólares, con

Gráfico 3 b
GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN COMO PORCENTAJE DEL PIB Y SU CRECIMIENTO EN CENTROAMÉRICA 1999 2003



asignación del gasto en educación, también promedio quinquenal de 2,345 millones de dólares, gráfico 3c.

El per cápita de Costa Rica fue de 213 dólares, supera al regional en un poco más de 3 veces, y su asignación fue la más alta de la región, 851 millones de dólares promedio quinquenal. El segundo per cápita fue el de El Salvador, 66 dólares, 3 veces menor que el de Costa Rica y asignación de 423 millones de dólares promedio en el quinquenio, 2 veces menor que el de Costa Rica; Honduras con el tercer per cápita de 56 dólares y asignación de 270 millones de dólares promedio quinquenal; el per cápita promedio de Guatemala fue de 46 dólares y su asignación de 538 millones de dólares promedio; pero el caso más preocupante es el de Nicaragua con per cápita de 31 dólares, casi 7 veces inferior al de Costa Rica y con la menor asignación de 163 millones de dólares promedio, 5 veces menor que la de Costa Rica.

La variación anual en la asignación del gasto público en educación muestra continuo crecimiento a nivel del área, pero de forma decreciente en todos los

Gráfico 3 c.
GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN Y SU PERCÁPITA EN CENTROAMÉRICA 1999 2003

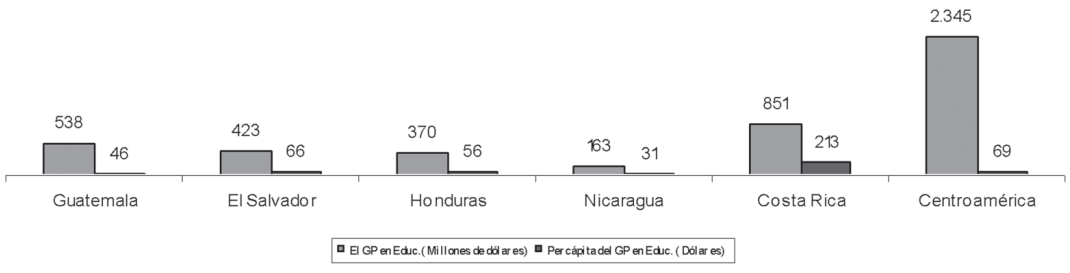
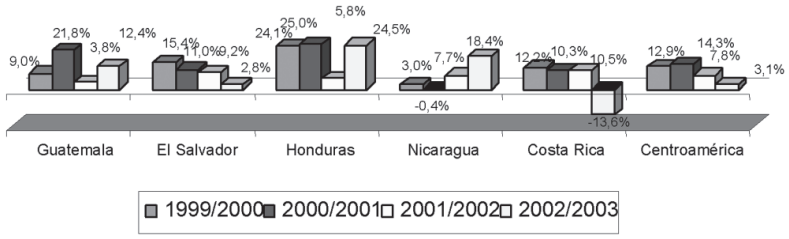


Gráfico 3d
VARIACIÓN ANUAL DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN EN CENTROAMÉRICA 1999-2003



años a excepción de 2002, como se aprecia en el gráfico 3d. También a nivel de países se experimentan aumentos en los años que se analizan, con excepción de Nicaragua que tuvo variación negativa del -0.5% en 2001 y Costa Rica del – 6.9% en 2003, gráfico 3d.

En el caso de Costa Rica, la reducción observada en 2003, posiblemente se justifique por el hecho de que su índice de educación de 95.8% es alto y su situación es muy buena, pero en el caso de Nicaragua no es racional esa reducción, ya que su índice en educación es 76.7% aún bajo.

La variación anual del gasto per cápita en educación a nivel regional fue de decrecimiento aunque positivo, gráfico 3e. Los crecimientos más grandes se registraron en Honduras menos en 2002; Nicaragua incluso decreció en 2001, pero creció sustancialmente en 2003; Costa Rica decreció en 2003, pero tiene el per cápita más alto del área. Gráfico 3e.

Los incrementos porcentuales entre 1999 y el promedio quinquenal, de los indicadores del gasto público en educación, muestran en el gráfico 3f que a

Gráfico 3e
EVOLUCIÓN DEL GASTO PER CÁPITA EN EDUCACIÓN EN CENTROAMÉRICA 1999-2003

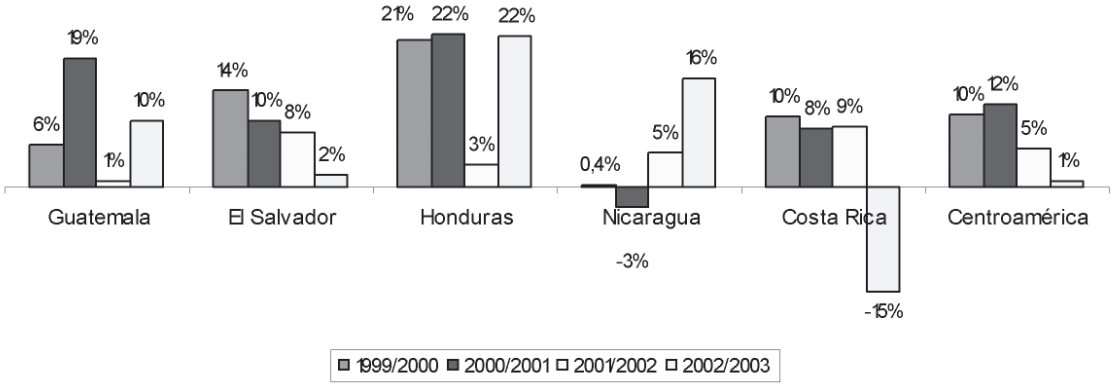
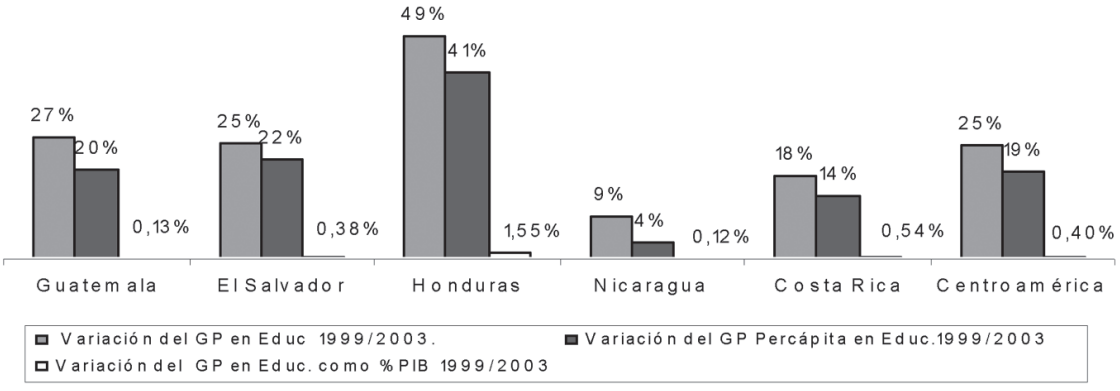


Gráfico 3f
INCREMENTOS DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN, DEL PER CÁPITA Y DEL PORCENTAJE DEL PIB EN EDUCACIÓN ENTRE 1999 Y 2003



nivel de la región todos los indicadores de educación se incrementaron. El indicador más favorecido en todos los países fue el de la asignación del gasto en educación y el per cápita, pero en el porcentaje del PIB fue bajo. Grafico 3f

Los países con los incrementos más altos en los indicadores de educación fueron Honduras y Guatemala. Destaca el incremento del porcentaje del PIB en Honduras que además creció en todos los otros indicadores por encima del regional, y los más bajos los de Nicaragua y Costa Rica, pero este último tiene los indicadores más altos, y el primero los más bajos.

Consecuencias del gasto público en educación

Como efecto inmediato del gasto público en educación, se tienen la evolución de la tasa neta de alfabetización de adultos, la evolución de la tasa neta de matrícula de primaria y la tasa bruta combinada de matriculación.

Uno de los efectos inmediatos del gasto público en educación efectuado se mide por la evolución de la tasa neta de alfabetización de adultos, la cual muestra un cambio ligeramente creciente en Centroamérica y durante el período creció en 3,8%. Véase gráfico 3g.

Las tasas de alfabetización más altas fueron las de Costa Rica, que incluso fueron superiores a la tasa promedio regional y crecieron en el período 0,3%; le siguen en importancia las tasas de El Salvador con crecimiento en el período 1,4%, y Honduras con crecimiento de 6%, lo que refleja esfuerzo, llegando en el último año a compararse con la tasa promedio regional. El mayor cambio de la tasa neta de alfabetización de adultos se experimentó en Nicaragua y en El Salvador, mientras que en los otros tres países casi no variaron. En cuanto a Guatemala registra las tasas más bajas del área con crecimiento de 1,8%.

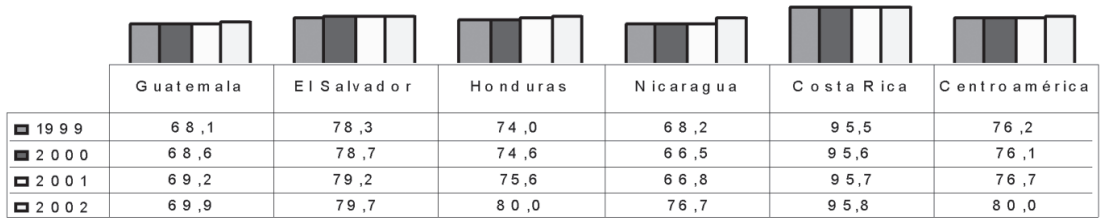
Otro efecto inmediato del gasto en educación se refleja en la evolución de la tasa neta de matrícula de primaria, que muestra un cambio muy leve creciente en Centroamérica, si se compara 2000 con 2002 cuando la tasa neta pasó de 85.0 a 87 el porcentaje de cobertura de matrícula primaria. Véase gráfico 3h.

El mayor cambio de la tasa neta de matrícula primaria se dio en El Salvador al variar 8.0 puntos; los demás países casi no variaron.

También se observan efectos inmediatos del gasto público en educación en la tasa bruta combinada de matriculación, que muestra un cambio ligeramente creciente en Centroamérica en el período, al pasar la cobertura de esta matrícula 60.3% en 1999 a 63.4% en 2002, que representa incremento del 3.2% al finalizar el período. Véase Gráfico 3k.

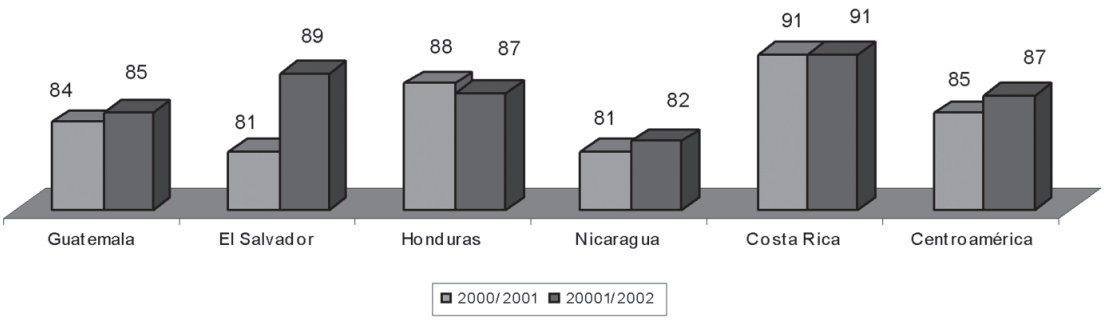
El mayor cambio de la tasa bruta de matrícula combinada se experimentó en Guatemala al pasar de 49.0 en 1999 a 56.0 en 2002 para un incremento del 7%, aunque es la tasa más baja del área. La mayor tasa la tuvo Costa Rica con 69.0% en 2002 que expresa incremento del 2%. El Salvador Nicaragua y Honduras

Gráfico 3g
TASA NETA DE ALFABETIZACIÓN DE ADULTOS EN CENTROAMÉRICA 1999-2002



	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Centroamérica
1999	68,1	78,3	74,0	68,2	95,5	76,2
2000	68,6	78,7	74,6	66,5	95,6	76,1
2001	69,2	79,2	75,6	66,8	95,7	76,7
2002	69,9	79,7	80,0	76,7	95,8	80,0

Gráfico 3h
TASA NETA DE MATRÍCULA DE PRIMARIA EN CENTROAMÉRICA 2000-2002



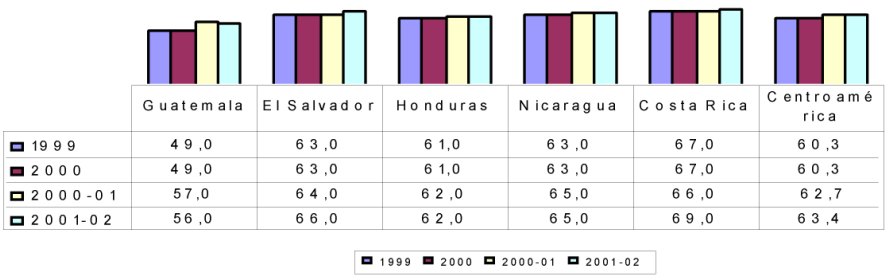
tuvieron tasas en 2002 de 66%, 65% y 62%, respectivamente.

Una consecuencia final del gasto público en educación y quizás la de mayor impacto, es el *Índice de educación*, véase Gráfico 3m. Al analizar la evolución de la variación porcentual del índice de educación en Centroamérica, se observa que es ligeramente creciente, al pasar de 0.0% de incremento en el año 2000 a una variación positiva de 4.9% en 2002. Gráfico 3m.

En Honduras y Nicaragua se observa el comportamiento creciente de la variación porcentual del índice de educación; mientras que en Guatemala y El Salvador, experimentaron una variación oscilante que podría calificarse de estancamiento, y Costa Rica con leve incremento durante el período, pero dispone del mayor índice del área.

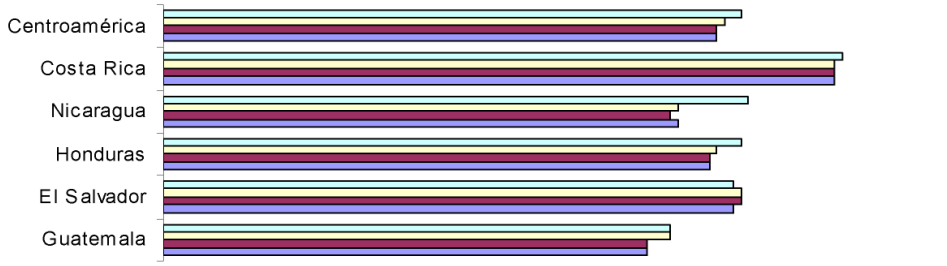
Costa Rica tiene la posición de mayor cobertura y de impacto en la educación, al contar con 0.87 en

Gráfico 3k.
TASA BRUTA DE MATRICULACIÓN PRIMARIA, SECUNDARIA Y TERCIARIA 1999-2002



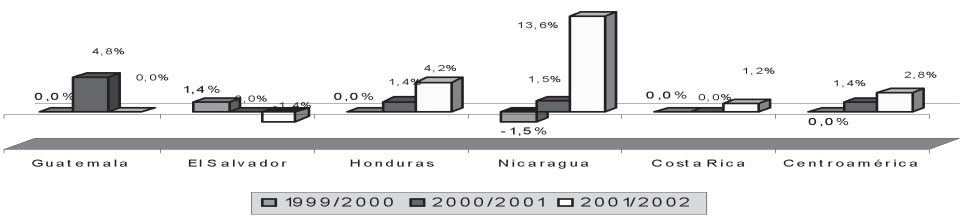
	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Centroamérica
1999	49,0	63,0	61,0	63,0	67,0	60,3
2000	49,0	63,0	61,0	63,0	67,0	60,3
2000-01	57,0	64,0	62,0	65,0	66,0	62,7
2001-02	56,0	66,0	62,0	65,0	69,0	63,4

Gráfico 3m.
ÍNDICE DE EDUCACIÓN EN CENTROAMÉRICA 1999-2002



	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Centroamérica
2002	65%	73%	74%	75%	87%	74%
2001	65%	74%	71%	66%	86%	72%
2000	62%	74%	70%	65%	86%	71%
1999	62%	73%	70%	66%	86%	71%

Gráfico 3n.
VARIACIONES DEL ÍNDICE DE EDUCACIÓN EN CENTROAMÉRICA 1999-2002



2002 muy por encima de la media geométrica de Centroamérica. Guatemala tiene el índice más bajo con 0.65 en 2002, el resultado esperado de los indicadores anteriores permite contar con un "índice de educación" con crecimiento moderado pero continuo en el período, que al final del mismo acumuló 3,0% de incremento**.**

La evolución de la variación porcentual del índice de educación muestra variación ligeramente creciente en Centroamérica, al pasar de -0.1% de incremento en 2000 a una variación positiva de 2,8%% en 2002, gráfico 3n.

Se observa el comportamiento creciente de la variación porcentual del índice de educación, en Nicaragua y Honduras en 2003, mientras que se experimentó una variación casi constante en los casos de Guatemala a excepción de 2001, Costa Rica creció en 2002, y en El Salvador su crecimiento fue muy pequeño, pero 2002 decreció.

Conclusiones

El gasto público en educación fue el que más se incrementó en todos los países, pero no fue lo suficiente como para impulsar el crecimiento adecuado de los indicadores de cobertura y eficacia, que permitiesen mejorar los niveles educativos en los países del área, que muestran situaciones muy diversas y en algunos casos, extremas.

a.- De la asignación de recursos a educación:

- El gasto público en educación como porcentaje del PIB en Centroamérica experimentó un ligero incremento, al pasar de 3,4% en 1999 a 4,0% en el 2003, con crecimiento del 0,4% en el quinquenio. El país con mayor porcentaje del PIB en educación fue Honduras, pasó de 4,4% en 1999 a 7,4% en 2003, con crecimiento promedio quinquenal del 1,6%; el de menor porcentaje fue Guatemala que inició con 2,2% en 1999 y finalizó con 2,7% en 2003, con crecimiento promedio quinquenal del 0,1%.
- La asignación del gasto público en educación en la región en términos absolutos aumentó positivamente de 1.877,7 millones de dólares en 1999 a 2,693,7 millones en 2003, con un incremento promedio quinquenal del 25%. Costa Rica es el que tuvo mayor asignación en el período de 720 millones de dólares en 1999 a 851,7 en 2003 con incremento del 18%; destaca el esfuerzo de Honduras que aunque no es de las asignaciones más grandes en el período pasó de 247,6 millones de dólares en 1999 a 505,6 en 2003, por incremento del 49%; el de menor asignación fue Nicaragua con 149,3 millones de dólares en 1999 a 1952 en 2003, con apenas el 9% en el período.
- Los per cápita en educación generados por la asignación de recursos, a nivel centroamericano se incrementaron positivamente en el período, del 58,1 dólares en 1999 a 75,7 en 2003, con crecimiento promedio quinquenal de 19%: el per cápita más grande lo tiene Costa Rica, que además creció en 13% durante el período al pasar de 187,6 dólares por persona en 1999 a 204,4 en 2003; en este indicador también destaca Honduras que incrementó este per cápita en 42% en el quinquenio, al pasar de 39,2 dólares en 1999 a 72.2 en 2003. Nicaragua tiene el menor incremento de 4% al pasar de 30,3 dólares por personas en 1999 a 35,6 en 2003.

b.- Acerca de la cobertura en educación:

- La utilización de los recursos de educación en el proceso de desarrollo se observa en la mejoría de la tasa de alfabetización de adultos, la tasa neta de matrícula de primaria y la tasa bruta combinada de matriculación.
- La tasa neta de alfabetización de adultos en el período muestra una tendencia ligeramente creciente en Centroamérica; en el área, la alfabetización de adultos creció de 1999 a 2003 en 3,8% quedando en el 87,3%; Costa Rica tiene la mayor tasa de cobertura del área, la incrementó a 95,71% en 2003 que representó incremento del 0,3%; Nicaragua incrementó la tasa en 8,5%, llegando al 76,7% en 2002; la menor cobertura la tuvo Guatemala, que llegó a 69,9% en 2002 por incremento del 1,8%.
- La tasa neta de matrícula de primaria a nivel del área creció en 4% quedando en el 2003 en 88,9%; Costa Rica tiene la mayor cobertura, creció en 1,8% quedando en 92,8% en 2003; esfuerzo especial se observó en El Salvador que incrementó en 5% la cobertura para llegar al 86%; Nicaragua registra la menor cobertura con el 82% en 2002 y crecimiento del 0,1%.
- La tasa bruta combinada de matriculación también experimentó crecimiento; en el área de 3,2% quedando en 63,3% para 2003. Costa Rica registra la tasa más alta en el área para 2003 de 69% y crecimiento del 2%; la tasa más baja fue la de Guatemala que quedó en 2002 en 56%, pero fue también el país de mayor crecimiento, 7% de 1999 a 2002.

c.- Acerca de la eficacia del gasto público en educación:

- El índice de educación en Centroamérica que pasó de 0.71 en 1999 a 0.74 en 2002 es ligeramente creciente, observándose la mayor variación porcentual significativa en Nicaragua y Honduras.

- El nivel de incremento absoluto (dólares) del gasto público en educación en general tuvo un impacto positivo en la variación del índice de educación y mejoría en el desarrollo humano, sin embargo, este resultado es insuficiente en Centroamérica, lo que se puede explicar en que la variación del gasto público per cápita en educación tuvo un incremento inconsistente de tendencia decreciente y negativa en algunos casos entre 2001 y 2002.
- El mayor índice de educación lo refleja Costa Rica con 0.87, y el más bajo lo tiene Guatemala con 0.65 en 2002.

Cuadro c1.
PROGRESO DEL INDICADOR TASA DE ALFABETIZACIÓN DE ADULTOS (%) EN CENTROAMÉRICA PERÍODO 1999–2003

PAÍSES	Tasa anual real de los progresos 1999-2003 (A)	Tasa anual de los progresos necesarios 20015-1990 (B)	Brecha anual de tasa de progresos (1999-2003) (B-A)	Ritmo necesario de incremento anual entre 2003-2007 (B-A)+B
Guatemala	0.41	2.08	1.67	3,8
El Salvador	0.37	2.08	1.72	3,8
Honduras	1.05	2.08	1.03	3,1
Nicaragua	1.93	2.08	0.15	2,2
Costa Rica	0.05	2.08	2.03	4,1
Centroamérica	0.96	2.08	1.12	3,2

Fuente: elaboración propia con base en metodología PNUD
Tasa anual de los progresos necesarios = a / (t_{ODM} - t_0) = a / (2015 - 1990)
Se pide un incremento de un tercio entre 1990 - 2015, entonces a = 1/

Recomendaciones

Es recomendable que los países de Centroamérica, en particular Guatemala, Nicaragua y El Salvador incrementen significativamente el gasto público per cápita en educación para acelerar el ritmo de mejora del indicador de educación. Cuadro c1

1.- Que los países de Centroamérica, especialmente Guatemala y Nicaragua mejoren el gasto público en alfabetización de adultos, de forma que se logren progresos de acuerdo con la siguiente estrategia:
   a) En el período 2003-2007 acelerar el progreso de incremento anual, de la *Tasa de alfabetización de adultos*, desde un ritmo anual necesario de 3.8 puntos porcentuales en Guatemala y El Salvador; 3.1 puntos porcentuales en Honduras; 2.2 puntos en Nicaragua y aunque Costa Rica lleva un ritmo lento, puede tener un ritmo menor, porque alcanzará la meta sin dificultad. En especial, es necesario el incremento en Guatemala y Nicaragua, los de menor cobertura y que llevan lento progreso ante la meta de incremento anual de 2.08 puntos porcentuales, cuadro 1.
   b) En el período 2008-2015 mantener un ritmo de progreso de incremento de al menos 2.08 puntos anuales en Guatemala, Honduras y Nicaragua, para acercarse al 90% de alfabetización de adultos. El Salvador y Costa Rica, si mantiene el ritmo necesario de 2.0 puntos porcentuales anuales de incremento en alfabetización de adultos, alcanzarán la meta antes de 2015 o quizás la sobrepasen hasta cubrir 100%.

2.2.- Incrementar el gasto público en educación ya que la brecha de cobertura para llegar a la meta de educación primaria de los ODM oscila entre 9.0 puntos para Costa Rica con la mejor situación, hasta 18.0 puntos en el caso de Nicaragua que refleja la peor. El reto es que entre 2003 y 2015, los países centroamericanos deberán acelerar el ritmo de crecimiento de la tasa neta de matriculación en primaria, en las etapas siguientes: Cuadro 2

   a) En el período 2004-2007 acelerar el progreso (de incremento anual) de la *Tasa neta de matrícula de primaria*, desde un ritmo anual necesario de 12.1 puntos porcentuales en Honduras que está lento en el progreso del período, incrementar anualmente en 11.3 puntos porcentuales en Guatemala, 11.0 puntos en El

Cuadro 2.
META DEL INDICADOR DE ALFABETIZACIÓN DE ADULTOS (%) PARA 2015

Países	Meta al 2015
	$Xt_0 + (Xt_0 /3)$
Gustemala	90.8
El Salvador	100.0
Honduras	98.7
Nicaragua	90.9
Costa Rica	100.0

Fuente: elaboración propia
Se pide incrementar en un tercio entre 1999 - 2015, entonces **a** = 1/3
Xt_1 = último año observado
Xt_0 = año inicial observado

Cuadro 3.
PROGRESO DEL INDICADOR TASA NETA DE MATRÍCULA DE PRIMARIA (%) EN CENTROAMÉRICA PERÍODO 1998-2003

PAÍSES	Tasa anual de los progresos 1998-2003 (A)	Tasa anual real de los progresos (1998-2003) (B)	Brecha anual de tasa de progresos (1998-2003) (B-A)	Ritmo necesario de incremento anual entre 2003-2007 (B-A)+B
Guatemala	0.42	5.88	5.47	11,3
El Salvador	0.81	5.88	5.07	11,0
Honduras	-0.38	5.88	6.26	12,1
Nicaragua	1.63	5.88	4.26	10,1
Costa Rica	0.80	5.88	5.08	11,0
Centroamérica	1.13	5.88	4.75	10,6

Fuente: elaboración propia con base en metodología PNUD
Tasa anual de los progresos necesarios = a / (t_{ODM} - t_0) = a / (2015 - 1998)
Se pide un incremento para cubrir el 100% entre 1998 - 2015, entonces a = 1

Cuadro 4.
META DEL INDICADOR DE ODM TASA NETA DE MATRÍCULA DE PRIMARIA (%) PARA 2015

Países	Meta al 2015
	100%
Guatemala	100%
El Salvador	100%
Honduras	100%
Nicaragua	100%
Costa Rica	100%

Fuente: elaboración propia
Se pide cubrir el 100% entre 1999 - 2015, entonces **a** = 1
Xt_1 = último año observado
Xt_0 = año inicial observado

Salvador y Costa Rica, así como 10.1 puntos anuales en Nicaragua (el de más baja cobertura) que llevan lento progreso ante la meta de incremento anual de 5.88 puntos porcentuales, si se toma como referencia el año 1998. Costa Rica tiene menos presión por su alta cobertura. Cuadro 3

b) En el período 2008-2015 mantener un ritmo de progreso que complete la matrícula neta de primaria si es posible al 100%. Eso significaría incremento de 5.88 puntos porcentuales anuales, lo que permitiría que Costa Rica y Honduras puedan alcanzar el 100% de cobertura antes de 2015 y primero que los demás países.

SALUD

El gasto público en salud, cuyas variables se analizarán a continuación, corresponde al gasto público ejecutado por los respectivos ministerios de Salud. Solamente Costa Rica, en donde los funcionarios de Finanzas que facilitaron la información explicaron que a nivel del Ministerio de Salud preferentemente se atiende la parte normativa y por medio de la Caja Costarricense de Seguridad Social se dota del servicio de salud a la población, se tuvo que sumar el gasto ejecutado en el Ministerio de Salud, al gasto corriente de la Caja de Seguridad Social.

El gasto público en salud

El gasto público en salud, como porcentaje del PIB en Centroamérica, fue de 2,5% como promedio en el período con incremento del 0,4%. Véase gráfico 4a.

Las participaciones porcentuales del gasto en salud superior a la media regional le corresponden a Costa Rica, Honduras y Nicaragua. La mayor participación del gasto público en salud como porcentaje del PIB en 2003 le pertenece a Costa Rica el 5.1% con incrementos del 0,9%; seguido de Honduras con 3.3%, pero con el mayor incremento de la región 1,5%. La participación de Nicaragua fue 3.5%, pero su incremento del 0,3% Los porcentajes menores los tienen El Salvador con 1.6% con incrementos del 0,1% y Guatemala con 0.9% con variación del 0,3%.

El gasto público per cápita en salud a nivel regional fue de 1,518 millones de dólares y su per cápita de 45 dólares, véase gráfico 4b. Costa Rica dispone de la mayor asignación promedio en el período, 800 millones de dólares y el mayor per cápita de 200 dólares; El Salvador es la segunda mayor asignación 218 millones de dólares que es casi 4 veces menor que el costarricense y con per cápita de 34 dólares, casi 6 veces menor que el de Costa Rica; le siguen por orden de importancia, Honduras, Guatemala y Nicaragua, que dispone de la menor asignación y el menor per cápita.

La evolución del gasto público en salud en Centroamérica fue de decrecimiento en cada año pasando de incremento inicial de 16% a 7% al final. Similar comportamiento se observa a nivel de países a excepción de Honduras que bajó considerablemente en 2000, pero realizó esfuerzos en los siguientes años, también Nicaragua que incluso decreció 3l% en 2001, pero superó considerablemente en 2003.Véase gráfico 4c.

Situación similar se observa en la evolución del per cápita en salud a nivel regional, y también a nivel de países continuos crecimiento cada vez menores, a excepción de Honduras y Nicaragua. Véase gráfico 4d.

El comportamiento de los indicadores del gasto público en salud en los países centroamericanos, según el gráfico 4e, expresa que todos los indicadores aumentaron a nivel regional aunque en mínimos porcentajes, se observa que el indicador favorecido

Gráfico 4a.
GASTO PÚBLICO EN SALUD COMO PORCENTAJE DEL PIB Y SU CRECIMIENTO EN CENTROAMÉRICA 1999-2003

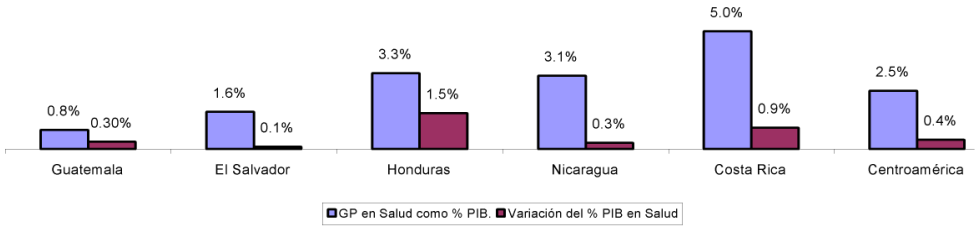


Gráfico 4b.
GASTO PÚBLICO EN SALUD Y SU PER CÁPITA EN EL QUINQUENIO 1999-2003

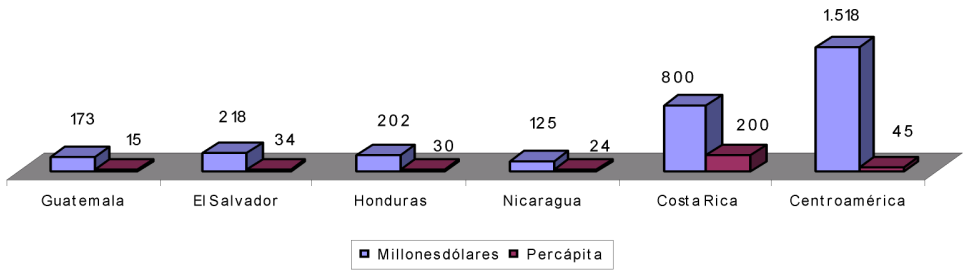


Gráfico 4c.
EVOLUCIÓN DEL GASTO EN SALUD EN CENTROAMÉRICA EN EL QUINQUENIO 1999-2003

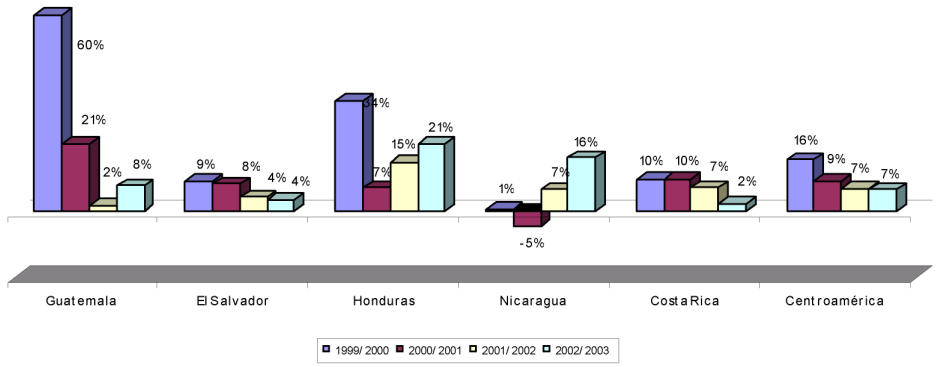


Gráfico 4d.
EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO PER CÁPITA EN SALUD EN CENTROAMÉRICA 1999-2003

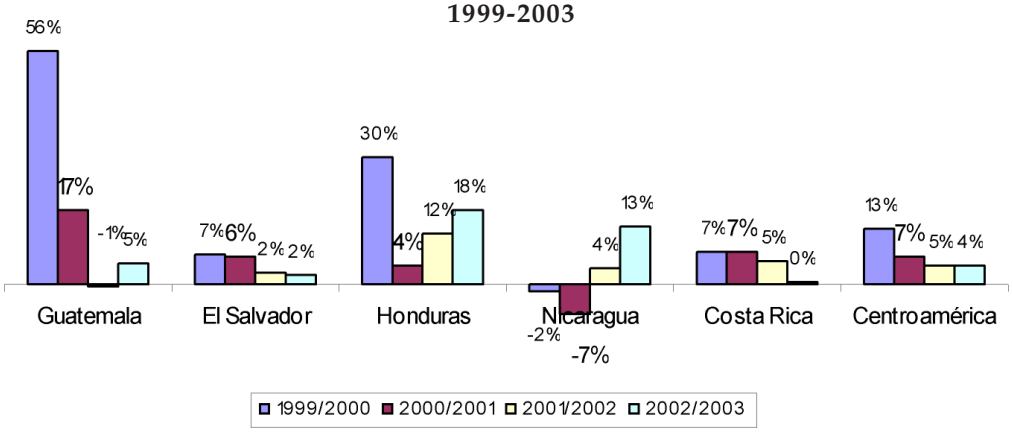
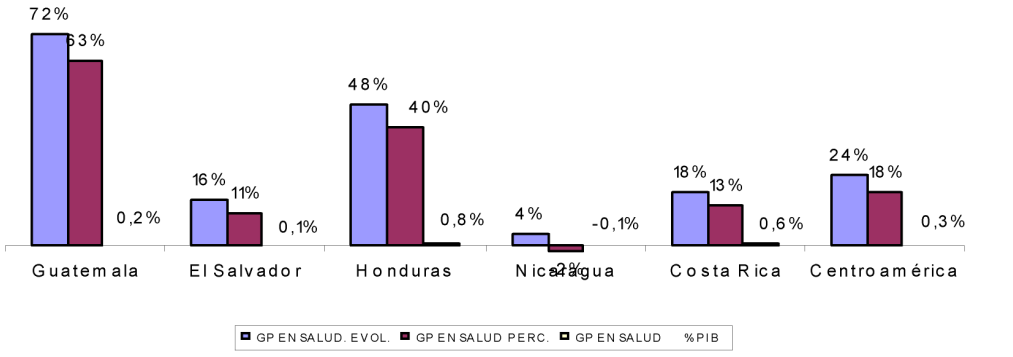


Gráfico 4e.
VARIACIONES DEL % DEL PIB, GP, Y DEL GPPC EN SALUD EN CENTROAMÉRICA DE 1999 AL 2003



fue el de la evolución del gasto, seguido del per cápita.

También en todos los países los indicadores crecieron tímidamente, siendo los más favorecidos: la evolución del gasto, y per cápita en todos los países. Pero los incrementos más altos los obtuvieron Guatemala y Honduras, y los más bajos Nicaragua y El Salvador.

Consecuencias del gasto público en salud

Como efecto inmediato del gasto público en salud se tienen la cobertura de inmunización contra la tuberculosis y el sarampión.

La cobertura de inmunización a nivel regional llegó al 91,3% en tuberculosis por incremento del 3,8%, y al 94,8% en el sarampión por incremento del 13,1% (véase cuadros c5 y c6), que puede considerarse que indica cobertura satisfactoria lograda en el período.

A nivel de país, Nicaragua alcanzó el 100% de cobertura de niños inmunizados contra la tuberculosis en 1999 pero en 2002 es el de más baja cobertura con 84%, mientras que Guatemala logra la más alta cobertura del 96.0% en 2002. En cuanto a la cobertura de la vacuna del sarampión, en Nicaragua y El Salvador han logrado el 99% de cobertura en 1999 entre 2000 y 2001, asimismo Nicaragua en 2002 encabeza la cobertura con 98%, y Guatemala tiene la más baja con el 92.0% de los niños. Estos incrementos de cobertura en el período se pueden catalogar de un avance muy bueno.

Otro efecto inmediato del gasto público en salud es el acceso a medicamentos esenciales (véase cuadro c7). El departamento de estadísticas de la OMS a partir del año 2000 clasifica las estimaciones de acceso a medicamentos en cuatro grupos: acceso muy reducido (0%-49%), acceso reducido (50%-79%), acceso medio (80%-94%) y acceso óptimo (95%-100%).

El acceso sostenible a medicamentos esenciales por país es el siguiente: Honduras y Nicaragua se

ubican en el rango más bajo de progreso 0% -49%, acceso muy reducido. Costa Rica con 95%-100% llega al acceso óptimo y El Salvador con 80-94 logra acceso medio, mientras que Guatemala está en el rango de acceso reducido con 50%-79%.

También entre los efectos inmediatos del gasto público en salud se cuenta la atención de los partos por personal especializado, véase gráfico 4f. Entre 2000 y 2001 a nivel centroamericano se observó una variación negativa de –1.9 puntos porcentuales de partos atendidos respecto al 61.0% de cobertura de partos por personal especializado en 1999 y fue hasta 2002 que se dio una variación importante de 8.0 puntos porcentuales en este indicador, al situarse en 67.1% de partos atendidos.

Costa Rica con 98.0% cuenta con el mayor porcentaje de partos atendidos por personal sanitario especializado en 2002, en contraste con el 41.0% que tiene Guatemala, el de menor porcentaje de partos atendidos debidamente. Honduras y Nicaragua reflejan un lento progreso de este indicador en todo el período.

Como consecuencia final o logro por conseguir con el gasto público en salud se consideran: el porcentaje de niños de cinco año con peso menor al normal (véase gráfico 4g), tasas de mortalidad de niños menores de cinco años (véase cuadro c4), la tasa de mortalidad materna gráfico (véase cuadro h) y la esperanza de vida al nacer (véase cuadro c5).

En cuanto a los niños menores de cinco años con peso inferior al normal, se observa una leve mejoría en este indicador a nivel de Centroamérica, ya que en el año 2000 la media de niños menores de 5 años con peso inferior a la media de su edad era de 13.4%, y en 2002 se situó en 12.0%, lo que se puede considerar un avance en el período.

En 2002 Costa Rica ocupa la posición de mejor resultado con solo el 5.0% de niños con peso inferior incluso a la media regional, Guatemala tiene el menor resultado con el 24.0% de niños en la misma categoría,

Cuadro c5.
NIÑOS DE UN AÑO TOTALMENTE INMUNIZADOS CONTRA LA TUBERCULOSIS (%) EN CENTROAMÉRICA 1999–2003

Países	1999	2000	2001	2002
Guatemala	88,0	91,0	92,0	96,0
El Salvador	72,0	99,0	99,0	92,0
Honduras	93,0	93,0	99,0	94,0
Nicaragua	100,0	99,0	98,0	84,0
Costa Rica	87,0	89,0	92,0	91,0
Centroamérica	87,5	94,1	95,9	91,3

Fuente: PNUD Informe Sobre Desarrollo Humano 2001, 2002, 2003 y 2004

Cuadro c6.
NIÑOS DE UN AÑO TOTALMENTE INMUNIZADOS CONTRA EL SARAMPIÓN (%) EN CENTROAMÉRICA 1999-2003

Países	1999	2000	2001	2002
Guatemala	81,0	83,0	90,0	92,0
El Salvador	75,0	99,0	97,0	93,0
Honduras	98,0	98,0	95,0	97,0
Nicaragua	71,0	99,0	99,0	98,0
Costa Rica	86,0	87,0	82,0	94,0
Centroamérica	81,7	92,9	92,4	94,8

Fuente: PNUD Informe Sobre Desarrollo Humano 2001, 2002, 2003 y 2004

Cuadro c7.
POBLACIÓN CON ACCESO SOSTENIBLE A MEDICAMENTOS ESENCIALES ASEQUIBLES (%) EN CENTROAMÉRICA 1999–2003

Países	1999	2000	2001	2002
Guatemala	50,0	50-79	50-79	50-79
El Salvador	80,0	80-94	80-94	80-94
Honduras	40,0	0-49	0-49	0-49
Nicaragua	46,0	0-49	0-49	0-49
Costa Rica	100,0	95-100	95-100	95-100
Centroamérica	59,3			70,1

Fuente: PNUD Informe Sobre Desarrollo Humano 2001, 2002, 2003 y 2004

Cuadro c 8.
TASA DE MORTALIDAD DE NIÑOS MENORES DE 5 AÑOS (POR CADA MIL NACIDOS VIVOS) EN C.A. 1999–2003

Países	1999	2000	2001	2002
Guatemala	60,0	59,0	58,0	49,0
El Salvador	42,0	40,0	39,0	39,0
Honduras	42,0	40,0	38,0	42,0
Nicaragua	47,0	45,0	43,0	41,0
Costa Rica	14,0	12,0	11,0	11,0
Centroamérica	37,0	34,8	33,3	32,5

Fuente: PNUD Informe Sobre Desarrollo Humano 2001, 2002, 2003 y 2004

Gráfico 4f.
PARTOS ATENDIDOS POR PERSONAL SANITARIO ESPECIALIZADO EN CENTROAMÉRICA 1999-2002

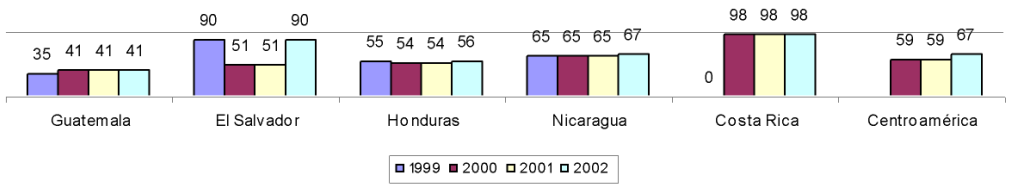
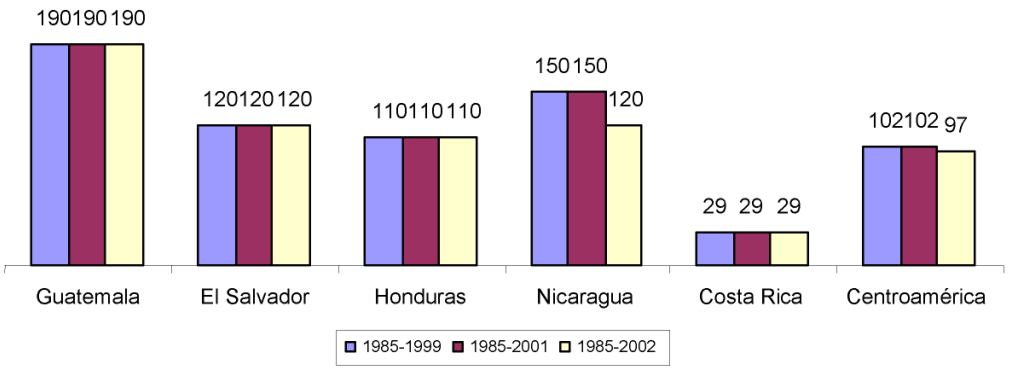


Gráfico 4g.
TASA DE MORTALIDAD MATERNA (POR CADA MIL NACIDOS VIVOS) EN CENTROAMÉRICA 1985-2002



lo que significa que hay proporcionalmente más niños en riesgo por esa condición.

En cuanto a la tasa de mortalidad de niños menores de cinco años, a nivel de Centroamérica se pasó de una mortalidad media de 37 niños menores de cinco años por cada mil nacidos vivos en el año 1999, a una tasa media de 32.5, lo que representa una reducción importante de la mortalidad de 4.5 niños por cada mil en el período, véase cuadro 8.

En 2002, Costa Rica con una tasa de 11 por c/ 1000 nacidos vivos tiene la más baja tasa de mortalidad de niños menores de 5 años; Guatemala, a pesar de tener el mayor progreso en la reducción de ese riesgo, tiene la mayor tasa de mortalidad con 49 por c/1000 y los demás países se ubican en ese rango.

La mortalidad materna a nivel de Centroamérica ha tenido lento progreso en el período, ya que se ha pasado de una tasa de mortalidad de 102/100,000 nacidos vivos en 1999 a una tasa de 97/100,000 nacidos vivos. Guatemala, El Salvador y Honduras se han estancado en su progreso, en este indicador.

La situación en 2002, es que Costa Rica con una tasa de 29 por c/100,000 nacidos vivos tiene la más baja tasa de mortalidad materna, Guatemala tiene la mayor tasa de mortalidad con 190 por c/100,000 nacidos vivos; seguido de Nicaragua, y El Salvador con una tasa de 120.

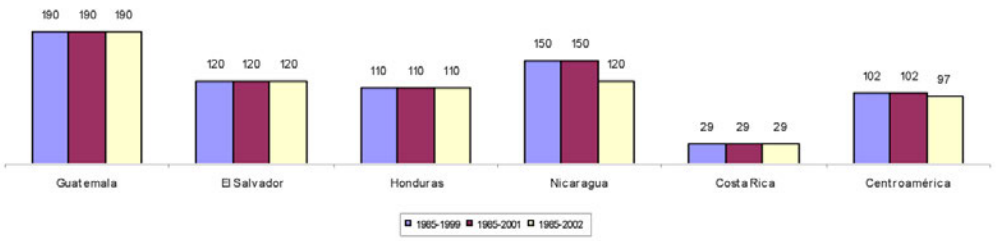
La esperanza de vida al nacer en el nivel regional refleja progreso moderado, ya que su media pasó de 68.7 años en 1999 a 70.4 años en 2002, lo que da como

Cuadro c9.
ESPERANZA DE VIDA AL NACER (AÑOS) EN CENTROAMÉRICA 1999–2002

Países	1999	2000	2001	2002
Guatemala	64,5	64,8	65,3	65,7
El Salvador	69,5	69,7	70,4	70,6
Honduras	65,7	65,7	68,8	68,8
Nicaragua	68,1	68,4	69,1	69,4
Costa Rica	76,2	76,4	77,9	78,0
Centroamérica	68,7	68,9	70,2	70,4

Fuente: PNUD Informe Sobre Desarrollo Humano 2001, 2002, 2003 y 2004

Gráfico 4h.
TASA DE MORTALIDAD MATERNA (POR CADA MIL NACIDOS VIVOS) EN CENTROAMÉRICA 1985-2002



balance un aumento de 1.7 años en el período, **cuadro c9.**

En 2002, Costa Rica tiene la mayor esperanza de vida de 78 años al nacer, seguido de El Salvador con 71 años. Guatemala tiene la menor esperanza de vida con 66 años al nacer. Honduras y Nicaragua con 69 años de esperanza de vida ocupan la tercera posición en Centroamérica.

Conclusiones

El gasto público en salud también fue incrementado en el quinquenio en casi todos los países, aunque en porcentajes menores que el de educación, menos en Nicaragua que bajó en cuanto al porcentaje del PIB y el per cápita. Pero este incremento fue pequeño, lo que impidió que los indicadores de salud avanzaran en proporciones adecuadas en el área también a nivel de países se observan distintos esfuerzos y por tanto distintos resultados.

a.- De la asignación de recursos a salud

- El gasto público en salud como porcentaje del PIB en Centroamérica mostró un incremento muy débil, de tan solo 4 décimas de puntos porcentuales en el período, al pasar de 2.2% en 1999 a 2.6% del PIB en 2003. Costa Rica tiene la mayor participación 5,47 en 2003 y crecimiento del 0,6%; y Guatemala se ubica con el menor esfuerzo con 0.87 del PIB y crecimiento del 0,25%; cabe destacar el esfuerzo de Honduras que en 2003 su participación fue del 3,96% y su crecimiento de 0,83%, el mayor del área en el período.
- Si bien el gasto público en salud en términos absolutos incrementó significativamente en el período, excepto el caso de Nicaragua que en 2001 tuvo una variación absoluta negativa, el incremento del gasto público en salud en Centroamérica durante el período mostró un crecimiento porcentual, pero con tendencia descendente al pasar de 16.9% de incremento en 2000 a una variación de 6.5% en 2003. El de mayor asignación fue Costa Rica con incremento del 18% en el período; el de menor asignación fue Nicaragua y también el de menor crecimiento 4%; aquí destaca Guatemala que es una de las menores asignaciones pero su incremento promedio fue de 72%, seguido por el de Honduras con el 48%.
- El gasto público per cápita de salud a nivel centroamericano tuvo incrementos continuados aunque decrecientes en el período logrando incremento quinquenal promedio de 18%, para quedar en 49.5 dólares en 2003. El mayor per cápita fue el de Costa Rica con crecimiento promedio del 13% y en 2003 fue de 214,51 dólares; el menor fue el de Guatemala pero logró incrementar en 63% al pasar de 9,08 dólares por persona en 1999 a 17,32 en 2003; también se observa esfuerzo de Honduras al lograr incremento promedio quinquenal del 40% para quedar en 49,5 en 2003.

b.- Acerca de la cobertura en salud

- A nivel de Centroamérica, el uso de los recursos destinados a la mejora de la cobertura de la tasa de niños inmunizados contra la tuberculosis, resultó en incremento de esta en 3,8% para lograr cobertura del 91,3% en 2003. El país que tuvo mayor cobertura fue Guatemala con el 96% en 2003 por incremento del 8%; el país con menor cobertura fue Nicaragua con el 84% de cobertura en 2003 que incluso decreció en 16% como promedio quinquenal.
- La inmunización contra el sarampión a nivel del área también se incrementó en 13,1%, llegando al 94,8% de cobertura en 2003. Nicaragua tiene la mayor cobertura con el 98% y creció en 27%; el de menor cobertura fue Guatemala con el 92% y su crecimiento fue de 11%; el único que decreció en el período fue Honduras, pero su cobertura fue la segunda del período 97% y decreció en -1%.
- Respecto al uso de recursos para la salud en Centroamérica, para que haya más población con acceso sostenible a medicamentos esenciales se refleja una cobertura con bajo avance. Costa Rica

Cuadro c10.
PROGRESO DEL INDICADOR
NIÑOS MENORES DE 5 AÑOS DE EDAD
CON PESO INFERIOR A LA MEDIA DE SU EDAD PERÍODO 1999–2003

PAÍSES	Tasa anual real de los progresos 1999-2003 (A)	Tasa anual de los progresos necesarios 20015-1990 (B)	Brecha anual de tasa de progresos (1999-2003) (B-A)	Ritmo necesario de incremento anual entre 2003-2007 (B-A)+B
Gustemala	0.00	-3.33	-3.33	-6,7
El Salvador	-4.72	-3.13	1.60	-1,5
Honduras	-16.00	-3.13	12.88	9,8
Nicaragua	-8.33	-3.13	5.21	2,1
Costa Rica	0.00	-3.13	-3.13	-6,3
Centroamérica	-5.37	-3.13	2.24	-0,9

Fuente: elaboración propia con base en metodología PNUD
Tasa anual de los progresos necesarios = a / (t_{ODM} - t_0) = a / (2015-1990)
Se pide una reducción de la mitad entre 1990-2015, entonces a = -1/2

es el que tuvo mayor cobertura en 2002 entre un rango de 95 -100%, los más bajos fueron Honduras y Nicaragua con rango de 0 -49.

- Los recursos asignados a salud tuvieron efectos positivos aunque bajos, en los partos atendido por personal especializado, a nivel de la región hubo incremento del 8% entre 2000 y 2003. El país que tiene mayor cobertura fue Costa Rica con el 98%, pero no varió en el período; el de menor cobertura fue Guatemala con el 41%, y creció en 6%.

c.- Acerca de la eficacia del gasto público en salud

- La *tasa de niños menores de 5 años con peso inferior a la media de su edad* en Centroamérica evolucionó del 13.4% en el año 2000 a 12.0% en 2002, lo que refleja un avance de este resultado, con un progreso aún débil, observándose la mejor situación en Costa Rica con el 5.0%, y la situación más preocupante en Guatemala con el 24.0% de niños.
- La *tasa de mortalidad de niños menores de 5 años (por cada mil nacidos vivos)* a nivel de Centroamérica se redujo de 37/1000 en 1999 a 32.5/1000 en el año 2002 lo que refleja un progreso positivo, pero aún insuficiente. Costa Rica presenta la mejor situación con una tasa de 11/ 1000, y Guatemala la situación más crítica con 49/1000.
- Acerca del destino de recursos para la salud en Centroamérica orientado a reducir la *tasa de mortalidad materna por cada cien mil nacidos vivos*, se refleja un logro aún de poco progreso en el período. A nivel de Centroamérica mejoró al pasar de 102/1000 nacidos vivos entre 1985–1999 a 97/1000 entre 1985-2002; Costa Rica es el que tuvo la tasa más baja del 29/1000, pero no varió en el período; Nicaragua es el único que bajó este indicador en el mismo período pasando de 150 a 120, el resto de países no varió la tasa.
- Por otra parte, en lo general el impacto del gasto público en salud respecto de la esperanza de vida al nacer refleja un progreso moderado en la población. A pesar del avance en salud, estos resultados son insuficientes en Centroamérica, ya que la variación del gasto público absoluto y per cápita en salud tuvo un incremento positivo, pero con tendencia decreciente y una variación del gasto público como porcentaje del PIB muy débil entre 2000 y 2003. A nivel del área, la esperanza de vida al nacer creció de 66,7 años en 1999 a 74 en 2002; la más alta es la de Costa Rica que pasó en el período de 76,2 años a 78 años; y la más baja fue la de Guatemala de 64,5 años en 1999 a 65,7 años en 2002. Véase cuadro s11. **Cuadro c11**

Cuadro c11.
META DEL INDICADOR NIÑOS MENORES DE 5 AÑOS DE EDAD CON PESO INFERIOR A LA MEDIA DE SU EDAD (%) A 2015

Países	Meta al 2015
	$Meta_{2015} = Xt_0 *(a)$
Guatemala	12.0
El Salvador	6.0
Honduras	12.5
Nicaragua	6.0
Costa Rica	2.5

Fuente: elaboración propiaSe pide reducir a la mitad entre 2000 - 2015, entonces **a** = -1/2
Xt_1 = último año observado
Xt_0 = año inicial observado

Recomendaciones

Es necesario que los países de Centroamérica, excepto Costa Rica que está en muy buena situación, incrementen significativamente el gasto público per cápita en salud en general respecto al año 2003. Especialmente Guatemala y Nicaragua que dupliquen el gasto público per cápita en salud, ya que estos están muy por debajo de la media regional de 48 dólares per cápita, para lograr un mayor impacto en la mejora de la salud de las personas y en sus expectativas de vida. Incrementar el gasto público en salud con políticas

sectoriales dirigidas de tal forma que entre 2003 y 2015 los países de Centroamérica logren:

1.- Para reducir la tasa anual de niños menores de 5 años de edad con peso inferior a la media de su edad.

a.- Entre 2003 y 2007, acelerar el progreso de la tasa anual de *Niños menores de 5 años de edad con peso inferior a la media de su edad*, desde –6.7 puntos porcentuales anuales respecto a 2002 en Guatemala que está estancado ante la tasa anual necesaria de –3.33, según metas de ODM, al tomar como referencia el año 2000 para 2015.

Costa Rica también muestra estancamiento, pero su situación de 5% de niños con bajo peso le da más oportunidad de lograr la meta en pocos años, si mantiene -6.3% de reducción anual. Nicaragua, El Salvador y Honduras llevan un progreso rápido y deben mantener al menos -1.5 punto porcentual anual de reducción entre 2004-2007.

b.- En el período 2008-2015 si se quiere lograr reducir a la mitad este indicador al año 2015, a partir de 2008 se podría mantener una reducción anual de -3.33 puntos porcentuales en todos los países, con mayor énfasis en Honduras y Guatemala que tienen la mayor proporción de niños menores de 5 años con bajo peso.

Si se consiguen los progresos de reducción indicados en 2015, Guatemala se situaría en 12.0% de niños con peso inferior a la media de su edad, El Salvador en 6.0%, Honduras en 12.5%, Nicaragua en 6.0% y Costa Rica en 2.5%.

2.- Para reducir la tasa de mortalidad de niños menores de 5 años

a.- Entre 2003-2007 acelerar el progreso de la *tasa de mortalidad de niños menores de 5 años por cada mil nacidos vivos* en Centroamérica, con al menos un ritmo anual necesario de –8.3 puntos porcentuales respecto al año 2003 en Honduras, -4.1 puntos porcentuales en Nicaragua, -2.2 puntos en Guatemala, -1.8 puntos porcentuales anuales en El Salvador y -1.2 puntos en Costa Rica Estas sugerencias con énfasis en Honduras por su estancamiento.

b.- Entre 2008-2015 Guatemala, El Salvador y Nicaragua, aunque llevan un progreso, así como Honduras, las altas tasas de mortalidad infantil requieren no disminuir el ritmo de reducción y acelerarlo cada año en -4.17 puntos porcentuales, para situar en 2015 la tasa de mortalidad de niños menores de 5 años, cerca de 20 por cada mil nacidos vivos, situarse en 14.0 por cada mil nacidos vivos en El Salvador y Honduras; en una tasa de 16.0/1000 en Nicaragua y en 4.7/1000 en Costa Rica que podría lograrlo antes de 2015.

3.- Para reducir la tasa anual de *Mortalidad materna por cada cien mil nacidos vivos:*

a.- Acelerar el progreso de la tasa anual de *Mortalidad materna por cada cien mil nacidos*

Cuadro c12.
PROGRESO DEL INDICADOR TASA DE MORTALIDAD DE NIÑOS MENORES DE 5 AÑOS POR MIL NACIDOS VIVOS. PERIODO 1999-2003

PAÍSES	Tasa anual real de los progresos 1999-2003 (A)	Tasa anual de los progresos necesarios 20015-1990 (B)	Brecha anual de tasa de progresos (1999-2003) (B-A)	Ritmo anual necesario entre 2003-2007 (B-A)+B
Guatemala	-6.11	-4.17	1.94	-2.2
El Salvador	-6.55	-4.17	2.38	-1.8
Honduras	0.00	-4.17	-4.17	-8.3
Nicaragua	-4.26	-4.17	0.09	-4.1
Costa Rica	-7.14	-4.17	2.98	-1.2
Centroamérica	-4.09	-4.17	-0.08	-4.2

Fuente: elaboración propia con base a metodología PNUD
Tasa anual de los progresos necesarios =a / (toDM-To) = a / (2015 - 1999)
Se pide una reducción de dos tercios entre 1999-2015, entonces a = -2/3

Cuadro c13.
META DEL INDICADOR ODM
TASA DE MORTALIDAD DE NIÑOS MENORES DE 5 AÑOS POR MIL NACIDOS VIVOS A 2015

Países	Meta al 2015
	$Meta_{2015} = Xt_0 - ((Xt_0)*2/3)$
Guatemala	20.0
El Salvador	14.0
Honduras	14.0
Nicaragua	15.7
Costa Rica	4.7

Fuente: Elaboración propiaSe pide reducir en dos tercios entre 1999 - 2015, entonces **a** = -2/3
Xt_1 = último año observado
Xt_0 = año inicial observado

vivos. Guatemala es de mayor prioridad por la mayor tasa de mortalidad materna de 190 por cada mil nacidos vivos y debería adoptar una reducción en al menos en -8.3 puntos porcentuales anuales.

b.- El Salvador, Honduras y Costa Rica están estancados en el progreso junto a Nicaragua, que aunque lleva buen progreso, deben mantener todos -8.3 puntos anuales, por su alta tasa de mortalidad materna. Costa Rica, con la menor tasa de mortalidad, debe mantener el progreso necesario o al menos -4.17 puntos porcentuales y sostener ese progreso hasta 2015; para aproximarse a las siguientes metas a 2015: que Guatemala llegue a una tasa de mortalidad materna de 63/100,000 nacidos vivos (n.v.), El Salvador a una tasa de 40.0/ 100,000 n.v., Honduras con 37.0/ 100,000 n.v., que Nicaragua se acerque a 50.0/100,000 n.v. y Costa Rica a 10.0/100,000 n.v. en 2015.

4.- Para incrementar la esperanza de vida al nacer

a.- Entre 2003 y 2007, acelerar el progreso de la *Esperanza de vida al nacer*, desde un ritmo anual necesario de 3.9 puntos porcentuales respecto al año 2002 en Guatemala y Nicaragua, 4.0 puntos en El Salvador, 3.7 puntos en Costa Rica y 3.5 puntos en Honduras; con prioridad en El Salvador, Guatemala y Nicaragua que tienen baja esperanza de vida al nacer. También Honduras tiene baja esperanza de vida, con la salvedad de que lleva un buen progreso en el período.

b.- Si se sostiene entre 2008-2015 el progreso anual en 2.0 puntos porcentuales anuales, se podrían aproximar los países centroamericanos, entre 86 años a 91.0 años de esperanza de vida al nacer en el 2015. Guatemala llegaría a 86 años, El Salvador a 92,7 años, Honduras a 87,6 años Nicaragua a 90,8 años y Costa Rica puede bajar su ritmo de crecimiento dado que con el que se calculó llegaría a 101,6 años; a nivel de Centroamérica la media sería de 91,6 años.

Cuadro c14.
PROGRESO DEL INDICADOR MORTALIDAD MATERNA POR CADA CIEN MIL NACIDOS VIVOS, PERÍODO 1999–2002

PAÍSES	Tasa anual real de los progresos 1999-2003 (A)	Tasa anual de los progresos necesarios 20015-1990 (B)	Brecha anual de tasa de progresos (1999-2003) (B-A)	Ritmo anual necesario entre 2003-2007 (B-A)+B
Guatemala	0.00	-4.17	-4.17	-8,3
El Salvador	0.00	-4.17	-4.17	-8,3
Honduras	0.00	-4.17	-4.17	-8,3
Nicaragua	-6.67	-4.17	2.50	-1,7
Costa Rica	0.00	-4.17	-4.17	-8,3
Centroamérica	-1.45	-4.17	-2.71	-6,9

Fuente: elaboración propia con base a metodología PNUD
Tasa anual de los progresos necesarios =a / (toDM-To) = a / (2015 - 1999)
Se pide una reducción de dos tercios entre 1999-2015, entonces a = -2/3

Cuadro c15.
PROGRESO DEL INDICADOR ESPERANZA DE VIDA AL NACER, PERÍODO 1999–2002

PAÍSES	Tasa anual real de los progresos 1999-2003 (A)	Tasa anual de los progresos necesarios 20015-1990 (B)	Brecha anual de tasa de progresos (1999-2003) (B-A)	Ritmo anual necesario entre 2003-2007 (B-A)+B
Guatemala	0.26	2.08	1.83	3,9
El Salvador	0.19	2.08	1.89	4,0
Honduras	0.68	2.08	1.40	3,5
Nicaragua	0.30	2.08	1.79	3,9
Costa Rica	0.42	2.08	1.66	3,7
Centroamérica	0.39	2.08	1.69	3,8

Fuente: elaboración propia con base a metodología PNUD
Tasa anual de los progresos necesarios =a / (toDM-To) = a / (2015 - 1999)
Se pide una reducción de dos tercios entre 1999-2015, entonces a = -2/3

AGUA Y ALCANTARILLADO

El gasto público en agua y alcantarillado que se analizará corresponde al gasto público ejecutado por las respectivas entidades gubernamentales que atiende esta actividad, no se tomaron en consideración los

proyectos de la iniciativa privada. No está referido, por tanto, al gasto sectorial sino al institucional.

El gasto público en agua y alcantarillado

El gasto público en agua y alcantarillado como porcentaje del PIB en Centroamérica fue de 0,37% como promedio en el período, lo cual se considera realmente bajo y sobre todo por la importancia que tienen para la vida, pero además, este porcentaje de participación bajó en 0,03%, véase gráfico 5a.

En El Salvador, Costa Rica y Guatemala, el porcentaje del PIB para agua y alcantarillado, fue mayor que la media regional. El Salvador con el 0,55% de participación promedio en el período y con incremento en esa participación del 0,07%; Costa Rica con 0,48% de participación, pero decreció en -0,03%; Honduras con el 0,44% de participación y el 0,11%; Guatemala con participación del 20% y decrecimiento del -0,10%; Nicaragua tuvo la participación más baja 0,13% y el decrecimiento más grande -0.16%

La asignación del gasto público para agua y alcantarillado en Centroamérica fue de 226 millones de dólares promedio en el período y su per cápita de 7 dólares. Véase gráfico 5b.

Costa Rica y El Salvador asignaron 76 millones de dólares para esta variable, el per cápita del primero fue de 19 dólares superior a la media regional y el mayor del área, y el de El Salvador fue de 12 dólares también superior al regional. El de menor asignación fue Nicaragua con 5 millones de dólares promedio anual y 1 dólar per cápita también el menor del área. Guatemala asignó 43 millones de dólares y Honduras 27, ambos tuvieron como per cápita 4 dólares.

GRÁFICO 5A.
GASTO PÚBLICO EN AGUA Y ALCANTARILLADO COMO PORCENTAJE DEL PIB EN CENTROAMÉRICA 1999-2003

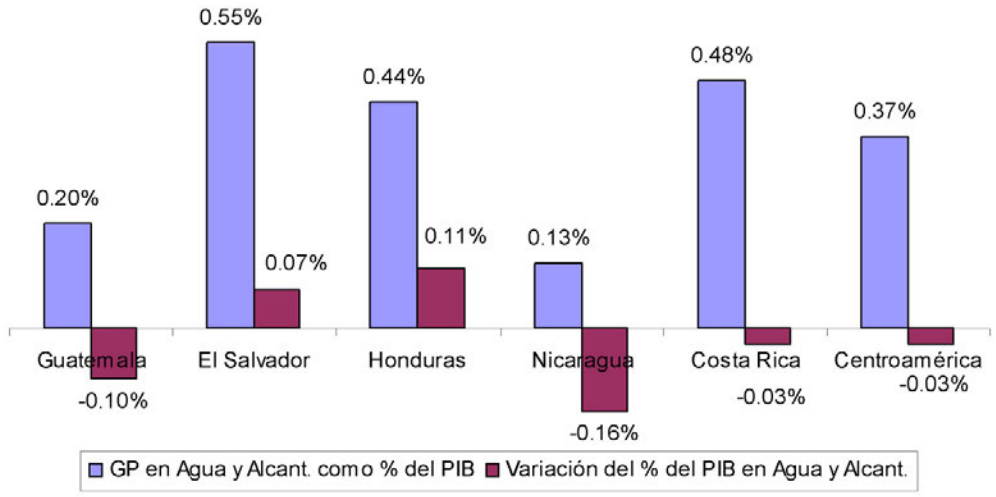
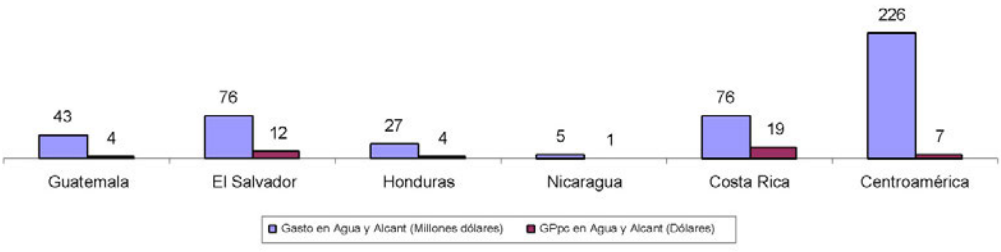


Gráfico 5b.
GASTO PÚBLICO EN AGUA Y ALCANTARILLADO Y SU PER CÁPITA EN CENTROAMÉRICA EN EL QUINQUENIO 1999-2003



La evolución del gasto público en agua y alcantarillado en Centroamérica fue decreciente en cada año, pasando de incremento inicial de 13% a una baja del -4% al final del período. Véase gráfico 5c.

Igual situación se observa en todos los países del área, siendo Honduras quien registró incrementos más grandes, y Nicaragua las bajas más fuertes.

Situación similar se observa en la evolución del per cápita en agua y alcantarillado a nivel del área, continuos decrecimientos positivos y negativos a excepción del 2001. Véase gráfico 5d.

Los países también presentan la misma tendencia que el nivel regional, siendo Honduras el que registró los mayores incrementos en el per cápita, y Nicaragua, los menores.

Las variaciones experimentadas en la asignación del gasto en agua y alcantarillado, su per cápita y su porcentaje con respecto al PIB, muestran en el área crecimiento del 15,1% en la asignación del gasto, crecimiento de 9.6% en su per cápita, pero poco crecimiento en su porcentaje de participación en el PIB del 0,01%. Véase gráfico 5e.

A nivel de países, Guatemala muestra variaciones positivas de 5,7en la asignación, 0,3% en el per cápita pero negativa en -0,03% en la participación del PIB. El Salvador incrementó su asignación en el período en 26,2%, también subió en 21,4% el per cápita y en 0,07% la participación del PIB. Honduras incrementó su asignación en agua y alcantarillado en 71.9%, su per cápita en 63,1% y su participación en el PIB en 0,18%. Nicaragua disminuyó todos sus indicadores, su asignación de este gasto en -27,6%, en -31,4% el per cápita y -0,06% en la participación del PIB.

Costa Rica incrementó la asignación de este gasto en 3,1%, disminuyó en -1,2% en el per cápita y en la participación en el PIB con el -0,01%.

Consecuencias del gasto público en agua y alcantarillado

Como efecto inmediato del gasto público en agua y alcantarillado se analiza el porcentaje de viviendas abastecidas con agua por tubería. Véase gráfico 5f.

Este indicador se analiza con el dato más reciente del período 1999-2003, ya que no se obtuvo la serie

Gráfico 5c.
EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN AGUA Y ALCANTARILLADO EN CENTROAMÉRICA 1999-2003

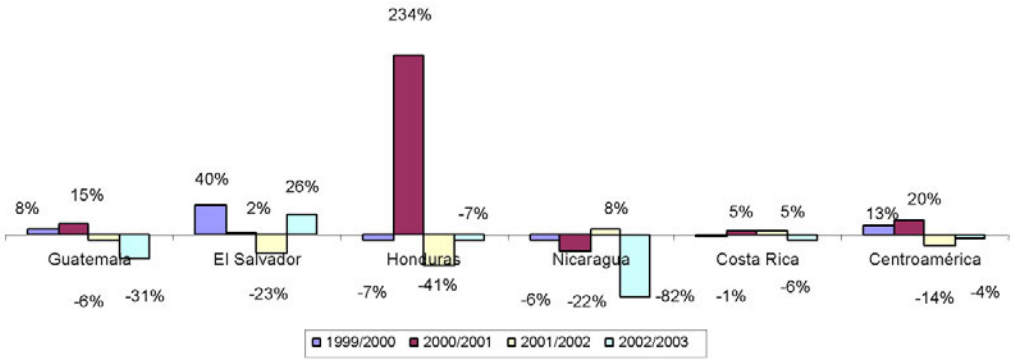
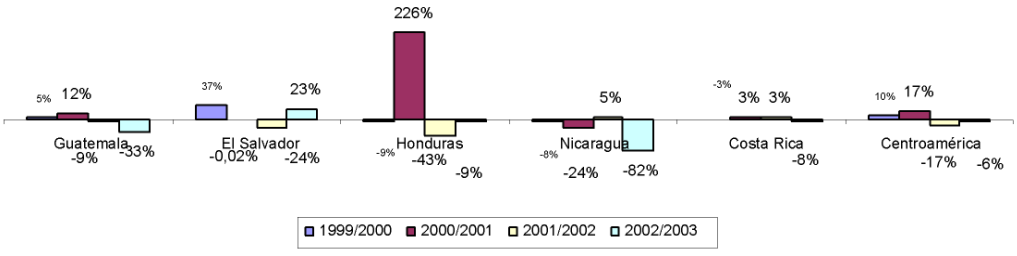


Gráfico 5d.
EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO PER CÁPITA EN AGUA Y ALCANTARILLADO EN CENTROAMÉRICA 1999-2003



completa de cada país y en los casos de Guatemala y Costa Rica solo la observación de un año.

Se aprecia una mayor cobertura de viviendas con agua por tubería en Costa Rica con 89.4%, seguido de Honduras con 83.0%. Por debajo de la media Centroamericana están Nicaragua en la posición más baja con 60.5%, El Salvador con 65.2% y Guatemala con 70.5%, siendo la media Centroamericana de 72.9%.

Esa situación significa que en Nicaragua hay un déficit de 39.5% de viviendas sin abastecimiento de agua por tubería, en El Salvador 34.8% de déficit, en Guatemala 29.5%, en Honduras 17.0% y en Costa

Gráfico 5e.
VARIACIÓN DEL GP EN AGUA Y ALCANTARILLADO DEL PER CÁPITA Y DEL PORCENTAJE DEL PIB EN CENTROAMÉRICA 1999-2003

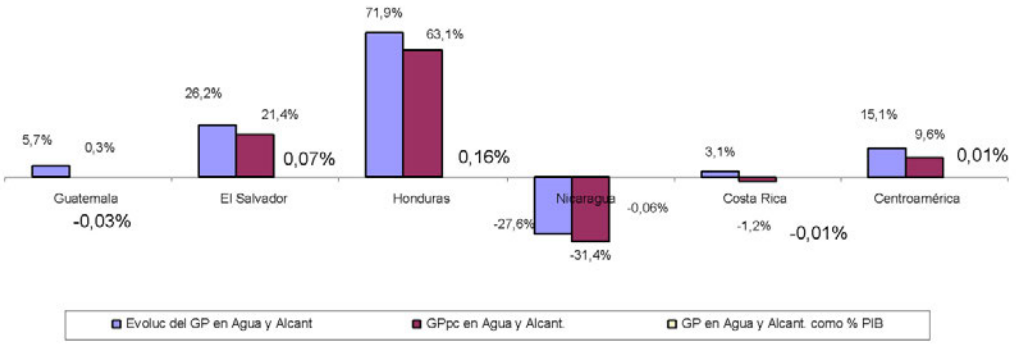


Gráfico 5f.
PORCENTAJE DE VIVIENDAS ABASTECIDAS CON AGUA POR TUBERÍAS EN CENTROAMÉRICA 1999-2003

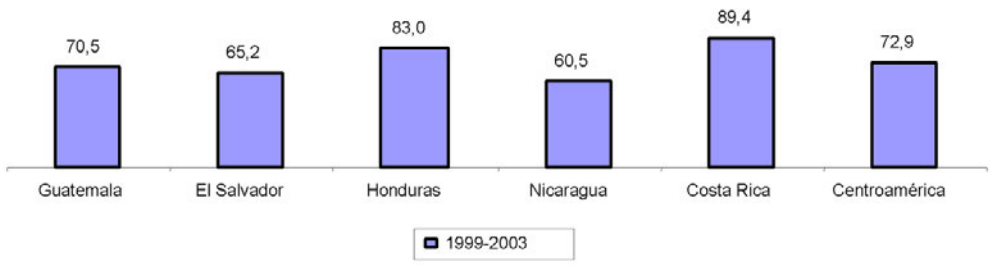
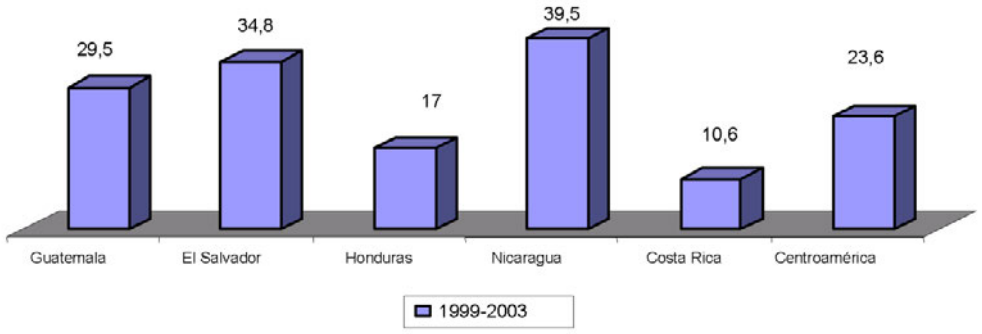


Gráfico 5g.
DÉFICIT DE VIVIENDA CON ABASTECIMIENTO DE AGUA POR TUBERÍA EN CENTROAMÉRICA 1999-2003



Rica 10.6% de déficit de viviendas sin agua por tuberías. Véase gráfico 5g.

Como resultado final del gasto público en agua y alcantarillado que permita mejorar el desarrollo humano y abonar al desarrollo de los pueblos, está la población con acceso sostenible a una fuente de agua mejorada.

Este indicador de acceso a fuente de agua mejorada muestra un cambio en retroceso muy leve y decreciente a nivel de Centroamericana, si se compara 1999 con 2003 cuando la tasa de población con acceso a una fuente de agua potable pasó de 86.1% a 82.5%, véase gráfico 5k. Por país, entre 2001-2003 El Salvador aumentó a 75.6% en 2003; Costa Rica también aumentó a 98.8% en 2003 y Nicaragua incrementó en 2001 a 80.0%. Guatemala muestra un descenso en cobertura de población con una fuente de agua mejorada en 2002 con 74.6%; Honduras bajó a 85.9%. Entre 2001–2003 Guatemala muestra un descenso en cobertura de población con una fuente de agua mejorada en 2003 con 75.6%, Honduras con 85.9%. Nicaragua incrementó en 2001 a 80.0%, y Costa Rica llegó a 98.8%

Otro resultado es el indicador sobre el porcentaje de la población con acceso sostenible a saneamiento mejorado, véase gráfico 5m.

A nivel de Centroamérica este indicador refleja un retroceso, si se compara 2000 con 1999, ya que pasó del 84.8% de cobertura media de población con acceso sostenible a saneamiento mejorado, a 83.0% en ese período. La cobertura más alta la tiene Costa Rica con 93.0%, seguido de Nicaragua con 85.0%. Por debajo de la media centroamericana se ubican Honduras con 75.0%, Guatemala con 81.0% y El Salvador con 82.0%

En el período 2001-2003 El Salvador tiene un aumento en cobertura de población con acceso a saneamiento mejorado en 2003 con 92.1%, mientras que en Nicaragua aumentó ligeramente al llegar a 85.7% en 2001. Los retrocesos se observaron en Honduras al bajar a 68.6% y en Costa Rica que pasó a 93.5% en 2003.

Conclusiones

El gasto público en agua y alcantarillado además de ser muy bajo, su crecimiento fue decreciente en el período, y hubo países que en el quinquenio analizado lo disminuyeron. Pero, también se reconoce como un gasto con alta regresividad en el área, y sus repercusiones en la cobertura e indicadores del bienestar son muy bajos, además de baja divulgación en los países del

Gráfico 5k.
PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN CON ACCESO A FUENTES DE AGUA MEJORADA EN CENTROAMÉRICA 1999-2003

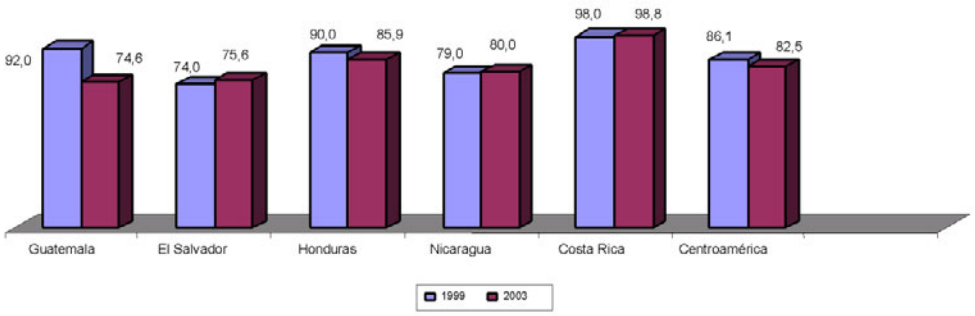
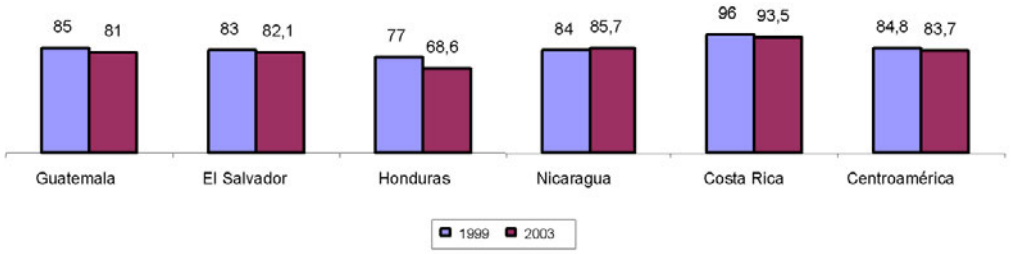


Gráfico 5m.
PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN CON ACCESO SOSTENIBLE A SANEAMIENTO MEJORADO EN CENTROAMÉRICA 1999-2003



área, sus indicadores son escasos y contradictorios, especialmente en alcantarillado.

a.- De la asignación de recursos para agua y alcantarillado

- El gasto público en agua y alcantarillado en 1999 representó el 0.4% del PIB en Centroamérica y se mantuvo en ese nivel hasta 2002, dando paso a un descenso en 2003 cuando bajó a 0.3%, el incremento en el período fue de 0,01%. El Salvador mostró la mayor participación del gasto público en agua y alcantarillado con el 0.5% del PIB y creció en 0,07%; Nicaragua observó el menor peso con el 0.13% del PIB y disminuyó en -0,06% en el período.
- El gasto público en agua y alcantarillado en valores absolutos incrementó entre 2000 y 2001, para caer entre 2002 y 2003, aunque nominalmente siempre con un volumen de recursos mayor al de 1999, que permitió finalizar el período con un incremento promedio quinquenal del 15%. La mayor asignación la tiene Costa Rica, que logró incremento promedio quinquenal del 3%; la menor asignación le corresponde a Nicaragua, pero además la disminuyó en -28% como promedio quinquenal; el mayor esfuerzo en el incremento de la asignación la tiene Honduras.
- El gasto público per cápita en agua y alcantarillado a nivel centroamericano puede considerarse estancado, el promedio quinquenal fue de 6,7 dólares con incremento promedio quinquenal de 9,6%. Costa Rica es el que tiene el mayor per cápita con 18,9 promedio quinquenal, pero disminuyó en el período -1,2% promedio quinquenal; el menor per cápita le corresponde a Nicaragua con 1 dólar como promedio quinquenal por decrecimiento del -31,4% en el período; también destaca el incremento registrado por Honduras de 63,1% promedio quinquenal que le permitió legar a 4 dólares como promedio en el período.

b.- Acerca de la cobertura en agua y saneamiento

- A nivel de Centroamérica el que se haya llegado en 2003 a 72.9% de cobertura *de viviendas con abastecimiento de agua por tuberías*, significa que los recursos públicos asignados a este servicio en el quinquenio están contribuyendo a su mejoría. A nivel de país hay un mayor avance de cobertura en Costa Rica con 89.4% y Honduras con 83.0%; Nicaragua con 60.5% de cobertura es la más baja del área.

c.- Acerca de la eficacia del gasto público en agua y saneamiento

- *La población con acceso a fuente de agua mejorada* en Centroamérica observó un pequeño incremento al pasar de 86.1% de cobertura en 1999 a 86,3% en 2003. Costa Rica a lo largo del período tuvo altas y bajas pero concluyó con 98,8% en 2003; el menor indicador lo tuvo Guatemala con el 74,6%.
- *La población con acceso a saneamiento mejorado* en Centroamérica experimentó un retroceso al descender de 84.8% de cobertura en 1999 a 83.0% en el año 2000, período en el que los países retrocedieron en el porcentaje de cobertura, excepto Nicaragua que logró aumentar de 84.0% a 85.0%. Costa Rica tiene la mayor cobertura en 2003 con 93.5% y la menor cobertura Honduras con 68,6%.

Recomendaciones

Ante el estancamiento del gasto público per cápita de 6.1 dólares en agua y alcantarillado en Centroamérica, se requiere que Nicaragua, Guatemala y Honduras incrementen entre 3.0 dólares a 6.0 dólares anuales, para lograr un impacto a corto plazo del acceso de la población a estos servicios básicos.

1.- Incrementar en un 50% la cobertura de población con acceso a agua mejorada.

En vista de que ningún país lleva el ritmo deseado de 2.0 puntos anuales de progreso necesario en cobertura de población con acceso a agua mejorada para lograr su incremento, al menos en un 50%, es necesario aumentar el gasto público de tal forma que alcancen las siguientes metas:

a.- Entre 2004 y 2007, que los países centroamericanos logren acelerar el progreso de reducción del déficit de la tasa anual de *Población con acceso sostenible a una fuente de agua mejorada*, desde un ritmo anual necesario de 11,6 puntos porcentuales respecto al año 2002 en Guatemala, incrementar en 7,2 puntos anuales en Honduras, 5,2 puntos anuales en Costa Rica, 6,0 puntos en El Salvador y 5,9 puntos anuales en Nicaragua, que están estancados ante la tasa anual necesaria de 2.0 puntos de progreso anual, según metas de objetivos de desarrollo del milenio. De 2008 y 2015 los países que estabilicen el ritmo de incremento de 2.00 puntos porcentuales, lograrían el cien por ciento absorbiendo incluso crecimiento de la población.

b) Que entre 2008 y 2015, los países centroamericanos estabilicen el ritmo de incremento anual de la *Población con acceso sostenible a una*

Cuadro c16.
PROGRESO DEL INDICADOR POBLACIÓN CON ACCESO SOSTENIBLE A AGUA POTABLE, ANTE LOS ODM

PAÍSES	Tasa anual real de los progresos 1999-2003 (A)	Tasa anual de los progresos necesarios 20015-1990 (B)	Brecha anual de tasa de progresos (1999-2003) (B-A)	Ritmo necesario de incremento anual entre 2004-2007 (B-A)+B
Guatemala	-5.34	2.00	7.34	11,6
El Salvador	0.30	2.00	1.70	6,0
Honduras	-0.92	2.00	2.92	7,2
Nicaragua	0.40	2.00	1.61	5,9
Costa Rica	0.20	2.00	1.80	6,1
Centroamérica	0.02	2.00	**1.98**	6,2

Fuente: elaboración propia con base en metodología PNUD
Tasa anual de los progresos necesarios = a / (t_{ODM} - t_0) = a / (2015-1990)
Se pide una reducción de la mitad entre 1990-2015, entonces a = -1/2

fuente de agua mejorada, en una tasa de 2.00 puntos porcentuales, todo los países lograrían el cien por ciento absorbiendo incluso crecimiento de la población

ENERGÍA DOMICILIAR

Este gasto en energía domiciliar está referido al gasto del gobierno en la dotación de energía a los hogares. En el caso de Costa Rica, en el gasto que utilizó el Instituto Costarricense de Energía (ICE) no se pudo establecer si todo el gasto de energía que reporta está referido solamente a viviendas con el servicio.

El gasto público en energía domiciliar

El gasto público en energía domiciliar como porcentaje del PIB en Centroamérica fue ligeramente creciente, osciló entre 0,44% y 0,51%, con promedio de 0,47% en el período y con solamente el 0,03% puntos porcentuales de incremento en el período. Véase gráfico 6 a.

A nivel de países destaca Costa Rica con el 1,6% de participación el PIB y con crecimiento del 0,14% en el período.

Le sigue en importancia Honduras con el 0,14% de participación y crecimiento del 0,04% en el período. El de menor porcentaje de participación y de crecimiento fue El Salvador con 0,03% y 0,01%, respectivamente. Guatemala y Nicaragua tienen el mismo porcentaje de participación promedio 0,08%, pero el crecimiento de Nicaragua fue superior con 0,12%.

El gasto público promedio en energía domiciliar a nivel de Centroamérica fue de 287 millones de dólares en el período y su per cápita de 8,5 dólares. Véase gráfico 6b.

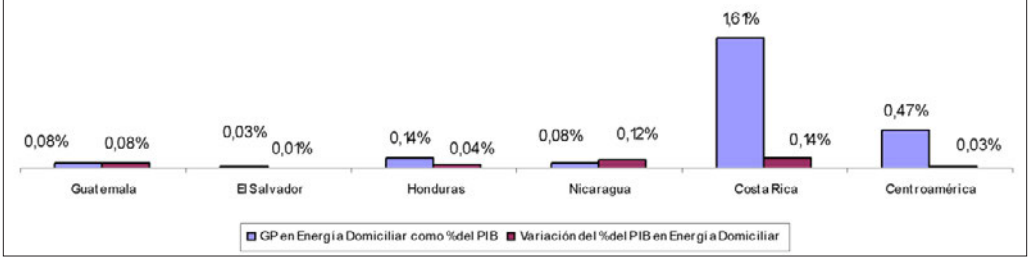
Costa Rica tiene la mayor asignación en el período y también el mayor per cápita, 255 millones de dólares, y 63,5 dólares por persona.

Después de Costa Rica está Guatemala con 17 millones de asignación promedio en el período y con per cápita de 1,4 dólares; le sigue Honduras con gasto promedio de 9 millones de dólares y per cápita de 1,3 dólares; El Salvador con 4 millones de dólares de asignación promedio y 0,60 dólares per cápita; el de menor asignación y menor per cápita fue Nicaragua con 3 millones de dólares de asignación y 0,60 dólares per cápita. Grafico 6b

La evolución anual del gasto en energía domiciliar a nivel de la región muestra decrecimiento aunque positivo, con excepción de 2002 que se incrementó sobre 1999, pero en 2003 su variación fue negativa, del -5%. Véase gráfico 6c.

Todos los países experimentaron variaciones irregulares y con excepción de Guatemala todos tuvieron decrecimiento en algún año del período. Nicaragua fue la que experimentó mayores crecimientos en el período, posiblemente originados por el precio del

Gráfico 6 a.
GASTO PÚBLICO EN ENERGÍA DOMICILIAR COMO PORCENTAJE DEL PIB Y SU VARIACIÓN EN CENTROAMÉRICA 1999-2003



petróleo, dado que su consumo en un 85% es importado, pero en 2003 decreció en 11%.

La misma suerte tuvo la evolución del per cápita en energía. A nivel del área decrecieron con excepción de 2002 y fue negativa en 2003. Véase gráfico 6d.

El mismo comportamiento experimentó Costa Rica; Nicaragua tuvo los mayores crecimientos anuales, pero decreció en 2003. Guatemala es el único país que no decreció en ningún año.

Las variaciones experimentadas en la evolución del gasto en energía domiciliar, su per cápita y su

Gráfico 6b.
GASTO PÚBLICO EN ENERGÍA DOMICILIAR Y SU PER CÁPITA EN CENTROAMÉRICA 1999-2003

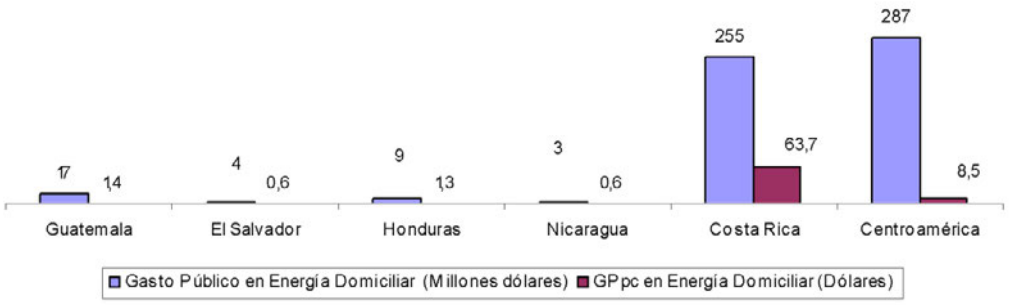


Gráfico 6c.
EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN ENERGÍA DOMICILIAR EN CENTROAMÉRICA 1999-2003

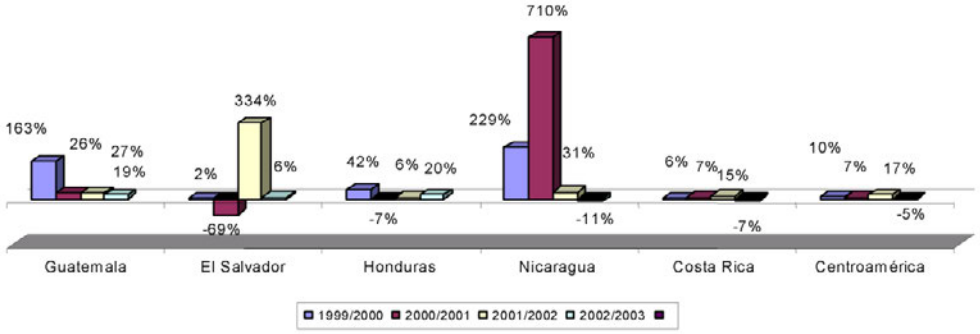


Gráfico 6d.
EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO PER CÁPITA EN ENERGÍA DOMICILIAR EN CENTROAMÉRICA 1999-2003

	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Centroamérica
1999/2000	157%	0%	38%	221%	3%	8%
2000/2001	23%	-70%	-9%	689%	4%	5%
2001/2002	23%	326%	4%	28%	13%	14%
2002/2003	16%	4%	17%	-14%	-9%	-7%

porcentaje con respecto al PIB, entre el inicio del período y el final del mismo, muestran a nivel regional, crecimiento en la asignación del gasto de 19,8%, en su per cápita del 14% y del 0,03% en su porcentaje de participación en el PIB. Véase gráfico 6e.

Costa Rica muestra los menores crecimientos en la asignación el 13,7%, en el per cápita el 9% y el mayor crecimiento en la participación en el PIB con el 0,13%. Guatemala muestra incrementos del 223,1% en la asignación, 206% en el per cápita y 0,05% en la participación del PIB. El Salvador, muestra incrementos del 3,4% en la asignación, -1% en el per cápita y 0,002% en la participación del PIB. Honduras muestra incrementos del 36,8% en la asignación, 30% en el per cápita y 0,03% en la participación del PIB. Nicaragua muestra incrementos del 1838,9% en la asignación, 1737% en el per cápita y 0,07% en la participación del PIB.

Consecuencias del gasto público en energía.

Entre los efectos inmediatos del gasto público en energía se tienen porcentajes de *Hogares con conexiones domiciliares con energía*. Véase gráfico 6f.

La cobertura de viviendas con servicio de energía eléctrica a nivel de Centroamérica fue 78.4% del total de viviendas, según datos más recientes de cada país en el período 1999-2003.

El análisis por nación refleja un aumento de 15.3 puntos porcentuales en Guatemala del año 2000 a 2002; 7.9 puntos porcentuales en El Salvador de 1999 a 2003, y una reducción de -4.3 puntos en Honduras de 1999 a 2003. Nicaragua aumentó 2.1 puntos del año 1998 a 2001 y Costa Rica subió en 1.4 puntos de 1999 a 2003.

La mayor cobertura de viviendas con servicio de electricidad la tiene Costa Rica con el 98.2% en 2003, le sigue El Salvador con 87% en 2003 y Guatemala con 79.6% en 2002, por encima de la media centroamericana. En menor cobertura está Honduras con 62.1% en 2003 y Nicaragua con 71.0% en 2001, en ambos casos debajo de 78.6% la media centroamericana. Véase gráfico 6g.

Gráfico 6e.
VARIACIÓN DEL GP EN ENERGÍA DOMICILIAR, EL PER CÁPITA Y EL PORCENTAJE DEL PIB EN CENTROAMÉRICA 1999-2003

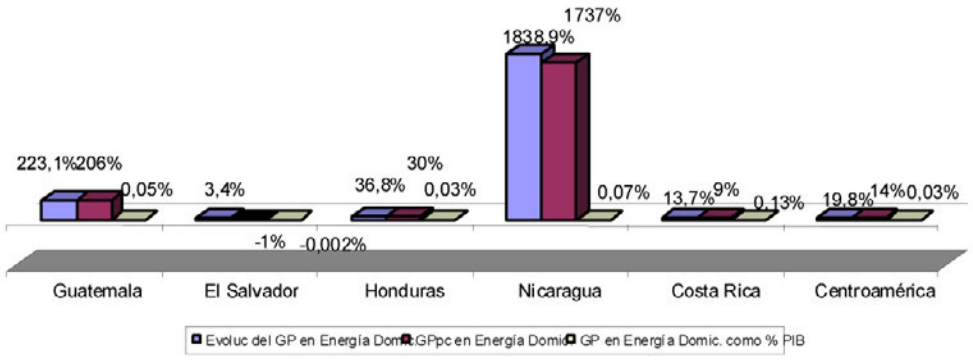


Gráfico 6f.
PORCENTAJE DE HOGARES CON CONEXIONES DE ENERGÍA ELÉCTRICA EN CENTROAMÉRICA 1999-2003

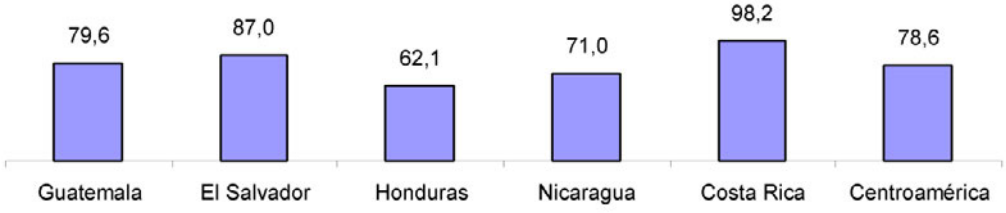


Gráfico 6g.
PORCENTAJE DEL DÉFICIT DE HOGARES CON CONEXIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA EN CENTROAMÉRICA 1999-2003

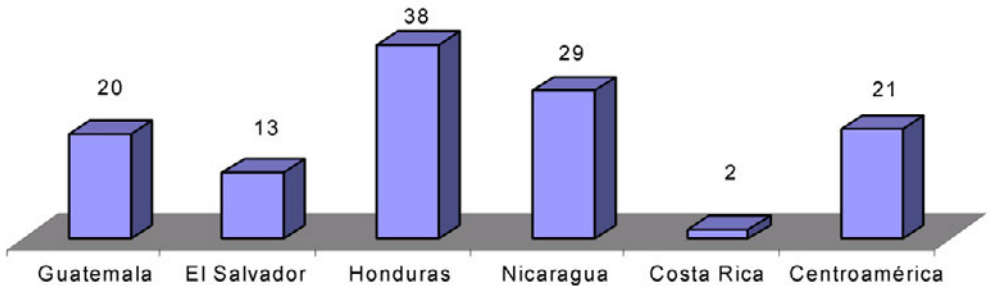
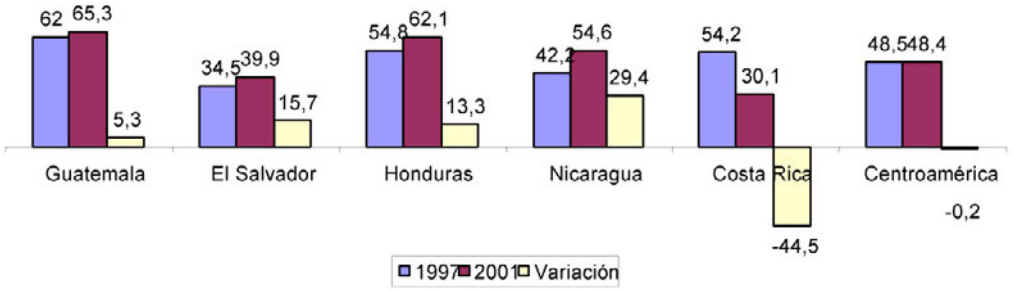
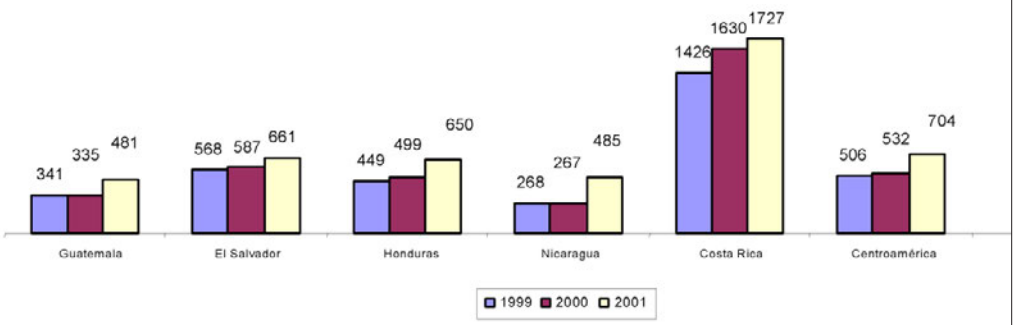


Gráfico 6h.
CONSUMO TRADICIONAL DE COMBUSTIBLE COMO PORCENTAJE DEL TOTAL DE LAS NECESIDADES ENERGÉTICAS DE CENTROAMÉRICA 1997-2001



Gráfica 6j.
CONSUMO EN ELECTRICIDAD PER CÁPITA EN K W/HORA EN CENTROAMÉRICA, 1999-2001



El mayor déficit[1] de cobertura de viviendas con servicio de electricidad, es de 37.9% en Honduras, le sigue Nicaragua con 29.0% y Guatemala con 20.4%. En menor déficit se encuentran Costa Rica con 1.8% y El Salvador con 13.0% de viviendas sin electricidad

Otro efecto inmediato del gasto público en energía es el *consumo tradicional de combustible (leña, carbón, etc.*), como se sabe, una reducción de su consumo es favorable. Véase gráfico 6h.

Con base en informe del PNUD que reporta como datos más recientes, los de 2001 y 1997, se puede calcular que el consumo de combustible tradicional pasó de una media centroamericana de 48.5% del total de las necesidades energéticas en

1 El déficit de conexiones domiciliares con electricidad se ha calculado como la diferencia del porcentaje de viviendas con servicio de energía eléctrica.

1997 a 48.4% en 2001, lo que da una reducción de solo el -0.2% de consumo tradicional de combustible en el período de 4 años, un progreso casi insignificante.

A nivel de país, el menor consumo lo tiene Costa Rica con el 30.1% del total de necesidades energéticas, seguido de El Salvador con 39.9% por debajo de la media centroamericana. El mayor consumo lo presenta Guatemala con 65.3%, seguido de Honduras con el 62.1% y Nicaragua con 54.6%, casos que están por encima de la media de Centroamérica.

Como consecuencia final o logro por conseguir con el gasto público en energía se considera: consumo de electricidad per cápita Kw/hora y PIB por unidad de uso de energía (PPA en USD de 1995 por kg. equivalente de petróleo. Véase gráfico 6j.

Respecto al consumo de electricidad per cápita, se observa una variación positiva con tendencia creciente, al pasar de 506 Kw/hora per cápita en 1999 a 704 Kw/hora per cápita en 2001, bastante influenciada por el aumento en 2001 en este indicador a nivel de Centroamérica, por esto se puede considerar un avance en el período.

En 2001 Costa Rica ocupa la posición de mayor consumo per cápita de electricidad con 1,727 Kw/hora y Guatemala refleja el menor consumo per cápita con 481 Kw/hora de electricidad, seguido de Nicaragua con 485 Kw/hora. Véase gráfico 6k.

Con relación al PIB por unidad de uso comercial de energía, a nivel de Centroamérica se pasó de USD 6.2 por Kg equivalente de petróleo en 1999 a USD 5.7 por Kg en el año 2001, lo que representa una reducción de USD 0.5 por Kg, en el período. Esta reducción indica una menor eficiencia energética en relación con los insumos físicos (unidades de uso comercial de energía).

En 2001, Costa Rica con USD 8.3 por Kg equivalente de petróleo, tiene la mayor eficiencia energética comparada con los otros países, mientras que Nicaragua y Honduras presentan la menor eficiencia energética con USD 4.6 por Kg equivalente de petróleo en el período, han disminuido su eficiencia energética Guatemala, El Salvador y Costa Rica.

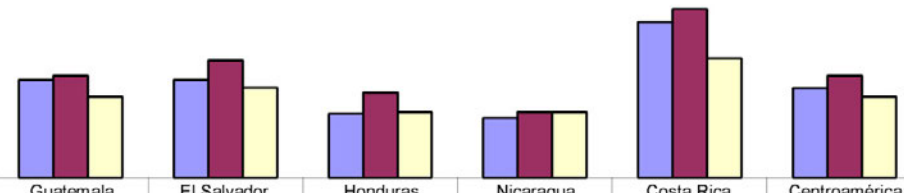
Conclusiones

Si bien el gasto público en energía eléctrica domiciliar creció en el quinquenio, no se encontró información para saber qué porcentaje de ese crecimiento se debe al incremento del precio del petróleo. Además el crecimiento fue bajo y el gasto asignado también lo fue, por lo que el gasto ejecutado no fue suficiente para cubrir las necesidades de los hogares, existen indicadores de cobertura muy bajos, y las tasas que aportan al desarrollo humano tampoco crecieron de forma satisfactoria.

a.- De la asignación de recursos a energía

- El gasto público en energía como porcentaje del PIB en Centroamérica con respecto al 0.4% del PIB en 1999 experimentó un incremento casi imperceptible, de tan solo una décima de punto porcentual en 2000 al llegar a 0.47% del PIB y ahí se mantuvo hasta 2003. Costa Rica representa la mayor proporción del gasto público en energía eléctrica como porcentaje del PIB en 2003 con 1.61% del PIB. Guatemala junto con Nicaragua tiene el menor esfuerzo al representar 0.08% del PIB.
- El gasto público en energía en términos absolutos incrementó significativamente entre 2000 y 2002, pero disminuyó en 2003. La variación del gasto público en energía en Centroamérica durante el período mostró un crecimiento porcentual oscilante: decrece y luego crece y finalmente decrece, con tendencia descendente al pasar de 10.2% de incremento en el año 2000 a una variación negativa de -4.9% en 2003, al final del período creció en 20% promedio. El país con mayor asignación

Gráfico 6k.
PIB POR UNIDAD DE USO DE ENERGÍA. PPA EN USA DE 1995 POR KG. EQUIVALENTE DE PETRÓLEO EN CENTROAMÉRICA 1999-2001



	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Centroamérica
1999	6,8	6,8	4,5	4,2	10,8	6,2
2000	7,1	8,1	6,0	4,6	11,7	7,1
2001	5,7	6,2	4,6	4,6	8,3	5,7

fue Costa Rica y creció 14%; el de menor asignación fue Nicaragua, pero creció en el período en 1839%, posiblemente por la subida en el precio del petróleo.

- El gasto público per cápita asignado a energía eléctrica a nivel centroamericano ha incrementado positivamente de 7.4 dólares en 1999 a 8.9 dólares en 2003, pero a un ritmo decreciente, ya que en el año 2000 incrementó en 7.5% y en 2003 varió en -7.1%, al finalizar el período quedó en 8,89 dólares con crecimiento del 14%. En 2003, Costa Rica tiene el mayor gasto público per cápita en energía con 64.7 dólares y El Salvador el menor con 0.8 dólares, ante un nivel centroamericano de 8.9 dólares en 2003.

b.- Acerca de la cobertura en electricidad

- En Centroamérica el uso de los recursos públicos destinados a la mejora de la cobertura en electricidad en el quinquenio logra el 81% en 2003 de viviendas conectadas al servicio de electricidad. Los datos obtenidos permiten observar que Guatemala y El Salvador experimentaron una mayor mejora en la cobertura de 79,6% en 2002 y de 87% en 2003 respectivamente; Nicaragua y Costa Rica presentan una leve mejora hasta llegar a 71% en 2001 y 98,2% en 2003, la mayor cobertura del área, y Honduras muestra una reducción de la cobertura que fue además la más baja en el período de 62,1%.
- Con relación al consumo privado tradicional de combustible como porcentaje del total de las necesidades energéticas en Centroamérica, casi no hay cambios en esa pauta de consumo (leña, carbón, etc.), ya que el consumo tradicional de energía pasó de 48.5% del total de las necesidades energéticas en 1997 a 48.4% en 2001, que expresa reducción de solo 0.2 puntos porcentuales, lo que es preocupante y refleja que este consumo privado de energía es inelástico a la variación del gasto público en electricidad. El menor consumo lo tiene Costa Rica con el 30.1% en 2001 y también la mayor reducción del -44,5%; el mayor consumo lo presenta Guatemala con 65.3%, pero además lo incrementó en 5,2%.

c.- Acerca de la eficacia del gasto público en electricidad

- *El consumo de electricidad per cápita* en Centroamérica evolucionó de 610.4 Kw/hora per cápita en 1999 a 800.8 Kw/hora per cápita en 2001, lo que muestra un avance importante entre 1999 a 2001, con un progreso alentador, observándose la mejor situación en el año 2001 en Costa Rica con 1727 Kw/hora per cápita y la situación más crítica en Guatemala con 481 kw/hora.
- *El PIB por unidad de uso comercial de energía (USD por Kg de petróleo equivalente) a nivel de Centroamérica, observó una menor eficiencia energética en el uso de energía, al pasar de* de USD 6.2 por Kg equivalente de petróleo en 1999 a USD 5.7 por Kg en 2001, con una reducción de USD 0.5 por Kg, en el período, es decir, una menor eficiencia energética en relación con los insumos físicos (unidades de uso comercial de energía). En 2001 Costa Rica presenta la mayor eficiencia con USD 8.3 /Kg y Nicaragua con Honduras tienen la menor eficiencia energética con USD 4.6 / Kg.

Recomendaciones

La situación de consumo per cápita de electricidad requiere que los países de Centroamérica, salvo el caso de Costa Rica que está por encima de la media, multipliquen el gasto público per cápita en electricidad respecto a 2003, especialmente El Salvador y Nicaragua que deben triplicar el gasto público per cápita en energía, ya que estos están muy por debajo de la media que es 8.9 dólares per cápita en electricidad, mientras que Guatemala y Honduras deberían duplicar el gasto público per cápita en electricidad; para que en todos los casos se pueda lograr un mayor impacto en la mejora de las condiciones de servicios básicos.

1.- Incrementar el gasto público en electricidad con políticas dirigidas a los sectores cuyas viviendas aún no están conectadas al servicio, de tal forma que entre 2004 y 2015, los países de Centroamérica logren:

Acelerar el progreso de cobertura de *viviendas conectadas a servicios de electricidad*, de modo que se alcance en las dos etapas siguientes:

a) Que entre 2004 y 2007, los países centroamericanos puedan acelerar el progreso de la tasa anual de *viviendas conectadas al servicio de energía eléctrica*, desde un ritmo anual necesario de incremento de 7.0 puntos porcentuales respecto a 2003 en Honduras, 5.9 puntos anuales en Costa Rica, 5.5 puntos anuales en Nicaragua y 4.7 puntos anuales en El Salvador (países cuyo progreso va lento). Guatemala observa un rápido progreso en este indicador y a Costa Rica, aunque su progreso es menor al indicado, por su alta cobertura no le afecta mucho.

b) Entre 2008 y 2015, los países centroamericanos estabilicen el ritmo de incremento anual de la *Población con energía eléctrica*, en una tasa de 3.13 puntos porcentuales anuales, o bien que el incremento de puntos se establezca con base al cálculo de la relación de brecha (viviendas no conectadas al servicio) respecto a los años 2008 a 2015. Si se observa el ritmo sugerido; Costa Rica alcanzaría la meta de 100% en pocos años; El Salvador lo lograría rápido, pero Nicaragua y Honduras solo se acercarían bastante; Guatemala podría acercarse al 96%.

2.- Promover medidas de apoyo suplementario a las familias con pobreza humana en cada país para mejorar el ritmo de reducción del *consumo privado tradicional de combustible* (lo que deteriora los recursos naturales) de modo que se logre en Guatemala una reducción anual de 1.2 puntos porcentuales y reducir en 0.8 puntos anuales en el caso de Nicaragua, para lograr que se aproximen a la media centroamericana (48.4%) de consumo tradicional de combustible en el año 2015.

3.- Establecer medidas de políticas de productividad por unidades de uso comercial de energía, por ejemplo explorando fuentes alternativas de energía de bajo costo (que el costo de Kg equivalente de petróleo) para lograr una mejora en el *PIB por unidad de uso comercial de energía (USD por Kg de petróleo equivalente)* y elevar la eficiencia energética en el uso de energía. Especial énfasis en estas medidas debería adoptarse en Nicaragua y Honduras, que cuentan con la menor eficiencia energética.

Cuadro c17
PROGRESO DEL INDICADOR DE VIVIENDAS CONECTADAS AL SERVICIO DE ENERGÍA ELÉCTRICA

PAÍSES	Tasa anual real de los progresos 1999-2003 (A)	Tasa anual de los progresos necesarios 20015-1990 (B)	Brecha anual de tasa de progresos (1999-2003) (B-A)	Ritmo necesario de incremento anual entre 2004-2007 (B-A)+B
Guatemala	3.27	3.13	-0.14	3,0
El Salvador	1.56	3.13	1.56	4,7
Honduras	-0.71	3.13	3.84	7,0
Nicaragua	0.72	3.13	2.40	5,5
Costa Rica	0.34	3.13	2.79	5,9
Centroamérica	**1.08**	**3.13**	**2.05**	5,2

Fuente: elaboración propia con base en metodología PNUD
Tasa anual de los progresos necesarios = a / (t_{ODM} - t_0) = a / (2015-1990)
Se pide una reducción de la mitad entre 1990-2015, entonces a = -1/2

VIVIENDA

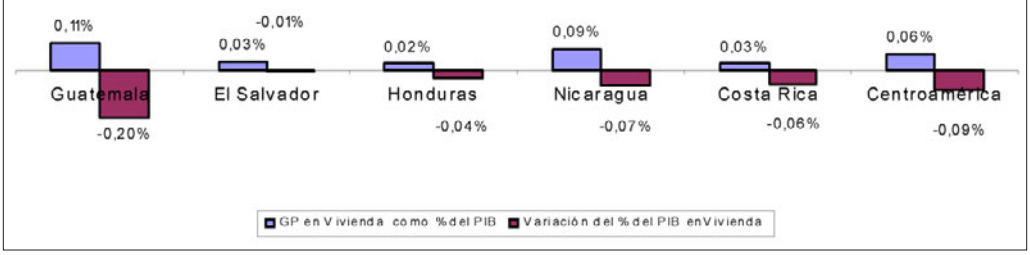
El gasto público en vivienda que se analizará corresponde al gasto público ejecutado por las respectivas entidades gubernamentales que atienden esta actividad, no se tomaron en consideración los proyectos de la iniciativa privada ni programas especiales que se pudiesen atender fuera de estas instituciones.

El gasto público en vivienda

El gasto público en vivienda como porcentaje del PIB y sus variaciones en el período en Centroamérica es poco significativo, como promedio en el área la participación de este gasto fue del 0,06%, y en el período experimentó decrecimiento del -0,10%. Véase gráfico 7a.

La mayor participación del gasto en vivienda en el período le correspondió a Guatemala, en el 0,11% pero experimentó decrecimiento del -0,22%. La segunda

Gráfico 7a.
GASTO PÚBLICO EN VIVIENDA COMO PORCENTAJE DEL PIB Y SU VARIACIÓN EN CENTROAMÉRICA 1999-2003



participación la tuvo Nicaragua 0,09% del PIB, que también la disminuyó en -0,08% en el período. El Salvador y Costa Rica tuvieron igual participación del 0,03% en el PIB, pero la bajaron en -0,03% y 0,08% respectivamente. Honduras tiene la participación más baja, pero también es el que menos decreció -0,02%.

En la asignación del gasto en vivienda y su per cápita se observa la poca importancia que tiene dentro del gasto público. A nivel de área la asignación promedio anual fue de 37 millones de dólares con per cápita de 020 centavos de dólar. Véase gráfico 7b.

Gráfico 7b.
GASTO PÚBLICO EN VIVIENDA Y SU PER CÁPITA DEN CENTROAMÉRICA 1999-2003

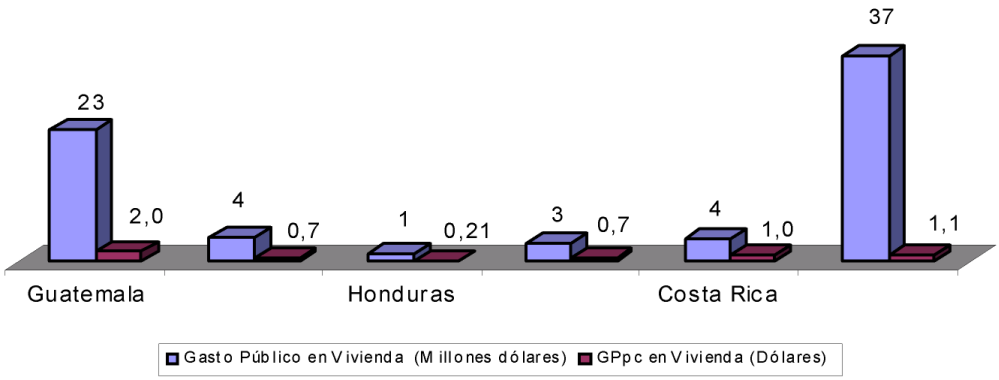


Gráfico 7c.
EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN VIVIENDA EN CENTROAMÉRICA 1999-2003.

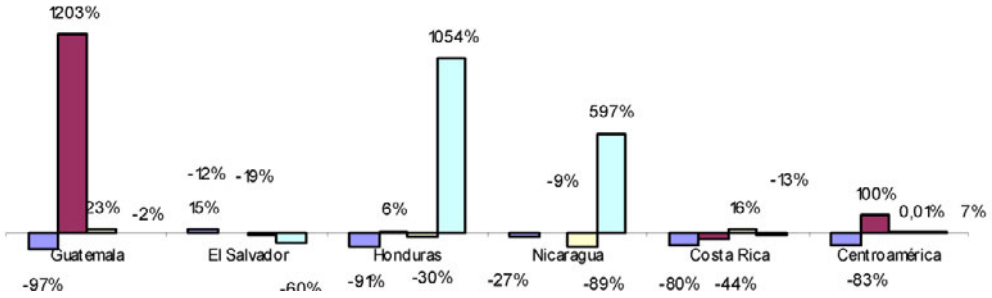
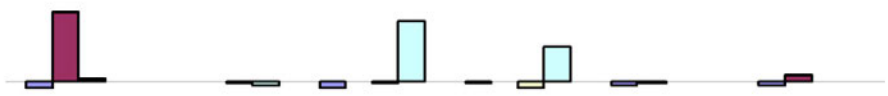


Gráfico 7d.
EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO PER CÁPITA EN VIVIENDA EN CENTROAMÉRICA 1999-2003



	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Centroamérica
1999/2000	-98%	13%	-91%	-29%	-81%	-83%
2000/2001	1169%	-14%	3%	-11%	-46%	96%
2001/2002	20%	-20%	-32%	-89%	14%	-2%
2002/2003	-4%	-61%	1025%	579%	-15%	4%

Guatemala es la que registra mayor asignación por país, 23 millones de dólares con per cápita de 0,4 centavos de dólar. Costa Rica y El Salvador asignaron 4 millones de dólares para vivienda, el per cápita fue de 0,2% y 0,1% respectivamente. Nicaragua el de menor asignación de 3 millones de dólares y con el menor per cápita, 0,04%.

La evolución del gasto en vivienda en Centroamérica muestra decrecimiento en el 2002 y en el resto de los años variaciones decrecientes, pero positivas. Véase gráfico 7c.

Igual tendencia observaron Guatemala Honduras y Nicaragua, lo que incrementaron en mayor proporción este gasto. En El Salvador y Costa Rica estas variaciones fueron menores.

La evolución del gasto público en vivienda a nivel de Centroamérica también muestra comportamientos crecientes y decrecientes en los cinco años, bajó en el año 2000 y en 2002, gráfico 7d.

En Costa Rica decreció en 3 años, solamente en 2002 se incremento. En Guatemala decreció en 2002 y 2003; en El Salvador solamente creció en 2000; en Honduras decreció en dos años y Nicaragua en tres años.

Las variaciones experimentadas en la evolución del gasto en vivienda, su per cápita y su porcentaje con respecto al PIB, muestran a nivel regional, que todos los indicadores decrecieron en el área: en -0.09% en la asignación del gasto, en -55% en su per cápita y en -57% su porcentaje de participación en el PIB. Véase gráfico 7e.

Guatemala muestra variaciones negativas -0,20% en la asignación, -57% en el per cápita y -59% en la participación del PIB. El Salvador bajó su asignación en el período en -0,10%, el -14% en el per cápita y -17% en la participación del PIB. Honduras redujo la asignación en -0,04%, en -59% el per cápita y en -61% en la participación del PIB. Nicaragua bajó en -0,07% la asignación del gasto en vivienda, en -41% el per cápita y -44% en la participación del PIB. Costa Rica, bajó la asignación del gasto en vivienda en -0,09%, el 55% en el per cápita y en la participación en el PIB con el -57%.

Consecuencias del gasto público en vivienda

Como efecto parcial inmediato del gasto público en vivienda se da un seguimiento a *Población con viviendas propias* en Centroamérica.

La población con viviendas propias como porcentaje del total fue de 80.9% como media centroamericana, lo que refleja un estancamiento. Se observa variación positiva en Honduras con 1.4 puntos porcentuales entre 1999 a 2002. Sufrieron variaciones negativas en Costa Rica con -1.6 puntos porcentuales

Gráfico 7e.
VARIACIÓN DEL GP EN VIVIENDA DEL PER CÁPITA Y DEL PORCENTAJE DEL PIB EN CENTROAMÉRICA 1999-2003

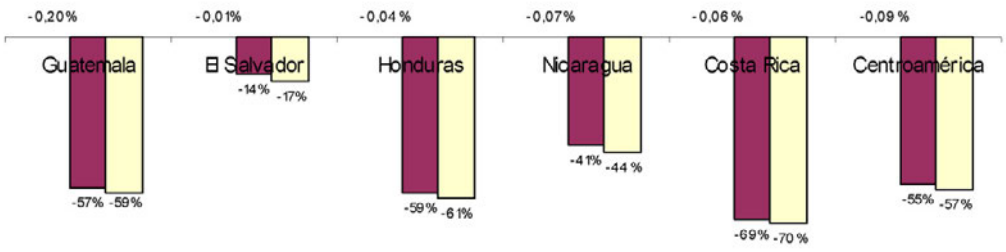


Gráfico 7f.
PORCENTAJE DE POBLACIÓN CON VIVIENDA PROPIA EN CENTROAMÉRICA 1999-2003.

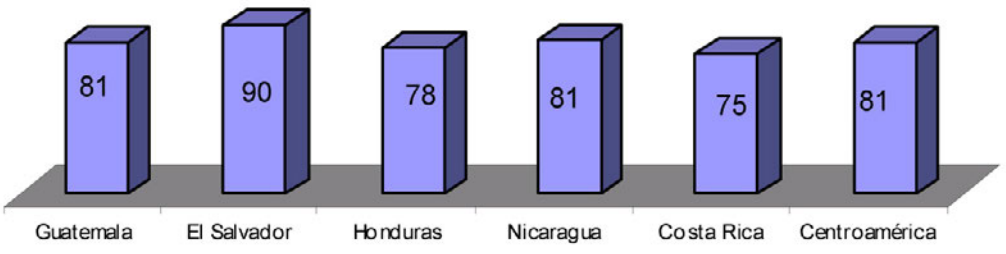


Gráfico 7g.
PORCENTAJE DE POBLACIÓN SIN VIVIENDA PROPIA EN CENTROAMÉRICA
1999-2003

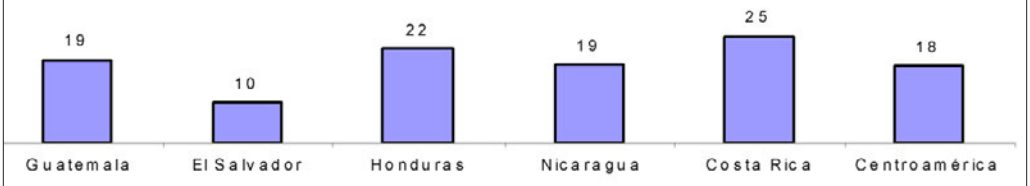


Gráfico 7h.
PORCENTAJE DE VIVIENDAS CON POSO DE TIERRA EN CENTROAMÉRICA
1999-2003

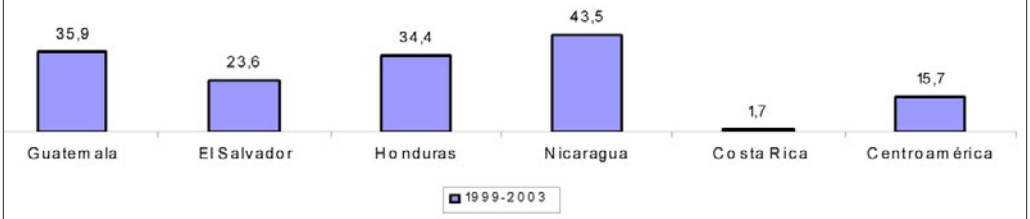
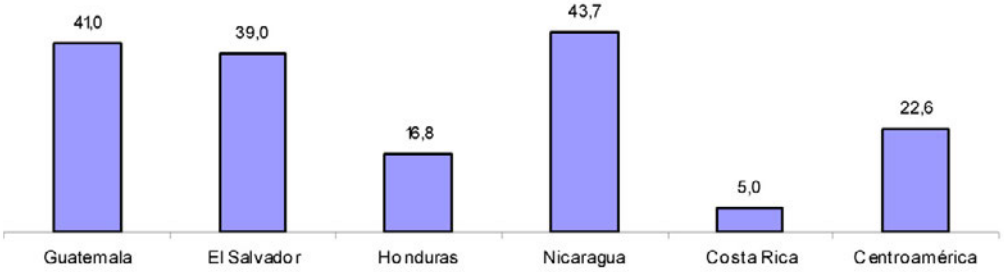


Gráfico 7j.
PORCENTAJE DE VIVIENDAS CON HACINAMIENTO EN CENTROAMÉRICA
1999-2003.



entre 2000 a 2003, reducción de -0.3 puntos porcentuales en El Salvador y de -0.1 punto en Nicaragua de 1998 a 2001, véase gráfico 7f. Este análisis es limitado por la poca información continua de encuestas de hogares, en este indicador en los casos de Guatemala, Honduras y Nicaragua. Solo de El Salvador y Costa Rica se obtuvieron datos de la serie.

El porcentaje de población en vivienda propia, a nivel de Centroamérica se calculó según el dato más reciente de cada país en el período 1999-2003, véase gráfico 7g. El país con mayor porcentaje de población en vivienda propia es El Salvador que tiene 90.3% en el año 2003, y le sigue Nicaragua con 80.6% en 2001. El menor porcentaje es Costa Rica con el 75.1% de población en vivienda propia en el año 2000, después Honduras con 77.8% y Guatemala con 80.6%.

El mayor déficit[2] de vivienda, es de 24.9% en Costa Rica, seguido de Honduras con 22.2% de déficit de viviendas, después Guatemala con 19.4% y Nicaragua con 18.6%. El menor déficit se observó en El Salvador con 9.7% de hogares sin viviendas, véase gráfico 7g. El país con mayor porcentaje de población con vivienda propia es El Salvador que tiene 90.3% en 2003 y el de menor porcentaje es Costa Rica con el 72.4% de población en vivienda propia en el año 2000.

2 El déficit de conexiones domiciliares con electricidad se ha calculado como la diferencia del porcentaje de viviendas con servicio de energía eléctrica.

Como consecuencia final o resultados de mejora de las condiciones de la población en viviendas dignas, por alguna incidencia del gasto público en vivienda, se consideran: viviendas con piso de tierra como porcentaje del total (gráfico 7h) y viviendas en hacinamiento (gráfico 7 j).

El indicador de viviendas con piso de tierra como porcentaje del total de viviendas es relevante en cuanto a la calidad de condición del piso, ya que el piso de tierra es una de las condiciones más desventajosas para la salud y el bienestar. La media regional de viviendas con piso de tierra es del 15,7%, al tomar el dato más reciente de cada país. Se obtuvo la serie completa de El Salvador con 23.6% de viviendas con piso de tierra en 2003, Nicaragua con 47,8% en 1999 y 43.5% en el 2001, el mayor porcentaje del área, y Costa Rica con 1,7% en 2003 es el menor porcentaje. Guatemala y Honduras, con 34,4%.

El indicador de viviendas con hacinamiento, similar al anterior, da una idea de malas condiciones de vida en los hogares que cuentan con más de 4 personas por dormitorio. La media centroamericana fue del 22,6%, basado en el año más cercano de cada país.

A nivel de países se observa que Costa Rica y Honduras tienen hacinamiento inferior a la media regional: Honduras 16,8%; el menor hacinamiento está en Costa Rica con 5% y el mayor, en Nicaragua con 43,7%.

Conclusiones

La vivienda ha sido una de las variables más descuidadas por el gasto público en Centroamérica, a pesar de ser una condición importante para el mejoramiento del desarrollo humano. Todos los países bajaron el gasto en vivienda, lo cual indujo a niveles bajos de cobertura, pero también a no incrementar la calidad de las mismas, en tanto el piso de tierra y hacinamiento resultaron con tasas altas en la región.

a.- De la asignación de recursos a viviendas

- El gasto público en vivienda como porcentaje del PIB en Centroamérica observó retroceso a nivel de Centroamérica, al bajar de 0.15% del PIB en 1999 a 0.05% del PIB en 2003. Todos los países experimentaron disminución en este indicador; Guatemala aún con la reducción conservó la mayor asignación de 0.09%; el que asigna menos es El Salvador que con Costa Rica fueron los de menos participación, con el 0.01% del PIB.
- El gasto público en vivienda en Centroamérica, en términos absolutos también disminuyó en el período en -55% promedio quinquenal. Todos los países bajaron esta asignación: la mayor fue la de Guatemala pero disminuyó en -57%; la menor asignación fue la de Honduras, que además, disminuyó en -59%.
- El gasto público per cápita asignado a viviendas a nivel centroamericano disminuyó en términos absolutos de 2.53 dólares en 1999 a 0.85 dólares en 2003. La variación experimentada en el período fue negativa en el año 2000 cuando se redujo en -83.1% luego recuperó en 2001 con incremento anual de 95.7%, volvió a decrecer en -2.4% en 2002 y ascendió discretamente en 2003 con 4.3% de incremento. En 2003, Guatemala cuenta con el mayor per cápita en viviendas con 1.8 dólares, y El Salvador el menor per cápita con 0.2 dólares, ante un promedio centroamericano de 0.9 dólares per cápita en 2003.

b.- Acerca de la incidencia del gasto público en viviendas

- El gasto público en Centroamérica, destinado a la mejora de la situación de viviendas, expresado de alguna forma en familias con vivienda propia, en el quinquenio alcanzó el 80.9% del total. Solo Honduras aumentó de 76.4% de viviendas propias de las familias en 1999 a 77.8% en 2002. En cambio El Salvador sufrió una leve reducción al pasar de 90.6% en 1999 a 90.3% de viviendas propias en 2003; Nicaragua pasó de 81.5% en 1998 a 81.4% en 2001 y Costa Rica descendió de 76.7% en 2000 a 75.1% en 2003; de Guatemala solo hay un dato de 80,6% en 2002. El Salvador tiene el mayor porcentaje de población en vivienda propia 90.3% en 2003 y el de menor porcentaje es Costa Rica con 75.1% en 2003. La otra cara de esta situación es el porcentaje de hogares sin vivienda propia, a nivel de Centroamérica existe el 18,1% de hogares sin vivienda propia, Costa Rica tiene el más alto porcentaje 24,9% y El Salvador el menor 9,7%.

c.- Acerca de la eficacia del gasto público en situación cualitativa de calidad de las viviendas

- Las viviendas con piso de tierra en Centroamérica representan el 15,7%, Costa Rica tiene 1.7%, el menor porcentaje de viviendas con piso de tierra, y Nicaragua cuenta el mayor porcentaje, 43.5%.
- Las viviendas con hacinamiento son otro indicador que refleja las malas condiciones de vida en los hogares que cuentan con más de 4 personas por dormitorio. La media centroamericana resultó del 22,6%, el más alto fue

el de Nicaragua con 43,7% y el más bajo el de Costa Rica con 5,0%, seguido por Honduras con el 16,8%.

Cuadro c18.
PROGRESO DEL INDICADOR DEL DÉFICIT DE HOGARES CON VIVIENDAS PROPIAS

PAÍSES	Tasa anual real de los progresos 1999-2003 (A)	Tasa anual de los progresos necesarios 20015-1990 (B)	Brecha anual de tasa de progresos (1999-2003) (B-A)	Ritmo necesario de incremento anual entre 2004-2007 (B-A)+B
Guatemala	0,00	-3,13	-3,13	-6,3
El Salvador	0,77	-3,13	-3,89	-7,0
Honduras	-1,98	-3,13	-1,15	-4,3
Nicaragua	0,18	-3,13	-3,31	-6,4
Costa Rica	2,29	-3,13	-5,41	-8,5
Centroamérica	**4,32**	**-3,13**	**-7,45**	-10,6

Fuente: elaboración propia con base en metodología PNUD

Tasa anual de los progresos necesarios = a / (t_{ODM} - t_0) = a / (2015-1990)

Se pide una reducción de la mitad entre 1990-2015, entonces a = -1/2

Recomendaciones

1.- Al observarse que el gasto público per cápita en viviendas ha descendido mucho, es necesario que los países de Centroamérica ajusten hacia arriba este per cápita. Guatemala está en mejor situación en este gasto, al destinar 2.0 dólares promedio en el período, mientras que Costa Rica asigna 0.1 dólar en promedio del período, Honduras 0.2 dólares per cápita. Nicaragua con 0.7 dólar per cápita promedio debe hacer énfasis en triplicar el gasto público per cápita en construcción de viviendas, para acelerar el ritmo de reducción de hogares con déficit de viviendas.

De hecho, solo Honduras con -1.98 puntos anual real de reducción lleva un progreso rápido de reducción de hogares con déficit de viviendas ante el ritmo deseado de -3,13 puntos anuales de progreso necesario. Costa Rica presenta el más lento ritmo con retroceso de -2,29 puntos anuales en hogares con déficit de viviendas. Por tal razón, es necesario incrementar el gasto público en viviendas para las familias en situación de pobreza severa y poder con esa política social dirigida alcanzar las metas siguientes:

2.- Disminución del déficit de hogares sin vivienda propia.

a) Para que los países centroamericanos logren estabilizar y en algún grado homogenizar el ritmo del progreso en el indicador del déficit de hogares con vivienda propia. Entre 2004 y 2007 se propone que se debe disminuir este indicador en -10,5 anualmente. En Costa Rica con incremento anual de 8,5; El Salvador 7,0 puntos anuales; en Nicaragua, 4,3; ya que esos países están estancados ante la tasa anual necesaria de – 3,13 puntos de progreso anual de déficit de viviendas.

b) Entre 2008 y 2015, que los países centroamericanos estabilicen el ritmo de reducción de déficit de vivienda, en una tasa anual de -3,13 puntos, hasta lograr la meta expuesta, de reducir a la mitad el déficit de vivienda propia. Al final se obtendría una disminución del déficit de vivienda propia en la región del 8%, Guatemala del 9,7%, El Salvador del 4,7%, Honduras del 11,8%, Nicaragua del 9,3% y Costa Rica del 11,7%

3.- También triplicar el gasto público per cápita en viviendas para un mayor progreso en la mejora de las condiciones de las viviendas, en los hogares pobres, disminuyendo la cantidad de vivienda con piso de tierra.

Considerando que Costa Rica, El Salvador y Nicaragua muestran una rápida reducción de viviendas con piso de tierra y solo Costa Rica observa rápido progreso en reducción de viviendas con hacinamiento, debe incrementarse el gasto público en viviendas cuyos beneficios se orienten a hogares en situación de mala calidad de las viviendas, de tal forma que entre 2004 y 2015, los países de Centroamérica logren:

a) Acelerar el progreso en la reducción de *viviendas con piso de tierra*, para acelerar la tasa de reducción desde un ritmo anual necesario de -3.13 puntos porcentuales respecto al año 2001. En Nicaragua -3.3. puntos anuales en El Salvador y -3,1 puntos anuales; en Costa Rica -5,8. En Guatemala -5,2 y Honduras, se debería adoptar al menos – 6,3 puntos anuales de reducción.

b.- Entre 2008 y 2015, que los países centroamericanos estabilicen el ritmo de reducción de vivienda con piso de tierra, en una tasa anual de 3,13 puntos, hasta lograr la meta expuesta. Al final del período la meta lograda sería en Centroamérica de 7,8%, Guatemala de 18,0, El Salvador de 13,5, Honduras de 17,2%, Nicaragua sería el más alto de 23,9% por lo

que podría incrementar los puntos, y Costa Rica el menor 1,3%.

3.- Reducción de las viviendas con hacinamiento

a.- Acelerar el progreso en la reducción de *viviendas con hacinamiento* para acelerar la tasa de reducción desde un ritmo anual necesario de -3.13 puntos porcentuales respecto al año 2001. En Nicaragua, -4,9 puntos anual; en Guatemala, El Salvador y Honduras de -6,3 puntos anuales y en Costa Rica en -6,1 puntos anuales. Estas proyecciones son establecidas con base en los puntos de brecha y los años que faltan para 2015.

b.- Que entre 2008 y 2015, los países centroamericanos estabilicen el ritmo de reducción de vivienda con hacinamiento, en una tasa anual de 3,13 puntos hasta lograr la meta expuesta. Al final del período a nivel de Centroamérica quedaría el 34% de viviendas con hacinamiento, en Guatemala el 21%, en El Salvador el 20%, Honduras el 8%, Nicaragua el 23% el porcentaje más alto, y Costa Rica el más bajo, 4%.

Cuadro c19.
PORCENTAJE DE VIVIENDAS CON PISO DE TIERRA EN CENTROAMÉRICA 1999-2003

PAÍSES	Tasa anual real de los progresos 1999-2003 (A)	Tasa anual de los progresos necesarios 20015-1990 (B)	Brecha anual de tasa de progresos (1999-2003) (B-A)	Ritmo necesario de incremento anual entre 2004-2007 (B-A)+B
Guatemala	-1,04	-3,13	-2,08	-5,2
El Salvador	-3,15	-3,13	0,02	-3,1
Honduras	0,00	-3,13	-3,13	-6,3
Nicaragua	-3,00	-3,13	-0,13	-3,3
Costa Rica	-12,03	-3,13	8,91	5,8
Centroamérica	-5,19	**-3,13**	2,07	-1,1

Fuente: elaboración propia con base en metodología PNUD
Tasa anual de los progresos necesarios = a / (t_{ODM} - t_0) = a / (2015-1990)
Se pide una reducción de la mitad entre 1990-2015, entonces a = -1/2

Cuadro c20.
PORCENTAJE DE VIVIENDAS CON HACINAMIENTO EN CENTROAMÉRICA 1999-2003

PAÍSES	Tasa anual real de los progresos 1999-2003 (A)	Tasa anual de los progresos necesarios 20015-1990 (B)	Brecha anual de tasa de progresos (1999-2003) (B-A)	Ritmo necesario de incremento anual entre 2004-2007 (B-A)+B
Guatemala	0,00	-3,13	-3,13	-6,3
El Salvador	0,00	-3,13	-3,13	-6,3
Honduras	0,00	-3,13	-3,13	-6,3
Nicaragua	-1,32	-3,13	-1,81	-4,9
Costa Rica	-12,35	-3,13	9,23	6,1
Centroamérica	-3,19	**-3,13**	0,07	-3,1

Fuente: elaboración propia con base en metodología PNUD
Tasa anual de los progresos necesarios = a / (t_{ODM} - t_0) = a / (2015-1990)
Se pide una reducción de la mitad entre 1990-2015, entonces a = -1/2

Protección al medio ambiente

También en este inciso los datos que se analizan corresponden a los ministerios encargados del medio ambiente, en cada uno de los países y no al sector.

El gasto público en protección al medio ambiente

El gasto público en protección al medio ambiente como porcentaje del PIB y sus variaciones en el período en Centroamérica fue poco significativo en el período, como promedio en el área la participación de este gasto fue del 0,15% y en el período experimentó decrecimiento del -0,004%. Véase gráfico 8 a.

La mayor participación del gasto en protección al medio ambiente en el período le correspondió a Honduras, en 0,43%, pero experimentó decrecimiento del -0,05%. La segunda participación la tuvo Nicaragua, 0,36% del PIB, que también la disminuyó en -0,002% durante el período. Costa Rica tuvo participación de este gasto del 0,19 % en el PIB, pero también lo disminuyó en -0,10%. El Salvador tuvo la participación más baja 0,03% y creció en 0,01%, y Guatemala con participación del 0,08% e incremento en el mismo porcentaje en el período en los mismos porcentajes.

La asignación del gasto público para la protección del medio ambiente en Centroamérica fue de 92 millones de dólares promedio en el período, y su per cápita de 2,7 dólares. Véase gráfico 8b.

La mayor asignación de este gasto está en Costa Rica, 31 millones de dólares promedio en el período y su per cápita también fue el mayor de 7,6 dólares; Honduras dispuso de la segunda asignación más alta en el área de 27 millones de dólares con 4 dólares de

per cápita. Guatemala asignó 16 millones y su per cápita fue de 1,4 dólares; Nicaragua asignó 14 millones de dólares con per cápita de 2,7 dólares; en El Salvador la asignación fue la más baja de 4 millones de dólares, así como su per cápita de 0,7 dólares.

La evolución del gasto público asignado a la protección del medio ambiente a nivel de área muestra variaciones decrecientes y negativas en 2002. Véase gráfico 8c.

Las mismas tendencias se observan a nivel de país, solamente en El Salvador estas variaciones, aunque decrecientes, fueron todas positivas.

La misma tendencia de decrecimientos, en unos años negativos y en otros positivos, se observa en la evolución del per cápita en medio ambiente, a nivel de

Gráfico 8a.
EL GP EN PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE COMO PORCENTAJE DEL PIB Y SUS VARIACIONES EN CENTROAMÉRICA 1999-2003.

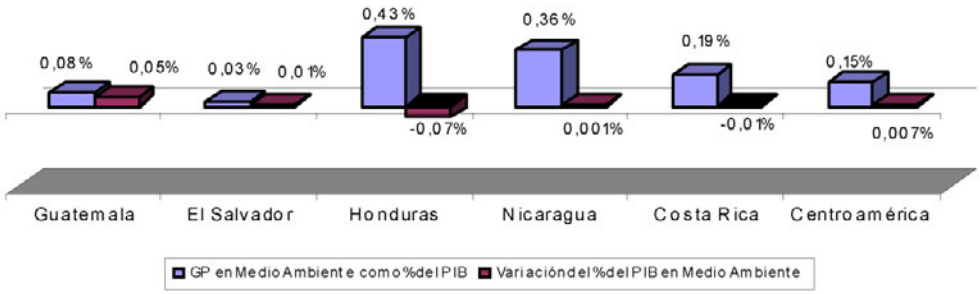


Gráfico 8b
EL GP EN PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE Y SU PER CÁPITA EN CENTROAMÉRICA 1999-2003

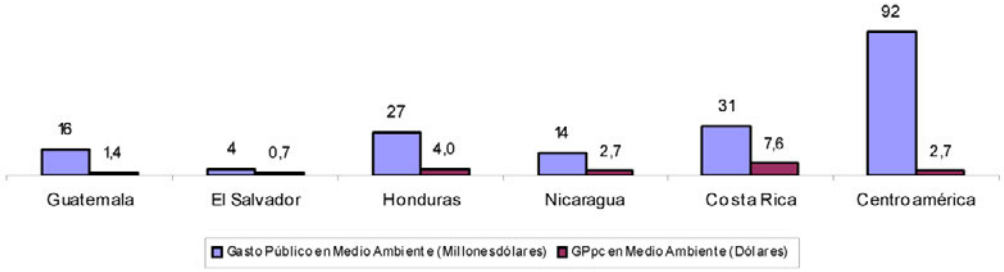
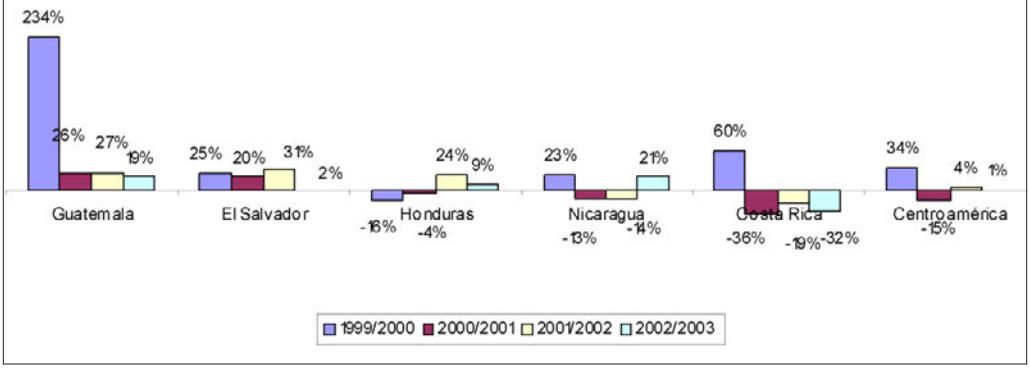


Gráfico 8c
EVOLUCIÓN ANUAL DEL GP EN PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE EN CENTROAMÉRICA 1999-2003



la región, véase gráfico 8d. También a nivel de países esa tendencia fue vigente durante el período.

Las variaciones experimentadas en la evolución del gasto en protección al medio ambiente, su per cápita y su porcentaje con respecto al PIB, muestran comportamientos distintos a nivel regional: la asignación del gasto creció en 19%, el per cápita y en 8% su porcentaje de participación en el PIB decreció en -0,004. Véase gráfico 8e.

Guatemala muestra variaciones positivas, 534% en la asignación, 471% en el per cápita y 0,08% en la participación del PIB. El Salvador incrementó su asignación en el período en 100%, también incrementó en 85% el per cápita y en 0,01% la participación del PIB. Honduras incrementó su asignación a protección del medio ambiente en 9%; disminuyó el per cápita en -2% y su participación en el PIB en -0,05%. Nicaragua también incrementó su asignación de este gasto en 11%, en 0,1% el per cápita y -0,002% en la participación del PIB. Costa Rica bajó la asignación de este gasto en -44%, el -48% en el per cápita y en la participación en el PIB el -0,10%.

Consecuencias del gasto público en protección al medio ambiente

De los pocos indicadores disponibles con información del área centroamericana se ha tomado el del Informe de Desarrollo Humano del PNUD, *Ratificación de tratados sobre medio ambiente*, como condición para una incidencia en la política de medio ambiente.

Los tratados objeto de seguimiento son:

1) Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología.
2) Convención marco sobre el cambio climático.
3) Protocolo de Kyoto de la convención marco sobre el cambio climático.
4) Convenio sobre la diversidad biológica.

La cantidad de tratados sobre medio ambiente ratificados por cada país centroamericano, con respecto a los cuatro tratados internacionales descritos en el párrafo anterior y que monitorea el PNUD, se presenta en el gráfico siguiente.

El progreso de la ratificación de los cuatro tratados internacionales sobre medio ambiente a nivel de Centroamérica es en promedio de 3.2 ratificados en 2001 a 3.4 ratificados en 2002. Los países que completaron cuatro tratados ratificados en el período

Gráfico 8d
EVOLUCIÓN DEL GPPC EN PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN CENTROAMÉRICA 1999-2003

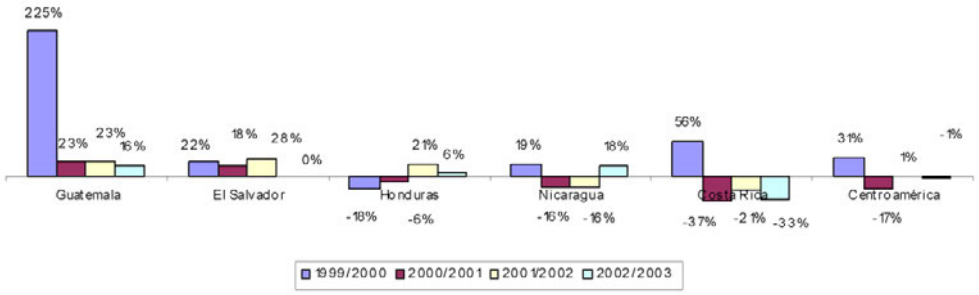


Gráfico 8e
VARIACIÓN DEL GP EN PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE, DE SU PER CÁPITA Y DE SU PORCENTAJE EN EL PIB EN CENTROAMÉRICA 1999-2003

	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Centroamérica
GP EN PROTEC AL MED. AMB. EVOL.	534%	100%	9%	11%	-44%	19%
GP EN PORTECC AL MED. AMB. PERC.	471%	85%	-2%	0,1%	-48%	8%
GP EN PROTEC. MED. AMB. %PIB	0,08%	0,01%	-0,05%	0,002%	-0,10%	-0,004%

fueron El Salvador y Nicaragua. Guatemala, Honduras y Costa Rica han ratificado tres tratados, tienen pendiente el Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología.

Como consecuencia del gasto público para el fomento al medio ambiente en el área centroamericana, puede analizarse la cantidad de áreas protegidas que existen en la región, que según el gráfico 8f, para 2003 eran 433 en sus diversos componentes.

A nivel de países, Costa Rica cuenta con la mayor cantidad de áreas protegidas, 155 que corresponden al 35,8% del total en el área, le sigue en importancia Guatemala con 123 que corresponden al 28,4% del total regional, mientras que Honduras y Nicaragua tienen 76 cada una de ellas y El Salvador con apenas 3 áreas protegidas.

Las áreas protegidas en Centroamérica ocupaban en el año 2003 6,957,827,7 hectáreas, de las cuales el 46% las aportaba Guatemala, que corresponde al 29,4% de su territorio. Le sigue en importancia Nicaragua con el 32,2% pero solamente corresponde al 17% de su territorio, por lo que deberá aumentar esta cantidad y además evitar el despale. Véase cuadro c21.

Costa Rica aportaba el 18,5% del total de hectáreas en áreas protegidas, pero corresponden al 25,2% de su territorio, lo que indica mayor protección al medio ambiente, solamente superado por Guatemala.

Cuadro c21.
HECTÁREAS DE ÁREAS PROTEGIDAS EN CENTROAMÉRICA EN 2003

Países	Extensión en hectáreas de las áreas protegidas	Participación en héctareas para áreas protegidas	Porcentaje territorio Nacional en áreas protegidas
Guatemala	3.197.579,0	46,0%	29,4%
El Salvador	7.110,7	0,1%	0,3%
Honduras	222.111,0	3,2%	19,7%
Nicaragua	2.242.193,0	32,2%	17,0%
Costa Rica	1.288.834,0	18,5%	25,2%
Centroamérica	6.957.827,7		

Fuente: Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas (SICAP) Informe Nacional de los países para el PCMAP, 2003. Cuestionario entregados por los países a UICN u actualizado por los países

Una consecuencia de impacto de protección y mejora del medio ambiente es el de *Emisiones de dióxido de carbono per cápita (toneladas métricas)*, cuyo comportamiento en Centroamérica se resume en el gráfico 8g.

Las emisiones de dióxido de carbono per cápita, en promedio son 1.0 tonelada métrica en Centroamérica,

Gráfico 8 f.
RATIFICACIÓN DE CUATRO TRATADOS SOBRE PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE EN CENTROAMÉRICA 2001-2002

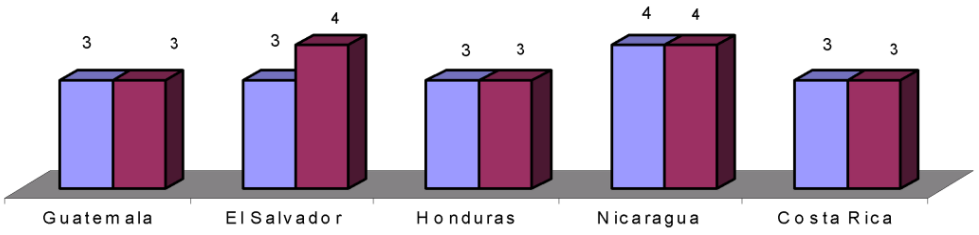
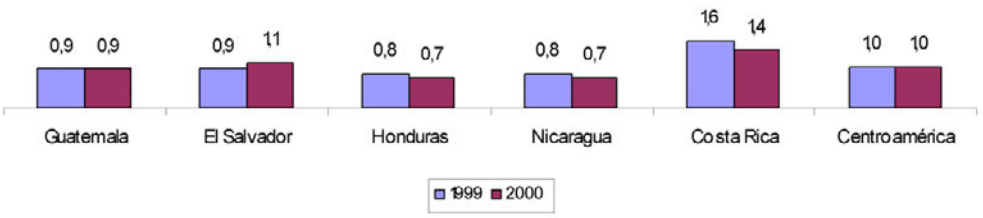


Gráfico 8g.
EMISIONES DE DIÓXIDO DE CARBONO PER CAPITA EN TONELADAS MÉTRICAS EN CENTROAMÉRICA 1999-2000



en los años 1999-2000. Este indicador, para el caso de cada país, tiene el nivel más alto de emisiones en Costa Rica con 1.4 toneladas métricas en 2000, con disminución de 0.2 toneladas métricas per cápita respecto a 1999 y el nivel de menor emisión está en Honduras y Nicaragua con 0.7 toneladas métricas per cápita en el año 2000; mientras que en el nivel intermedio están Guatemala y El Salvador con 0.9 y 1.1 toneladas métricas per cápita, respectivamente. Los países que han reducido las emisiones de dióxido de carbono son Costa Rica, Nicaragua y Honduras.

Conclusiones

El gasto público en protección en medio ambiente, aunque fue muy bajo fue superior al de vivienda, y en el período solamente dos países bajaron sus indicadores: Honduras y Costa Rica. Este gasto tampoco fue suficiente para incrementar de forma satisfactoria los indicadores de mejoría en el medio ambiente

a.- De la asignación de recursos a protección de medio ambiente

- El gasto público en protección al medio ambiente como porcentaje del PIB en Centroamérica a pesar de haber aumentado de 0.14% del PIB en 1999 a 0.18% en el año 2000, se estancó en 0.14% del PIB entre 2002 y 2003, el incremento promedio quinquenal fue solamente del 0,01%. En 2003 Honduras logró el mayor porcentaje con 0.45% del PIB, y El Salvador tuvo la más baja participación con 0.04% del PIB.
- El gasto público en protección al medio ambiente en Centroamérica, en términos absolutos, aumentó significativamente, aunque sus variaciones fueron oscilantes, con incremento de 34.2% en el año 2000, reducción de 15.4% en 2001, incremento de 3.8% en 2002 y de 1.2% en 2003. Al final del período creció en 17%. La mayor asignación en el período fue la de Costa Rica pero no creció en el período, la menor asignación fue la de El Salvador, pero creció el 54.
- El gasto público per cápita asignado a protección de medio ambiente a nivel centroamericano aumentó en términos absolutos de 2.4 dólares en el año 1999 a 2.6 dólares en 2003 y su crecimiento fue del 11%. El mayor per cápita en 2003 le correspondió a Honduras en 4,4 dólares, aunque durante el período disminuyó el -10%; el menor per cápita fue el de El Salvador 0,8 dólares en 2003 con crecimiento del 48% promedio quinquenal.

b.- Acerca de la incidencia del gasto público en protección del medio ambiente

- El gasto público a nivel de Centroamérica destinado a la mejora de la situación de protección del medio ambiente, no puede ser vinculado de forma contundente con los indicadores recopilados, sin embargo, en términos generales, se avanzó ligeramente en la *ratificación de tratados sobre medio ambiente* de modo que dos países (El Salvador y Nicaragua) han ratificado los cuatro tratados que monitorea el PNUD, y tres países (Guatemala, Honduras y Costa Rica) han ratificado tres de los cuatro tratados.
- Acerca del avance en *Áreas Protegidas (Forestales y/o Silvestres),* Costa Rica tiene la mayor cantidad de áreas protegidas, 155; le sigue en importancia Guatemala con 123, y la menor está en El Salvador con 3.
- En cuanto a las hectáreas en áreas protegidas destaca Guatemala que aporta el 46% del total de hectáreas de la región que representan el 29,4% del territorio nacional; le sigue Nicaragua con el 32,3% de hectáreas del total regional pero representa el 17,0% de su territorio; Costa Rica con el 18,5% de las hectáreas que representa el 25,2% de su territorio, y el de menos hectáreas es El Salvador, 0,1% del total de hectáreas y el 0,3% de su territorio.

c.- Acerca de la eficacia del gasto público en la protección del medio ambiente

Las emisiones de dióxido de carbono en Centroamérica son de 1.0 toneladas métricas per cápita en promedio del período 1999-2000. Costa Rica con 1.4 toneladas métricas en el año 2000 tiene la mayor emisión, y la menor emisión de dióxido de carbono está en Honduras y Nicaragua con 0.7 toneladas métricas per cápita en el año 2000.

Recomendaciones

Si bien el gasto público per cápita en viviendas ha aumentado ligeramente hasta llegar a 2.6 dólares promedio en 2003, es necesario que los países de Centroamérica mejoren esa cifra para incidir de forma más significativa en los programas de protección ambiental.

El Salvador debería triplicar su gasto per cápita en protección del medio ambiente, en tanto que Guatemala y Nicaragua tendrían que duplicar el gasto público per cápita, por lo que deben asignar más recursos en el gasto público hacia la protección al medio ambiente.

En materia de política de protección ambiental, en el marco del CAFTA, los países centroamericanos deben adoptar lo consignado en el objetivo 7 de los ODM cuya meta 9 establece: "Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y programas nacionales para revertir la pérdida de recursos del medio ambiente."[3]

Los países de Centroamérica que tienen pendiente firmar el protocolo de Cartagena de seguridad en biotecnología deberían a corto plazo ratificarlo para tener un marco más amplio en ese tema.

Fomento a las MIPYME

Los datos del gasto público en las micros, pequeñas y medianas empresas (Mipyme) están referidos al gasto en las direcciones generales de los ministerios de Economía que atienden al sector, con la finalidad de conocer el gasto en políticas de tratamiento que realizan los gobiernos.

El gasto público en fomento a las micros, pequeñas y medianas empresas

El gasto público en fomento a las Mipyme como porcentaje del PIB y sus variaciones en Centroamérica fue muy bajo en el período, como promedio en el área la participación de este gasto fue del 0,010% y en el período experimentó decrecimiento del -0,006%, véase gráfico 9a.

La mayor participación del gasto en fomento a las Mipyme en el período le correspondió a Honduras, el 0,033% y también el mayor incremento del 0,132%. La segunda participación más alta fue la de Guatemala el 0, 013% del PIB, pero la disminuyó en -0,028% en el período. La participación de este gasto en Costa Rica fue del 0,002 % en el PIB y no experimentó ningún movimiento en el período. En El Salvador esta

Gráfico 9a
EL GP EN FOMENTO A LAS MPYMES COMO PORCENTAJE DEL PIB Y SUS VARIACIONES EN CENTROAMÉRICA 1999-2003

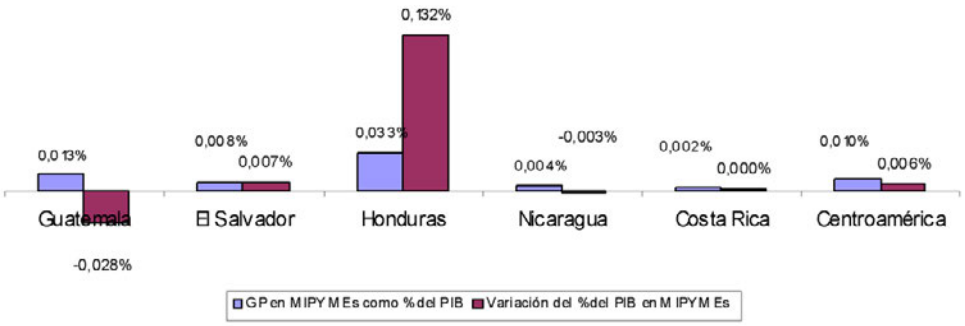
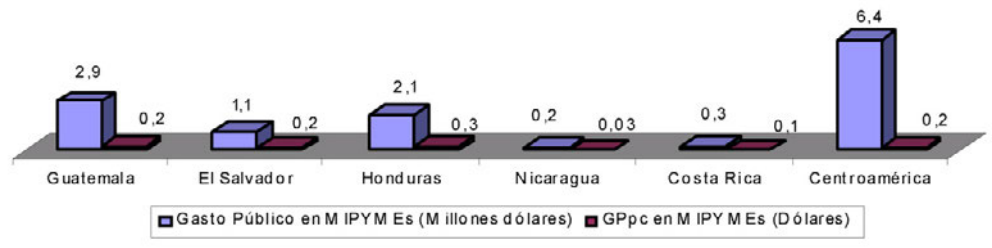


Gráfico 9b.
EL GP EN FOMENTO A LAS MPYMES Y SU PER CÁPITA EN CENTROAMÉRICA 1999-2003



3 Proyecto del Milenio de Naciones Unidas, I*nvirtiendo en el desarrollo, un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio, página xiii, 2005.*

participación fue del 0,008% y creció en 0,007%. Nicaragua no solo tuvo la participación más baja del 0,00 4% sino que bajó más en el período, en -003%

La asignación del gasto público en fomento a las Mipyme en Centroamérica se puede considerar de poca importancia, fue de 6,4 millones de dólares promedio en el período, y su per cápita de 0,20 centavos de dólar, véase gráfico 9b.

La mayor asignación de este gasto fue la de Guatemala 2,6 millones de dólares promedio en el período y su per cápita de 0,2 centavos de dólar; Honduras dispuso de la segunda asignación más alta en el área de 2,1 millones de dólares, y con el per cápita más alto con 0,3 centavos de dólar.

El Salvador 1,1 millones, su per cápita fue de 0,2 centavos de dólar; Costa Rica asignó 0,3 millones de dólares con per cápita de 0,1 dólares; y Nicaragua fue la de menor asignación 0,2 millones de dólares y con el menor per cápita de 0,03 centavos de dólar.

La evolución del gasto público asignado al fomento de las Mipyme en Centroamérica muestra variaciones negativas en los dos primeros años, pero crecientes y positivas en los dos últimos, véase gráfico 9c.

Las mismas tendencias se observan a nivel de países, solamente en El Salvador estas variaciones fueron crecientes y positivas en todos los años, a excepción de 2000 en el cual no hubo variación. Destaca el crecimiento de Honduras en 2003.

La misma tendencia se observa en la evolución del gasto per cápita en fomento al sector, a nivel de la región, variaciones negativas en los dos primeros años y positivos en los últimos, véase gráfico 9d. También a nivel de países esa tendencia fue de crecimiento y de bajas negativas a lo largo del período.

Las variaciones experimentadas en la evolución del gasto en fomento a las Mipyme en Centroamérica, su per cápita y su porcentaje con respecto al PIB, muestran comportamientos distintos a nivel de Centroamérica: la asignación del gasto disminuyó hasta el 0,01%, el per cápita creció en -14%, su porcentaje de participación en el PIB decreció en -18%. Véase gráfico 9e.

Guatemala muestra variaciones positivas, 0,03% en la asignación, -53% en el per cápita y -56% en la participación del PIB.

Gráfico 9d.
EVOLUCIÓN ANUAL DEL GP EN MIPYMES EN CENTROAMÉRICA 1999-2003

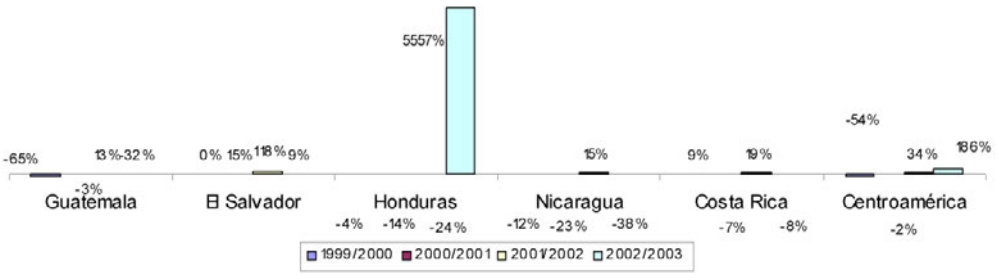
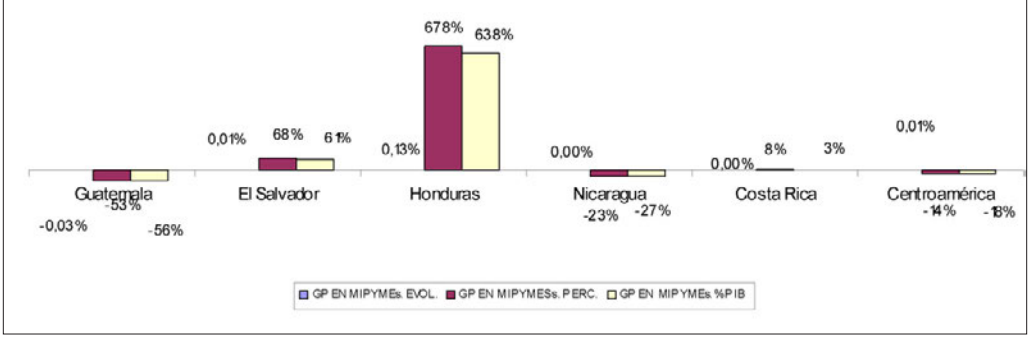


Gráfico 9e.
VARIACIONES DEL GP EN FOMENTOS A MIPYMES, DE SU PER CÁPITA Y DE SU PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN EN EL PIB EN CENTROAMÉRICA 1999-2003



El Salvador bajó su asignación en el período en -0,01%, pero incrementó en 68% el per cápita y en 61% la participación del PIB. Honduras bajó su asignación de fomento a Mipyme en -0,13%; aumentó el per cápita en 678% y su participación en el PIB fue 638%. En Nicaragua no hubo movimiento en la asignación de este gasto, decreció en -23% el per cápita y -27% en la participación del PIB. También, Costa Rica no tuvo movimiento en la asignación de este gasto, aumentó en 8% en el per cápita y en 3% la participación en el PIB.

Consecuencias del gasto público en fomento de Mipyme

Producto de la falta de estadísticas del sector, del cual se desconoce desde su aporte al valor agregado, su participación en las exportación así como las políticas de atención que actualmente dirigen los gobiernos, no existen elementos para construir indicadores que muestren la incidencia del gasto público en las Mipyme.

Como una relación indirecta, se han tomado algunos indicadores con información del área centroamericana y que suponen condiciones favorables para el impulso de las Mipyme: gasto *en investigación y desarrollo como porcentaje del PIB, líneas telefónicas básicas por cada mil habitantes y usuarios de Internet por cada mil habitantes*.

El *gasto en investigación y desarrollo como porcentaje del PIB*, mide las condiciones que se van creando para el desarrollo de la competitividad. Es crucial el apoyo a las Mipyme con financiamiento para la investigación y desarrollo (I+D) en actividades creativas sistemáticas realizadas con el propósito de aumentar el caudal de conocimientos en función de nuevos dispositivos, productos y procesos. Véase gráfico 9f.

A nivel de Centroamérica, el dato más reciente de cada país entre 1996-2002 da una media centroamericana de 0.2% del PIB en I+D (gráfico 8f), cuando la media de América Latina y el Caribe es de 0.5% del PIB y a nivel mundial es de 2.5% del PIB, según el Informe sobre Desarrollo Humano 2004. Honduras representa el gasto en I+D más alto con 0.3% del PIB; en Nicaragua el gasto más bajo con 0.1% del PIB en I+D; no se consiguió esta información de El Salvador.

La cantidad de *líneas telefónicas básicas por cada mil habitantes* es otro indicador que refleja condiciones de infraestructura instalada para facilitar el desarrollo de las comunicaciones y los contactos para negocios. El fomento de las Mipyme seguramente tiene que considerar este tipo de recursos.

A escala de Centroamérica, según el Informe sobre Desarrollo Humano 2004, el promedio varió de 73 líneas telefónicas por mil habitantes en el año 2000 a 78 líneas telefónicas en 2002, lo que representa un incremento de 6.8% de líneas telefónicas por cada mil habitantes en el período, considerado bajo, si se compara con América Latina y el Caribe que disponen de 166

Gráfico 9f.
GASTO EN INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO COMO PORCENTAJE DEL PIB 1996-2002

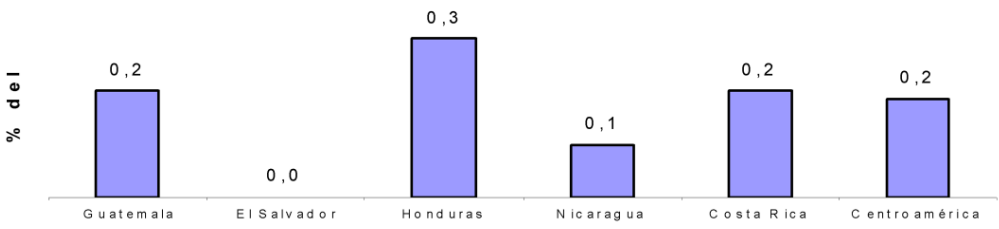


Gráfico 9g.
LÍNEAS TELEFÓNICAS BÁSICAS POR CADA 1000 HABITANTES EN CENTROAMÉRICA 2000-2002

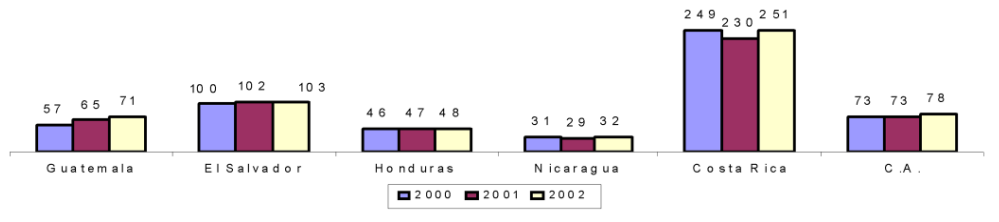
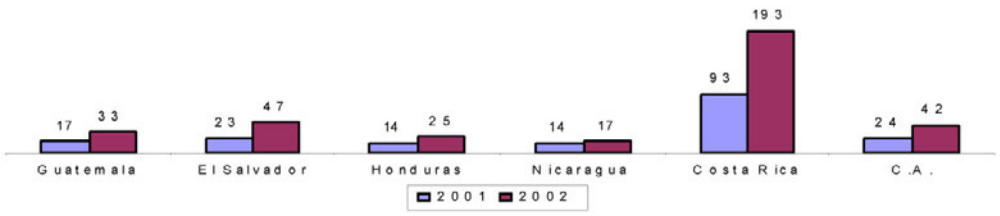


Gráfico 9h.
USUARIOS DE INTERNET POR CADA 1000 HABITANTES EN CENTROAMÉRICA
2001-2002



líneas telefónicas por cada mil habitantes, y a nivel mundial es 175 líneas telefónicas básicas por cada mil habitantes.

A nivel de países, Costa Rica con 251 líneas telefónicas por mil habitantes, cuenta con el mayor nivel de dotación, en tanto que Nicaragua con 32 líneas telefónicas por cada mil habitantes observa el menor nivel de cobertura de este servicio de comunicación telefónica básica en Centroamérica, véase gráfico 9g.

También, la cantidad de *usuarios de Internet por cada mil habitantes* da otra referencia de infraestructura para agilizar el desarrollo de las comunicaciones y las transacciones. El impulso de las Mipyme tiene que considerar este entorno de comunicación y conectividad.

En el ámbito centroamericano se observa una evolución significativa de incorporación a Internet, ya que de 24 usuarios por cada mil habitantes que se registraban en 2001 se aumentó a 42 usuarios por cada mil habitantes (gráfico 9h); es decir, casi duplica la incorporación de usuarios. A nivel de América Latina y el Caribe es de 81.2 usuarios de Internet por cada mil habitantes y a escala mundial es de 99.4 usuarios por cada mil habitantes.

Costa Rica, con 193 usuarios de Internet por cada mil habitantes, presenta en el año 2002 el mayor nivel de usuarios, mientras que Nicaragua con 17 usuarios por cada mil habitantes se mantiene en el menor nivel de acceso a Internet. El mayor ritmo de incremento de usuarios de Internet lo lleva Costa Rica con 107% de variación anual, y el menor es en Nicaragua con 16.7% de variación anual.

Conclusiones

El gasto público en las Mipyme además de bajo fue decreciente en casi todos los países del área. Las pocas condiciones infraestructurales como líneas telefónicas, Internet, etc, que existen en la mayoría de los países, no mejoran el entorno para impulsar la competitividad en el aparato productivo, donde están casi invisibilizadas estas unidades económicas. No existe información estadística de la actividad económica del sector, lo cual imposibilita un análisis que permita ver, si el gasto público destinado a su apoyo tiene la calidad requerida.

a.- De la asignación de recursos a Fomento de Mipyme

- El gasto público en Mipyme como porcentaje del PIB en Centroamérica fue bajo, llegó a 0,020% en 2003 por incremento promedio en el quinquenio de 0,006%. Honduras registró el mayor porcentaje con 0.14% del PIB y crecimiento del 13% en el período; Costa Rica y Nicaragua representaron la más baja participación, de 0,002% y con 0.004% del PIB en Mipyme respectivamente.
- El gasto público en Mipyme en Centroamérica, en valores absolutos, disminuyó en -14% como promedio quinquenal. Guatemala fue el que tuvo la asignación más alta, pero disminuyó en -53% en el período, le siguió en importancia la asignación de Honduras por crecimiento del 678%; el de menor asignación fue Nicaragua, quien además la disminuyó en -23%.
- El gasto público per cápita asignado a Mipyme a nivel centroamericano aumentó a 0,37 centavos de dólar, pero decreció en -18% en el quinquenio. El mayor per cápita en 2003 fue el de Honduras, 1,34 dólares, y el menor fue el de Nicaragua de 0,02 dólar.

b.- Acerca de la incidencia del Gasto Público en las Mipyme:

- El gasto público en Centroamérica destinado a la mejora de la situación de las Mipyme, tampoco es procedente relacionarlo con los indicadores recopilados por país, en cuanto a la actividad de Mipyme y acciones realizadas, para su fomento. No obstante, el principal avance, si es que se puede decir algo, ha sido un proceso de impulso de programas que apuntan:

En El Salvador: al desarrollo de la micro y pequeña empresa para la generación de empleos y combate a la pobreza, existen 465,969 micronegocios.

En Honduras: el fomento del crecimiento y competitividad de la micro, pequeña y mediana empresa, como generadora de empleo e ingresos para las familias pobres; así como acciones de capacitación.

En Nicaragua: se pretende aumentar la producción de ramas priorizadas, incrementar las exportaciones, el empleo, el crecimiento en nuevas empresas y reducción de la contaminación ambiental. Se conoce que solo el 3.5% de los recursos para fomento de las Mipymes en Nicaragua, tiene asegurado el financiamiento.

c.- Acerca de la eficacia del gasto público en fomento de Mipyme

- *Efectos de impacto en el fomento de las Mipyme*, no hay suficientes argumentos, relacionados con el nivel actual del gasto público en este sector, que permita afirmar que se ha dado un proceso de impulso significativo de las Mipyme. En todo caso, si se mantiene una dinámica de la actividad económica en el sector es debido a los esfuerzos y recursos de los micros, pequeños y medianos empresarios. Esto no significa que no sea necesario y urgente el apoyo del sector gobierno, sino más bien que se requiere de acciones más de corto plazo y de mayor impacto.

Recomendaciones

1.- Si en la economía centroamericana las Mipyme son la fuente de generación de empleo de entre 80% a 90% de la población económicamente activa, el gasto público per cápita en Mipyme merece ser aumentado para lograr un mayor efecto multiplicador de estas economías.

Nicaragua debe destinar unas diez veces más la asignación del gasto público per cápita en Mipyme, para salir del retroceso en que se encuentra en el programa de fomento de Mipyme, ya que tiene 0.0 dólar per cápita en este tipo de gasto. Guatemala y Costa Rica deben incrementar significativamente su per cápita en Mipyme, pues solo destinan 0.1 dólar por persona para este propósito.

Es necesario que se lleven adelante con financiamiento seguro, iniciativas para fomento de las Mipyme en áreas como las siguientes:

- Desarrollo de la competitividad, basado en la competitividad sistémica.
- Capacitación gerencial y productiva. Esto involucra que lo primero que se deberá atender sea al productor mismo, el cual generará la competitividad deseada en sus unidades económicas.
- Reconversión productiva en los instrumentos y procesos.
- Acceso a tecnología adecuada.
- Financiamiento competitivo.
- Programas de comercialización.

2.- Muchas de las acciones requieren del financiamiento gubernamental y de paquetes de recursos de fomento hacia este sector. También necesitan de forma urgente el apoyo de la cooperación externa, que ha sido dirigida a países con menos necesidades y exigida al resto de países en temas y aspectos que no son vitales, para sentar las bases del desarrollo endógeno.

Nicaragua y Honduras deben incrementar significativamente el acceso a la infraestructura de servicios de telefonía básica, ya que están muy rezagados respecto a los demás países del área.

Similarmente, Nicaragua, Honduras y Guatemala tendrán que acelerar el ritmo de incremento de usuarios con acceso a Internet, para facilitar las actividades de comunicación cibernética con el resto del mundo.

I.2.- EL GASTO PÚBLICO EN DESARROLLO HUMANO

Como resultado final del gasto público en las siete variables analizadas, está el gasto en desarrollo humano y su comportamiento, que marca la misma tendencia que se obtuvo en las variables que lo conforman.

El gasto público en desarrollo humano

La participación del gasto público en desarrollo humano como porcentaje del PIB en Centroamérica tiene correspondencia directa en las variaciones anuales de la participación porcentual de este gasto en el PIB.

En la región, el porcentaje del PIB en el gasto para desarrollo humano representó durante el período entre el 6,8% y 7,6%, con promedio en el quinquenio de 7,4% e incremento modesto del 0,6% en el período, como lo muestra el gráfico 10a.

En los países esta participación fue superior a la media regional; en Costa Rica, con promedio en el período del 12,7%, y crecimiento del 1.3% que es sustantivo dado que su PIB es el segundo de la región. La participación que tuvo Honduras fue de 10,3% la segunda en importancia y con el mayor crecimiento

del 2,5% en el período, pero su PIB es solamente el 10% del regional. La participación de Nicaragua fue de 7,9%, pero decreció en 0,01% y con PIB más bajo del 7% del regional, su repercusión en el desarrollo humano será poco significativa. En El Salvador esta participación fue de 5,3% en el período con crecimiento del 0,5%, como su PIB es 22% del regional, puede incidir en mejoría para el desarrollo humano. En Guatemala la participación y su crecimiento fue la más baja del área en el período de 3,8% y 0,2% respectivamente, pero tiene el PIB más grande de la región, lo que podría solventar esta baja participación.

Analizando el gasto público corriente en desarrollo humano y su per cápita en este quinquenio, como se aprecia en el gráfico 10 b.

Se observa que a nivel de la región la asignación promedio en el período fue de 4,344 millones de dólares con per cápita promedio de 128 dólares.

En el entorno de los países sobresale la asignación de Costa Rica 1,867 millones con per cápita de 466 dólares, dispone además de la población más baja y de las segunda economía del área. En orden de importancia está la asignación de Guatemala con 806 dólares que equivale aproximadamente a 2,3 veces menos que el de Costa Rica, y aunque es la mayor economía del área es el país más poblado, por lo que su per cápita fue el segundo más pequeño del área, 69 dólares. La asignación de El Salvador fue de 727 millones de dólares, es la tercera economía del área con la tercera población, pero con el más bajo crecimiento en el período, por lo que su per cápita es el segundo en importancia, 114 dólares. Honduras, su asignación fue de 634 millones de dólares, es la cuarta economía del área, con la segunda población y con el tercer crecimiento poblacional en el período, su per cápita fue de 95 dólares, el tercero más alto de la región. Nicaragua fue la asignación más baja del área 311 millones de dólares, es la quinta economía del área, la segunda en población, pero fue la que creció más en el período, por lo que su per cápita fue apenas de 60 dólares.

Las variaciones anuales del per cápita en desarrollo humano fueron decrecientes aunque positivas a nivel

Gráfico 10a.
PORCENTAJE DEL PIB EN EL GASTO PÚBLICO EN DH Y SU VARIACIÓN PROMEDIO QUINQUENAL EN CENTROAMÉRICA ENTRE 1999-2003

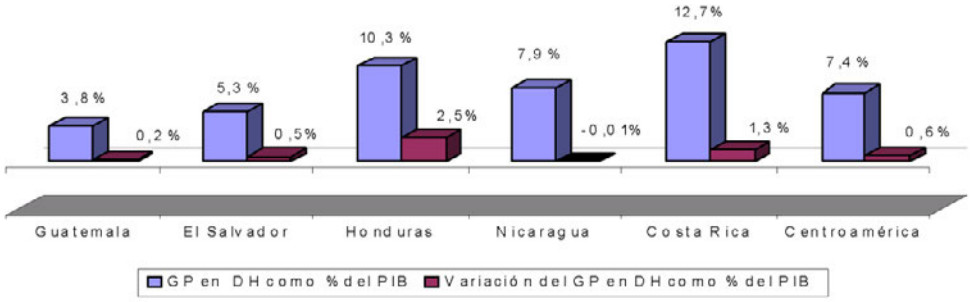


Gráfico 10b.
EL GP PROMEDIO EN DH Y SU PER CÁPITA EN CENTROAMÉRICA 1999-2003

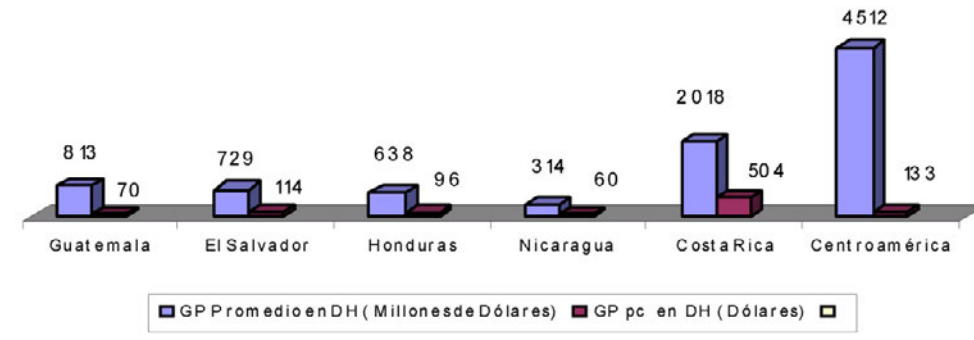
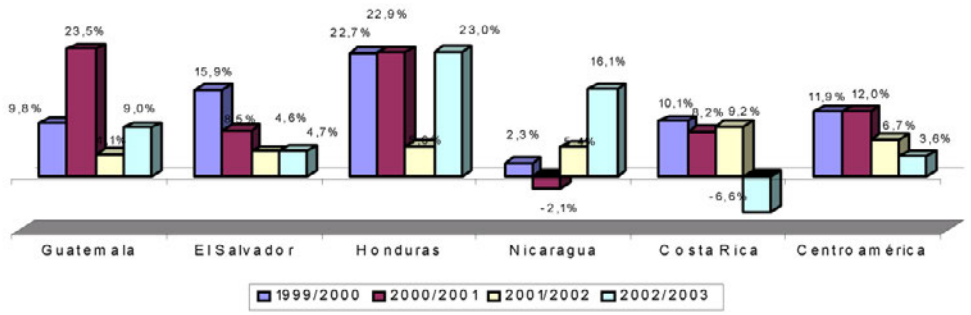


Gráfico 10c.
VARIACIÓN ANUAL DEL GP EN DESARROLLO HUMANO EN CENTROAMÉRICA
1999-2003



del área en todo el período, lo cual indica una tendencia a agravar la situación regional, en cuanto a la mejoría del desarrollo humano. Véase gráfico 10c.

Estas variaciones registraron comportamientos diferentes en cada uno de los países. Destaca el esfuerzo realizado por Honduras con crecimiento superior a la media regional en cada año, menos en 2002; en el resto de los países la tendencia fue decreciente pero positiva, a excepción de Nicaragua que además de tener el menor per cápita lo bajó en 2001, aunque lo mejoró sustancialmente en 2003; Costa Rica también lo bajó en 2003, pero posee la mayor asignación y el mayor per cápita, por lo que esta baja no debió causar problemas en las tasas en desarrollo humano.

Consecuencias del gasto público en desarrollo humano

Los resultados de las asignaciones al gasto en desarrollo humano desde las propias realidades de los países del área –tamaño de la población, del PIB y la asignación al desarrollo humano- podrían observarse en los porcentajes de personas que viven con un dólar diario (cuadro c25), con el índice de pobreza humana (cuadro c26) y con el índice de desarrollo humano (cuadro c27).

En el área centroamericana la incidencia del incremento en el gasto en desarrollo humano en 21,8%, así como el crecimiento del porcentaje del PIB en 6% y del incremento del per cápita en 16%; logró reducir la extrema pobreza de personas que viven con un dólar diario en 4,72%, la pobreza humana en 1,5%, lo que indujo al incremento del 0,026 del IDH de 1999 a 2002.

A nivel de países destaca **Costa Rica,** quien dispone de la segunda economía del área, 26% del PIB regional, la mayor asignación promedio en el período el 12,7% del PIB para gastos en desarrollo humano, logrando con ello el mayor per cápita del área en desarrollo humano de 504 dólares, lo que le permitió incidir de 1999 a 2002 en la reducción del 4,9% de la extrema pobreza, disminución del índice de pobreza humana en 0,4% y avances en el IDH en 0,013.

Cuadro c25
PERSONAS QUE VIVEN CON 1 DÓLAR AL DÍA (%)

Países	1999	2000	2001	2002	1999/ 2002
Guatemala	10,0	10,0	16,0	16,0	6,0
El Salvador	26,0	21,0	21,4	31,1	5,1
Honduras	40,5	24,3	23,8	23,8	-16,7
Nicaragua	53,3	-	45,9	45,1	-8,2
Costa Rica	6,9	12,6	6,9	2,0	-4,9
Centroamérica	20,78	15,92	19,16	16,06	-4,72

Fuente: Informe anual del IDH del PNUD
Nicaragua: datos de 1999 (se toma el dato de 1998) y 2001, PNUD, El Desarrollo Humano en Nicaragua 2002

Cuadro c26.
ÍNDICE DE POBREZA HUMANA EN CENTROAMÉRICA
1999 -2003 (%)

Países	1999	2000	2001	2002	1999/ 2002
Guatemala	23,8	23,5	22,9	22,5	-1,3
El Salvador	18,3	18,1	17,2	17	-1,3
Honduras	20,8	20,5	19,9	16,6	-4,2
Nicaragua	23,3	24,4	24,3	18,3	-5
Costa Rica	4	4	4,4	4,4	0,4
Centroamérica	15,3	15,3	15,3	13,9	-1,5

Fuente: PNUD Informe Sobre Desarrollo Humano 2001, 2002, 2003 y 2004

Cuadro c27.
ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO EN CENTROAMÉRICA, 1999-2003

Países	1999	2000	2001	2002	1999/ 2002
Guatemala	0,626	0,631	0,652	0,649	0,023
El Salvador	0,701	0,706	0,719	0,72	0,019
Honduras	0,635	0,638	0,667	0,672	0,037
Nicaragua	0,634	0,635	0,643	0,667	0,033
Costa Rica	0,821	0,82	0,832	0,834	0,013
Centroamérica	0,68	0,68	0,7	0,705	0,026

Fuente: PNUD Informe Sobre Desarrollo Humano 2001, 2002, 2003 y 2004

Destaca también el esfuerzo realizado por **Honduras,** que a pesar de disponer de la cuarta economía del área, 10% del PIB regional, asignó como promedio en el período el 10,3% del PIB para gastos en desarrollo humano que fue el segundo de la región, logrando con ello un per cápita en desarrollo humano de 96 dólares; esto tuvo repercusiones de 1999 al 2002 en la reducción de la extrema pobreza en 16,7%, el más alto del período, en la disminución del índice de pobreza humana en 4,2%, lo que permitió el mayor avance del IDH en el área, 0,037.

Guatemala con la mayor economía del área, el 35% del PIB regional, asignó como promedio en el período el 3,8% del PIB para gastos en desarrollo humano, logrando con ello un per cápita en desarrollo humano de 70 dólares, el segundo más bajo del área en el período; esto incidió en el incremento de la pobreza extrema en 6%, pero disminuyó el índice la pobreza humana en 1,3% y se avanzó en el índice de desarrollo humano en 0,023, entre 1999 a 2003.

El Salvador, con la tercera economía del área, el 22% del PIB regional, asignación del 5,3% del PIB para gastos en desarrollo humano y per cápita en desarrollo humano de 114 dólares fue el segundo de la región; sin embargo, incrementó la extrema pobreza en 5,1%, pero disminuyó la pobreza humana en 1,3% y avanzó en 0,019 en el IDH.

Nicaragua, con la economía más pequeña del área, el 7% del PIB regional, asignó el 7,9% del PIB, para gastos en desarrollo humano que fue el tercero de la región, pero con el per cápita en desarrollo humano más bajo del área de 60 dólares; logró reducir la extrema pobreza en 8,2%, disminuyó el índice de pobreza humana en 5,0% y avanzó en 0,033 en el IDH en el período 1999-2002.

Conclusiones

Los incrementos logrados en el gasto público en las variables del desarrollo humano fueron tan bajos que no lograron incidir en la disminución de la extrema pobreza en el área, en cantidades suficientes como para disminuir el índice de pobreza humana y lograr avances sustantivos en el Índice de Desarrollo Humano.

Se observa que en año 2002 Costa Rica con solo el 2.0% de personas que viven con 1 dólar diario, cuenta con menos pobres en Centroamérica, mientras que en Nicaragua con el 45.1%, representa el país con mayor pobreza en la región.

Según los lineamientos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, se trata de reducir a la mitad la proporción de personas con ingresos inferiores a 1 dólar diario, lo que significa que el porcentaje de pobres observados en 1999 se deberá reducir a la mitad en 2015. Para el caso de Costa Rica eso equivale a situarse en 3.5% de pobres, sin embargo ya en 2002 logró situarse en el 2.0%. Para Nicaragua equivale a situar este indicador en el 26.7% en 2015.

Cuadro c28.
PORCENTAJE DE PERSONAS QUE VIVEN CON 1 DÓLAR AL DÍA

Países	1999	2000	2001	2002	1999/ 2002
Guatemala	10.0	10.0	16.0	16.0	6.0
El Salvador	26.0	21.0	21.4	31.1	5.1
Honduras	40.5	24.3	23.8	23.8	-16.7
Nicaragua	53.3	-	45.9	45.1	-8.2
Costa Rica	6.9	12.6	6.9	2.0	-4.9

Fuente: Informe anual del IDH del PNUD
Nicaragua: datos de 1999 (se toma el dato de 1998) y 2001, PNUD, El Desarrollo Humano en Nicaragua 2002

Cuadro c29.
META DEL INDICADOR DE ODM PERSONAS QUE VIVEN CON 1 DÓLAR AL DÍA PARA 2015

Países	Meta al 2015 $Meta_{2015} = Xt_0 * (a)$
Guatemala	5.0
El Salvador	13.0
Honduras	20.3
Nicaragua	26.7
Costa Rica	3.5

Fuente: elaboración propia
Se pide reducir a la mitad entre 1999-2015, entonces **a** = 1/2
Xt_1 = último año observado
Xt_0 = año inicial observado

Recomendaciones

Personas que viven con 1 dólar por día

1.- Los países de Centroamérica tienen que avanzar más en la reducción del porcentaje de personas en pobreza que viven con un dólar al día, lo que se podría lograr con las sugerencias siguientes:

a) En el período 2003-2007 acelerar el progreso de reducción anual de la *Tasa de personas en pobreza con ingreso de 1 dólar al día*, ya que solo Costa Rica y Honduras llevan un ritmo muy rápido.

Se requeriría que Guatemala y El Salvador entre 2003 y 2007 salgan del retroceso experimentado y aceleren en -26.3 y -12.8 puntos porcentuales anuales la reducción respectivamente. Que en Nicaragua y Honduras aceleren su progreso en -2,4 y -7,5 puntos porcentuales anuales respectivamente, aunque podría ser algo menor en el caso de Honduras. En especial la reducción debe acometerse en Nicaragua, que cuenta con el mayor nivel de pobreza. Costa Rica ha cumplido la meta en 2002.

b) En el período 2008-2015 se deberá sostener en -3.13 puntos porcentuales anuales en todos los países centroamericanos, si se pretende llegar a alcanzar las metas de reducir a la mitad la proporción de personas con ingresos inferiores a 1 dólar diario, con lo cual se lograría al final, sin tomar en cuenta el crecimiento de la población: en Guatemala el 5%, en El Salvador el 13%, en Honduras el 20,3%; en Nicaragua quedaría el mayor porcentaje de pobreza extrema de 1 dólar diario con el 26,7% y en costa Rica el menor 3,5%.

2.- Como es del conocimiento general , la pobreza solamente tiene un recurso para su disminución, incremento en el empleo y este se logra dinamizando el aparato productivo nacional, aunque las remesas están solventando buena parte de estas carencias, en la mayoría de los países del área es conveniente la inversión productiva que permita, además de incrementar el empleo, dinamizar la producción, pero desde las capacidades propias de los países, eliminando en lo posible las zonas francas que generan empleo, aunque no de calidad, y que no dejan valor agregado a los países ni incentivan el desarrollo del capital humano

3.- Existe en los aparatos productivos nacionales el sector de las Mipyme, que además de ser el segmento productivo más numeroso, generan la mayor cantidad de empleo y una buena parte trabaja reactivando las cadenas productivas nacionales, lo cual permitiría sentar las bases de un desarrollo endógeno sostenible, así mismo por la cantidad que representan, generan distribución del ingreso en el acto mismo de la producción.

Cuadro c30.
PROGRESO DEL INDICADOR PERSONAS EN POBREZA QUE VIVEN CON UN DÓLAR AL DÍA (%) EN CENTROAMÉRICA PERÍODO 199-2002

PAÍSES	Tasa anual real de los progresos 1999-2003 (A)	Tasa anual de los progresos necesarios 20015-1990 (B)	Brecha anual de tasa de progresos (1999-2003) (B-A)	Ritmo necesario de incremento anual entre 2004-2007 (B-A)+B
Guatemala	20.00	-3.13	-23.13	-26,3
El Salvador	6.54	-3.13	-9.66	-12,8
Honduras	-13.74	-3.13	10.62	7,5
Nicaragua	-3.85	-3.13	0.72	-2,4
Costa Rica	-23.67	-3.13	20.55	17,4

Fuente: elaboración propia con base en metodología PNUD

Tasa anual de los progresos necesarios = a / (t_{ODM} - t_0) = a / (2015-1990)

Se pide una reducción de la mitad entre 1990-2015, entonces a = -1/2

El progreso real debe ser negativo y la brecha del progreso debe ser positiva.

Índice de pobreza humana

El índice de pobreza humana (IPH-1) mide las privaciones en los tres aspectos básicos del desarrollo humano que refleja el IDH: disfrutar de una vida larga y saludable, disponer de educación y tener un nivel de vida digno.

Los cuadros siguientes reflejan que en 2002, el índice en Costa Rica es 4.4% de pobreza humana, el de menor pobreza en Centroamérica, en cambio, Guatemala con 22.5% es el país con mayor pobreza humana en Centroamérica**.**

Cuadro c31.
ÍNDICE DE POBREZA HUMANA (IPH-1) VALOR % EN 1999-2002

Países	1999	2000	2001	2002
Guatemala	23.8	23.5	22.9	22.5
El Salvador	18.3	18.1	17.2	17.0
Honduras	20.8	20.5	19.9	16.6
Nicaragua	23.3	24.4	24.3	18.3
Costa Rica	4.0	4.0	4.4	4.4

Fuente: Informe anual del IDH del PNUD

Cuadro c32.
PROGRESO DEL ÍNDICE DE POBREZA HUMANA (IPH-1) (%) EN CENTROAMÉRICA PERÍODO 1999–2002

PAÍSES	Tasa anual real de los progresos 1999-2003 (A)	Tasa anual de los progresos necesarios 20015-1990 (B)	Brecha anual de tasa de progresos (1999-2003) (B-A)	Ritmo necesario de incremento anual entre 2004-2007 (B-A)+B
Guatemala	-1.82	-3.13	-1.30	-4,4
El Salvador	-2.37	-3.13	-0.76	-3,9
Honduras	-6.73	-3.13	3.61	0,5
Nicaragua	-7.15	-3.13	4.03	0,9
Costa Rica	3.33	-3.13	-6.46	-9,6

Fuente: elaboración propia con base en metodología PNUD

Tasa anual de los progresos necesarios = a / (t_{ODM} - t_0) = a / (2015-1990)

Se pide una reducción de la mitad entre 1990-2015, entonces a = -1/2

El progreso real debe ser negativo y la brecha del progreso debe ser positiva.

Cuadro c33.
META DEL INDICADOR DE INDICE DE POBREZA HUMANA (IPH-1) VALOR % PARA 2015

Países	Meta al 2015 $Meta_{2015} = Xt_0 * (a)$
Guatemala	11.9
El Salvador	9.2
Honduras	10.4
Nicaragua	11.7
Costa Rica	2.0

Fuente: elaboración propiaSe pide reducir a la mitad entre 1999-2015, entonces **a** = 1/2

Xt_1 = último año observado

Xt_0 = año inicial observado

Si se toman como referencia los Objetivos de Desarrollo del Milenio, se trata de reducir a la mitad la proporción del índice de pobreza humana, de modo que el índice de pobreza humana observado en 1999 se deberá reducir a la mitad en 2015. En Costa Rica eso equivale a situarse en 2.0% de pobreza humana puesto que en 2002 ha retrocedido a 4.4% y para Guatemala que va lento, equivale a situar este indicador en el 11.9% en 2015.

1.- Se debe acelerar el ritmo de reducción del índice de pobreza humana en todos los países centroamericanos con las siguientes sugerencias.

a) En el período 2003-2007 acelerar el progreso de reducción anual del *Índice de pobreza humana*, ya que solo Costa Rica, Honduras y Nicaragua llevan un ritmo muy rápido.

Es necesario que Guatemala y El Salvador entre 2003 y 2007 salgan del lento progreso experimentado y aceleren en -4.4 y -3.9 puntos porcentuales anuales en reducción, respectivamente. Costa Rica que aunque su indicador es el de menor índice de pobreza, experimentó retroceso en el período y debe acelerar en -9.6 puntos porcentuales por año. Que Nicaragua y Honduras aceleren su progreso en -3.1 puntos aunque lleven progreso rápido, ya que sus índices de pobreza lo requieren.

b) En el período 2008-2015 se deberá sostener en -3.13 puntos porcentuales anuales en todos los países centroamericanos, si se pretende llegar a alcanzar las metas de reducir a la mitad la proporción del índice de pobreza humana.

Todos los cálculos de las recomendaciones son tendencia, máxime que no se ha dispuesto de la serie en todos los años y los mismos indicadores, además de incompletos; por países llegan hasta 2002.

2.

LA PROGRESIVIDAD DEL GASTO PÚBLICO DE CENTROAMÉRICA

Este capítulo tiene como objetivo analizar las tendencias de la progresividad del gasto en desarrollo humano en los países de Centroamérica.

El análisis de la progresividad del gasto público se basa en la identificación de los beneficiarios directos de dicho gasto y su pertenencia a los estratos, quintiles o deciles de distribución del ingreso en el país, de manera que se pueda establecer la proporción del gasto que cubre a cada unos de estos estratos, mostrando el grado de equidad en dicha cobertura o progresividad de la misma. El gasto será progresivo en la medida que cubra más proporcionalmente a los primeros estratos de ingreso, lo que significa que su concentración será en los estratos de menores ingresos.

La medición de la incidencia distributiva del gasto mediante índices de Gini, Kakuani o Atkinson no están más allá del propósito de este estudio.

Debido a los vacíos en los registros administrativos de beneficiarios directos del gasto en los países de Centroamérica, así como por la heterogeneidad de los objetivos, diseños y momentos de las encuestas de hogares que realizan los INEC de cada país, no se dispone de los datos necesarios para establecer directamente los grados de progresividad del gasto. Debido a esto, para el análisis de la progresividad del Gasto en Desarrollo Humano en este capítulo se ha hecho uso de la información de los pocos estudios que hay por país, relacionados con el tema, aun de los que se han realizado sobre períodos distintos al definido en este apartado, o se hayan desarrollado con diferentes objetivos, información y metodologías, pero que se aproximan al tema de la progresividad del gasto público, tales como los estudios sobre pobreza.

En esas referencias, las consideraciones sobre progresividad del gasto público contenidas en este capítulo están basadas en la información resultante del análisis documental de los estudios en referencia.

Entre estos estudios están: 1) el de Enrique Ganuza, Arturo León y Pablo Sauma (comps.),"Gasto público en servicios sociales básicos en América Latina y el Caribe; Análisis desde la perspectiva de la iniciativa 20/20" (LC/R.1933), Santiago de Chile, basado en estudios en 13 países de América Latina y el Caribe[4]; 2) el de Juan Diego Trejos para el X Informe Estado de la Nación de Costa Rica "Evolución de la equidad de la Inversión Social Pública desde los años noventa".

2.1. ASPECTOS GENERALES

En general los estudios elaborados en los países de la región evidencian que los distintos componentes del gasto público social presentan diferencias en cuanto a su grado de progresividad.

El comportamiento en el ámbito regional, según Ganuza, León y Sauma se expresa de la manera siguiente:

- **En educación**. En todos los países el gasto en educación básica es progresivo respecto a la totalidad del gasto del sector. De hecho, en todos los países al primer quintil de familias llega al menos el 25% del gasto en educación básica, y prácticamente al 40% de las familias más pobres

4 El estudio fue encomendado a raíz de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, marzo de 1995) donde se adoptó la llamada iniciativa 20/20, que propone alcanzar la cobertura universal de los servicios sociales básicos (SSB). Para ello, los países deberían destinar a esos servicios el 20% de los recursos del presupuesto público y el 20% de los flujos de asistencia oficial para el desarrollo. La iniciativa asume que la provisión de SSB es una de las maneras más efectivas y costo–eficientes de combatir las manifestaciones más extremas de la pobreza. En Oslo se especificó con mayor precisión que en Copenhague lo que se entiende por SSB. Éstos comprenden: la educación básica y la atención primaria de salud, incluidos la salud reproductiva y los programas de población, los programas de nutrición, el agua salubre y el saneamiento, así como la capacidad institucional de prestar esos servicios. Se incluyen Guatemala (Pablo R. Schneider), El Salvador (José Francisco Lazo), Nicaragua (Mario Arana, Juan Sebastián Chamorro, Silvio De Franco, Raúl Rivera, Manuel Rodríguez) y Costa Rica (Pablo Sauma y Juan Diego Trejos).

al menos el 50% del gasto en ese tipo de educación, confirman que el gasto en educación primaria sigue siendo el rubro más progresivo y de mayor efecto desconcentrador de la distribución del ingreso.

El gasto en educación secundaria aparece con un grado de progresividad relativo medio, ya que beneficia más a los jóvenes provenientes de los estratos medios. El gasto en educación universitaria es el menos progresivo, ya que aparece sesgado hacia los ingresos superiores; en Guatemala, Nicaragua y Honduras muestran asignaciones por Ley[5].

- **En salud**. La situación es similar a la de educación pues los gastos en salud básica son mucho más progresivos que los de la totalidad del sector, además, en la mayoría de los países, los quintiles de familias más pobres son las que más se benefician de la acción del sector público en servicios sociales básicos de salud, no así en los servicios hospitalarios y de Seguro Social, donde tiene un sesgo hacia los quintiles intermedios.

Estos estudios comprueban entonces que **los servicios básicos** impactan principalmente a la población de menores ingresos, justificando la importancia del gasto en ella. Además, desde un punto de vista de costo-efectividad, los recursos que se canalicen a estos servicios tendrán un impacto mayor en términos de mejorías en el bienestar.

No obstante esos logros, aún quedan importantes contingentes de población pobre que no tienen acceso efectivo a esos servicios, o que acceden a servicios de menor calidad.

En cuanto a la infraestructura básica, se encuentra más regresividad y proporcionalidad en la mayoría de los países, excepto en Costa Rica, en lo relativo a los servicios de agua y luz.

2.2.- LA PROGRESIVIDAD POR PAÍS

2.1.- En el caso de Guatemala[6]**,** al evaluar la cobertura, la incidencia de la focalización, la suficiencia, y la efectividad en general de los planes y analizar el efecto que tienen los programas sobre la pobreza y la desigualdad, y su eficiencia en función de los costos, el Banco Mundial[7] reporta que según los estándares internacionales, el gasto público destinado a la protección social es bajo, lo que refleja el bajo nivel de los recursos públicos de Guatemala. Los análisis de incidencia disponibles sobre los servicios sociales básicos son limitados; los numerosos programas de protección social son administrados por múltiples agencias en Guatemala, por esta razón, contabilizar los gastos sociales es complicado, por lo que las estimaciones de la magnitud total de dichos gastos varían de estudio a estudio.

En el informe (24221-Gu) se destaca que **el gasto público en salud** está mal focalizado, ya que beneficia de forma desproporcionada a los quintiles medianos si uno considera su proporción de la población.

Según el tipo de servicio, el gasto público en hospitales es definitivamente el más regresivo**,** ya que los dos quintiles más altos reciben el 51% del total neto de los subsidios públicos que se destinan a los hospitales, comparado con solo el 29% que reciben los dos quintiles más bajos, gráfico p1[8]. En contraste, el gasto público en postas de salud y centros comunitarios está muy bien distribuido, como reflejo del mayor uso de estos tipos de servicios por parte de los pobres. Vease grafica p1.

El gasto público en educación, en general, se distribuye en forma neutral. Como reflejo de la suma de los patrones por nivel, el gasto público en educación en Guatemala sigue en esencia los patrones demográficos, con un leve sesgo contra el quintil más pobre.

El Banco Mundial (1994) destaca los accesos variables a educación básica en el territorio nacional, según el origen étnico de la población. En promedio, estiman que el trabajador indígena típico tiene 1,6 años de educación, en comparación con 5 años del trabajador no indígena. Esto contrasta con la media nacional de 3,1 años para la fuerza de trabajo en su conjunto. Calculan que 60% de la población indígena no tiene ninguna educación formal. Confirmaron que todos los grupos indígenas (especialmente aquellos mam y q'eqchi) logran un nivel educativo medido en años de escolaridad inferior a los ladinos. También las mujeres tienen, en promedio, menos años de escolaridad que los hombres.

El gasto público en la educación preescolar se focaliza bien en general, aunque el gasto público en educación primaria es neutral en términos de distribución; en contraste, los subsidios públicos para la educación secundaria y la universidad son altamente regresivos. Más de tres cuartas partes del gasto público en la educación preescolar lo reciben los pobres (gráfico

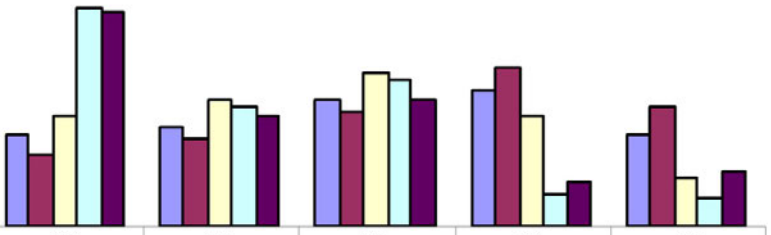
5 Las asignaciones constitucionales canalizadas a la educación superior alcanzan el 5 por ciento del presupuesto de Guatemala, y el 6 por ciento de los presupuestos de Honduras y Nicaragua.

6 Guatemala. Documento de país. Pablo R. Schneider.

7 Banco Mundial. Guatemala Poverty Assesment, GUAPA en http://lnweb18.worldbank.org/external/lac/lac.nsf/Countries/Guatemala/

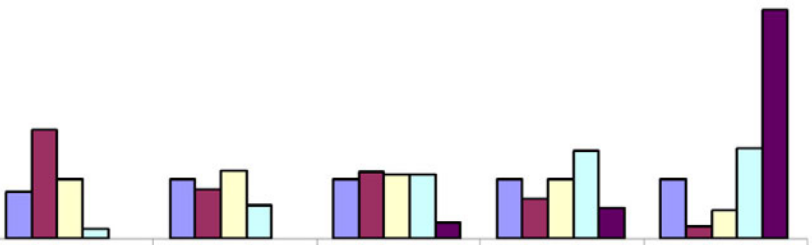
8 Fuente del gráfico: BM según ECONVI 2000, IE Guatemala. Quintiles de consumo individual.

Gráfico p1.
GUATEMALA: INCIDENCIA DISTRIBUTIVA DEL GASTO DE SALUD PÚBLICA POR ESTABLECIMIENTO (%DE SUBSIDIOS PÚBLICOS NETOS RECIBIDOS)



	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
Total Salud	17	18	23	25	17
Hospital	13	16	21	29	22
Centro de Salud	20	23	28	20	9
Posta de salud	40	22	27	6	5
Cent. Comunitario	39	20	23	8	10

Gráfico p2.
GUATEMALA: INCIDENCIA DE LA DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN POR QUINTILES



	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
Edu. Total	17	21	21	21	21
Preescolar	39	18	24	14	4
Primaria	21	25	23	21	10
Secundaria	3	12	23	31	32
Universidad	0	0	6	11	82

p2)[9]. Esto refleja el hecho de que una proporción importante de preescolares, no pobres asisten a instituciones privadas.

El gasto en educación primaria refleja esencialmente la distribución de la población: los pobres representan alrededor de un 56% de la población y reciben alrededor de un 54% del gasto público en educación primaria. Los no pobres reciben un 67% y un 94% del gasto público en educación secundaria y universitaria, respectivamente.

El acceso al agua y al saneamiento: según el estrato socioeconómico de la persona, se observan, en general, tasas de coberturas más altas en la medida en que el estrato socioeconómico de la población es mayor. El incremento en la cobertura de servicios de saneamiento a nivel nacional es notable, cuando se compara el estrato pobre y no pobre. También se pueden ver las diferencias apreciables en acceso al agua y al saneamiento según la región del país. Las

9 Fuente del gráfico p2: Cálculos del Banco Mundial según la ENCOVI 2000, Instituto Nac. de Estadística, Guatemala. Las cifras reflejan subsidios de unidades diferenciales por nivel y programa además del número de estudiantes matriculados en instituciones públicas sin considerar edades. Los quintiles son quintiles de consumo individuales.

mayores coberturas se registran en la región metropolitana, mientras que las menores ocurren en Petén.

Las tasas de cobertura de agua y saneamiento según quintil de ingreso, calculadas a partir de lo reportado por INE (1989), destacan la falta de acceso a servicios de saneamiento en porciones sustantivas de la población en los primeros dos quintiles de ingreso. También es pertinente notar la tendencia a incrementar la facilitación del acceso al agua por conducto de tubería, la cual es mayor en la medida en que el ingreso aumenta.

A pesar de que el agua entubada y la electricidad son casi universales en las áreas urbanas, están presentes en poco más de la mitad de los hogares rurales. El quintil más rico de la población tiene el doble de posibilidades de acceder a conexiones de agua o electricidad y cuatro veces más de acceder a alcantarillado, en relación con el quintil más pobre. Poco más de la mitad de todos los hogares pobres tiene conexiones de agua o electricidad. Por su parte, el saneamiento es más equitativo y alcanza una cifra cercana al 80% de los hogares pobres o rurales.

Cerca de un tercio de los hogares rurales no tiene acceso a *ninguna* clase de servicio público moderno y esta cifra alcanza a un 40% de los hogares pertenecientes al quintil más bajo.

En el sector de electricidad, los subsidios a través de la "tarifa social" no están focalizados adecuadamente hacia los pobres. El objetivo de la "tarifa social," creada después de la privatización de las compañías distribuidoras de electricidad, es mantener fijas las tarifas residenciales de quienes consumen más de 300 kilowats por hora mensuales, este subsidio beneficia poco a los pobres, debido a que las tasas de conexión son relativamente bajas entre estos hogares. Mientras las tres cuartas partes de los hogares pertenecientes al quintil superior gozan del subsidio, este solo beneficia a un 38% de los pertenecientes a los dos quintiles inferiores. En otras palabras, cerca del 65% de los beneficiarios pertenecen a hogares no pobres.

El subsidio es regresivo en cuanto a su incidencia distributiva. El quintil más rico recibe dos tercios del total de las transferencias del subsidio, comparado con solo el 2% que recibe el quintil más pobre.

Cuadro c 34.
GUATEMALA:
COBERTURA DE SERVICIOS BÁSICOS POR QUINTIL,
(Porcentaje de hogares)

	Nacional	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
Electricidad	73	39	64	78	90	95
Agua	69	50	62	63	76	92
Saneamiento	87	73	80	88	95	98
Alcantarillado	38	06	18	32	54	81
Sin acceso a servicios	16	39	21	15	6	2

Sin servicio= carencia de todos los servicios de red y letrina. Servicios de red= electricidad, agua entubada en vivienda o terrenos y baño conectado a la red de alcantarillado.Fuente: Estimaciones del Banco Mundial según la ENCOVI 2000, Instituto Nacional de Estadística, Guatemala. Quintiles de consumo individual.

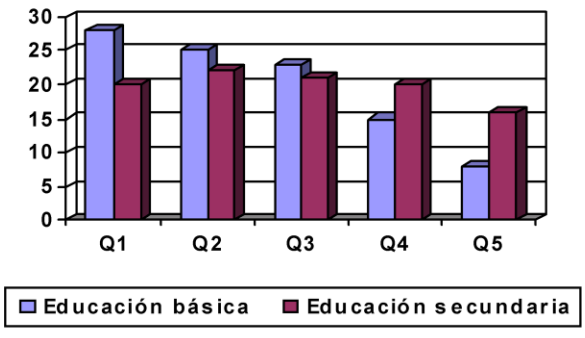
2.2.- En el caso de El Salvador, al considerar específicamente el **gasto público para educación** y salud, por quintiles de familias, para 1997, la distribución del gasto se considera progresiva, en el sentido de que se gasta una proporción mayor en las familias de más bajos ingresos.

En educación, a nivel nacional, el quintil más pobre recibió 2,2 veces más que el quintil más rico; en el caso de los sectores urbanos la proporción llegó a 2,3 veces y en el área rural la relación fue de 1,5 veces. Los datos anteriores indican que el gasto social educativo es más progresivo en los sectores urbanos que en los rurales[10].

El gasto público en el nivel básico es propobre, mientras el gasto público en el nivel secundario beneficia más a los quintiles medios (gráfico p4).

En salud, la tendencia es similar, a nivel nacional, el quintil más pobre recibió 2,9 veces más que el quintil más rico; en el área urbana la proporción

Gráfico p3
EL SALVADOR:
GASTO PÚBLICO PARA EDUCACIÓN



10 El Salvador. Documento de País. José Francisco Lazo.

alcanzó 3,5 veces y, a nivel rural disminuye a 2,4 veces.

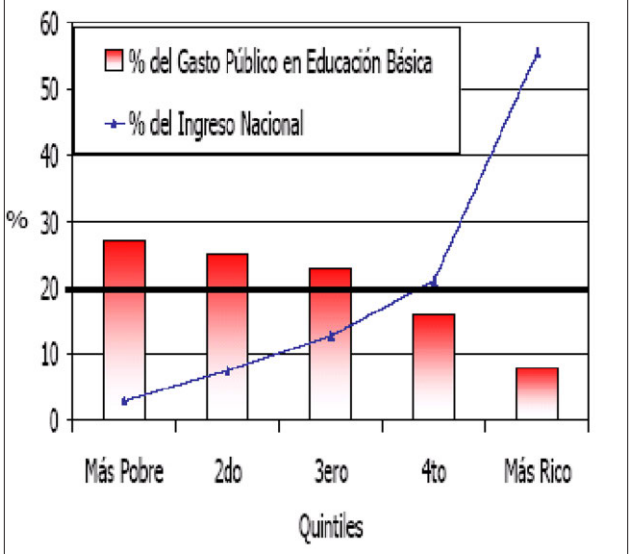
Al realizar un examen detenido sobre el destino del gasto social se puede advertir que en la realidad y por la forma en que se prestan, lo más seguro es que tiendan a profundizar algunas de las diferencias que existen; es importante destacar que tanto los servicios educativos como médicos están concentrados en las zonas urbanas, dejando en desventaja al sector rural.

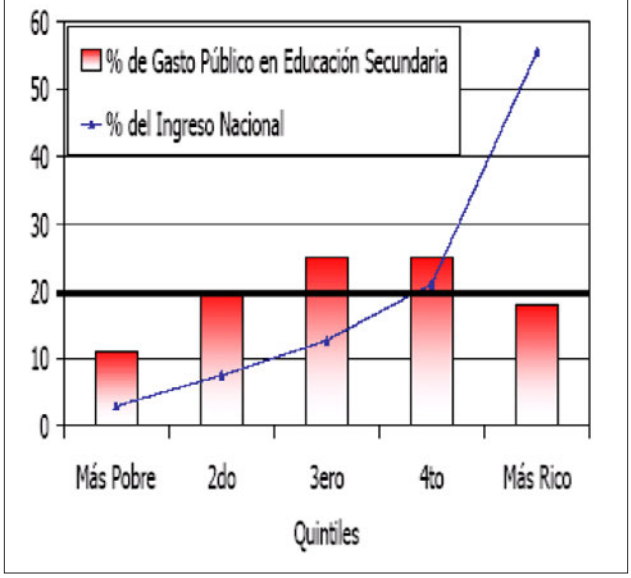
Cuadro c35.
EL SALVADOR:
GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN POR QUINTILES (%)

Educación	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
Educación básica	28	25	23	15	8
Educación secundaria	20	22	21	20	16

Fuente: Estimados del personal del Banco Mundial, datos desde 2002

Gráfico p4





2.3.- Honduras, se observan serias deficiencias en la focalización y progresividad. El Banco Mundial (1994) destacaba la desigualdad del gasto público en educación[11] y que la asignación de los recursos públicos para educación primaria no estaban guiados por consideraciones de la pobreza, para lo cual se efectuó un ejercicio a nivel de los departamentos administrativos, promedio del gasto por estudiantes y otras variables, lo que demostró que los gastos eran más bajos en las regiones más pobres y que las inversiones del fondo hondureño de inversión social no eran la excepción en cuanto a la regresividad en la asignación de los recursos.

Se señalaba que el gasto público en educación estaba sesgado a favor de la educación universitaria, ya que de acuerdo con la Constitución la UNAH tiene derecho al 6% del presupuesto, aunque el gobierno no cumple con tales transferencias. Mientras que la educación primaria con el 80% de la población estudiantil recibe menos que la mitad del presupuesto, la educación superior, con el 3% de la población, recibe el 18%.

En el informe de Desarrollo Humano 2003 se destaca que aunque se muestran avances en el sector de educación (especialmente en alfabetización y matriculación en la primaria), estos no han sido suficientes para mejorar significativamente los niveles de desarrollo humano, pese a que el gasto público en educación creció a un promedio anual de 25% para el período 1990-2002. No obstante, la mayor asignación de recursos al sector educativo ha evidenciado muy poco progreso en el aumento de la cobertura de la población en edad de asistir a la educación secundaria (UMCE 2003), se estima que la cobertura neta en educación secundaria es de 22.7% en 2001 (INE 2001). Además, al analizar el alfabetismo y los años de escolaridad por deciles de ingreso, se observa que existe una desigualdad significativa y que la tendencia consistente es que a mayor ingreso, mayores los niveles de alfabetización y años de escolaridad. Para 2003, en el primer decil (hogares con un ingreso mensual menor a Lps. 3,000) las personas tienen en promedio 4.7 años de escolaridad, mientras que el dato correspondiente para las personas que se ubican en el décimo

11 World Bank. Report No. 13317-HO Honduras Country Economic Memorandurn/Poverty Assessment November 17, 1994 Latin America and the Caribbean Region.

(hogares con un ingreso mensual mayor a Lps. 27,000) es de 10.0 años. En cuanto al alfabetismo, un 73.8% de las personas que se encuentran en el decil primero saben leer y escribir, y en el último decil este porcentaje es de un 95.6%. Cabe mencionar que en el área rural las personas siempre cuentan con menos años de escolaridad y mayores niveles de analfabetismo que las personan en las zonas urbanas, aunque reporten el mismo nivel de ingreso (INE 2003).

Se destaca la progresividad del sistema de atención en salud primaria, ya que el per cápita en este rubro favorece a los departamentos más pobres, los cuales sufren de baja cobertura en saneamiento, acceso a agua potable y muestra los niveles más altos de desnutrición.

En el informe 2003 se destaca que la dimensión de salud, medida a través del indicador nutrición, no muestra considerables progresos. La desnutrición crónica en la niñez sigue siendo elevada, un 34% de los niños y las niñas padece este flagelo. El problema de desnutrición repercute no solamente en la salud y el desarrollo de los niños y niñas que la padecen, sino que incide en el círculo vicioso de marginalidad y pobreza.[12]

En la evaluación de la Estrategia de Reducción de la pobreza, se señala que los obstáculos a nivel social para un combate más efectivo a la pobreza siguen siendo una política social pro-cíclica con respecto al ciclo electoral, serias deficiencias de focalización y regresividad en algunas partidas clave del gasto social y un crecimiento económico que ni es sostenible ni es alto. A modo de ejemplo, estas deficiencias se aprecian en que el ratio de prioridad social del gasto público (32%) no alcanza el 40% recomendado por Naciones Unidas; el gasto social per capita está por debajo de la media centroamericana; aproximadamente un 40% del gasto público en educación se dirige a niveles medios y superiores; los gastos de protección social del Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) y del Programa de Asignaciones Familiares (PRAF) sufren fuertes fluctuaciones según el ciclo electoral. A pesar de estas deficiencias, el gasto social público en 2000 y 2001 ha aumentado hasta superar el 10% y 11% del PIB, respectivamente.[13]

2. 4.- Nicaragua[14], si se compara con países con un nivel de desarrollo similares, reporta que se destina una importante proporción de su presupuesto al sector social, ubicándola entre aquellas naciones con un gasto proporcional medio, sin embargo, en términos absolutos, el gasto social de Nicaragua es bastante bajo. *"Esto evidencia el verdadero problema que existe en el sector social nicaragüense; aun cuando el país destina una significativa proporción de sus recursos para el sector social, en términos absolutos estos montos representan niveles muy inferiores a los requeridos para ejecutar una eficaz política social de fortalecimiento de capital humano. La cooperación externa ha sido un factor determinante en evitar una caída."*

De acuerdo con el Banco Mundial[15], "…los resultados arrojados sobre la incidencia del gasto no son alentadores ni para el sector educación, ni para el sector salud. Es decir, no pareciera estarse dando una distribución progresiva del gasto social, que es lo que

Cuadro c36.
NICARAGUA: LUGARES DE CONSULTA POR QUINTILES

	Centro de salud	Hospital Minsa Social	Poli-clínica Seguro	Privado	Otros	Casa del paciente
Q1	80.3	10.1	1.4	3.3	4.1	0.8
Q2	71.8	14.4	2.1	7.4	3.1	1.2
Q3	61.9	14.2	5.2	15.6	1.9	1.3
Q4	45.1	20.8	10.7	19.7	3.0	0.7
Q5	25.8	15.8	14.3	36.5	3.6	3.3

Fuente: Banco Mundial. Nicaragua Poverty Assesment 2001.

Cuadro c37.
NICARAGUA: INCIDENCIA DEL GASTO SOCIAL EN EDUCACIÓN

Quintil	Edu. Pública	Edu. Subsidiada	Edu. Privada	Edu. Básica Pública
I	15.5		0.8	13.8
II	20.8	2.9	7.8	19.8
III	32.4	30.6	14.5	23.4
IV	21.9	17.8	39.7	22.5
V	18.4	46.7	37.3	21.3

Fuente: M Arana, G Soc. Elaborado por de J. Rocha con base en datos EMNV 93.

12 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe de Desarrollo Humano de Honduras, 2003. http://www.undp.un.hn/indh/dh/informes/2003/Capitulo_1.pdf

13 Institute of Social Studies. Evaluación y Monitoreo de las Estrategias de Reducción de la Pobreza (ERP) en América Latina APRENDIENDO SOBRE LA MARCHA: LA EXPERIENCIA DE LA ESTRATEGIA DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA EN HONDURAS, La Haya, Diciembre 2003.

14 Nicaragua. Documento de País. Mario Arana, Juan Sebastián Chamorro, Silvio De Franco, Raúl Rivera, Manuel Rodríguez.

15 Banco Mundial. Nicaragua Poverty Assesment, 2001.

Cuadro c38.
NICARAGUA: ACCESO A VIVIENDA Y SERVICIOS BÁSICOS (POR QUINTILES)

	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
Casa propia con título	37.9	43.0	42.0	47.6	55.8
Agua potable	2.4	6.7	13.3	28.2	52.8
Letrina sin tratamiento	36.3	41.0	43.0	35.2	23.1
Electricidad	30.1	54.0	73.1	83.8	95.2

Fuente: Banco Mundial. Nicaragua poverty Assesment 2001

se esperaría de una política de equidad, si se implementara correctamente."

La cobertura en los Centros de Salud es progresiva, no así la de atención en los privados y policlínicas del Seguro Social.

Con relación al sector **educación,** no son necesariamente los quintiles de más bajos ingresos los que reciben el beneficio del acceso a educación pública básica. Más bien la distribución está sesgada hacia los tres quintiles más altos. La Educación Universitaria tiene asignado el 6% del presupuesto general de la República por mandato constitucional.

En cuanto al **acceso a los servicios básicos y vivienda**, únicamente se observa progresividad en lo relativo a letrina sin tratamiento y el resto de servicios están sesgados hacia los quintiles altos. La electricidad es la que muestra el grado más alto de regresividad con el 95.2% hacia el quintil 5 seguido por el agua potable con solamente el 2.4 % en el quintil más pobre comparado con el 52.8% en los grupos más ricos.

3.5.- En Costa Rica[16]**,** el gasto público social creció en los últimos doce años como parte de una tendencia general que se reproduce en la región desde los años noventa. No obstante, esta evolución positiva, si bien ubica al país en una situación relativamente favorable en el contexto latinoamericano, está lejos del mito sobre el país que más esfuerzo realiza en esa área, al cambiar las armas por las aulas.

La evolución de la inversión social a partir de 1990 mostró un aumento real, aunque no generalizado cuando se contrasta con el crecimiento de la población, y mejoras en la equidad de su asignación.

Estas mejoras en la equidad se reproducen en todos los ámbitos en que este se evalúa (distributivo, generacional, de género y geográfica) y en todos los ámbitos es la expansión de la inversión educativa, su reasignación hacia la educación básica así como mejoras en la progresividad de sus distintos programas, por la vía del aumento en la cobertura, el principal factor explicativo.

La inversión social en salud, que es la más progresiva, muestra por el contrario una débil expansión real que limita su papel distribuidor. A su interior, si bien se observan signos hacia una reasignación hacia el nivel primario de atención, este parece aún limitado.

Existen limitaciones por las disponibilidades de información, para arribar a la estimación de la inversión social y no es posible llegar a estimaciones regionales de ella en la mayoría de los casos. Esta resulta un área en la que hay que investigar más.

Existen también limitaciones para identificar los beneficiarios y debe acudirse a distintos momentos temporales con el fin de completar la información.

El Banco Mundial en su informe sobre Costa Rica: Gasto Social y Pobreza[17] señala que "durante la década de los noventa, Costa Rica logró darle prioridad al gasto social y pudo aumentar las asignaciones para programas prioritarios. Como resultado, los principales indicadores mejoraron significativamente. En relación con el PIB y como proporción del gasto público, Costa Rica gasta más en servicios sociales que otros países de América Latina y considerablemente más que el promedio de los demás países fuera de la región que se encuentran en etapas similares de desarrollo. El nivel del gasto y el criterio de universalidad de muchos de estos programas enmascaran su eficacia real, para alcanzar a los grupos pobres y vulnerables que viven en áreas rurales y barrios marginales de las ciudades. A pesar del crecimiento económico de los últimos años, muchos de los pobres y grupos más vulnerables no tienen acceso a los programas sociales, lo que en parte refleja la inflexibilidad del marco legal que rige la asignación presupuestaria del gasto social que distribuye los recursos, sin considerar las cambiantes condiciones y necesidades de los pobres."

Por otro lado señala que "es poco probable que surjan soluciones macroeconómicas que den fácil solución a estos problemas en Costa Rica. Las proyecciones económicas no muestran signos del crecimiento sostenido que caracterizó los diez últimos años y que permitieron que el gobierno siguiera aumentando la inversión en los sectores sociales. La focalización de gran parte de los recursos de los programas de la red de protección social ha sido poco efectiva. Según estadísticas de la encuesta de hogares

16 **Informe final "Evolución de la equidad de la inversión social pública desde los años noventa".** *Investigador: Juan Diego Trejos. Asistentes: Inés Sáenz, Luis Oviedo en* www.estadonacion.or.cr/Info2004/ Ponencias/

17 Banco Mundial. Costa Rica: El Gasto Social y la pobreza Informe No.24300. 2003. Unidad sectorial de Desarrollo Humano. Departamento América Central. Región Latino América y el Caribe http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTSPPAISES/LACINSPANISHEXT/COSTARICAINSPANISHEXTN/

de 1999, solo un 24% de los subsidios relacionados con la provisión de educación pública en la primera infancia y cerca del 25% de los subsidios para vivienda, llegó al 25% más pobre de la población. En general, la proporción de los recursos para programas de asistencia social que recibe el 25% más pobre de la población, apenas se aproxima a su participación relativa en la población, lo que implica que el gasto tiene poco o ningún efecto redistributivo."

Hoy en día, en comparación con muchas otras naciones, el nivel de gasto público social en Costa Rica es relativamente alto.

Costa Rica ha logrado grandes avances en el sector educativo, que incluyen la cobertura casi universal en primaria y un bajo nivel de analfabetismo. Además, Costa Rica ha avanzado más que otros países en la introducción de tecnología moderna, principalmente en la educación primaria. De hecho, a inicios de los noventa se hicieron avances importantes para reducir la desigualdad en los cuartiles más pobres. No obstante, en muchos casos los resultados permanecen estancados o han crecido a un ritmo menor que las mejoras que se presentan en los cuartiles de mayor ingreso.

En general, el nivel de progreso no se ha mantenido en años recientes y existen fuertes indicadores de retroceso, tal y como lo reflejan los altos índices de deserción y repetición escolar, especialmente en el primer grado (16% y 6.6%) y primer año de la secundaria (16.4% y 17.1%) en 1999, la lenta progresión entre el sexto grado y primer año de colegio y los bajos resultados académicos mostrados por los exámenes estandarizados anuales. El cuadro c36, muestra los indicadores clave con respecto a la educación primaria y secundaria.

Los gastos por estudiante a través de la década han aumentado substancialmente para todos los niveles de educación, pero los resultados son variados. Mientras que la distribución de los recursos es progresiva para la educación primaria, en los niveles de educación secundaria y universitaria, una cantidad desproporcionada de recursos es asignada a los ricos.

Un análisis de dicha distribución indica que el 70% de los recursos asignados a la educación primaria se dirige a solucionar las necesidades del 50% más pobre de la población, sin embargo en el nivel universitario el 70% de los recursos son asignados al 30% más rico de la población.

La distribución de los recursos, según el número de miembros del hogar en cada nivel educativo y el gasto per cápita en cada nivel, permite estimar el gasto realizado por decil de ingreso. La distribución de recursos es favorable a las clases bajas en el nivel de educación primaria y para el caso de la educación secundaria favorece a los deciles más altos de ingreso. Para la educación primaria el 70% de los recursos los recibe el 50% más pobre de la población, sin embargo en la educación universitaria, el 70% de los recursos se destinan al 30% más rico de la población.

La distribución de los gastos del Seguro de Salud por decil de ingreso es prácticamente proporcional. Los gastos de subsidios por enfermedad y maternidad en 1998 son proporcionales con los niveles de ingreso. La utilización estimada según el ingreso es bastante uniforme, ya que el 20% de las personas con menores ingresos utilizan el 22.2% de los servicios de salud, y para el 50% de las personas con menores ingresos se utilizan únicamente el 55.6% de los recursos.

Los estudios realizados demuestran el impacto de los servicios básicos en la población de menores

Cuadro c39.
EVOLUCIÓN DE INDICADORES CLAVES EN EDUCACIÓN, 1999-1999

	% que terminan educación primaria 1			% que terminan educación basica 2			% que terminan secundaria 3		
Niveles de Ingresos (4)	**1999**	**1995**	**1999**	**1999**	**1995**	**1999**	**1999**	**1995**	**1999**
Total del País	77,4	79	76,4	37,3	44,2	44,1	26,6	30,4	32,7
Cuartil 1	62,3	73,4	62,1	22,3	34,1	23,5	11,6	13,7	15
Cuartil 2	78,7	76,3	79,9	27,6	31,6	37,2	107	16,1	18,4
Cuartil 3	89	80,3	81,4	42,9	44,1	41,8	27,2	31,6	28,3
Cuartil 4	90,6	93,1	92,4	66,7	74,8	68,9	49,6	42,2	59,3

1.- Porcentaje de población de 14 años con 6 o más aprobados en educación

2.- Porcentaje de población de 18 años con 9 o más aprobados en educación

3.- Porcentaje de población de 20 años con 11 o más aprobados en educación

4.- De acuerdo con los ingresos domésticos per cápita. El cuartil 1 incluye al 25% de las familias con ingresos per cápita más bajo

Fuente : JD Trejos, basado en la encuesta de hogares del Instituto Nacional de Estadísticas

ingresos, de manera que cualquier mejoría se traduce en mayores impactos positivos en ella. Además, es claro que Costa Rica, donde se han efectuado gastos progresivos y mejor focalizados en servicios sociales, es el país que muestra mejores indicadores sociales.

3.- CONCLUSIONES

a. A nivel de la región, se observan diferentes grados de progresividad del gasto en educación y salud, no así en el agua y alcantarillado.
b. A nivel de países, Costa Rica se presenta como el más progresivo, Nicaragua y Honduras son los menos progresivos; Guatemala y El Salvador están entre el tramo intermedio.
c. Por ello se puede afirmar que en la región centroamericana la progresividad del gasto para el desarrollo humano es una tarea pendiente.

4.- RECOMENDACIONES

Entre las medidas recomendadas para mejorar la progresividad del gasto público están las siguientes:

a.- Entre las recomendaciones de la CEPAL[18] para mejorar la distribución del ingreso: "es necesario adoptar políticas públicas que apunten a los siguientes fines: i) facilitar el acceso a los activos (tierra, capital, conocimiento y tecnología); ii) lograr un desarrollo productivo con alta participación de pequeñas y medianas empresas y un desarrollo territorial equilibrado, y iii) aplicar políticas sociales basadas en los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia; para ello se requieren recursos, lo que puede lograrse mediante un adecuado pacto fiscal y una asignación más eficiente de estos."

b.- En el caso de Nicaragua y Honduras como países incluidos dentro de la Iniciativa para países pobres muy endeudados (HIPC), la estrategia de reducción de la pobreza se encuentra como prioridad de la agenda para el desarrollo. Un informe regional sobre las Estrategias de reducción de la pobreza[19] señala que "aún existe muy poca claridad sobre cuáles políticas son más efectivas en la lucha contra la pobreza", destacando la inclusión de redes de protección social en los programas apoyados por el FMI, esquemas de reestructuración de la deuda en el marco HIPC vinculados a proyectos para pobres, nuevas modalidades de financiamiento como el PRGF y la incorporación de indicadores cuantificables para los Objetivos de Desarrollo del Milenio como pasos en esta dirección.

c.- En Guatemala, a raíz del Pacto Fiscal se han venido identificando en forma más puntual las diferentes estrategias y políticas, para mejorar la focalización del gasto público social.

d.- Por otro lado, dado que los recursos son escasos, se requiere disciplina presupuestaria y tomar decisiones sobre gastos en el mediano plazo orientados a la redistribución de unos hogares a otros hogares y en cuanto a la asignación del gasto social, una redistribución dentro del presupuesto social. Se ha observado que en los países de Centroamérica se están ejecutando iniciativas de descentralización transfiriendo recursos directamente a las municipalidades y otras instancias regionales o locales. Esta transferencia de recursos es solo un aspecto de un proceso más amplio ya que a través de estos procesos de descentralización se está trasladando en forma significativa la responsabilidad de seleccionar y ejecutar los proyectos de inversión pública a los gobiernos locales. En Nicaragua se ha definido el 4% del presupuesto, en Guatemala el 11% y en El Salvador se estima que cerca de una tercera parte de la inversión pública en 2005, la ejecutarán las municipalidades.

e.- Reducir la pobreza requiere de estrategias integrales que incorporen aspectos relativos a la gestión social de riesgos y aumento en el acceso a servicios y activos entre los pobres, salud, protección al adulto mayor, desempleo, nutrición, educación, acceso a crédito, acceso a justicia, acceso a la tierra, acceso a oportunidades de empleo.

- Incrementar el gasto público en salud para mejorar la cobertura de los servicios públicos, con un énfasis en la expansión de la atención preventiva, la reducción y el tratamiento de enfermedades infecciosas y parasitarias asociadas con la pobreza, el mejoramiento de los indicadores de desempeño, clave de mortalidad materno-infantil y desnutrición, centrados en la expansión de su cobertura y en la provisión de insumos adecuados, para mejorar el nivel de selección inherente a los servicios rurales de salud y centros comunitarios en lugares remotos.
- Aumentar la información y el acceso a métodos efectivos de planificación familiar, especialmente en áreas rurales, como medidas, para

18 Panorama Social 2004 http://www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloSocial/0/LCL2220PE/PSE_2004_Sintesis_Web.pdf

19 Institute of Social Studies. Evaluación y Monitoreo de las Estrategias de Reducción de la Pobreza en América Latina. Informe Regional 2004. Maritza Cabezas, Rob Vos. La Haya Diciembre 2004.

reducir el crecimiento demográfico y mejorar los indicadores de salud reproductiva e infantil.

- Hacer una revisión crítica de las actuales intervenciones dirigidas al problema de la desnutrición y emprender intervenciones específicas para reducir la desnutrición como un área prioritaria.
- El gasto público en educación debe aumentar en forma constante con el objeto de permitir una mayor expansión de la matrícula y así cubrir las disparidades pendientes, particularmente en los niveles preescolar y primario. Incrementar la cobertura de la educación preescolar, mejorar la calidad de la educación básica, aumento en la cobertura y mejoramiento en la calidad de la educación secundaria.
- Aumentar la cantidad actual de recursos canalizados hacia la expansión de los servicios públicos modernos y mejorar la focalización de los esfuerzos de expansión hacia los grupos tradicionalmente desfavorecidos, en especial, los de hogares pobres, rurales e indígenas.
- Complementar los programas de expansión de agua y saneamiento con medidas que permitan mejorar las prácticas domésticas de higiene, con el fin de aprovechar todos los beneficios de salud del servicio.
- En cuanto a vivienda, provisión directa y transparente hacia las viviendas de interés social, titulación de lotes y financiamiento, para la adquisición y construcción de viviendas.

Es de suma importancia lo relativo al monitoreo y evaluación, a la necesidad de mejorar la información, el sistema de indicadores de seguimiento, a nivel de programas, de los sistemas de evaluación sobre qué tan focalizado y eficientes es el gasto público, abriendo mayores espacios de participación ciudadana, para realizar auditoría y fiscalización social de todos los recursos, teniendo como referente las agendas programáticas de políticas de Estado.

f.- En cuanto a propiciar el acceso a los recursos y a la tecnología a los pobres, se deben formular y poner en práctica políticas para generar empleo productivo y mejorar el salario real, políticas para incentivar principalmente a la inversión nacional e impulsar la competitividad sistémica.

- Complementar la expansión de la cobertura de electricidad y telecomunicaciones en áreas rurales con medidas, para promover el uso productivo de los servicios por parte de las Mipyme.
- Promoción al sistema de microcrédito, asistencia técnica y capacitación para la micro, pequeña y mediana empresa (Mipyme).
- Establecer programas de capacitación a los productores de las Mipyme a fin de incrementar la productividad y su competitividad, al mismo tiempo habrá que establecer programas de reconversión de la maquinaria y equipo.

3.

LA COMPETITIVIDAD EXTERNA Y EL GASTO PÚBLICO EN DESARROLLO HUMANO EN CENTROAMERICA 1999-2003

Se trata de demostrar conexiones entre la competitividad externa y el gasto público en desarrollo humano, así como la forma en que se puede optar a un desarrollo endógeno y crecer en la competitividad externa.

EL ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD EXTERNA

El Informe de Competitividad Mundial es publicado por el Foro Económico Mundial[20] desde 1979 y en 1997 aparecen los países centroamericanos[21].

En el Informe se emplean dos enfoques complementarios para el análisis de la competitividad. El Índice de Competitividad para el Crecimiento (*Growth Competitiveness Index* o GCI) y el Índice de Competitividad para los Negocios (*Business Competitiveness Index* o BCI, denominado a partir de 2003 Índice de Competitividad Microeconómica o MICI.[22]

El GCI[23] mide la capacidad de una economía nacional para lograr un crecimiento económico sostenido a mediano plazo. Se basa en tres amplias categorías de variables: ambiente macroeconómico, instituciones públicas y tecnología. Y el BCI[24] O MICI, evalúa la eficacia con la que una economía utiliza su stock de recursos. Este índice se basa en dos grupos de variables: operaciones y estrategias de las empresas y calidad del ambiente nacional de negocios.

El GCI se mide por medio de tres índices menores: **tecnología, ambiente macroeconómico e instituciones públicas[25]**; estos, a su vez, en subíndices, que son calculados a partir de "datos duros" y "datos de

20 El Foro Económico Mundial (FEM) fue en 1971, desde entonces se reúnen anualmente para encontrar soluciones para los retos mundiales a través de talleres y paneles de discusión. Tiene su base en Ginebra, Suiza, y lo integran los ejecutivos de las mil empresas más destacadas del mundo, se definen como una fundación independiente, imparcial, no lucrativa y sin interés político, partidista o nacional. En 1995, el Foro Económico Mundial fue reconocido como entidad consultiva por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Sus críticos aseguran que el objetivo de estas reuniones es buscar el beneficio particular de los participantes a costa de la sociedad y del medio ambiente, crítica que por los temas por tratar, así como por los resultados de la implementación de medidas que surgen del mismo, son ratificadas por la realidad.

21 En el Informe de Competitividad Global 2002-2003 se evaluaron 80 países y en el de 2003-2004, 102.

22 Los índices se construyen utilizando datos cuantitativos y cualitativos. Los segundos son obtenidos a través de una encuesta de opinión realizada entre ejecutivos de todo el mundo; los entrevistados fueron 7,741 en 2003 y 4,800 en 2002. Los datos restantes proceden de instituciones como las Naciones Unidas, el Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio y la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual.

23 El GCI fue introducido originalmente por *Jeffrey D. Sachs* y *Andrew Warner* y desarrollado con la asistencia de *John McArthur*.

24 El BCI fue creado por *Michael Porter*, del Instituto para la Estrategia y la Competitividad de la Harvard Business School.

25 **Tecnología**: Para los países Innovadores Centrales los subíndices son Innovación, Tecnologías de la Información y la Comunicación, con un peso de 50% para cada uno. En el resto de los países, se agrega Transferencia de Tecnología y los pesos son: Innovación, 1/8; Transferencia de Tecnología, 3/8, Tecnologías de la Información y la Comunicación, 1/2.
Ambiente Macroeconómico: Los subíndices son: *Estabilidad macroeconómica* (peso de 1/2), *Calificación Crediticia* (1/4), *Despilfarro del Gasto del Gobierno* (1/4). Este último reemplazó a partir del informe 2003-2004 a la variable anterior: *Gasto del Gobierno* como porcentaje del PBI. El despilfarro se midió a través de tres preguntas en la encuesta de opinión: 1) "En su país, los subsidios del gobierno a las empresas ¿mantienen vivas artificialmente industrias no competitivas o mejoran la competitividad de la industria?"; 2) "En su país, ¿cuán común es la desviación de fondos públicos a empresas, individuos o grupos debido a la corrupción?"; 3) "¿Cuán alta es la confianza pública en la honestidad financiera de los políticos?".
Instituciones Públicas: Los subíndices -que tienen el mismo peso- miden cómo perciben los ejecutivos el respeto por los *Contratos y Ley*, por un lado, y la *Corrupción*, por otro.

Cuadro C40.
RANKING DE COMPETITIVIDAD GLOBAL
2001-2004

Países	Ránking de Competitividad para el Crecimiento (GCI)			
	2001	2002 (*)	2003	2004
Guatemala	66	75	89	80
El Salvador	58	60	48	53
Honduras	70	78	94	97
Nicaragua	73	70	90	70
Costa Rica	35	49	51	50

Fuente : Informe anual del Foro Económico Mundial
(*) Revisión aplicando el modelo de análisis de 2003. En 2002 se evaluaron 80 países. Fuente: World Economic Forum: Global Competitiveness Report 2003-2004

Cuadro C41.
RANKING DE COMPETITIVIDAD GLOBAL
2001-2004

Países	Ránking de Competitividad Microeconómica (BCI*)			
	2001	2002 (*)	2003	2004
Guatemala	66	73	86	86
El Salvador	58	63	64	65
Honduras	70	78	95	97
Nicaragua	73	75	94	100
Costa Rica	35	39	45	48

Fuente : Informe anual del Foro Económico Mundial
(*) Nueva denominación del Índice de Competitividad Microeconómica (MICI) - PPA: Paridad del Poder Adquisitivo - Fuente: World Economic Forum: Global Competitiveness Report 2002-2003

encuesta". Tanto las respuestas a la encuesta de opinión entre ejecutivos como los datos duros se convierten a una escala de 1 a 7.

El **BCI o MICE** se mide por medio de dos grandes categorías, que se subdividen a su vez en numerosos indicadores: Operaciones y Estrategias de las Empresas y Ambiente Nacional de Negocios[26].

En general los países de Centroamérica, como es de esperarse, han tenido un desempeño pobre en la competitividad para el crecimiento (GCI), su ubicación ha desmejorado todos los años en todos los países, a excepción de El Salvador y Nicaragua que lo mejoraron en 2004, elevándolo en 5 y 3 puntos respectivamente. Costa Rica es el que está mejor posesionada en este índice, seguida de El Salvador; el más bajo fue Honduras. Véase cuadro C39.

En cuanto al Índice de Competitividad en los negocios, mejor conocido como índice Porter, mostrado en el cuadro C38, los mejores ubicados siguen siendo Costa Rica y El Salvador, en este indicador el más bajo es Nicaragua seguido de Honduras. También en este indicador todos los países bajaron su ubicación de 1999 a 2004, siendo el caso más llamativo el de Nicaragua.

Al comparar las ubicaciones se observa que todos los países perdieron lugares de 1999/2003: los países que bajaron menos en este indicador fueron: El Salvador 6 puntos, seguido de Costa Rica con 10 puntos. Los países que más lo bajaron fueron Honduras y Nicaragua, con 25 y 21 puntos, respectivamente.

Se afirma que estos resultados son útiles para apuntar hacia aquellas áreas donde se requiere acción en forma más urgente, para mejorar la competitividad de las economías, así como la sostenibilidad de sus procesos de desarrollo económico. También se observa que estos índices, además de ser producto de las necesidades de planificación del desarrollo del sistema económico mundial, son útiles para que los países desarrollados conozcan cuáles son los países cuyas economías prestan mejores garantías a la inversión de sus capitales. Es desde esta perspectiva que se observa que los países del área deberán apegarse a otros indicadores que sí les informen con precisión sobre los aspectos que deben trabajarse de forma urgente para mejorar la competitividad de sus economías.

26 **Operaciones y Estrategias de las Empresas**: sofisticación del proceso de producción, naturaleza de la ventaja competitiva, alcance de la capacitación de los funcionarios, extensión del marketing, disposición a delegar autoridad, capacidad de innovación, gasto en investigación y desarrollo, presencia de cadena de valor, amplitud de los mercados internacionales, grado de orientación al consumidor, control de la distribución internacional, extensión de la política de marcas, confianza en la administración profesional, extensión de la compensación por incentivo, extensión de las ventas regionales, frecuencia del licenciamiento de tecnología extranjera.
Condiciones de Factores. *1) Infraestructura física*: calidad de la infraestructura en general; calidad de la infraestructura férrea, portuaria, de transporte aéreo y de teléfono/fax; calidad del suministro eléctrico; teléfonos celulares por cada cien habitantes; usuarios de Internet por cada cien habitantes. *2) Infraestructura Administrativa*: protección de los negocios, independencia judicial, suficiencia del recurso legal en el sector público, carga administrativa para los nuevos emprendimientos, extensión de los trámites burocráticos. *3) Recursos humanos*: calidad de las escuelas de negocios, escuelas públicas y educación en matemática y ciencias. *4) Infraestructura tecnológica*: patentes per cápita, disponibilidad de científicos e ingenieros, calidad de las instituciones de investigación científica, colaboración para la investigación entre la universidad y la industria, protección de la propiedad intelectual. *5) Mercados de capital*: sofisticación del mercado financiero, disponibilidad de capital de riesgo, facilidad de acceso a préstamos, acceso al mercado local de valores.

LA COMPETITIVIDAD EN LOS MARCOS NACIONALES

La teoría de Porter ha sido tomada en el área como base del comercio exterior y sus elementos se han utilizando como base de la planificación económica. El Diamante de la competitividad porteriano está formado por cuatro elementos[27] los que definen según Porter, la potencialidad o nivel competitivo del Aglomerado o Cluster y con ello la capacidad competitiva de los países. Porter añade dos elementos que influyen en dicho diamante: el papel de las administraciones públicas y el papel de la casualidad[28]. Como se observa, el índice de competitividad microeconómica externa no es más que la implementación de la teoría porteriana.

En Centroamérica esta teoría ya fue utilizada para diseñar planes de desarrollo como es la "Agenda para la Competitividad de Centroamérica hacia el siglo XXI"[29]. También, al parecer, esta teoría servirá de base para la elaboración de los planes nacionales de la región; en Nicaragua ya fue diseñado un Plan Nacional de Desarrollo, en donde la base fundamental es preparar el terreno para la inversión extranjera directa, cuyas empresas se organizarían en clusters, lo cual les permitiría mejorar sus ganancias por contar además con mano de obra barata y excepciones fiscales; incluso ya se ofrece el CAFTA para exportar sin impuestos de internación a EE.UU.

La CEPAL define la competitividad como "la habilidad de un país o una compañía de generar más riqueza que sus competidores en los mercados mundiales", agrega que la competitividad combina activos y procesos, los activos se generan como los recursos naturales, o se crea, como la infraestructura, y los procesos transforman activos en resultados económicos. Pero la competitividad es sistémica, por ello la estrategia de desarrollo empresarial debe contemplar la mejoría de los cuatro campos de la teoría de sistemas como son: lo Meta[30], lo Macro[31], lo Meso[32] y lo Micro[33].

La teoría porteriana incluso utiliza la teoría de sistema para explicar su diamante de competitividad[34]. Es por ello que podría afirmarse que con esta teoría aplicada con voluntad política es posible lograr un desarrollo endógeno sostenible, pero si se aplica desde la perspectiva del comercio internacional surgen los clusters en los países pobres, teniendo como núcleo de crecimiento no a las empresas nacionales, sino a las internacionales.

Es desde este punto de vista que se visualizan las perspectivas que tienen las Mipyme en el área centroamericana, de formar parte del núcleo de crecimiento que exige la competitividad externa. Con

27 Condiciones de los factores, condiciones de la demanda, los servicios conexos y de apoyo, la estrategia, estructura y rivalidad de las empresas.

28 Condiciones de los factores. Se refiere a los recursos disponibles en el área, se distinguen los recursos físicos como: recursos de capital, humanos y recursos de conocimiento, así como infraestructura y los equipamientos.
Condiciones de la demanda. Se refiere a las características del mercado donde opera la empresa. Tiene importancia la estructura del mercado referida al tamaño, composición y pautas de crecimiento de la demanda, así como los sistemas de distribución y la posición de los clientes y consumidores.
Los servicios conexos y de apoyo. Son elementos importantes en el proceso de innovación y perfeccionamiento derivado de estrechas relaciones de trabajo entre proveedores y clientes por un lado, y por otro lado de iniciativas tanto públicas como privadas, capaces de estructurar elementos que potencien la competitividad de las organizaciones empresariales.
La estrategia, estructura y rivalidad de las empresas. La configuración empresarial, según Porter, tanto en cuanto a determinadas configuraciones de las estrategias y estructura de las empresas de un área, como el grado de rivalidad existente entre las empresas, eleva el nivel competitivo de las mismas.
El papel de las Administraciones Públicas está referido al desarrollo de normativas, decisiones de inversión, las acciones de fomento de la actividad productiva y la coordinación entre los distintos niveles de la administración pública.
El papel de la casualidad. Se refiere a acciones no previstas como la aparición del petróleo que transforma el desarrollo de un área.

29 Fue decidida en la reunión sostenida por los presidentes centroamericanos en agosto de 1994, después de firmar la declaración de la Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica (ALIDES). En octubre de 1996 el BCIE firma contrato para financiarla, dando los recursos de contrapartida el Grupo Acción para la Vida y la Naturaleza (Avina). Fue elaborada por el Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (CLACDS) del INCAE y por el Instituto para el Desarrollo Internacional (HIID) de la Universidad de Harvard, y publicada en mayo de 1999. Su base de elaboración es la teoría de Clusters de Porter, posteriormente con leves arreglos aparece con el nombre del Plan Puebla Panamá, pero se concreta su esencia comercial con el CAFTA.

30 META: Factores socioculturales (gobierno, sector privado, trabajadores, sociedad., organizaciones políticas y civiles).

31 MACRO: Políticas macroeconómicas (parlamentos, Gobierno Central, instituciones estatales).

32 MESO: Políticas de infraestructura física, de recursos humanos, de innovaciones tecnológicas, de medio ambiente, de desarrollo regional, atracción de inversiones. Promoción de exportaciones. Sustitución eficiente de importaciones (Asociaciones empresariales. Sindicatos. Organizaciones de consumidores. Instituciones de investigación y desarrollo, Instituciones financieras educativas y de capacitación).

33 MICRO: Capacidad de gestión empresarial (Productores. Empresas de servicios al productor Intermediarios– Comercio consumidores).

34 Aunque el aspecto sistémico de su teoría está ausente en el Plan Nacional de Desarrollo de Nicaragua.

una política de fomento apropiada que mejore el entorno nacional, en los diferentes campos de la teoría de la competitividad sistémica, utilizando incluso los clusters porterianos con las empresas Mipyme, para activar las cadenas productivas históricas en los países centroamericanos, se garantizaría crecimiento económico con desarrollo sostenible.

EL GASTO PÚBLICO Y LA COMPETITIVIDAD EXTERNA EN CENTROAMÉRICA

La reducción de la pobreza pasa por dotar a las personas de fuentes de trabajo, pero estas personas no podrían realizar un trabajo con calidad si no están preparadas de forma adecuada. Es la capacitación es el desarrollo humano, lo que permitiría incrementar la productividad del trabajo que genere producción a bajos costos y calidad competitiva.

Por tanto, se puede afirmar que la capacitación a todos los niveles, considerada la base del desarrollo humano, es la encargada de impulsar los niveles de competitividad en los países centroamericanos. Capacitación vista desde los niveles de escolaridad de la enseñanza formal, hasta la alfabetización, la capacitación productiva, organizacional, de mercadeo, etc., en las distintas unidades económicas.

Todos los países centroamericanos tienen dentro de su aparato productivo una serie de unidades económicas, buena parte de las cuales han surgido como alternativa para mejorar o crear ingresos familiares; según el entorno y capacitación del recurso humano que las conducen, consiguen o no incrementar su escala productiva y con ello, su tamaño y permanencia.

No existe homogeneidad en el nombre que se les asigna en todos los países del área, en algunos las denominan micros, pequeñas y medianas empresas (Mipyme), en otros solamente pequeñas y medianas empresas Pyme y los proyectos que desarrolla la Organización Internacional del Trabajo (OIT)[35] que atiende también a las micros se les denomina micros y pequeñas empresas (Mipe), pero el término más generalizado es el de Pyme. La metodología uniforme para designar su tamaño ha sido la cantidad de trabajadores, sin hacer distingo del sector económico al cual pertenecen. También está totalmente generalizado, que son las que aportan mayor cantidad de trabajo especialmente en los sectores marginados.

En varias investigaciones se ha estimado la cantidad de empleo que generan las Mipyme afirmándose que en la década de los noventa, en Guatemala, El Salvador y Nicaragua, las Mipyme absorbían alrededor del 80% de la población económicamente activa urbana de la industria, el comercio y los servicios y en Costa Rica el 65%. La contribución de las Mipyme no agrícolas al producto interno bruto (PIB) se estimaba en 11%, 24%, 31% y 18% en Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras en el mismo período, respectivamente.

Sin embargo, estudios especializados han demostrado que un porcentaje alto de dichas empresas quiebran durante el primer año de actividad y son pocas las que sobreviven después de los cinco años. Estos fracasos tienen su origen en la falta de competencia y de experiencia en la dirección; en síntesis a la falta de capacitación del recurso humano, así como a la tecnificación de los procesos productivos. Además, que fue uno de los sectores económicos más afectados por la medidas neoliberales, debido a que en los procesos de apertura, liberalización y desregulación, que conllevan estas políticas, este sector fue debilitado por la ruptura de cadenas productivas y por el menor acceso al financiamiento bancario, entre otras.

En un estudio de la CEPAL, cuyo objetivo de investigación se concentró en el análisis mesoeconómico y en el marco legal e institucional y su relación con las políticas económicas gubernamentales específicas para las Pyme, aplicando el enfoque de la competitividad sistémica[36], se afirma que a nivel regional todos los países han desarrollado estrategias, programas o planes de competitividad, bajo los elementos teóricos de la Agenda de la Competitividad para Centroamérica, que contiene propuestas para lograr el mejoramiento

35 **La Recomendación núm. 189 de la OIT sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas** ofrece una visión del sector de las pequeñas empresas en tanto que entidades dinámicas y creadoras de puestos de trabajo. Tiene por eje la productividad y la calidad de los puestos de trabajo y constituye un marco para que la legislación nacional propicie el crecimiento y el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas. Propone a los países la manera de instaurar una cultura de empresa, fomentar la existencia de servicios eficaces, suprimir la discriminación contra las empresas más pequeñas y mejorar la representación de las pequeñas empresas.

36 CEPAL: Elementos de competitividad sistémica de las pequeñas y medianas empresas (Pyme) del istmo centroamericano. René Antonio Hernández, noviembre de 2001. "El análisis se realiza a partir de los elementos conceptuales aplicados al enfoque sistémico de la competitividad. En él se considera que existen cuatro esferas que condicionan y modelan su desempeño: en primer lugar, el nivel microeconómico (en la planta y dentro de las empresas, para crear ventajas competitivas); en segundo lugar, el nivel mesoeconómico (eficiencia del entorno, mercados de factores, infraestructura física e institucional y, en general, las políticas específicas para la creación de ventajas competitivas); en tercer lugar, el nivel macroeconómico (política fiscal, monetaria, comercial, cambiaria, presupuestaria, competencia) y, finalmente, el nivel metaeconómico o estratégico (estructura política y económica orientada al desarrollo, estructura competitiva de la economía, visiones estratégicas, planes nacionales de desarrollo)."

del entorno de las empresas y facilitar un mejor posicionamiento en el mercado internacional; algunos países han organizado programas nacionales de competitividad que responden a áreas de trabajo nacionales, y que se caracterizan por la conformación de clusters para elevar la competitividad.

Es así que entra la era de los clusters en al área, los cuales son positivos, si dentro de ellos se concentran esfuerzo de las Mipyme y de las empresas grandes, incluso se podrían obtener beneficios superiores, si dentro de estos clusters interviniesen las empresas transnacionales y esta sería la globalización deseada para los países centroamericanos. Además, deberían diseñarse desde la teoría de sistema para garantizar el desarrollo humano necesario que genere los índices de competitividad externa que demanda la economía globalizada.

Existe apoyo gubernamental en el área hacia el sector[37], tanto dentro del gobierno central como en proyectos especiales que son atendidos con donaciones o préstamos concesionales, en todos los países.

También, en el nivel regional se ha organizado estructura de apoyo al sector como es el Centro para la Promoción de la Micro y Pequeña Empresa (Mype) en Centroamérica (Cenpromype)[38], este es un organismo regional creado en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y del subsistema de integración económica. Entre sus objetivos centrales están el de fortalecer las organizaciones que apoyan a la micro y pequeña empresa a través de la especialización y la modernización; crear y fortalecer los organismos regionales que faciliten el desarrollo de la Mype; mejorar el conocimiento de la Mype y contribuir al diseño de políticas públicas que fomenten el desarrollo y competitividad de las Mype.

Por todos estos esfuerzos en apoyo las Mipyme que a nivel centroamericano se observan, relativos a: una organización gubernamental tanto a nivel nacional como regional así como esfuerzos de políticas económica para incrementar la competitividad en ese sector; es poco comprensible la actitud que tiene el gasto público institucional para este sector como son las continúas disminuciones de los indicadores este gasto en el período analizado, tanto a nivel de la región como por país, véase cuadro C40.

Por otra parte, tampoco es comprensible que dentro del área se reconozca la importancia de las Mipyme en la generación de empleo, pero que no se hayan realizado esfuerzo para conocer al aporte de

Cuadro No. 42.
COMPORTAMIENTO DE LOS INDICADORES DEL GASTO PÚBLICO EN FOMENTO A LAS MIPYME EN LOS PAÍSES EN CENTROAMÉRICA 1999–2003

Países	Evol.	Perc.	% PIB
Guatemala	-0,03%	-53%	-56%
El Salvador	0,01%	68%	61%
Honduras	0,13%	678%	638%
Nicaragua	0,00%	-23%	-27%
Costa Rica	0,00%	8%	3%
Centroamérica	0,01%	-14%	-18%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de SIECA y ministerios de hacienda de Centroamérica

37 En Guatemala se constituyó, dentro del Ministerio de Economía, un nuevo Viceministerio de la micro, pequeña y mediana empresa (Mipyme) encargado de aglutinar los esfuerzos gubernamentales de apoyo al sector, a fin de minimizar la dispersión de esfuerzos y la duplicación de actividades. Buena parte de sus actividades se orienta a la definición de políticas públicas y a la implementación de programas de apoyo, asistencia técnica y financiamiento.

En El Salvador se creó en 1996 la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (Conamype), directamente supeditada, por decreto del ejecutivo, a la Vicepresidencia de la República. La misión de esta comisión es impulsar y desarrollar el sector de la Mype en términos de su competitividad, rentabilidad y capitalización, y conseguir una mejor articulación con el resto de la economía del país. Uno de los logros más importantes alcanzados por esta Comisión consistió en la definición de una política nacional de apoyo al sector para insertarlo de forma competitiva a un entorno de mayor apertura y de progreso técnico. Asimismo, se creó en julio de 2001 el Fondo de Asistencia Técnica (FAT) para apoyar a las micro y pequeñas empresas, elevar su productividad y competitividad y ayudarlas a consolidar una oferta de servicios empresariales de calidad.

En Nicaragua, al amparo de la Ley 290 se definieron las funciones de la Dirección de la Pyme (Dpyme) dentro del Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (Mific), y el Instituto Nicaragüense de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (Inpyme). Así, la DpymeE funciona como la institución encargada de diseñar las políticas, programas y proyectos relacionados con el sector Pyme, y el Inpyme, por su parte, opera como ente ejecutor de las mismas el cual por muchos años no ha sido incluido dentro del presupuesto general de la república, sino que su financiamiento ha sido a base de donaciones, incluyendo al personal administrativo.

En Costa Rica, en cambio, a partir de mayo de 1998, una nueva administración planteó el apoyo a las Pyme como parte de una estrategia nacional y se ha constituido una comisión para un análisis detallado de las instituciones públicas que dan apoyo a las Pyme en los países de la región, GTZ (1999). Por mandato de la Ley 33 del 25 de julio de 2000 se establece el régimen normativo para fomentar la creación, el desarrollo y el fortalecimiento del sector por medio de políticas de promoción orientadas a la consolidación, productividad y autosostenibilidad del sector, con la finalidad de generar mejores empleos, mejorar la distribución de la riqueza y reducir los niveles de pobreza. Esta ley se aprobó el 29 de mayo de 2000.encargada de elaborar una propuesta de Ley Marco de política industrial para impulsar su desarrollo.

38 Su convenio constitutivo fue firmado en junio de 2001.

este sector al valor agregado y a las exportaciones, como mínimo.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

a. Los niveles de competitividad externa de los países centroamericanos son realmente bajos, sobre todo cuando se comparan con las empresas mundiales cuyo desarrollo y entorno competitivo no son comparables a los que existen en la región. Esto se debe especialmente a los bajos niveles de desarrollo humano logrados en la región.
b. En los marcos nacionales, se está impulsando la competitividad desde la teoría porteriana por medio de clusters, los cuales son positivos si se les implementase bajo los principios de la teoría de sistemas, dado que exige como elemento indispensable el desarrollo del ser humano, y como ya está aceptado de forma universal que quien realiza el desarrollo es el ser humano, su atención integral es indispensable para lograr los avances necesarios en términos de competitividad externa.
c. Diferentes análisis en los últimos años demuestran que el sector de las Mipyme puede convertirse en parte importante del motor generador de crecimiento económico para lograr desarrollo endógeno y sostenible, pero también generando distribución equitativa en el mismo proceso de producción.
d. Se puede concluir afirmando que debe incrementarse el desarrollo humano por medio del gasto público de calidad, así mismo incluir como parte del motor de crecimiento económico al sector Mipyme, apoyándolo con políticas de fomento que permitan la capacitación y tecnificación de los productores, así como el impulso de la reconversión productiva de la maquinaria y equipo, para lograr avanzar en la competitividad externa.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1.- El gasto público en desarrollo humano durante el quinquenio en Centroamérica creció moderadamente, aunque no hubo incremento homogéneo en todas las variables estudiadas, siendo las más favorecidas educación seguida de salud y energía eléctrica domiciliar, un poco menos, agua y alcantarillado, en vivienda y fomento a Mipyme hubo disminución del gasto en forma generalizada y un poco menos en protección en medio ambiente. Sin embargo los indicadores de proceso y resultados, a excepción de los de Costa Rica están muy bajos en todos los países.

Por tanto, se recomienda implementar estrategia de crecimiento del per cápita de forma planificada, para cada una de estas variables, que permitan incrementos aceptables en los indicadores en 2015.

2.- La progresividad del gasto para el desarrollo humano se evidenció como tarea pendiente para Centroamérica. Los gastos en educación y salud presentan en diferentes años grados variados de progresividad; no así el de agua y alcantarillado que se mostraron regresivos. En cuanto a los países, Costa Rica es el más progresivo; Nicaragua y Honduras los de mayor regresividad, y Guatemala y El Salvador están en el tramo intermedio.

Se recomienda que la progresividad del gasto sea vista desde un punto más amplio, no solamente como la focalización del gasto social, sino como un problema estructural que necesita políticas públicas que faciliten acceso al trabajo productivo, por medio del fomento de la participación de las micros, pequeñas y medianas empresas, las cuales garantizarían el desarrollo endógeno, sostenible y con distribución amplia

3.- En cuanto a la competitividad externa y el desarrollo humano, se evidenció que esta solamente podrá lograrse con políticas económicas que permitan aumentos del gasto público, en la combinación de educación y capacitación, junto a la política pública de fomento a las Mipyme, con lo cual se incrementaría el desarrollo humano y con ello se lograrían los aumentos en la competitividad externa que la globalización demanda.

4.- Del sector de las micros, pequeñas y medianas empresas se conoce de forma indirecta la cantidad de empleo que generan, pero no así información estadística sobre su aporte a la producción de los países, hecho que limita el análisis del sector e impide la elaboración de políticas de fomento acertadas.

Por tanto, se considera indispensable que los países del área visibilicen el aporte que el sector de las micros, pequeñas y medianas empresas hacen, al empleo, al valor agregado y a las exportaciones, colocando sus resultados en los informes anuales de los bancos centrales.

5.- La cooperación externa no ha sido enfocada hacia los países con menor desarrollo, y no en todos los países ha sido utilizada en su mayor porcentaje, para aportar a los indicadores del desarrollo humano.

Se recomienda, por tanto, que la cooperación externa aporte fondos a los países más atrasados del área, a fin de que puedan incrementar el capital humano y el fomento, para el desarrollo productivo desde las micros, pequeñas y medianas empresas, para lograr elevar el desarrollo humano que permita el desarrollo endógeno sostenible, base fundamental para evitar que las donaciones recibidas no generen efectos permanentes en los aparatos productivos nacionales.

6.- Una forma de aportar a la problemática que vive el modelo económico mundial, sería por medio del establecimiento de las bases, para el desarrollo endógeno en los países centroamericanos cuyos principales pilares son la educación y capacitación, así como la potenciación de las Mipyme. Esto permitiría generar empleo, generan crecimiento y distribución en el mismo proceso productivo, con lo cual además de abastecer el mercado interno y aportar a las exportaciones del país, se aumentaría el consumo de los bienes importados.

BIBLIOGRAFÍA

Nathalie Cely S. Hacia un Gasto Eficiente, Equitativo y Transparente *como Herramienta para el Desarrollo del Capital Humano y Reducción de la Pobreza*. Guatemala, diciembre 11 de 2003.

ROSSANA MOSTAJO. GASTO SOCIAL Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO: CARACTERIZACIÓN E IMPACTO REDISTRIBUTIVO EN PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. MAYO DE 2000.

República de Honduras: Estrategia para la Reducción de la Pobreza. Informe de Avance 2004. Tegucigalpa enero 2005.

República de Honduras: Secretaría de Finanzas. Memoria 2002.

República de Honduras: Secretaría de Finanzas. Memoria 2003.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: Informe sobre Desarrollo Humano 1999.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: Informe sobre Desarrollo Humano 2000.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: Informe sobre Desarrollo Humano 2001.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: Informe sobre Desarrollo Humano 2002.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: Informe sobre Desarrollo Humano 2003.

Honduras. Instituto Nacional de Estadística. Pobreza, emigración y transferencias de dinero (remesas de Honduras). Enero 2005.

SIECA. Boletín Informativo. Septiembre de 2004. Año 2 No.1.

SIECA. Integración, Año 5 Diciembre 2004.

SIECA. Boletín Estadístico 11.2. Agosto de 2003.

SIECA. Boletín Estadístico 12.1. Enero de 2004.

SIECA. Boletín Estadístico 13.1 Enero 2005.

Ministerio de Finanzas Públicas. Ingresos Totales de la Administración Central 1990–2004. Sistema de Contabilidad Integrada-SICOIN. Cierre de Ejercicio Contable y Liquidación del Presupuesto. Enero de 2005.

Ministerio de Finanzas Públicas. Sistema de Contabilidad Integrada-SICOIN. Administración Central. Ejecución en Medio Ambiente según Entidad y Programa 1999-2003.

Ministerio de Finanzas Públicas. Sistema de Contabilidad Integrada-SICOIN. Administración Central. Ejecución del Gasto en Desarrollo Mipyme, Agua y Saneamiento según Entidad y Programa 1999–2003.

Ministerio de Economía de Guatemala. Homogenización de Conceptos de Servicios de Desarrollo Empresarial. Conceptos de Mipyme.

Ministerio de Economía. Sitios de búsqueda de información para el sector micro, pequeñas y medianas empresas.

Centro Nacional de Información de Guatemala. Estadísticas varias incompletas en años.

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Dirección de Planificación. Unidad de Economía de la Salud. Cuentas Nacionales en Salud. Compendio de Cifras del Financiamiento y Gasto Nacional en Salud en El Salvador 19996-2001. Mayo 2003.

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Dirección de Planificación. Unidad de Economía de la Salud.

Cuentas Nacionales en Salud. Estimación del Gasto Nacional en Salud en El Salvador 2000. Abril 2003.

Ministerio De Salud Pública y Asistencia Social. Dirección de Planificación. Unidad de Economía de la Salud. Cuentas Nacionales en Salud 1998. Estimación del Gasto Nacional en Salud en El Salvador. Julio 2001.

Instituto de Estadística. Dirección General de Estadísticas y Censos. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. EHPM. De 1991 a 2003.

Ganuza Enrique, Arturo León y Pablo Sauma (comps.), "Gasto público en servicios sociales básicos en América Latina y el Caribe; Análisis desde la perspectiva de la iniciativa 20/20" (LC/R.1933), Santiago de Chile. http://www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloSocial/3/lcr1933/intro.htm

Lazo, José Francisco. Gasto Público en servicios sociales básicos en . El Salvador: 1998 www.undp/rblac/documents/poverty/gastosoc/els.pdf

Arana, Mario, Juan Sebastián Chamorro, Silvio De Franco, Raúl Rivera y Manuel Rodríguez. *El Caso de Nicaragua: Revisión del Gasto Público en Servicios Sociales Básicos. Financiamiento, Equidad, Eficiencia e Impacto*, UNICEF-PNUD-FNUAP, Managua, enero 2000.

Schneider, Pablo R., 1999. Gasto público en servicios sociales básicos en Guatemala, in E. Ganuza, A. León and P. Sauma, eds., *Gasto Público en Servicios Sociales Básicos en América Latina y el Caribe*, UNDP, ECLAC and UNICEF, Santiago de Chile.

Banco Mundial. Guatemala Poverty Assesment, GUAPA en http://lnweb18.worldbank.org/external/lac/lac.nsf/Countries/Guatemala/

Trejos, Juan Diego. Informe final "Evolución de la equidad de la inversión social pública desde los años noventa" *Asistentes :Inés Saenz, Luis Oviedo en* www.estadonacion.or.cr/Info2004/ Ponencias/

Banco Mundial. Costa Rica: El Gasto Social y la Pobreza. Informe No.24300. 2003. Unidad sectorial de Desarrollo Humano. Departamento América Central. Región Latino América y el Caribe http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTSPPAISES/LACINSPANISHEXT/COSTARICAINSPANISHEXTN/

CEPAL Panorama Social de América Latina 2004 LC/L.2220, noviembre del2004 en www.eclac.cl/publicaciones/Desarrollo Social/LCL2220PE/PSE_2004_Sintesis_Web.pdf

CEPAL "¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos" http://www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloSocial/2/LCL1432Add2PE/lcl1432add2e.pdf

Revista Envío. Pacto Fiscal: obra de gigantes. Sigue la Reforma Tributaria http://www.envio.org.ni/articulo.php?id=1025

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe sobre Desarrollo Humano 2004 http://hdr.undp.org/reports/global/2004/espanol/

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe sobre Desarrollo Humano 2003 http://hdr.undp.org/reports/global/2003/espanol/

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe sobre Desarrollo Humano 2002 http://hdr.undp.org/reports/global/2002/espanol/

N. C. Barbieri, C de la Puente, S. Terragona. La Equidad en el Gasto Público en Salud. Argentina.

M. Bucheli. CEPAL. La Distribución del Gasto Público en Enseñanza.

D. Bonari y L. Gasparini. Impacto Distributivo de la Política Social en Argentina. Ministerio de Economía, Secretaría de Política Económica. Buenos Aires Argentina, 2002.

J. Diego Trejos y T.H.Gindling. Desigualdad Social en Centroamérica, decenio 1990. Revista CEPAL 84, diciembre 2004.

P. Fancke, J. Castro, R. Ugaz, J. Salazar. Análisis Independiente del Presupuesto Público en Programas Sociales 2003. Perú, diciembre 2003.

Irarrásaval, Ignacio. El Impacto Redistributivo del Gasto Social: una Revisión Metodológica de Estudios Latinoamericanos. CEPAL, Chile 1994.

John Scout. ¿Quién se Beneficia del Gasto Social en México?

J. Martínez Vásquez. El Impacto de los Presupuestos Sobre los Pobres. Incidencia Fiscal de los Beneficios. Georgia University. Agosto de 2001.

R. Montajo. Gasto Social y Distribución del Ingreso: Caracterización e Impacto Redistributivo en países seleccionados de América Latina y el Caribe. Proyecto "Crecimiento, empleo y equidad. América Latina en los años noventa", mayo de 2000.

R. Montajo Guardia. Productividad del Sector Público, Evaluación de la Gestión del Gasto Público e Indicadores de Desempeño en Guatemala. División

de Desarrollo Económico, Santiago de Chile, Sept. 2000.

O. Nina y E. Nina, La paz, junio 2004. El Efecto Redistributivo de los Impuestos y el Gasto Social Corriente en Bolivia.

División Social del Ministerio de Planificación y Cooperación, Gobierno de Chile, agosto 2004. "Pobreza, Distribución del Ingreso e Impacto Distributivo del Gasto Social". Serie CASEN 2003.

El Estado de la Nación, X Aniversario. Décimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, Costa Rica 2004.

CEPAL Una Década de Desarrollo Social en América Latina, 1990-1999. CEPAL, Chile.

CEPAL, IPEA, Chile 2003. Hacia el Objetivo del Milenio de Reducir la Pobreza en América Latina.

La calidad del gasto público en Desarrollo Humano e infraestructura básica: Indicadores de insumo, proceso y resultados

Juan Diego Trejos S.

Agosto 2005

I.

INTRODUCCIÓN[1]

Si se sigue la definición del Programa de las Naciones Unidad para el Desarrollo (PNUD) del desarrollo humano como la ampliación de las oportunidades de la gente y se utiliza su indicador resumen, el Índice de Desarrollo Humano (IDH), los países de América Central muestran una amplia dispersión y en general un limitado desarrollo humano. Si los 177 países que contaban con información en el último informe de PNUD (2004) se ordenan de menor a mayor en cinco grupos del 20% de los países cada uno (quintiles), se tiene que Costa Rica se ubica en el cuarto quintil y dentro del grupo de desarrollo humano alto, Panamá en el tercer quintil y con un desarrollo social medio y el resto de los países del área en el segundo quintil más bajo aunque dentro del grupo de desarrollo humano medio. Pese a ello, todos los países han mostrado mejoras en las últimas décadas.

Los países por medio de sus gobiernos buscan contribuir al desarrollo de las oportunidades de sus poblaciones a través del suministro directo de, o del apoyo financiero para adquirir, un conjunto de bienes y servicios que crean (servicios de educación), protegen (servicios de salud) o potencian (infraestructura básica) sus capacidades y en esa medida contribuyen a su desarrollo humano. Para producir estos servicios o bienes, el Estado utiliza recursos financieros que se engloban en lo que se conoce como gasto público social. No obstante, no todo el gasto social es gasto en desarrollo humano, ni solo a través del gasto social se logra ampliar las oportunidades y capacidades de la gente. En el primer caso, el creciente gasto social dirigido a cumplir con las deudas previsionales de los trabajadores asalariados de los sectores más formales, no parece constituir un gasto en desarrollo humano. Por ello es necesario centrar la atención en los gastos sociales asociados con los servicios de educación y salud, que sí concentran el mayor impacto en el desarrollo humano. En el segundo caso, el suministro de servicios de infraestructura básica, como agua potable, alcantarillado, electricidad y comunicaciones, normalmente está fuera de la acción del gobierno general y se asocia con empresas estatales o, crecientemente privadas, cuyo gasto no es estrictamente parte del gasto social y donde la inversión acumulada es un elemento central de su impacto. Solo el gasto asociado con los programas de vivienda popular y el vinculado con la construcción y mantenimiento de infraestructura vial tiende a mantenerse en la esfera del gobierno central, y el primero dentro del gasto social, pero concentrados ambos en los rubros de gastos de capital. También está claro que en tanto los estados inviertan una magnitud insuficiente en desarrollo humano, los hogares se ven obligados a sustituir, en la medida de sus posibilidades, esta insuficiencia de inversión social.

Por ello, si bien el gasto público social es un punto de partida importante, y el objeto de este informe, su solo seguimiento resulta insuficiente para evaluar cómo se están utilizando los recursos que los países dedican a promover el desarrollo humano. El objetivo de este documento es proponer un conjunto de indicadores que permitan darle un seguimiento a la gestión del gasto, público o privado, asociado con el desarrollo humano. Para ello, se estructura el informe en cinco partes, incluyendo la introducción. En la segunda sección se discute el proceso de producción y sus diferentes etapas; en la tercera, se proponen un conjunto de indicadores para cada etapa y los confronta con los indicadores existentes. En la cuarta se discute el tema de la equidad y se plantea el uso de las encuestas de hogares para su aproximación. Por último, se resumen las principales conclusiones.

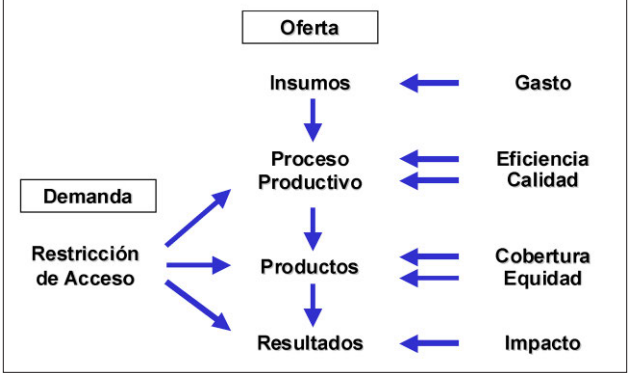
1 Este informe forma parte de una investigación más amplia dirigida a analizar el gasto público en desarrollo humano e infraestructura básica en América Central. Esta investigación está realizada por el Instituto de Investigaciones y Consultorías Económicas y Sociales (ICES) de Nicaragua y se inscribe dentro del Programa Centroamérica en la Economía Mundial del Siglo XXI que desarrolla ASIES con el apoyo financiero de IDRC de Canadá. Se agradece la colaboración de Inés Sáenz en el procesamiento de las encuestas, y de Luis Oviedo en la sistematización de la información.

II.

EL PROCESO DE PRODUCCIÓN DE LOS SERVICIOS

Para analizar la gestión del gasto público en desarrollo humano hay que tener presente que este se traduce principalmente en la forma de un servicio que se ofrece a la población. Por ello, al poner la atención en el proceso de producción de un servicio, o bien, se pueden identificar sus distintas etapas y cómo pueden ser evaluadas. El diagrama 1 presenta una descripción del proceso.

Diagrama 1
SERVICIOS E INFRAESTRUCTURA PARA EL DESARROLLO HUMANO



Insumos: El punto de partida son los insumos y factores productivos utilizados o comprometidos en su producción. Estos incorporan los recursos humanos, las materias primas, los equipos y maquinaria, los terrenos, las instalaciones, las redes de distribución etc. El gasto asociado con la utilización de estos insumos ofrece una aproximación de su magnitud y calidad, aunque presenta la limitación de que tradicionalmente no incorpora la renta implícita del servicio del capital físico incorporado en el proceso de producción, ni su desgaste. Por el contrario, tiende a incorporar las nuevas inversiones, rubro que no sustituye al anterior y que tiende a ser más errático en el tiempo. Por lo tanto, la medición monetaria de los insumos incorporados en el proceso productivo debería ser igual a la suma de los gastos corrientes más la renta implícita de capital. Esto último requiere contar con una valoración de los activos involucrados y de una tasa de descuento apropiada, lo cual no es común. En su ausencia, se puede utilizar el gasto corriente aunque está claro que no refleja cabalmente los insumos incorporados, particularmente en los servicios más intensivos en capital. Aquellos gastos realizados en la esfera pública se deben asociar con su demanda potencial para determinar el gasto por demandante potencial. Su seguimiento en el tiempo demanda ponerlos en términos reales o referidos a un año base, ya sea en moneda local, dólares o en paridad de poder adquisitivo. También se pueden relativizar con respecto al gasto público para determinar la prioridad fiscal o con relación al producto nacional bruto para indagar sobre la prioridad macroeconómica. Estos últimos porcentajes se calculan sobre valores a precios corrientes de las variables.

El peso del gasto privado en el gasto total muestra los arreglos institucionales existentes y ofrece evidencia sobre la posible insuficiencia de la oferta estatal, en cantidad o calidad, en ese servicio. Con relación al gasto privado, habría que distinguir aquel que es necesario y complementario para acceder a servicios sociales públicos, como educación y salud, que se ofrecen generalmente en forma gratuita o muy subsidiada, del que corresponde a la adquisición del servicio en el ámbito privado. El primero refleja restricciones para acceder al servicio público, y el segundo, además ofrece información sobre la disposición a pagar por el servicio. En el caso de los servicios que se ofrecen contra pago directo, que corresponden en general a los entregados a través de empresas públicas que se financian cobrando directamente una tarifa según el consumo (agua, electricidad, telecomunicaciones), el gasto privado correspondería, en ausencia de desequilibrios financieros, a los gastos realizados por las empresas, aunque podrían existir subsidios cruzados entre tipos de consumidores. La

otra restricción que surge de utilizar la información de gasto de estas empresas públicas, deriva del hecho de que la provisión de los servicios no va exclusivamente a las personas o los hogares, por lo que se requeriría su separación. Cuando esta es posible, puede reflejar lo que se le cobra a cada tipo de usuario y no lo que se gasta en cada uno de ellos, por la existencia de subsidios cruzados.

Complementariamente se pueden incorporar algunos indicadores de insumos físicos pero asociados o relativizados con respecto a la demanda real o potencial, lo que de paso indica la intensidad con que deben usarse (alumnos por maestro; alumnos por aula; habitantes por médico; camas de hospital por habitante, etc.). Estos indicadores se pueden separar según proveedor (público o privado), cuando exista la información, pero también deben considerarse en conjunto para determinar los insumos que la sociedad está asignando a la creación o protección de las capacidades. Cabe señalar que para el área de infraestructura básica no se dispone de indicadores apropiados ni de gasto, por ser empresas los proveedores, ni de insumos físicos. Para estos últimos, el énfasis hay que ponerlo en los procesos y los productos.

Proceso productivo: Dados los insumos, el proceso de producción de los servicios implica su combinación para obtener la mayor cantidad de productos de una calidad dada. La combinación de insumos para obtener productos, propio de la función de producción, pone la atención en la eficiencia en que estos se utilizan o combinan y en la calidad de los productos generados. Desde una perspectiva económica, el indicador básico sería el costo unitario para productos homogéneos, pero las dificultades surgen en determinar este tipo de productos. En general no se pueden determinar productos homogéneos, ni dentro de una nación (público – privado), ni entre países, por lo que los costos unitarios, idealmente marginales o incrementales, deberían compararse con indicadores de cambios en las cantidades de los productos y de sus calidades. Estos costos tienen a su vez las dificultades señaladas previamente de que no incorporan la renta implícita del capital y se limitan al gasto de operación o corriente. La comparación entre países de estos costos o gastos unitarios demanda también expresarlos en moneda común, en dólares o en paridad de poder de compra o relativizado con respecto al PIB per cápita.

Pese a estas limitaciones, la composición del gasto ofrece señales sobre la eficiencia en que se combinan los insumos. El porcentaje del gasto total dedicado a inversión o mantenimiento, el porcentaje del gasto corriente dedicado a la compra de bienes o servicios (materiales educativos, medicinas, etc.), el porcentaje del gasto asignado a la administración central de los servicios, o el porcentaje del gasto total asignado a los servicios con mayor rentabilidad social (educación básica, atención primaria de la salud, nutrición, etc.), son algunos indicadores de interés.

También es posible contar con indicadores de eficiencia distintos al costo unitario y su composición. Las tasas de retención o logro educativo, o su contraparte, las tasas de deserción y repitencia, si bien combinan elementos del proceso productivo con factores de demanda de los servicios, son usadas en este ámbito. La relación de enfermeras por médico, las consultas por hora profesional contratada, la tasa de ocupación de las camas hospitalarias son otros indicadores sobre la eficiencia en el proceso productivo. Para los servicios de infraestructura básica, las tarifas como indicador del costo marginal se pueden utilizar, controlado por los resultados de operación de las empresas, pero también existen otros indicadores como las pérdidas relativas de electricidad y agua, las fallas en los servicios telefónicos, las líneas telefónicas o conexiones a agua por mil empleados, etc.

El proceso productivo requiere también de indicadores sobre la calidad de los servicios y esta es el área que mayores limitaciones presenta, sobre todo para arribar a indicadores que sean comparables entre países, y cuando existen tienden a referirse a los servicios prestados por el sector público. El porcentaje de maestros titulados es un ejemplo de ello, pues el título puede significar cosas muy distintas entre los países. Las pruebas estandarizadas sobre adquisición de conocimientos sería una opción, pero ningún país de la región participa en pruebas internacionales estandarizadas, y pocos países desarrollan prueban nacionales. La existencia de laboratorios para ciencias y de informática y bibliotecas podría tomarse como indicador de calidad, pero en general no se dispone de información completa al respecto. También las horas efectivas de clase son un parámetro por considerar. En el ámbito de los servicios de salud, el tiempo de espera para citas con especialistas, el uso de los servicios de emergencia para consultas de no emergencia, la tasa de mortalidad hospitalaria son otros indicadores para tomar en cuenta. La potabilidad del agua y la continuidad de su suministro, la continuidad del servicio eléctrico, sin picos pronunciados de voltaje y las fallas en los servicios telefónicos son otros indicadores asociados con la calidad de los servicios prestados. El porcentaje de carreteras asfaltadas puede también considerarse como un indicador de la calidad de la infraestructura vial existente.

Acceso: Una característica de los servicios es que la producción y el consumo se dan simultáneamente, de modo que la producción está determinada también por elementos de demanda que promueven o desestimulan su consumo. Los indicadores sobre problemas de acceso son más escasos y se debe acudir a las

encuestas de hogares. Entre ellos están la distancia al centro de producción u oferta (tiempo requerido dado la geografía y los medios de transporte disponibles), el costo privado para acceder al servicio como porcentaje del ingreso familiar (uniformes, útiles, medicinas, exámenes, costo de conexión, tarifas, etc), el costo de oportunidad para acceder al servicio (ingresos perdidos), la percepción sobre la necesidad o importancia de consumir el servicio (educación de los padres o clima educativo del hogar). Aunque en general no se dispone de estos indicadores, está claro que la eficiencia interna de los procesos productivos y los productos finales estarán delimitados por estos elementos de demanda.

Productos: Los productos disponibles serán entonces el resultado de la oferta existente y los elementos de demanda señalados previamente. Aquí se debe considerar cuánta población accede al servicio (cobertura) y quiénes acceden (equidad). Cuánta población accede al servicio se compara con la población meta del servicio y genera las tasas de cobertura como son, las tasas de escolaridad, las tasas de asistencia, de aseguramiento y de cobertura de los servicios de electricidad, agua, alcantarillado y teléfonos. Como la atención está puesta en el desarrollo humano, lo que interesa es la cobertura de estos servicios en los hogares. Los registros administrativos, confrontados con proyecciones de población, son las fuentes de información básicas. No obstante, para los servicios ofrecidos tanto a los hogares como a las unidades productivas, puede requerirse el uso de censos o encuestas de hogares o en su defecto utilizar tasas generales como teléfonos por mil habitantes, etc. Con qué equidad se distribuye esa producción, requiere contar con encuestas de hogares para determinar las brechas existentes por estratos de ingreso (equidad distributiva), por zonas o regiones (equidad geográfica) o por sexo (equidad de género). Como una parte de esos servicios se financian con impuestos generales, un análisis más completo de equidad debería considerar la parte del financiamiento, aunque ello requiere de estudios particulares sobre la incidencia fiscal, estudios que en general no están disponibles o no se actualizan periódicamente.

Resultados: Mientras que los productos atienden a los objetivos inmediatos de los servicios, esto es, atender o suministrar el servicio a determinado porcentaje de la población, los resultados ponen la atención en los objetivos de más largo alcance, que incluye el efecto de las externalidades asociadas con esos servicios meritorios. La magnitud y cambios del acervo de capital humano, las tasas de mortalidad infantil y de menores de cinco años, la esperanza de vida al nacer, la incidencia de la pobreza, la desigualdad en la distribución de los ingresos, la productividad del trabajo y de los factores productivos, la participación social, entre otros, se pueden considerar como indicadores de los resultados globales de la inversión en desarrollo humano e infraestructura social básica. Estos resultados son fruto no solo de las intervenciones del Estado a través de su gasto en desarrollo humano e infraestructura básica, sino que también resume el efecto de los problemas de acceso (demanda), de la evolución de la economía en general y de otros factores externos (guerras, desastres naturales, etc.). Como resulta difícil separar estos efectos, es importante distinguir los indicadores que son más sensibles a los cambios en el corto plazo y que en esa medida muestran el cambio en el flujo de capital humano y el impacto más directo del gasto en desarrollo humano (mortalidad infantil, analfabetismo funcional de los jóvenes, etc.), de cambios que acumulan los efectos del gasto social y de la inversión en infraestructura de larga data y que se refieren entonces a los efectos de largo plazo y por ende al acervo de capital humano (esperanza de vida al nacer, años de educación de la población adulta, etc.).

III.

LOS INDICADORES

En esta sección se presenta una lista, no exhaustiva, de indicadores que sirven para caracterizar las distintas etapas del proceso y se procede luego a considerar aquellos que están disponibles de manera oportuna y continua para facilitar su análisis. Cabe señalar que como se utilizan indicadores de distintas áreas de la inversión en desarrollo humano, estos pueden indicar distintas fases del proceso de producción en cada área. Por ejemplo, la tasa de mortalidad infantil puede reflejar el resultado de corto plazo del gasto en servicios de salud, particularmente la atención primaria, así como una externalidad positiva de largo plazo de los servicios de educación a las mujeres y de la inversión acumulada en la infraestructura sanitaria para la población (agua y alcantarillado). Aquí se trata de ubicar el indicador en la posición que más refleje su impacto directo y el cuadro 1 resume una lista, no exhaustiva, de indicadores potenciales, señalando la fuente cuando esta esté disponible. Del mismo modo, algunos indicadores aluden al servicio global, público más privado, mientras que otros están disponibles solo para el servicio aportado por el sector público y por ende directamente asociado con el gasto público. De esta lista de indicadores se tomarán aquellos que tengan disponibilidad, continuidad y oportunidad.

Asimismo, estos indicadores pueden enfrentar limitaciones para realizar comparaciones, tanto por diferencias en calidad como en sus definiciones básicas. Por ello se han seleccionado aquellos que están disponibles y son recopilados por las agencias de las Naciones Unidas, ya que responden a esfuerzos de homologación, aunque es factible que en cada país sí exista información con la que aún no cuentan los organismos internacionales. Las fuentes disponibles de acceso general son el Banco Mundial (BM) con su sistema de Indicadores sobre el Desarrollo Mundial, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) con su Iniciativa Regional de datos Básicos en Salud, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) con su base de estadísticas e indicadores sociales (BADEINSO), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con su Informe Anual sobre el Desarrollo Humano, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) con su Estado Mundial de la Infancia y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), tanto a través de su Instituto de Estadísticas como por su iniciativa regional conocida como la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC).

En esa dirección merece destacar el esfuerzo realizado desde 1996 en la región centroamericana, con el apoyo de la UNESCO[2], para recopilar anualmente los principales indicadores sobre educación y un esfuerzo similar, pero con cobertura latinoamericana, que está realizando la OPS en el campo de la salud[3]. También es de resaltar en la región la base de datos sobre indicadores sociales que mantiene la CEPAL en línea y que es conocida como BADEINSO. Estos indicadores surgen de fuentes oficiales, principalmente registros administrativos, aunque esta diversidad de fuentes puede ofrecer indicadores sobre la misma variable que se tornan contradictorios.

Para la presentación de los indicadores se consideran las tres áreas del gasto en desarrollo humano que se han determinado centrales: la creación de capacidades (educación), la protección de las capacidades (salud y seguridad social) y la potenciación de esas capacidades (infraestructura básica). Como los indicadores de resultado resumen el impacto de las

2 La Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC) es una agrupación de los ministerios de Educación de la región y vienen preparando y homologando un conjunto de indicadores propuestos por la UNESCO. Hasta la fecha han publicado ocho volúmenes anuales de estadísticas.

3 La Organización Panamericana de la Salud viene desarrollando una iniciativa Regional de Datos Básicos en Salud y estos se encuentran en su página de internet.

Cuadro 1
PROPUESTA DE INDICADORES SOBRE INSUMOS, ACCESO, PRODUCTOS Y RESULTADOS DEL GASTO EN DESARROLLO HUMANO E INFRAESTRUCTURA BÁSICA

Educación	Salud y Seguridad Social	Infraestructura básica
	Insumos	
Alumnos/maestros en primaria (UNESCO – BM) Alumnos/maestros en secundaria (UNESCO) Aulas por grado Diponiblidad materiales (textos/alumno) Gasto público en educación como % PIB (UNESCO - BM) Matrícula privada como % de la matrícula total (CECC)	Razón médico por 10.000 habitantes (OPS - BM) Razón camas por 1.000 habitantes (OPS) Razón enfermeras por 10.000 habitantes (OPS) Población/Horas contratadas de médicos Gasto público en salud % PIB (BM - OPS: total) Gasto público en salud como % del gasto total en salud (OPS)	Gasto público en agua y alcantarillado per cápita Gasto público en vivienda per cápita Gasto público en electricidad per cápita Gasto público en telecomunicaciones per cápita Gasto público en infraestructura vial per cápita
	Proceso	
Eficiencia interna Gasto real por estudiante (como % PIB per cápita: BM) Tasas de repetición y deserción (UNESCO - BM - CECC) Índice de déficit educativo Esperanza de vida educativa (UNESCO) Indicador de eficiencia de UNESCO % del gasto en salarios % gasto en educación básica (UNESCO)	Gasto real por habitante (BM-corriente - OPS) Costo por consulta o internamiento Enfermeras / médico (OPS) Consultas /Horas contratadas de médicos % del gasto en salarios Gasto atención primaria/curativa Tasa de utilización de las camas de hospital	Tarifas de los distintos servicios % agua no registrada o fugada Empleados / por mil líneas telefónicas (BM) Empleados / por mil conexiones de agua Pérdidas de electricidad como % de producción (BM) % producción eléctrica hidroeléctrica (BM) Costo promedio de llamada de 3 minutos (BM)
Calidad % maestros con diploma o título por nivel (UNESCO) Horas efectivas de clase % Alumnos con acceso a laboratorios Pruebas estandarizadas sobre conocimientos o destrezas % escuelas completas (con todos los grados) % escuelas unidocentes	Tiempo espera para cita especializada % consulta emergencia no emergencia Tasa mortalidad hospitalaria por 100 egresos	Teléfonos defectuosos por 100 aparatos (BM) % agua residual vertida sin tratamiento % acueductos con agua clorificada Cortes de energía eléctrica % carreteras pavimentadas (CEPAL BM)
	Acceso	
Distancia al centro educativo Ingreso perdido (no trabajo)/ingreso familiar Gasto educativo privado/IFA Educación de los padres Clima educativo del hogar Estado nutricional en edades tempranas (OPS - BM) Personas en viviendas con hacinamiento	Distancia al centro de salud Ingreso perdido(tiempo)/ingreso familiar Gasto salud privado(cobros)/IFA Educación de los padres Estado nutricional en edades tempranas (OPS - BM) Personas en viviendas con hacinamiento Personas en viviendas inadecuadas	Distancia a la fuente de agua Distancia al teléfono público Gasto por servicio(cobros)/IFA Distancia a la carretera Personas por Km^2 (BM)
	Productos	
Cobertura Tasas netas o brutas de escolaridad por nivel (UNESCO - BM) Tasas de asistencia Tasas de retención o logro	Tasa de aseguramiento SEM % niños inmunizados con DPT (OPS -BM) % niños inmunizados contra sarampión (OPS - BM)	Consumo de electricidad (Kwh./personas) (BM) % población con abastecimiento adecuado de agua (OPS - BM)

Educación	Salud y Seguridad Social	Infraestructura básica
Tasa aparente de ingreso a primer grado (BM - UNESCO) Tasa neta de ingreso a primer grado (BM - UNESCO) Tasa completa primaria (BM) Tasa completa o sobrevive a 5 grados (UNESCO) Tasa bruta combinada primaria, secundaria y terciaria (UNESCO)	Consultas por habitante (OPS) Egresos hospitalarios por mil habitantes (OPS) % partos atendidos por personal calificado (OPS - BM) % población gestante atendida por personal calificado - durante el embarazo (OPS)	% población con eliminación excretas adecuada (OPS - BM) % población con energía eléctrica Suscriptores de teléfono por mil habitantes (BM) Kilómetros de carretera por Km^2 (CEPAL - BM) % población vivienda adecuada % población vivienda si hacinamiento
Equidad		
Brechas por estrato socioeconómico Brechas por zona geográfica Brechas por sexo Índice de paridad de género en TBE (UNESCO)	Brechas por estrato socioeconómico Brechas por zona geográfica Brechas por sexo	Brechas por estrato socioeconómico Brechas por zona geográfica Brechas por sexo
	Resultados	
Flujo de capital humano		
Tasa alfabetismo entre jóvenes (de 15 a 24 años BM)	Tasa mortalidad infantil (OPS - BM) Niños con bajo peso al nacer (OPS) Tasa mortalidad menores de cinco años (OPS - BM)	% Población por debajo de la línea de pobreza (CEPAL) % Población por debajo de US$ 2 (BM)
Acervo de capital humano		
Educación media de personas de 25 o más años Tasa alfabetismo de personas de 15 o más años BM Tasa analfabetismo funcional de 15 o más años	Esperanza de vida al nacer (OPS- BM)	Coeficiente de Gini de la distribución del ingreso familiar
Externalidades		
Socialización (circulación periódicos) Democracia (% votación)	Fecundidad (tasa fecundidad)	Productividad

distintas áreas, estos se presentan para el conjunto de las tres áreas del desarrollo humano.

En el ámbito de los **insumos**, el gasto público asociado con la prestación de los servicios que apoyan el desarrollo humano es el punto de partida y sobre lo que se quiere dar seguimiento. Este resume, con las limitaciones apuntadas, los insumos incorporados, ofrece una medida del esfuerzo actual y anual realizado por los países, pero difícilmente del esfuerzo acumulado. Pese a que su análisis no es el eje de este informe, se ha señalado que este no se refiere a la totalidad del gasto social público, ni el gasto social público engloba todo el gasto en desarrollo humano. Aunque en principio es posible disponer del gasto de las empresas públicas, en la práctica, lo común es disponer solo de información sobre el gasto en desarrollo humano vinculado a los servicios de educación (crea capacidades) y de salud (protege esas capacidades). Del gasto social en seguridad social, existen dificultades para separar lo correspondiente al pago de pensiones y del gasto público en vivienda, también las estadísticas son más limitadas. Este gasto social correspondería al gasto en capital humano y el cuadro 2 resume alguna información sistematizada por la CEPAL (2005).

Con relación entonces al gasto público social en desarrollo humano, el cuadro 2 muestra en todos los países del área una expansión real desde inicios de los años noventa y particularmente a partir de la segunda mitad de los noventa, producto de un aumento en su prioridad macroeconómica y fiscal. Dentro de esta evolución similar es posible identificar tres grupos de países. Por una parte, Panamá y Costa Rica, son los que más invierten, por habitante, en desarrollo humano producto de una alta prioridad macroeconómica y en general de un sector público con más presencia en sus economías. Para inicios del decenio de 2000, Panamá

Cuadro 2
AMÉRICA CENTRAL: GASTO PÚBLICO SOCIAL EN DESARROLLO HUMANO [1]

País e indicador	Cobertura institucional[2]	Promedio simple del bienio			
		1990/91	1994/95	1998/99	2000/01
Gasto per cápita (en dólares de 1997)					
Costa Rica	SPNF	261,0	294,0	336,5	387,5
El Salvador	GC	...	61,0	76,0	80,0
Guatemala	GC	38,5	42,5	58,0	64,0
Honduras	GC	51,5	49,0	50,0	68,0
Nicaragua	PN	38,5	38,5	45,5	50,0
Panamá	SPNF	288,0	354,5	468,0	473,0
Prioridad macroeconómica (porcentaje del PIB)					
Costa Rica	SPNF	8,7	8,8	9,1	10,2
El Salvador	GC	...	3,3	4,0	4,1
Guatemala	GC	2,5	2,6	3,3	3,7
Honduras	GC	6,9	6,4	6,5	8,8
Nicaragua	PN	9,0	9,6	10,4	10,8
Panamá	SPNF	10,8	11,6	14,2	14,2
Prioridad fiscal (porcentaje del gasto público total)					
Costa Rica	SPNF	21,7	21,1	22,5	22,8
El Salvador	GC	...	23,1	30,7	30,0
Guatemala	GC	22,4	26,0	24,6	27,1
Honduras	GC	31,8	26,5	27,3	34,6
Nicaragua	PN	27,5	31,4	29,9	31,5
Panamá	SPNF	23,5	25,2	27,8	27,6
Prioridad en desarrollo humano (porcentaje del gasto público social total)					
Costa Rica	SPNF	55,7	55,2	55,2	56,2
El Salvador	GC	...	97,6	97,4	97,6
Guatemala	GC	74,8	63,9	56,3	59,0
Honduras	GC	86,6	82,4	87,7	88,9
Nicaragua	PN	81,1	79,4	79,8	82,6
Panamá	SPNF	58,0	58,5	65,7	55,5

1/ Gasto público social en educación y salud.
2/ SPNF: Sector público no financiero; GC: Gobierno central, PN: Gobierno central presupuestario.
Fuente: CEPAL, panorama social 2004.

mostró un gasto público social en capital humano de US$473, en valores de 1997, por habitante, en tanto que Costa Rica asignó un monto de US$388 dólares por habitante anual, a precios de 1997. Este gasto es fruto de una alta prioridad macroeconómica, ya que el gasto público social en capital humano alcanza entre el 10% (Costa Rica) y el 14% (Panamá) del PIB. Este mayor gasto en capital humano se asocia también con una mayor presencia del Estado en sus economías y un mayor desarrollo social, de modo que estos países no están en la punta en cuanto a prioridad fiscal y una parte significativa de su gasto social, cerca de la mitad, se dirige a otros fines (seguridad social, vivienda, alcantarillado, etc.)[4].

El resto de los países del istmo, muestran un gasto público social en capital humano que no supera los US$80 por habitante al año a precios de 1997. Pese a su baja inversión, es posible identificar dos grupos. El segundo grupo lo conforman El Salvador y Guatemala,

4 Aunque Panamá y Costa Rica, son los países que presentan la información para una cobertura institucional mayor, el sector público no financiero, esta no parece explicar su mayor gasto social, pero sí talvez su menor prioridad fiscal.

países con ingreso intermedio en la región y que muestran un bajo gasto social en capital humano por habitante (US$80 y US$64 respectivamente). Este limitado gasto social en capital humano se refleja en una baja prioridad macroeconómica, por debajo del 5% del PIB, que no se debe a una baja prioridad fiscal sino que encuentra su explicación en una reducida presencia del sector público en la economía. Mientras que El Salvador destina casi la totalidad del gasto social a desarrollo humano, Guatemala muestra una menor prioridad fiscal y una creciente importancia de los gastos sociales en otros ámbitos, lo que explica su menor gasto per cápita.

El grupo restante lo conforman Nicaragua y Honduras, donde su bajo gasto social público en capital humano (US$50 y US$68 por habitante en colones de 1997, respectivamente) obedece a su situación de pobreza y no a la ausencia de una importante prioridad macroeconómica o fiscal. En efecto, en estos países el gasto público social en capital humano representa entre el 9% (Honduras) y el 11% (Nicaragua) del PIB, y en cada país alcanza a cerca de un tercio del gasto público total. También destinan estos países por encima del 80% de su gasto público social directamente al capital humano. Esto significa que para aumentar el gasto público en desarrollo humano, en El Salvador y Guatemala se requiere aumentar su prioridad macroeconómica y en esa medida, la participación del Estado en la economía, mientras que en Honduras y Nicaragua, un mayor gasto público en desarrollo humano pasa por aumentar el tamaño de sus economías.

También es factible considerar directamente la disponibilidad de insumos asignados a esta inversión en desarrollo humano. De nuevo aquí, los indicadores disponibles se circunscriben al campo del gasto social en desarrollo humano y no al de la infraestructura básica. Estos insumos se asocian con la demanda potencial y el cuadro 3 presenta cinco de los indicadores más utilizados y sobre los cuales existe con mayor frecuencia información. Los indicadores incluidos se refieren a los recursos humanos especializados por demanda (médicos y enfermeras por habitante y docentes por estudiante), así como indicadores de otros insumos que reflejan la capacidad instalada del servicio (camas de hospital por habitante y aunque no se incluye, un equivalente en el ámbito del servicio educativo sería alumnos o población en edad escolar por aula). Estos indicadores no se refieren necesariamente a los servicios aportados por el Estado, aunque en algunos casos puede disponerse por separado lo correspondiente al sector privado como proveedor.

El cuadro permite destacar algunas características de la información disponible sobre los indicadores recopilados por los organismos internacionales. Esta información no es continua, presenta desfases temporales y para algunos años incluso parecen existir inconsistencias.[5] En todo caso, cada país puede completar y confrontar estas informaciones con sus estadísticas locales. Pese a sus limitaciones, los datos se tornan consistentes con los indicadores previos sobre gasto público social en capital humano, en tanto que reflejan que Panamá y Costa Rica aparecen con una mayor cantidad relativa de insumos para estos servicios, lo que significa mayores profesionales de salud por habitante y menor tamaño relativo de los grupos escolares.

Estos indicadores ofrecen a su vez algunos indicios sobre la posible calidad del servicio (grupos más pequeños por ejemplo), aunque su evolución es difícil de interpretar pues puede asociarse con mejoras en la eficiencia, escasa demanda e incluso demanda insatisfecha. Así por ejemplo, la reducción de camas de hospital por habitante, como la que se produce en Costa Rica, se sustenta en una mayor eficiencia en su uso, más que en una reducción de los servicios disponibles. Esto muestra a su vez, la necesidad de considerar simultáneamente un conjunto de indicadores. También téngase presente que representan promedios nacionales y pueden existir amplias variaciones al interior de los países.

Las menores diferencias entre los insumos relativos entre los países, con respecto a Panamá y Costa Rica, de lo que sugiere el gasto social, reflejan a su vez un mayor papel del sector privado en la provisión de estos. El cuadro 4 presenta unos indicadores sobre el peso relativo de la matrícula en la educación privada básica y es claro como en el resto de los países, y particularmente en la educación secundaria y en menor medida en la preescolar, el papel del Estado es menor al menos como proveedor directo. No obstante, también se observa en esos países una tendencia a ganar participación en el sector público. La CECC no recopila aún información sobre la educación terciaria, aunque es de esperar que el panorama sea similar o mayor al observado en secundaria. En el caso de los servicios de salud, la información existente se refiere al gasto realizado en forma privada, a partir de estimaciones que ha venido realizando la OPS. Está claro entonces cómo el Estado tiende a tener más control sobre la población atendida por el sector

5 Algunas de estas discrepancias en el tiempo tienen su origen en que algunos años se consignan los datos tanto para los servicios prestados por el Estado como por el sector privado y en otros años solo se dispone de información para el sector público. Estas diferencias no aparecen claramente documentadas, aun en las recopilaciones realizadas por los organismos internacionales, por lo que debe tenerse cuidado al analizar la información.

educativo privado, pero no sobre sus gastos, en tanto que en los servicios de salud, la situación es la opuesta.

En el análisis del **proceso productivo** se ha señalado que se pueden diferenciar los aspectos relativos a la eficiencia en el uso de los recursos, de los que buscan ofrecer indicios sobre la calidad de ellos. El cuadro 1 propone una serie de indicadores en estas dos direcciones y estos pueden estar disponibles para los tres tipos de servicios considerados. En el área de la creación de capacidades (educación) es donde existe una mayor cantidad de información y los indicadores típicos se refieren a los costos unitarios y las pérdidas

Cuadro 3
AMÉRICA CENTRAL: ALGUNOS INDICADORES SOBRE INSUMOS INCORPORADOS EN EL GASTO EN DESARROLLO HUMANO. 1990 - 2003

Indicador/País	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Razón de médicos [10.000 hab.]										
Costa Rica	12,6	12.7	12.6	14.1	...	12.7	16.0	...	...	...
El Salvador	8,4	9.1	9.1	9.9	...	11.8	...	...	12.6	...
Guatemala	7,8	11.0	9.0	9.3	10.3	9.0	...	...	10.9	9.5
Honduras	7,0	6.5	...	8.3	...	8.7	...	...	...	...
Nicaragua	6,6	8.2	8.2	7.4	...	6.2	...	...	...	16.4
Panamá	16,4	11.7	11.9	12.1	...	12.1	...	12.8	...	...
Razón de enfermeras profesionales [10.000 hab.]										
Costa Rica	...	...	9.5	10.9	...	3.2	3.2	...	...	...
El Salvador	...	...	3.8	3.8	...	6.3	...	...	8.1	...
Guatemala	...	...	3.0	2.7	...	3.5	...	...	4.1	3.6
Honduras	...	...	1.7	2.6	...	3.2	...	...	...	...
Nicaragua	...	...	5.6	2.9	...	3.3	...	...	...	1.4
Panamá	...	...	9.8	10.8	...	10.8	...	10.8	...	...
Razón de camas hospitalarias [por 1.000 hab]										
Costa Rica	2.5	1.6	1.9	...	...	1.6	...	1.5	...	1.4
El Salvador	1.5	1.3	1.6	...	...	...	...	4.1	0.7	...
Guatemala	1.1	0.7	1.0	...	...	...	...	0.5	0.5	...
Honduras	1.0	0.7	1.1	...	...	...	...	4.1	1.0	...
Nicaragua	1.8	1.2	1.5	...	...	...	...	1.0	0.9	0.9
Panamá	2.5	2.2	2.2	...	...	...	2.1	...	2.5	...
Alumnos por docente en primaria										
Costa Rica	...	...	...	...	27	27	25	25	22	22
El Salvador	...	...	...	...	...	...	...	...	...	33
Guatemala	...	...	...	...	38	38	33	30	30	31
Honduras	...	...	...	...	33	36	34	34	34	38
Nicaragua	...	...	...	...	34	35	35	35	35	35
Panamá					25	26	26	25	24	24
Alumnos por docente en secundaria										
Costa Rica	...	...	...	...	18	18	19	19	19	19
El Salvador	...	...	...	...	...	...	...	...	...	19
Guatemala	...	...	...	...	13	13	14	14	14	15
Honduras	...	...	...	...	...	18	16	20	17	25
Nicaragua	...	...	...	...	25	32	32	32	35	35
Panamá	...	...	...	...	19	17	16	16	16	16

Fuente: OPS (2005), CECC (2005) y BM (2005) para los datos de 1990.

Cuadro 4
AMÉRICA CENTRAL: PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN LA PROVISIÓN DE LOS SERVICIOS EDUCATIVOS BÁSICOS. 1990 - 2003

Indicador/País	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
% Matrícula inicial privada en preescolar										
Costa Rica	...	...	20,9	19,8	18,9	19,2	19,8	16,0	15,9	15,4
El Salvador	...	...	24,1	22,2	22,3	22,9	22,7	20,6	19,5	17,6
Guatemala	...	...	31,8	30,6	28,0	21,6	19,6	19,3	19,3	19,8
Honduras	...	...	21,1	21,1	22,9	6,0	12,0	22,9	22,9	18,5
Nicaragua	...	...	23,3	22,4	20,3	17,5	16,9	16,8	15,7	16,2
Panamá	...	...	26,0	24,3	23,9	22,8	23,7	22,7	19,8	18,1
% Matrícula inicial privada en primaria										
Costa Rica	...	...	6,6	6,7	6,8	7,0	7,1	7,0	7,1	7,2
El Salvador	...	...	13,1	12,2	12,0	12,3	12,3	11,8	11,2	9,8
Guatemala	...	...	16,9	16,3	16,0	14,9	12,8	12,8	11,9	12,2
Honduras	...	...	5,9	6,1	6,1	6,0	6,9	6,8	15,3	8,7
Nicaragua	...	...	15,4	15,9	16,6	16,6	17,0	16,0	15,5	15,4
Panamá	...	...	9,6	9,5	9,5	9,1	9,6	9,9	10,0	10,0
% Matrícula inicial privada en secundaria										
Costa Rica	...	...	13,7	13,4	13,9	13,7	13,4	13,0	12,6	12,3
El Salvador	...	...	50,4	46,7	42,5	39,6	36,6	34,2	32,5	18,7
Guatemala	...	...	64,7	64,4	65,3	55,6	56,2	56,0	56,0	55,5
Honduras	...	...	38,8	48,7	53,3	53,1	53,3	51,7	28,3	25,0
Nicaragua	...	...	28,8	31,5	32,8	32,9	32,1	31,9	30,6	28,6
Panamá	...	...	16,5	16,2	14,0	15,6	16,3	15,7	14,9	14,6

Fuente: CECC (varios años).

del proceso. Los indicadores típicos sobre la eficiencia del sistema educativo básico son las pérdidas del sistema, descritas por las tasas de repetición o deserción. Estas tasas se obtienen a nivel de cada año educativo o por niveles. Para homologar los niveles, la información del cuadro 5 considera como la educación primaria los primeros seis años de estudio.

A partir de estas tasas y suponiendo un número máximo que los estudiantes pueden repetir cada año, se construyen cohortes de estudiantes y se calculan indicadores más elaborados sobre eficiencia, como los que aparecen al final del cuadro y para la educación primaria (de primero a sexto grado). Estos indicadores se refieren a los años promedio que tardan en completar los seis años de primaria, el tiempo promedio gastado por año aprobado y un coeficiente de eficiencia que compara los años que deberían gastar los graduados con respecto a los que efectivamente gastaron, de modo que conforme más eficiente sea más se acerca a la unidad. En estos indicadores, Panamá y Costa Rica aparecen en una situación mejor, en tanto que Guatemala y Nicaragua se encuentran más rezagados. Cabe señalar que estos indicadores reflejan tanto la eficiencia del sistema educativo, como los problemas de demanda (desnutrición, necesidad de trabajar, etc.) y no es posible, o fácil, separar la contribución de cada uno. Las tasas de repetición y deserción también están influidas por las normas de evaluación existentes y por la calidad del curso lectivo, de modo que mayores tasas de deserción o repitencia se pueden asociar con una mayor calidad del servicio asociado con mayores estándares de exigencia.

Los costos unitarios por alumno para cada nivel educativo son los otros indicadores de eficiencia y se pueden considerar en dólares corrientes o reales o se puede asociar con el producto interno por habitante. Esto último es lo que hace el Banco Mundial y la OECD, donde se busca considerar no solo el peso del gasto en educación con relación al producto sino también la importancia relativa de la población en edad de estudiar sobre la población total[6]. Estos gastos se refieren normalmente al sector público e incluyen los gastos corrientes directos, sin asignar los gastos

6 La consideración del costo por alumno como porcentaje del PIB per cápita tiene más sentido cuando se comparan países con estructuras poblacionales y niveles de ingreso muy diferentes.

Cuadro 5
AMÉRICA CENTRAL: ALGUNOS INDICADORES SOBRE LA EFICIENCIA DE LOS SERVICIOS EDUCATIVOS BÁSICOS. 1990 - 2003

Indicador/país	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Tasa de deserción en primaria														
Guatemala	,,,	,,,	8,1	8,4	8,4	7,9	8,3	8,1	12,9	11,4	10,4	7,0	7,7	5,0
Honduras	3,5	3,6	3,3	3,3	3,5	5,1	3,5	3,5	2,9	2,7	2,7	3,4	2,5	7,2
El Salvador	9,0	9,1	10,3	13,3	7,8	0,7	4,7	4,3	4,7	4,9	3,7	3,7	4,1	5,4
Nicaragua	19,6	20,0	18,3	13,5	13,8	13,7	12,9	11,4	8,0	7,1	5,3	5,8	6,6	6,1
Costa Rica	4,7	4,5	4,6	4,1	4,2	5,0	4,5	4,5	4,9	4,4	4,1	4,5	3,9	3,9
Panamá	1,8	1,6	1,6	4,1	2,4	1,7	1,9	2,1	2,5	2,0	2,0	2,1	1,6	1,6
Tasa de deserción en secundaria														
Guatemala	,,,	,,,	4,3	4,4	4,4	3,8	2,6	4,0	5,6	15,2	14,4	7,5	10,7	8,3
Honduras	1,7	1,8	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	2,0	2,5	3,0	2,5	2,5	2,2	17,2
El Salvador	12,0	8,2	,,,	5,9	5,9	4,9	10,1	12,7	10,6	3,4	10,1	10,2	6,1	6,8
Nicaragua	15,7	25,5	24,6	17,4	14,7	16,6	12,4	13,7	12,1	11,2	8,8	8,1	12,3	11,2
Costa Rica	14,4	13,4	15,2	14,1	14,6	16,1	13,6	13,2	13,6	11,1	11,7	12,3	11,6	10,4
Panamá	5,3	5,7	5,5	6,7	7,0	5,2	3,9	4,9	3,6	4,1	2,6	3,5	3,2	2,5
Tasa de repitentes primaria														
Guatemala	,,,	,,,	15,9	16,2	15,6	15,5	15,3	14,5	14,3	14,9	14,5	14,2	14,1	13,6
Honduras	13,2	12,1	11,4	11,7	12,0	11,0	10,3	9,7	8,9	9,0	7,7	8,9	7,4	8,5
El Salvador	8,3	6,9	6,7	7,5	6,3	0,6	4,2	4,1	6,3	0,0	4,7	5,6	6,0	5,9
Nicaragua	16,6	16,4	16,2	16,2	15,0	14,8	13,8	12,6	8,1	4,6	5,1	6,7	8,9	10,1
Costa Rica	11,3	10,5	9,6	8,1	8,7	9,3	11,4	10,1	10,0	9,5	8,2	8,4	7,6	7,5
Panamá	6,0	10,7	10,5	9,7	9,5	9,3	9,0	8,5	7,7	7,3	6,4	6,2	5,6	5,3
Tasa de repitentes secundaria														
Guatemala	,,,	,,,	,,,	,,,	3,5	3,3	3,3	3,4	3,1	3,2	3,0	2,8	2,6	2,2
Honduras	9,1	9,5	9,9	11,0	9,7	9,3	9,3	10,3	10,4	10,4	10,4	10,4	10,7	5,6
El Salvador	1,4	1,1	,,,	0,7	0,8	0,9	1,1	0,5	1,9	,,,	1,7	2,3	2,8	2,6
Nicaragua	,,,	7,0	9,2	8,9	7,6	8,4	8,2	6,7	6,4	4,9	5,5	6,2	6,4	6,3
Costa Rica	8,8	9,2	7,5	8,8	7,9	9,3	10,0	9,8	9,6	9,5	8,0	8,3	9,2	9,4
Panamá	2,7	7,7	9,0	8,5	7,3	7,3	7,2	7,1	7,1	6,5	4,5	4,7	4,8	4,6
Indicador/país	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Indicadores de eficiencia (años alumno por graduado)														
Guatemala							,,,	9,30	10,00	9,50	10,20	10,60	9,40	9,40
Honduras							,,,	,,,	,,,	9,50	9,30	7,53	7,53	,,,
El Salvador							12,5	7,41	,,,	,,,	7,60	7,07	,,,	7,40
Nicaragua							10,3	10,28	6,24	9,14	8,97	7,81	10,00	9,90
Costa Rica							7,6	7,69	7,46	7,61	7,60	7,20	7,20	7,36
Panamá							7,2	7,07	7,07	7,26	6,70	6,80	6,90	6,80
Indicadores de eficiencia (Tasa insumo producto)														
Guatemala							,,,	1,55	1,70	1,59	1,70	1,80	1,60	1,60
Honduras							,,,	,,,	,,,	1,59	1,60	1,26	1,26	,,,
El Salvador							1,39	1,24	,,,	,,,	1,30	1,30	,,,	1,20
Nicaragua							1,72	1,71	1,51	1,52	1,50	1,30	1,67	1,65
Costa Rica							1,26	1,28	1,24	1,27	1,30	1,20	1,20	1,23
Panamá							1,19	1,18	1,18	1,16	1,10	1,13	1,15	1,13
Indicadores de eficiencia (Coeficiente de eficiencia)														
Guatemala							,,,	0,64	0,59	0,63	0,59	0,57	0,64	0,64
Honduras							,,,	,,,	,,,	0,63	0,60	0,80	0,80	,,,
El Salvador							0,72	0,81	,,,	,,,	0,80	0,78	,,,	0,81
Nicaragua							0,58	0,58	0,66	0,66	0,70	0,76	0,60	0,61
Costa Rica							0,79	0,78	0,80	0,79	0,80	0,83	0,83	0,82
Panamá							0,84	0,85	0,85	0,84	0,90	0,89	0,87	0,89

Fuente: CECC (varios años).

administrativos centrales o la renta implícita del capital involucrado. En el cuadro 6 se presentan unas estimaciones realizadas por la CECC para los últimos años en dólares corrientes por alumno. Los países que más gastan en gasto público social en capital humano (Panamá y Costa Rica) son entonces los que tienen un mayor costo o gasto por estudiante. No obstante, este es un indicador difícil de interpretar si no se puede controlar por calidad. Así, un menor costo o una reducción real del gasto por alumno, más que mostrar mejoras en la eficiencia, podría estar reflejando deterioros en su calidad (falta de materiales, no mantenimiento de instalaciones, pérdida del poder adquisitivo de los salarios de los docentes, etc.).

La medición de la calidad del servicio educativo es un tema también de difícil aproximación y las comparaciones entre países cuentan con dificultades adicionales por diferencias en los programas de estudio. Tradicionalmente, la preparación de los docentes, el tiempo de exposición al servicio, las características

Cuadro 6
AMÉRICA CENTRAL: ALGUNOS INDICADORES SOBRE EL COSTO Y CALIDAD DE LOS SERVICIOS EDUCATIVOS BÁSICOS. 1990 - 2003

Indicador/País	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Costo por alumno de primaria en el sector público en US$							
Guatemala	107,4	92,0	118,1	137,5	165,2	172,1	174,7
Honduras	,,,	,,,	,,,	126,0	,,,,	,,,	74,8
El Salvador	130,5	159,7	187,3	220,3	224,9	217,7	212,8
Nicaragua	81,4	72,7	67,8	93,9	166,2	69,1	72,0
Costa Rica	350,0	416,4	461,1	508,3	572,9	597,5	706,9
Panamá	338,4	350,3	374,6	403,2	384,9	412,0	389,1
Costo por alumno de secundaria en el sector público en US$							
Guatemala	218,9	76,0	125,2	154,8	163,4	268,8	687,8
Honduras	,,,	,,,	,,,	319,0	,,,	,,,	409,5
El Salvador	107,1	224,9	314,6	427,1	272,9	261,9	241,5
Nicaragua	49,8	40,0	44,3	105,2	61,4	,,,	,,,
Costa Rica	597,7	699,5	660,4	593,1	636,6	785,8	736,8
Panamá	430,6	440,2	484,4	595,6	669,7	555,7	772,6
Guatemala		10,0	15,7	7,6	6,9	7,0	5,8
Honduras							14,6
El Salvador	2,6			2,1	1,5	1,0	1,4
Nicaragua	8,6	10,4	12,2	9,0	22,0	11,4	11,6
Costa Rica	6,7	6,7	7,2	7,4	7,7	8,0	3,3
Panamá	3,6	3,8	4,0		0,0	3,6	3,8
Porcentaje de maestros titulados en primaria							
Honduras		...	...	...	...	...	...
Guatemala		...	...	...	100,0	...	...
Nicaragua		73,6	79,2	72,9	72,9	74,2	...
El Salvador		...	...	...	...	...	...
Costa Rica		...	92,7	...	89,5	88,2	...
Porcentaje de maestros titulados en secundaria							
Honduras		...	...	...	...	...	...
Guatemala		...	...	...	100,0	...	...
Nicaragua		44,2	47,8	44,6	44,6	...	...
El Salvador		...	...	...	...	...	...
Costa Rica		...	...	...	84,6	84,5	...
Panamá		...	77,3	81,9	...	81,1	...

Fuente: CECC (varios años) y UNESCO.

del centro educativo y los resultados de pruebas estandarizadas y comparables en el tiempo, pueden indicar, por lo menos, cambios dentro de un mismo país. De estos indicadores solo se cuenta con información sobre el porcentaje de maestros titulados y el porcentaje de matrícula en escuelas de maestro único. Esta información se incorpora en el cuadro 6 y es claro que su información es muy limitada. La calificación de los maestros depende de las normas establecidas en cada país y esta puede ir desde cursos cortos hasta grados universitarios, por lo que las comparaciones entre países deben verse con cautela y la utilidad aumenta al evaluar los cambios al interior de los países, controlando que no se presenten modificaciones en las normas de acreditación. Las escuelas multigrado o de maestro único es otro indicador más comparable sobre la calidad de la educación, al menos para un segmento de la población. La información reseñada en el cuadro 6 muestra que fuera de Panamá

Cuadro 7
AMÉRICA CENTRAL: INDICADORES SOBRE LA EFICIENCIA Y LA CALIDAD DE LA INFRAESTRUCTURA BÁSICA

Indicador/País	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Costa Rica	8,3	7,6	8,0	7,5	7,9	7,7	6,8	7,2	9,6	..
El Salvador	16,2	12,8	13,5	13,2	13,2	13,2	13,1	13,0	13,0	..
Guatemala	14,1	14,2	15,9	18,5	20,5	15,3	24,7	23,0	22,2	..
Honduras	7,0	25,3	21,0	25,1	20,6	21,3	19,6	23,0	23,5	..
Nicaragua	17,5	27,7	27,7	26,4	27,7	25,9	29,9	30,1	29,2	..
Panamá	26,0	21,3	21,2	23,5	21,6	19,6	23,9	21,8	22,3	..
Producción de electricidad de fuentes hidroeléctricas (% del total)										
Costa Rica	97,5	73,1	79,0	85,4	79,1	83,1	82,1	81,5	79,2	..
El Salvador	73,5	43,7	55,1	39,2	40,8	46,6	30,5	29,8	27,8	..
Guatemala	76,0	49,0	56,5	57,6	36,2	40,1	37,8	32,9	27,5	..
Honduras	98,3	61,3	66,5	66,5	56,3	62,5	61,9	59,6	57,8	..
Nicaragua	28,8	22,7	22,4	21,3	13,7	18,3	9,2	8,0	11,4	..
Panamá	83,2	68,7	78,5	71,7	51,1	68,2	69,9	48,8	64,3	..
Fallas tefónicas (por 100 líneas)										
Costa Rica	..	..	38,1	63,9	42,1	..	5,0	4,7	4,2	..
El Salvador	..	39,7	36,7	..	..	..	14,5	..	..	..
Guatemala	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Honduras	66,0	45,3	51,6	51,6	36,0	24,0	..	3,2	3,6	..
Nicaragua	..	..	..	..	..	79,3	..	..	4,6	4,6
Panamá	..	97,0	..	..	70,0	52,0	48,0	30,8	..	8,3
Líneas telefónicas por empleado										
Costa Rica	86,1	105,8	116,9	155,3	165,3	177,7	187,0	228,4	212,9	..
El Salvador	17,3	49,1	59,9	67,0	89,2	121,5	147,6	168,4	..	..
Guatemala	39,1	51,7	61,5	82,6	179,5	161,3	191,5	235,9	..	..
Honduras	20,2	34,0	41,9	49,1	55,6	62,8	..	..	62,4	..
Nicaragua	13,2	30,2	35,9	39,5	48,3	64,8	73,5	73,9	82,2	101,8
Panamá	56,5	83,7	90,2	99,1	90,6	86,0	78,0	..	..	61,6
Caminos pavimentados (% del total)										
Costa Rica	15,3	16,7	17,0	17,0	21,0	22,0	22,0	22,0	12,0	..
El Salvador	14,4	20,0	19,9	19,8	19,8	19,8	..	..	..	..
Guatemala	24,9	26,0	25,8	26,4	31,0	34,5	..	..	..	..
Honduras	21,1	20,4	20,4	20,4	20,4	20,4	..	..	..	..
Nicaragua	10,5	10,0	9,7	9,5	9,4	9,7	11,1	11,4	11,4	..
Panamá	32,0	33,5	33,6	29,4	28,1	34,6	..	..	..	..

Fuente: Banco Mundial (2005).

y Costa Rica, la matrícula en este tipo de establecimientos es muy limitada en El Salvador. La existencia en ese país de un ciclo primario de nueve años puede ayudar a explicar este resultado.

En los servicios de salud, si bien es posible plantear una serie de indicadores sobre la eficiencia y la calidad del servicio, como se presentan en el cuadro 1, no se lograron compilar indicadores pertinentes más que el gasto real por habitante, que ya se ha incorporado en el cuadro 2. Aquí lo que corresponde es contar con los costos por consulta y por internamiento, que tampoco están disponibles. También se puede utilizar el coeficiente de enfermeras por médico. Esta información se puede generar a partir de los datos del cuadro 3 donde se presentan las razones de médico y enfermeras por cada 10.000 habitantes. Además permite ver que hay menos enfermeras que médicos, lo cual sugiere una combinación ineficiente porque se carga en el personal más calificado y caro. No obstante, como la información no incorpora los auxiliares de enfermería, ni remite solo al personal que trabaja en los centros médicos hospitalarios, no permite derivar mayores conclusiones válidas. Tampoco se dispuso de información sobre la calidad de los servicios, indicadores que pueden estar disponibles a nivel de los países, pero no en las fuentes consultadas. Parte de esta ausencia de información sobre el proceso proviene del hecho de que las deficiencias de los servicios de salud quedan dramáticamente registradas en las tasas de mortalidad de la población, aunque su aporte específico sea difícil de precisar.

En cuanto a la infraestructura básica, si se considera que ella incluye el suministro de agua, alcantarillado, electricidad y comunicaciones (teléfonos y carreteras), es posible identificar algunos indicadores sobre la eficiencia y la calidad del servicio prestado. Los indicadores de eficiencia se relacionan con las tarifas de los servicios, como indicadores de los costos incurridos, las pérdidas de producción y las relaciones físicas entre el personal y las unidades de servicio. Esto se aplica a todos estos servicios que son prestados por empresas públicas, lo cual no es el caso de las carreteras, cuyo manejo tiende a estar en manos del Gobierno Central y se financia con ingresos generales, a menos que existan proyectos de concesión de obra pública. De estos servicios, los que cuentan con indicadores sobre calidad y eficiencia, comparables internacionalmente, son los relativos a la electricidad y los servicios telefónicos, no tanto por su impacto en el desarrollo humano sino por su efecto en la competitividad de los países.

El cuadro 7 incorpora algunos indicadores de este tipo, donde se ha agregado el relativo al porcentaje de las carreteras pavimentadas como señal de la calidad de la red vial. Con respecto a los servicios de electricidad, un indicador de eficiencia sería el relativo a las pérdidas de energía en el proceso de transmisión y distribución y se ha agregado otro que impacta directamente en los costos y que hace relación a la fuente de origen hidroeléctrico. Mientras que a inicios de los noventa, en la mayoría de los países predominada esta fuente, va perdiendo importancia y solo Costa

Cuadro 8
AMÉRICA CENTRAL: INDICADORES SOBRE LA EFICIENCIA Y LA CALIDAD DE LA INFRAESTRUCTURA BÁSICA

Indicador/país	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Población rural (% de la población total)														
Costa Rica	46,3	45,8	45,2	44,7	44,2	43,6	43,1	42,6	42,1	41,5	41,0	40,5	40,0	39,4
El Salvador	50,8	49,8	48,9	47,9	47,0	46,0	44,8	43,5	42,2	41,0	39,7	38,6	37,6	36,5
Guatemala	61,9	61,8	61,7	61,6	61,5	61,4	61,2	61,0	60,8	60,6	60,3	60,0	59,7	59,4
Honduras	58,2	57,1	55,9	54,8	53,6	52,5	51,5	50,4	49,4	48,3	47,3	46,3	45,4	44,5
Nicaragua	46,9	46,7	46,4	46,1	45,8	45,5	45,2	44,9	44,5	44,2	43,9	43,5	43,1	42,7
Panama	46,3	46,0	45,8	45,5	45,3	45,0	44,8	44,5	44,2	44,0	43,7	43,4	43,1	42,8
Población por Km²														
Costa Rica	60,2	61,7	63,2	64,8	66,4	68,0	69,7	71,5	73,3	75,1	76,8	78,4	80,0	81,5
El Salvador	243,3	248,0	253,1	258,6	264,3	270,0	275,6	281,3	287,2	293,0	298,9	304,6	310,4	316,1
Guatemala	81,8	83,7	85,7	87,7	89,8	91,9	94,0	96,2	98,4	100,7	103,1	105,6	108,3	111,0
Honduras	43,4	44,7	46,0	47,4	48,8	50,3	51,7	53,2	54,7	56,1	57,6	59,2	60,7	62,2
Nicaragua	30,0	30,8	31,6	32,4	33,2	34,0	34,7	35,4	36,1	36,9	37,6	38,4	39,2	40,0
Panama	31,9	32,6	33,3	34,0	34,7	35,4	36,1	36,8	37,6	38,3	39,0	39,8	40,5	41,3

Fuente: Banco Mundial (2005) y CEPAL (2005).

Cuadro 9
AMÉRICA CENTRAL: ALGUNOS INDICADORES SOBRE LOS PRODUCTOS DE LOS SERVICIOS EDUCATIVOS BÁSICOS. 1990 - 2003

Indicador/País	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Tasa neta de incorporación a primer grado								
Guatemala	59,6	65,3	74,7	56,3	60,7	61,6	63,0	66,7
Honduras	,,,	8,8	,,,	,,,	,,,	89,7	94,9	51,1
El Salvador	64,1	62,4	36,9	,,,	40,7	39,4	40,9	41,1
Nicaragua	45,7	45,8	39,5	37,4	39,7	38,5	22,1	34,5
Costa Rica	95,0	100,0	96,5	97,3	96,3	93,3	100,0	95,6
Panamá	82,4	83,9	85,9	80,9	89,0	85,9	92,0	96,9
Tasa bruta de preescolar								
Guatemala			47,0	45,9	51,2	55,4	55,4	55,3
Honduras			16,0	17,9	34,6	50,7	30,2	32,7
El Salvador			40,0	42,2	43,7	45,7	48,3	49,7
Nicaragua			26,0	25,9	26,8	26,0	27,9	28,6
Costa Rica			82,0	82,8	81,3	86,0	88,1	91,6
Panamá			35,9	43,5	43,3	47,1	49,9	56,4
Tasa bruta primaria								
Guatemala			102,0	99,8	102,2	103,3	106,4	108,5
Honduras			108,0	97,4	96,6	108,1	114,8	114,1
El Salvador			111,0	111,0	108,6	109,4	111,0	111,4
Nicaragua			105,0	97,8	103,5	104,4	108,5	106,3
Costa Rica			108,0	114,2	103,5	112,7	110,4	111,5
Panamá			107,0	107,3	109,5	108,0	108,8	110,7
Tasa bruta secundaria								
Guatemala			33,0	24,1	31,2	33,2	36,1	38,0
Honduras			34,6	33,9	36,3	27,3	45,9	48,5
El Salvador			50,0	51,1	53,1	54,8	54,3	60,2
Nicaragua			61,0	43,0	42,8	53,6	57,4	58,6
Costa Rica			52,0	75,3	75,3	78,7	77,6	79,2
Panamá			57,6	59,8	58,7	66,4	67,6	69,5
Tasa neta de preescolar								
Guatemala			33,0	32,8	37,5	41,3	41,9	44,2
Honduras			,,,	17,9	34,6	35,2	30,2	27,2
El Salvador			28,0	,,,	39,7	41,0	43,3	44,1
Nicaragua			26,0	25,9	26,8	26,0	27,9	28,6
Costa Rica			56,0	82,1	80,6	85,5	86,9	90,9
Panamá			,,,	37,4	38,0	43,1	47,9	51,1
Tasa neta primaria								
Guatemala			83,0	81,0	84,3	85,1	87,5	89,2
Honduras			,,,	86,0	85,3	88,3	90,3	89,9
El Salvador			81,0	,,,	86,9	87,9	89,2	90,8
Nicaragua			80,0	74,8	80,1	81,1	84,8	83,5
Costa Rica			92,0	93,2	92,9	92,8	100,0	100,0
Panamá			,,,	94,7	94,7	97,7	97,9	99,9

Indicador/País	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Tasa neta secundaria								
Guatemala			28,0	16,6	19,7	22,3	22,3	23,4
Honduras			,,,	15,8	16,0	15,5	23,3	22,8
El Salvador			43,0	,,,	32,7	34,8	36,2	38,1
Nicaragua			39,0	,,,	22,8	26,3	38,0	28,1
Costa Rica			44,0	59,8	59,6	62,0	58,8	57,8
Panamá			52,5	54,8	55,4	61,0	61,9	63,8
Tasa combinada de escolaridad primaria, secundaria y terciaria								
Guatemala			52,3	55,1	57,3	58,3	61,1	...
Honduras			...	...	62,4	62,3	...	...
El Salvador			63,6	64,1	64,7	65,6	67,6	...
Nicaragua			61,6	64,7	69,2	66,6	69,3	...
Costa Rica			65,8	66,8	66,5	...	68,0	...
Panamá			74,8	75,1	76,6	77,8	79,0	...

Fuente: CECC (2005) y UNESCO (2005).

Rica, Panamá y Honduras la mantienen como fuente principal. En este caso, Nicaragua aparece como la más dependiente de hidrocarburos en su generación.

En cuanto a los servicios telefónicos, se incorporan dos indicadores, uno que relaciona los empleados con las líneas existentes y otro que contabiliza los fallos en el servicio. Aunque existen para este servicio indicadores sobre las tarifas, nacionales e internacionales, se han considerado suficientes y comparables los indicadores aportados. En ambos se constatan mejoras en la eficiencia en los últimos años, aunque se observa una amplia dispersión entre los resultados de los distintos países. Finalmente, se incorpora un indicador sobre la calidad relativa de la red vial, como lo es el porcentaje de caminos pavimentados. En este caso, la dispersión se mantiene y no hay una clara mejoría en los distintos países.

Se ha señalado que los indicadores de eficiencia, y los de productos que se verán más adelante, están afectados por problemas de **acceso** por el lado de la demanda. Una demanda insuficiente deteriora la eficiencia y rentabilidad del servicio, sobre todo si cuenta con importantes economías de escala y aumenta su costo, lo que retroalimenta la menor demanda. Problemas de acceso por el lado de la demanda surgen de las distancias reales a las unidades prestadoras de servicio, de los costos de oportunidad y de los costos privados efectivos para acceder a los servicios en relación a los ingresos familiares, así como otras características de las familias que pueden promover o inhibir el consumo de los servicios. La obtención de indicadores en esta esfera demanda contar con encuestas de hogares que indaguen específicamente sobre estos aspectos. Si bien existen algunas experiencias a partir de las encuestas sobre medición de los niveles de vida, estas aún son escasas en la región.

No obstante, es posible plantear un par de indicadores que dan una idea de los problemas de acceso vinculados con la distancia y el costo de acceder a ellos. Estos indicadores son la proporción de población que reside en zonas rurales y la densidad en que habitan. Estos indicadores se incorporan en el cuadro 8. De ellos se desprende que El Salvador, y en menor medida Costa Rica, contarían con alguna ventaja por su menor tamaño, alta densidad poblacional y pequeña proporción de población rural. Nicaragua, Honduras y Panamá estarían en mayor desventaja por su baja densidad de población y relativo peso de su población rural, en tanto que Guatemala, si bien cuenta con la mayor proporción de población rural, tiene una alta densidad población que solo es superada por El Salvador.

Cuando la atención se pone en los **productos** generados por los servicios, los indicadores que se utilizan dan cuenta de la población atendida o servida y eventualmente del consumo realizado. Estos productos están afectados por los determinantes de demanda señalados y por la eficiencia del proceso productivo, por lo que deben tenerse presentes en su análisis. En el ámbito de los servicios educativos, los indicadores tradicionales serán las tasas de escolaridad, tanto bruta como neta, por nivel educativo e indicadores sobre el logro educativo, esto es, sobre el acceso a tiempo a primaria o el logro de completar cierto número de años de escolaridad. La fuente básica es la UNESCO, aunque la CECC ha logrado completar mucho de estos indicadores. Estos indicadores se refieren a la población total en edad de estudiar, sin distinguir el lugar de estudio aunque si es posible identificar el sexo de los beneficiarios, por lo que

Cuadro 10
AMÉRICA CENTRAL: ALGUNOS INDICADORES SOBRE LOS PRODUCTOS DE LOS SERVICIOS DE SALUD, 1990 - 2003

Indicador/País	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Razón de atenciones ambulatorias [por 1.000 hab]									
Costa Rica	...	...	...	...	3,297.4	...	...	...	3,199.9
El Salvador	...	...	...	...	...	...	1,227.0	2,755.6	1,668.0
Guatemala	...	...	...	...	...	874.4	654.5	960.1	...
Honduras	...	...	...	...	...	1,023.1	1,057.4	...	...
Nicaragua	...	...	...	...	...	2,006.6	1,674.6	1,688.8	1,967.7
Panamá	...	...	...	...	1,364.1	1,552.9	...	2,281.3	...
Razón de egresos hospitalarios [por 1.000 hab]									
Costa Rica	...	...	...	...	83.8	81.5	83.1	...	79.1
El Salvador	...	...	...	...	...	...	65.2	65.2	62.3
Guatemala	...	...	...	...	...	22.0	30.5	31.3	...
Honduras	...	...	...	...	...	32.7	42.8	...	...
Nicaragua	...	...	...	...	...	57.4	54.9	51.8	45.6
Panamá	...	...	...	...	81.8	103.7	...	76.7	...
Proporción de población inmunizada contra sarampión [%] (un año)									
Costa Rica	94	87	99	86	89	84	85	94	89
El Salvador	93	96	97	98	75	97	82	93	99
Guatemala	83	69	76	81	93	88	82	92	94
Honduras	89	91	89	97	98	98	98	99	95
Nicaragua	81	90	94	99	97	100	99	98	...
Panamá	84	90	92	95	73	97	88	89	83
Proporción de población inmunizada contra difteria, pertussis y tétanos [%] (menores de 1 año)									
Costa Rica	85	85	91	85	86	88	91	94	88
El Salvador	99	98	97	99	94	99	92	81	88
Guatemala	80	73	85	89	86	95	86	94	94
Honduras	94	93	93	96	95	94	95	95	92
Nicaragua	85	91	94	86	83	97	92	85	...
Panamá	86	91	95	98	92	98	99	89	86
Proporción de población gestante atendida por personal capacitado durante el embarazo [%]									
Costa Rica	...	...	...	...	69.8	83.0	...	82.0	...
El Salvador	76.0	76.0	76.0	76.0	...	...	...	...	53.0
Guatemala	52.5	...	...	59.6	49.0	55.0	37.0	90.0	...
Honduras	79.0	83.0	80.7	83.3	83.5	...	85.3	...	...
Nicaragua	...	...	...	81.5	81.5	...	86.2	...	...
Panamá	...	...	...	94.2	78.3	...	81.6	94.0	...
Proporción de partos atendidos por personal capacitado [%]									
Costa Rica	97.0	...	...	97.5	...	96.0	...	97.5	...
El Salvador	58.0	58.0	58.0	58.0	...	...	...	...	70.0
Guatemala	...	...	41.4	41.4	41.4	41.4	41.4	25.6	...
Honduras	59.0	53.8	62.2	60.6	60.0	...	62.0	...	...
Nicaragua	...	87.0	71.2	65.0	81.5	...	67.0	73.7	...
Panamá	86.0	89.0	...	89.3	90.1	...	92.1	94.2	...

Fuente: OPS (2005).

refleja los productos tanto del gasto público como del privado que lo complementa o sustituye. La identificación del sexo de los beneficiarios permite avanzar, en el campo de los servicios educativos, en indicadores sobre equidad de género, ya que corresponden a servicios que deberían prestarse indistintamente a ambos sexos. Como se verá más adelante, la región centroamericana no parece mostrar desequilibrios importantes en este ámbito del gasto en desarrollo humano.

Las tasas aparentes de incorporación a primaria (bruta y neta) lo que tratan de medir es el ingreso a la edad oficial. Esta edad oficial puede variar en el tiempo y cuando no se refiere a años completos, genera problemas al calcular el indicador. Por ejemplo, si la edad de ingreso son los seis años y seis meses, como en Costa Rica, la población de seis años puede estar tanto en preescolar como en primaria. Las tasas brutas de escolaridad o de asistencia a cada nivel

Cuadro 11
AMÉRICA CENTRAL: INDICADORES SOBRE LOS PRODUCTOS DE LOS SERVICIOS DE INFRAESTRUCTURA BÁSICA

Indicador/país	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Proporción de población con acceso a servicios de agua potable [%]										
Costa Rica	..	100.0	...	...	95.0	..	..	..	97,0	..
El Salvador	67,0	53.0	...	...	59.4	..	..	..	82,0	..
Guatemala	77,0	67.0	...	...	80.3	..	..	..	95,0	..
Honduras	83,0	77.0	...	...	80.9	..	..	..	90,0	..
Nicaragua	69,0	62.0	...	...	66.5	..	..	..	81,0	..
Panama	..	84.0	...	...	86.9	..	..	..	91,0	..
Proporción de población con acceso a servicios de eliminación de excretas [%]										
Costa Rica	..	97.0	...	...	93.5	..	..	..	92,0	..
El Salvador	51,0	77.0	...	...	68.3	..	..	..	63,0	..
Guatemala	50,0	67.0	...	...	79.5	..	..	..	61,0	..
Honduras	49,0	82.0	...	...	70.2	..	..	..	68,0	..
Nicaragua	47,0	59.0	...	...	75.8	..	..	..	66,0	..
Panama	..	90.0	...	...	93.2	..	..	..	72,0	..
Subscriptores de teléfono fijo o móvil (por 1.000 habitantes)										
Costa Rica	100,5	149,5	168,4	206,9	221,6	239,2	274,4	305,4	361,5	..
El Salvador	24,2	52,7	60,1	67,6	86,8	163,6	218,1	235,6	241,0	292,0
Guatemala	21,3	31,7	37,2	46,9	58,2	85,5	134,7	162,8	202,0	..
Honduras	17,2	27,0	31,4	40,0	45,5	56,6	72,4	83,7	96,9	..
Nicaragua	12,6	23,2	27,5	29,2	34,0	39,4	50,2	59,8	69,7	122,5
Panama	92,7	115,6	124,3	141,2	182,4	247,0	295,7	293,8	311,5	389,5
Consumo de energía eléctrica (kwh por habitante)										
Costa Rica	1.091,2	1.259,8	1.266,8	1.310,4	1.386,7	1.432,0	1.629,7	1.557,2	1.611,0	..
El Salvador	357,7	499,7	505,2	539,2	561,2	571,4	593,7	595,0	595,0	..
Guatemala	226,1	295,4	299,4	309,7	322,1	358,8	335,4	357,5	361,5	..
Honduras	369,8	352,7	404,9	418,0	448,0	446,6	495,9	508,3	537,3	..
Nicaragua	284,3	246,0	255,5	264,3	259,8	268,3	267,0	267,8	278,9	..
Panama	856,1	1.090,5	1.115,9	1.214,8	1.227,6	1.272,5	1.331,8	1.340,4	1.374,6	..
Kilómetros de carreteras por kilómetro cuadrado de territorio										
Costa Rica	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	..
El Salvador	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	..	..	0,5	..
Guatemala	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	..	..	0,1	..
Honduras	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	..	..	0,1	..
Nicaragua	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	..
Panama	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	..	..

Fuente: Banco Mundial (2005) y OPS (2005).

educativo señalan si la oferta está en capacidad de atender a la población en edad de cursar ese ciclo, como se muestra en el cuadro 9. Este parece ser el caso en todos los países para la educación primaria (de 1 a 6 años), pero no así para la educación preescolar y secundaria, aunque se observan mejoras en el tiempo. Las tasas netas, por el contrario, reflejan entradas tardías o rezago escolar por la repetición de cursos. Estas tasas netas son bastante altas en primaria pero también bastante limitadas en secundaria, mostrando una deficiencia que tiene la región en el gasto en desarrollo humano. Como se deriva del cuadro 4, la educación secundaria ha sido relegada en la mayoría de los países de la región al ámbito privado generando una amplia exclusión en los grupos de menores ingresos por restricciones de demanda.

En los servicios de salud, los indicadores de productos hacen referencia a la población atendida en sus distintas etapas de vida y episodios de salud: atención del parto y del embarazo, vacunación de los menores, consultas ambulatorias e internamiento. Aquí también, los indicadores recogen los productos tanto de los servicios privados como públicos y en general no se tiene diferenciación por sexo (ver cuadro 10). También los productos están marcados por los problemas de acceso. En general, los datos sugieren avances importantes en la cobertura de las vacunas para los menores de un año, aunque los otros servicios muestran amplias diferencias entre países. En particular, la atención del embarazo y del parto por parte de personal calificado y los egresos hospitalarios es en donde mayores diferencias se observan, y Guatemala parece estar en la situación más desventajosa, seguida de Honduras. Esto muestra que no solo la magnitud del gasto público social en capital humano es importante, sino su distribución por tipo de servicio. En esa dirección, algunos países con un limitado gasto social público, como Nicaragua, parecen haber enfatizado más en los servicios de atención de la primera edad, que otros con un gasto un tanto mayor (Guatemala), con sus consecuentes indicadores de resultado como se verá más adelante.

Finalmente, en los servicios de infraestructura básica sus productos aluden a la población atendida. Esta atención surge de comparar abonados con población o de censos y encuestas, y en este caso los datos son menos oportunos y continuos. El cuadro 11 muestra algunos indicadores al respecto. La población atendida o con acceso a agua potable y eliminación de excretas presenta menos información temporal y mezcla dos fuentes, los años extremos provienen del Banco Mundial y los intermedios de la OPS. Este acceso no implica conexión domiciliaria, ni evalúa la calidad del agua suplida. Por ello las coberturas son tan amplias, sobre todo en relación al agua potable. Más adelante se presentarán algunos indicadores más refinados sobre este tema. Con relación a los servicios telefónicos, se dispone de los subscriptores por mil habitantes, aunque no necesariamente son servicios dirigidos directamente a los hogares, y en cuanto al consumo de electricidad también se dispone de su monto por habitante, pero de nuevo sin circunscribirse al consumo residencial. Ambos indicadores muestran mejoras sostenidas desde 1990, aunque las diferencias entre los países son importantes y asociadas con las diferencias en sus ingresos por habitante. Finalmente se ha incorporado un indicador sobre la densidad de la red vial de los países, y es claro como Costa Rica y El Salvador muestran una mayor densidad asociado con su menor tamaño y menor peso de las zonas rurales.

Estos productos generan unos **resultados** de más largo alcance, asociados con las externalidades que ellos originan, con la acumulación del gasto en desarrollo social y con las coyunturas económicas, políticas y ambientales vividas. Estos resultados son producto de los distintos tipos de intervenciones, por lo que no vale la pena asociarlos con uno específico aunque unos servicios pueden intervenir más directamente en unos resultados. Lo que conviene es tratar de separar los efectos o resultados de más corto plazo, asociados con los flujos de capital humano y la coyuntura económica, de los efectos de más largo plazo y que determinan los cambios y la magnitud del acervo de capital humano y su situación.

Entre los primeros se pueden citar las tasas de mortalidad infantil y de los menores de cinco años, las tasas de analfabetismo de los jóvenes que deberían estar saliendo de la educación básica y los niveles de pobreza que enfrenta la población. Entre los efectos de más largo alcance se pueden citar los indicadores asociados con el acervo de capital humano como los años promedio de educación y las tasas de alfabetismo de la población adulta, la esperanza de vida al nacer y la desigualdad en la distribución de los ingresos familiares. Aunque escapa de este informe arribar a indicadores asociados con las externalidades, es evidente que los cambios en la productividad de los factores, los patrones de fecundidad, la socialización, el fortalecimiento de las prácticas democráticas y la convivencia pacífica, son resultado del gasto en desarrollo humano. El cuadro 12 incorpora algunos indicadores sobre los resultados.

Acerca de los resultados en el plazo más inmediato, la formación de capital humano señala que entre los jóvenes -si bien se ha venido reduciendo el analfabetismo, es decir, han tenido acceso al sistema educativo- todavía se mantiene cerca de un 20% de ellos en situación de analfabetismo en Guatemala, y por encima de un 10% en Honduras, Nicaragua y El Salvador. Solo en Panamá y Costa Rica el analfabetismo de los

Cuadro 12
AMÉRICA CENTRAL: INDICADORES SOBRE LOS RESULTADOS DEL GASTO EN DESARROLLO HUMANO. 1990-2003

Indicador/país	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Tasa de alfabetismo en los jóvenes (% de personas de 15-24 años)										
Costa Rica	97,4	97,9	97,9	98,0	98,1	98,2	98,3	98,3	98,4	..
El Salvador	83,8	86,1	86,5	86,9	87,3	87,7	88,2	88,5	88,9	..
Guatemala	73,4	76,5	77,0	77,6	78,1	78,6	79,1	79,6	80,1	..
Honduras	79,7	82,5	83,0	83,5	84,0	84,6	85,1	88,9	..	..
Nicaragua	68,2	69,9	70,3	70,6	71,0	71,3	71,6	86,2	..	..
Panama	95,3	96,0	96,2	96,3	96,5	96,6	96,7	96,9	97,0	..
Tasa de mortalidad Infantil (por 1.000 nacidos vivos)										
Costa Rica	15,0	14,0	..	..	..	..	10,0	..	..	8,0
El Salvador	46,0	38,0	..	..	..	..	34,0	..	..	32,0
Guatemala	60,0	49,0	..	..	..	..	39,0	..	..	35,0
Honduras	44,0	37,0	..	..	..	..	33,0	..	..	32,0
Nicaragua	52,0	41,0	..	..	..	..	34,0	..	..	30,0
Panama	27,0	23,0	..	..	..	..	20,0	..	..	18,0
Tasa de Mortalidad de menores de 5 años (por 1.000 nacidos vivos)										
Costa Rica	17,0	16,0	..	..	..	..	12,0	..	..	10,0
El Salvador	60,0	47,0	..	..	..	..	40,0	..	..	36,0
Guatemala	82,0	64,0	..	..	..	..	53,0	..	..	47,0
Honduras	59,0	49,0	..	..	..	..	43,0	..	..	41,0
Nicaragua	68,0	52,0	..	..	..	..	43,0	..	..	38,0
Panama	34,0	30,0	..	..	..	..	26,0	..	..	24,0
Expectativa de vida al nacer (años)										
Costa Rica	76,8	76,7	76,7	76,9	76,9	77,3	77,7	77,7	78,6	78,6
El Salvador	65,6	..	..	69,4	..	..	..	..	70,1	70,4
Guatemala	61,4	..	..	64,2	..	..	..	..	65,9	66,1
Honduras	64,9	..	..	65,9	..	..	..	..	66,1	66,1
Nicaragua	64,5	..	..	68,1	..	..	..	..	68,7	68,8
Panama	72,4	..	..	74,0	..	..	..	..	74,9	75,0
Tasa de alfabetismo adulto (% de personas de 15 o más años)										
Costa Rica	93,9	94,8	94,9	95,1	95,2	95,4	95,6	95,7	95,8	..
El Salvador	72,4	75,9	76,5	77,0	77,6	78,1	78,7	79,2	79,7	..
Guatemala	61,0	64,9	65,6	66,4	67,1	67,8	68,5	69,2	69,9	..
Honduras	68,1	71,7	72,4	73,0	73,7	74,3	75,0	80,0	..	..
Nicaragua	62,7	64,6	65,0	65,4	65,8	66,1	66,5	76,7	..	..
Panama	89,0	90,6	90,8	91,1	91,3	91,6	91,9	92,1	92,3	..
Población en situación de pobreza (% de población total)										
Costa Rica	26,3	...	...	22,5	...	20,3	...	...	20,3	...
El Salvador	...	54,2	...	55,5	...	49,8	...	48,9	...	...
Guatemala	...	...	...	...	61,1	...	...	...	60,2	...
Honduras	80,8	...	...	79,1	...	79,7	...	...	77,3	...
Nicaragua	...	...	...	...	69,9	...	...	69,4	...	...
Panamá	...	...	...	33,2	...	30,2	...	...	34,0	...
Desigualdad en la distribución del Ingreso (Coef. De Gini)										
Costa Rica	0,438	...	...	0,45	...	0,473	...	...	0,488	...
El Salvador	...	0,507	...	0,51	...	0,518	...	0,525	...	...
Guatemala	...	...	...	...	0,56	...	...	...	0,543	...
Honduras	0,615	...	...	0,558		0,564	...	...	0,588	...
Nicaragua	...	...	...	...	0,584	...	...	0,579	...	...
Panamá (urb.)	0,545	...	...	0,552	...	0,533	...	...	0,515	...

Fuente: Banco Mundial (2005), CEPAL (2005).

jóvenes se mantiene entre el 2% y 3%, como se observa en el cuadro 12. En todo caso, esto señala que los sistemas educativos, todavía no logran universalizar efectivamente el acceso a la educación primaria y sobre todo la retención en este nivel el número de años necesarios para evitar el analfabetismo funcional. Los otros dos indicadores de resultados más inmediatos tienen relación con las tasas de mortalidad entre menores de un año y de cinco años. Ambas determinan los resultados de los sistemas de atención primaria de la salud en la región y de la infraestructura básica, principalmente asociada con el suministro de agua y el saneamiento básico, aunque, sobre todo la de menores de cinco años, reporta también la situación económica de las familias y los riesgos que enfrentan.

En ambas tasas, todos los países muestran mejoras desde 1990, sin embargo se mantienen fuertes diferencias entre ellas. Costa Rica aparece como el que logra las menores tasas (8 por mil en mortalidad infantil y 10 por mil en mortalidad de menores de cinco). Panamá le sigue con unas tasas que más que duplicar las de Costa Rica y el resto de los países, tienden a cuadruplicar las tasas de Costa Rica, mostrando que existe mucho camino por avanzar. Cabe destacar, que estas diferencias son mucho más amplias que las existentes en el caso del gasto público social en capital humano, sugiriendo diferencias en eficiencia, pero también en la equidad en la distribución de la inversión y en la complementariedad de las distintas intervenciones asociadas con el desarrollo humano. Educación de las madres, servicios de atención primaria de la salud, adecuada infraestructura sanitaria y ausencia de conflictos militares o violencia política no solo se complementan sino que potencian los resultados obtenidos en cuanto a la mortalidad en los primeros años de vida.

Pasando a los efectos acumulados, estas tasas de mortalidad más el cuadro de mortalidad del resto de la población determinan la esperanza de vida al nacer. Esta, de nuevo, mejora desde los años noventa en todos los países aunque a ritmos diferentes y se mantienen las diferencias entre ellos. Las mejoras van desde 1,2 años para Honduras hasta más de cuatro años para El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Pese a ello, Costa Rica sigue mostrando la mayor esperanza de vida al nacer (78,6 años), en tanto que Honduras y Guatemala se mantienen en torno a los 66 años. La tasa de alfabetismo adulto ofrece una idea de la calidad del acervo de capital humano con que cuentan los países, producto del gasto en desarrollo humano varias décadas atrás. Estas tasas mejoran a lo largo del período y superan al 90% en Costa Rica y Panamá. Se ubican en torno al 80% en El Salvador y Honduras y solo alcanzan al 69% en Guatemala.

Los otros dos indicadores reflejan tanto la coyuntura como las oportunidades acumuladas entre la población para acceder a los activos productivos e incorporarse exitosamente en la estructura productiva. El gasto en desarrollo humano e infraestructura básica busca apoyar estos procesos, dotando a la población de las calificaciones necesarias y facilitando el desarrollo de las actividades productivas y aumentando la productividad de los factores. Las estimaciones sobre la incidencia de la pobreza y la desigualdad en la distribución del ingreso, no muestran un cuadro claro de mejoramiento como lo observado en los otros indicadores, mostrando lo determinante de la coyuntura económica. No obstante, los niveles relativos de pobreza y desigualdad tienden a asociarse con los niveles relativos de gasto en desarrollo humano aunque de manera no estricta. Costa Rica mostraría la menor incidencia de la pobreza y de desigualdad, con aumento de esta última, seguida de Panamá y El Salvador, mientras que el resto de los países muestra cuadros generalizados de pobreza y una alta desigualdad relativa.

IV.

LA EQUIDAD DEL GASTO EN DESARROLLO HUMANO

Como se muestra en el cuadro 1, con relación a los productos que surgen del gasto en desarrollo humano, no solo interesa a cuántos llega sino también es necesario poner la atención en quiénes son los que se benefician de ese gasto. Esto alude al tema de la equidad y a las posibles brechas que se pueden presentar entre los beneficiarios. Algunos de los indicadores mostrados previamente, sobre todo los vinculados a los servicios de educación, es posible obtenerlos por sexo de las personas y por lo tanto determinar la equidad de género involucrada. Con otros, como los relativos a la infraestructura básica, sobre todo si se basan en los censos de población, es factible también determinar las diferencias geográficas. Ninguno de los indicadores previos que surgen de registros administrativos es posible de ser confrontados por estratos de ingreso de la población.

Entonces, para abordar el tema de la equidad es necesario no solo utilizar los indicadores que surgen de registros administrativos, sino que deben mezclarse con otros que pueden aportar las encuestas de hogares que se han generalizado en la región. Es precisamente su generalización, lo que aumenta la utilidad de contar con este instrumento de información como se mostrará seguidamente. Para ello, se han utilizado tres encuestas de hogares por país, aunque finalmente se ha consignado la información sobre dos de ellas, tratando de abarcar el decenio de los noventa y el año más reciente disponible que fue 2003. Con estos indicadores se podrá tener una idea de la evolución durante los años noventa e inicios del decenio actual. El uso de las encuestas permite a su vez determinar vacíos de información, como los referidos a los problemas de acceso, y proponer entonces preguntas adicionales que permitan ampliar su valor agregado. También las encuestas permiten determinar la calidad o fiabilidad de la información que surge de los registros administrativos.

Las encuestas a los hogares permiten generar indicadores asociados con los productos, y en algunos casos con los procesos, y determinar las diferencias por estrato de ingreso, por zona de residencia y por sexo. También es posible avanzar en diferencias por grupos de edad o por regiones en que se dividen los países, y las muestras, pero ello no se hace aquí para mantener la uniformidad de la información. Para la construcción de los estratos de ingreso, las familias se ordenan de menor a mayor según su ingreso familiar por miembro del hogar y se agrupan en cuatro grupos del 25% cada uno (cuartiles). El uso de los cuartiles no solo permite asegurar que exista un adecuado número de observaciones, sino que además sus límites tienen interpretaciones más directas. El límite del primer cuartil se aproxima a la línea de pobreza total o de pobreza extrema según el país. El límite del segundo cuartil es la mediana de la distribución y el límite del tercer cuartil se aproxima al ingreso promedio del país.

Siguiendo a la CEPAL (2004), es posible construir un indicador sobre deserción escolar entre los jóvenes de 15 a 19 años y en esa dirección ofrecer un indicador sobre la **eficiencia del proceso** productivo de los servicios de educación. El cuadro 13 muestra esa información para los años disponibles. Las tasas de deserción se reducen en todos los países mostrando mejoras en la eficiencia de los servicios educativos, sobre todo si se tiene en cuenta que la cobertura de estos también está aumentando en este lapso. No obstante, estas tasas siguen siendo altas y para 2003 oscilan entre el 29% (Panamá) y el 55% (Guatemala y Honduras). También estas tasas muestran que afectan diferencialmente a la población destacando los problemas de demanda. Para ver las diferencias por grupos de familias se incorporan en el cuadro, junto a los indicadores de deserción, unos indicadores de brechas que corresponden a la razón del indicador entre los extremos (cuartiles) o los grupos (sexo y zona). Las mayores brechas se producen entre los cuartiles extremos de la distribución y pueden aumentar cuando disminuye la deserción, lo que señala que los mayores beneficiados de las mejoras en la eficiencia

no son los más pobres. El caso extremo es Costa Rica con la mayor brecha entre los cuartiles extremos (4 veces), pese a que el 25% más pobre muestra una tasa de deserción de las más bajas de la región.

Por zonas, la tasa de deserción es mayor en la rural, aunque las brechas son menores que por estratos. Esto sugeriría que los factores de demanda, asociados con la situación socioeconómica, son más importantes que los relacionados con las distancias[7]. Por sexo, las mujeres tienden a mostrar una menor tasa de deserción, excepto en El Salvador y en menor medida Guatemala, aunque en general las brechas son reducidas. Lo que sí muestra diferencias significativas es en el momento en que se produce la deserción. Esto se puede determinar a partir de las tasas de deserción por etapa del ciclo lectivo o por la distribución de los desertores. Mientras que en Panamá y Costa Rica, la deserción se concentra al final del ciclo primario y durante el secundario, en el resto de los países resulta más importante al inicio del ciclo primario. El caso extremo sería Guatemala, quién pese a sus mejoras en la eficiencia, cerca de la mitad de los desertores lo hacen antes de completar el tercer grado de primaria y los condena entonces a sufrir analfabetismo funcional.

Pasando a los **productos**, los indicadores sobre la asistencia al sistema educativo regular indican cuántos y quiénes son atendidos. El cuadro 14 pone la atención en la población en edad escolar y colegial, considerando seis años en cada caso, aunque es factible hacer lo mismo para la población en edad preescolar y de asistir a la educación terciaria. No obstante, estos indicadores muestran claramente lo que pueden aportar las encuestas. Con relación a la población en edad escolar, los resultados son bastantes satisfactorios pues se observa una amplia y creciente cobertura del sistema educativo primario, lo que se traduce en brechas reducidas entre estratos, zona y sexo. Pese a ello, ningún país ha logrado el 100% de atención y Guatemala, Honduras y Nicaragua muestran cierto rezago. En todo caso, las brechas por estrato y zona no superan al 20%, y entre sexo son marginales.

Un panorama mucho menos favorable se observa cuando la atención se pasa a la población en edad colegial. Entre esta población, si bien las tasas de asistencia vienen mejorando desde los inicios de los noventa, Guatemala y Honduras mantienen cerca de la mitad de su población joven sin atender; Nicaragua y El Salvador no atiende a un tercio de sus jóvenes, mientras que Panamá y Costa Rica dejan afuera cerca de uno de cada cuatro jóvenes. Las brechas entre estratos extremos son mayores, pese a que tienden a reducirse. No obstante, los países con menor desempeño son los que muestran las mayores brechas. Así la tasa de asistencia del 25% más rico supera a la del 25% más pobre casi en un 100% en Honduras y cerca del 70% en Guatemala. Para esta población, las brechas por zonas son similares a las de los estratos, sugiriendo que los costos de oportunidad asociados con las distancias se vuelven importantes determinantes. Finalmente, las mujeres, aunque sin mayores diferencias que los hombres, muestran tasas de asistencia en general iguales o superiores a las de los hombres. Solo Guatemala y en menor medida El Salvador parecen apartarse de este patrón, aunque con una tendencia al cierre de las brechas.

Las tasas de asistencia no reportan sobre el logro educativo; una entrada tardía al sistema educativo o una permanencia de los repitentes o rezagados aumenta las tasas de asistencia en los jóvenes en edad colegial sin que efectivamente estén asistiendo a ese nivel. Por ello al poner la atención en los que logran al menos completar cada nivel, es posible ver el logro educativo que refleja tanto la cobertura (productos) como eficiencia del proceso y las restricciones de demanda. Este logro, sin embargo, hace abstracción de las diferencias de calidad que pueden estar presentes. El cuadro 15 muestra los porcentajes de la población joven que ha completado al menos seis o nueve años de estudio. Para el primer caso se toma la población de 14 y 15 años, y para el segundo la de 17 y 18 años. Con ello se da un espacio de dos años de la edad potencial de conclusión de cada nivel para permitir entradas tardías o rezagos en los estudios.

Con respecto a la población de 14 o 15 años que logra completar los primeros seis años de estudios y que corresponde a la educación primaria en todos los países, excepto El Salvador, se obtiene un panorama de mejoras desde 1990 pero con resultados aún insuficientes. Panamá y Costa Rica son los que logran que un porcentaje mayor de su población complete la primaria, con el 90% y el 86% respectivamente en 2003. El Salvador, Honduras y Nicaragua gradúan a cerca de dos tercios de sus alumnos, en tanto que en Guatemala solo algo más de la mitad (54%) logra completar el ciclo primario. Estos resultados surgen tanto de menores tasas de asistencia como de la mayor deserción en este nivel educativo. Las brechas en el logro por estrato de ingreso se reducen desde 1990 pero siguen siendo importantes en varios países, particularmente Guatemala donde el 79% de los jóvenes de las familias del 25% más rico logra completar al menos la primaria, contra solo un 29% para los jóvenes de las familias más pobres, esto es, el estrato más rico

7 Algunas encuestas están empezando a indagar sobre las razones de la no asistencia de modo que es posible precisar mejor los factores de demanda que explican el no acceso. También se puede averiguar sobre el gasto privado complementario que apoyaría la información previa.

supera al más pobre en 2,7 veces. Las brechas zonales también muestran una reducción en el tiempo y tienden a ser menores que las encontradas entre estratos de ingreso. Ello sugiere de elementos de demanda como el clima educativo del hogar o la educación de los jefes que pueden estar jugando un papel en estos resultados. Finalmente, las brechas por sexo son menores y las mujeres tienden a mostrar un mejor desempeño.

Cuando la atención se pone en los jóvenes de 17 ó 18 años y se observan cuántos han logrado completar por lo menos los primeros nueve años de estudio, el porcentaje de logro se reduce marcadamente, pues como se ha señalado al final del curso primario e inicios del secundario, se concentra una alta deserción. Panamá logra que dos de cada tres estudiantes completen los nueve años de estudio, en tanto que en El Salvador y Costa Rica, solo la mitad lo logra. La mejora en El Salvador se debe, en parte, a que prolonga el ciclo primario hasta los nueve años. En Nicaragua el 40% logra en 2003 completar este nivel, mientras que en Guatemala y Honduras, menos del 30% lo alcanza. Estos dos países a su vez muestran las mayores brechas por estratos de ingresos, pese a que Guatemala, al igual que Nicaragua, logró significativas reducciones. En todo caso, estas brechas por estratos de ingreso son en esos países cercanas a siete veces. Estas brechas, a

Cuadro 13
AMÉRICA CENTRAL: TASAS DE DESERCIÓN A LA EDUCACIÓN REGULAR GENERAL DE LOS JÓVENES DE 15 A 19 AÑOS POR ESTRATO, ZONA Y SEXO SEGÚN AÑO Y EDAD
(Cifras relativas)

Estrato de ingreso,	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Panamá	
zona y sexo	1989	2003	1995	2003	1989	2003	1990	2003	1993	2003	1991	2003
Tasa de deserción global [1]	59	34	45	38	65	55	66	54	46	37	35	29
Por estrato de ingreso [2]												
25% más pobre	72	46	58	52	78	63	78	72	70	45	53	45
Segundo 25%	66	40	51	42	75	67	75	65	50	41	34	27
Tercer 25%	61	29	40	34	67	60	68	48	41	34	21	20
25% más rico	38	12	29	19	45	31	46	30	26	23	15	15
Brecha 25% pobre / 25% rico	1,9	4,0	2,0	2,8	1,7	2,0	1,7	2,3	2,7	2,0	3,6	3,1
Por zona												
Urbana	44	26	32	27	46	41	49	36	32	27	22	18
Rural	72	46	63	54	79	66	81	72	67	54	54	48
Brecha rural / urbano	1,6	1,8	1,9	2,0	1,7	1,6	1,7	2,0	2,1	2,0	2,4	2,6
Por sexo												
Hombre	59	37	44	36	63	46	69	57	45	40	39	32
Mujer	58	31	46	40	67	45	63	51	47	34	33	25
Brecha hombre / mujer	1,0	1,2	1,0	0,9	1,0	1,0	1,1	1,1	1,0	1,2	1,2	1,3
Tasas de deserción [1]												
Temprana	12	8	24	17	40	29	28	19	24	16	6	4
Al final ciclo primario	36	21	7	6	19	18	34	30	12	10	16	12
En el ciclo secundario	23	15	20	20	16	17	13	9	14	16	15	15
Distribución de los desertores	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
En el Ciclo primario	80	81	70	60	90	83	93	91	81	69	66	56
Tempranamente	19	24	54	44	61	52	42	35	54	43	17	15
Al terminar el ciclo	60	58	15	16	29	32	51	56	26	26	49	42
En el ciclo secundario	20	19	30	40	10	17	7	9	19	31	34	44
Al comienzo del ciclo	11	14	12	17	5	7	5	5	15	22	16	23
Al finalizar el ciclo	9	5	19	23	5	9	3	4	4	10	18	20

1/ De los jóvenes de 15 a 19 años. La deserción temprana es cuando se produce antes de completar tres años de estudio. La deserción en el ciclo secundario se calculó sobre los que ingresaron a este.

2/ Las familias son agrupadas en cuatro estratos del 25% cada uno y ordenadas de menor a mayor según su ingreso familiar per cápita.

Fuente: Cálculos del autor con base en las encuestas de hogares de los países

su vez, son mayores que las existentes por zonas, mostrando que las restricciones de demanda asociadas con la situación socioeconómica pueden estar determinando este resultado. Por el contrario, las brechas por sexo se ensanchan a favor de las mujeres, quienes consolidan su mejor desempeño educativo.

Mientras que las encuestas a los hogares indagan permanentemente sobre la utilización de los servicios de educación y el logro educativo de la población, no sucede lo mismo en cuanto al uso de los servicios de salud. Solo en algunas encuestas de medición de niveles de vida o en algunos módulos especiales de las encuestas

Cuadro 14
AMÉRICA CENTRAL: TASAS DE ASISTENCIA A LA EDUCACIÓN REGULAR DE LA POBLACIÓN EN EDAD ESCOLAR Y COLEGIAL POR ESTRATO, POR ZONA Y SEXO SEGÚN AÑO Y PAÍS
(Cifras relativas)

Estrato de ingreso,	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Panamá	
zona y sexo	1989	2003	1995	2003	1989	2003	1990	2003	1993	2003	1991	2003
Población de 7 y 12 años	**94**	**98**	**86**	**92**	**72**	**77**	**81**	**85**	**76**	**84**	**97**	**97**
Por estrato de ingreso [2]												
25% más pobre	90	98	78	86	59	73	73	81	57	80	94	95
Segundo 25%	93	98	88	93	70	74	79	84	77	83	98	99
Tercer 25%	96	99	94	96	82	80	86	88	88	86	99	100
25% más rico	97	100	96	98	93	86	95	91	90	93	99	99
Brecha 25% rico / 25% pobre	**1,1**	**1,0**	**1,2**	**1,1**	**1,6**	**1,2**	**1,3**	**1,1**	**1,6**	**1,2**	**1,0**	**1,0**
Por zona												
Urbana	96	99	92	94	86	80	89	89	87	91	99	99
Rural	92	97	80	88	65	75	76	82	65	77	94	95
Brecha urbano / rural	**1,0**	**1,0**	**1,1**	**1,1**	**1,3**	**1,1**	**1,2**	**1,1**	**1,3**	**1,2**	**1,0**	**1,0**
Por sexo												
Hombre	94	98	85	91	75	79	80	85	75	83	96	97
Mujer	93	99	87	92	68	74	82	85	78	85	97	98
Brecha hombre / mujer	**1,0**	**1,0**	**1,0**	**1,0**	**1,1**	**1,1**	**1,0**	**1,0**	**1,0**	**1,0**	**1,0**	**1,0**
Población de 13 y 18 años	51	72	59	68	40	50	43	52	53	66	70	77
Por estrato de ingreso [2]												
25% más pobre	40	64	49	57	28	44	32	38	30	59	57	65
Segundo 25%	47	70	56	66	33	42	35	45	51	61	72	79
Tercer 25%	49	76	66	73	41	48	45	60	63	71	81	83
25% más rico	72	90	75	84	60	72	61	74	75	79	86	88
Brecha 25% rico / 25% pobre	**1,8**	**1,4**	**1,6**	**1,5**	**2,1**	**1,7**	**1,9**	**2,0**	**2,5**	**1,3**	**1,5**	**1,3**
Por zona												
Urbana	67	80	73	78	59	62	60	70	70	77	83	86
Rural	37	62	44	55	29	42	31	37	34	51	54	62
Brecha urbano / rural	**1,8**	**1,3**	**1,6**	**1,4**	**2,0**	**1,5**	**1,9**	**1,9**	**2,1**	**1,5**	**1,6**	**1,4**
Por sexo												
Hombre	52	70	60	69	44	52	40	50	52	62	68	74
Mujer	51	75	59	66	35	49	45	55	54	69	71	79
Brecha hombre / mujer	**1,0**	**0,9**	**1,0**	**1,0**	**1,3**	**1,1**	**0,9**	**0,9**	**1,0**	**0,9**	**1,0**	**0,9**

Fuente: Cálculos del autor con base en las encuestas de hogares de los países.

periódicas de hogares se investiga este aspecto. Por el contrario, lo que empieza a generalizarse en las encuestas de hogares es lo relativo al acceso a los seguros de salud o pensiones, públicos o privados, pero circunscrito en la mayoría de los casos a la población ocupada. Por ello el cuadro 16 se limita a la población ocupada y presenta los datos sobre el aseguramiento. Este es muy variable entre los países con información, Honduras no tiene esta pregunta, y no hay una tendencia hacia la ampliación de la cobertura.

Costa Rica tiene asegurado al 77% de su población ocupada, en parte porque incluye también a los asegurados familiares, en tanto que Panamá cubre a la mitad de sus trabajadores, El Salvador a un tercio y solo cerca de una cuarta parte Guatemala y Nicaragua, y posiblemente esa sea la situación también de Honduras. También con excepción de Costa Rica, existe una gran brecha por estratos ya que el estrato más pobre aparece casi totalmente desprotegido, situación que se asocia más a la forma de inserción que a la zona de residencia.

Cuadro 15
AMÉRICA CENTRAL: PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN QUE COMPLETA AL MENOS LA EDUCACIÓN PRIMARIA O EL TERCER CICLO POR ESTRATO, ZONA Y SEXO
(Cifras relativas)

Estrato de ingreso,	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Panamá	
zona y sexo	1989	2003	1995	2003	1989	2003	1990	2003	1993	2003	1991	2003
Completa seis años [1]	**78**	**86**	**59**	**66**	**34**	**54**	**45**	**66**	**40**	**61**	**87**	**90**
Por estrato de ingreso [2]												
25% más pobre	70	77	41	48	13	29	30	49	13	48	78	84
Segundo 25%	75	84	57	67	27	53	40	63	35	63	92	92
Tercer 25%	77	94	72	78	43	63	48	77	51	68	93	95
25% más rico	90	98	86	86	63	79	73	87	65	82	98	96
Brecha 25% rico / 25% pobre	1,3	1,3	2,1	1,8	4,8	2,7	2,5	1,8	5,0	1,7	1,3	1,1
Por zona												
Urbana	86	90	79	78	57	71	65	80	57	77	93	96
Rural	70	82	39	53	22	42	32	55	21	42	81	81
Brecha urbano / rural	1,2	1,1	2,0	1,5	2,6	1,7	2,1	1,4	2,8	1,8	1,2	1,2
Por sexo												
Hombre	75	85	57	64	36	54	42	62	34	57	85	89
Mujer	80	88	62	68	33	53	48	70	45	66	89	91
Brecha hombre / mujer	0,9	1,0	0,9	0,9	1,1	1,0	0,9	0,9	0,8	0,9	1,0	1,0
Completa nueve años [3]	**34**	**50**	**45**	**51**	**15**	**29**	**12**	**27**	**20**	**40**	**61**	**66**
Por estrato de ingreso [2]												
25% más pobre	20	30	22	29	3	8	4	8	5	31	38	45
Segundo 25%	21	42	38	48	6	12	5	17	14	33	62	70
Tercer 25%	33	57	55	60	13	33	10	33	22	46	77	77
25% más rico	63	82	72	79	39	58	28	51	38	61	84	85
Brecha 25% rico / 25% pobre	3,2	2,7	3,3	2,7	13,6	7,2	6,7	6,7	7,3	2,0	2,2	1,9
Por zona												
Urbana	50	59	63	66	32	48	23	44	32	55	76	79
Rural	20	36	22	31	5	14	3	10	6	21	41	45
Brecha urbano / rural	2,5	1,6	2,8	2,1	6,4	3,5	7,0	4,4	5,6	2,7	1,8	1,8
Por sexo												
Hombre	31	44	44	48	15	26	10	22	17	36	56	62
Mujer	38	56	46	55	14	31	14	31	22	45	66	72
Brecha hombre / mujer	0,8	0,8	0,9	0,9	1,1	0,8	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,9

1/ Población de 14 o 15 años que completa al menos los seis primeros años de estudio.

3/ Población de 17 o 18 años que completa al menos nueve años de estudio.

Fuente: Cálculos del autor con base en las encuestas de hogares de los países.

En efecto, las brechas por zonas son menores y la desprotección se concentra en los trabajadores independientes, principalmente por cuenta propia, en los familiares y en las trabajadoras domésticas, siendo los empleados públicos los que cuentan con una mayor protección. Este no aseguramiento de los trabajadores por cuenta y una parte significativa de los asalariados de las empresas privadas, implica una gran vulnerabilidad ante los accidentes y las enfermedades, que reduce la productividad y propicia el empobrecimiento por la vía de la pérdida de activos. Cabe destacar que con la excepción de Guatemala, las mujeres presentan un mayor aseguramiento.

El acceso a una vivienda digna es parte de las demandas del desarrollo humano y afecta tanto el aprovechamiento de los servicios educativos como el mantenimiento de la salud y en esa medida la productividad. Dentro del gasto social, los gobiernos destinan una parte, generalmente pequeña a este fin, pese a que en el cuadro 2 no se logró incorporar esta información. En todo caso, como un **producto** de ese gasto debería estar el efecto sobre las condiciones de albergue de las familias, condiciones que también están determinadas por restricciones de demanda y por un mercado de capital con limitado desarrollo para este fin. Las encuestas de hogares permiten también alguna aproximación a este tópico, pese a que los módulos de vivienda no se han generalizado en la región. Con base en esa información se han definido dos indicadores, uno relativo a la calidad de la vivienda y otro al hacinamiento. Se ha considerado que una vivienda resulta inadecuada en calidad cuando está

Cuadro 16
AMÉRICA CENTRAL: POBLACIÓN OCUPADA CON ACCESO A UN SEGURO DE SALUD O DE PENSIÓN POR ESTRATO, ZONA Y SEXO
(Cifras relativas)

Estrato de ingreso, zona	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Panamá	
sexo y categoría ocupacional	1989	2003	1995	2003	1998	2003	1990	2003	1993	2003	1991	2003
Población ocupada	79	77	25	33	17	20			23	21		53
Por estrato de ingreso [1]												
Primer 25%	69	64	5	9	3	1			4	6		7
Segundo 25%	77	75	15	24	12	10			15	16		47
Tercer 25%	81	79	28	37	21	24			28	26		63
Cuarto 25%	86	86	45	56	33	41			39	36		75
Brecha 25% rico / 25% pobre	1,3	1,3	10,0	6,0	11,5	65,2			9,9	6,5	#	4,3
Por zona												
Zona Urbana	82	79	35	43	25	34			35	30		66
Zona Rural	76	74	10	15	11	10			10	8		29
Brecha urbano / rural	1,1	1,1	3,7	3,0	2,3	3,5			3,5	3,6		2,2
Por sexo												
Hombre	76	74	25	30	19	21			20	18		48
Mujeres	87	83	25	37	15	17			29	26		62
Brecha hombre / mujer	0,9	0,9	1,0	0,8	1,3	1,3			0,7	0,7		0,8
Por Categoría Ocupacional												
Trabajador Asalariado	84	83	42	49	33	40			41	41		73
Empleado del Estado	99	99	76	93	69	81			80	86		97
Empleado Empresa Privada	81	80	39	45	32	38			29	36		70
Servicio Doméstico	67	65	1	0	4	2			9	4		32
Trabajador Independiente	67	65	2	8	1	3			7	4		21
Patrono	73	70	7	20	2	9			22	7		41
Cuenta Propia	66	62	1	6	1	2			6	4		19
Familiar no remunerado	65	66	0	2	1	1			5	1		10
Brecha Asalariado/Independiente	1,3	1,3	20,9	5,9	37,2	12,1			6,3	10,3		3,4

Fuente: Cálculos del autor con base en las encuestas de hogares de los países.

construida con materiales de desecho, es eventual o tiene piso de tierra, pues se considera que las condiciones sanitarias ponen en peligro la salud de sus moradores y en esa dirección su desarrollo humano.

El cuadro 17 presenta el porcentaje de la población que reside en viviendas que se consideran adecuadas con esta definición extrema. Costa Rica y Panamá muestran la mejor situación en tanto que en Guatemala y Nicaragua, cerca de la mitad de la población aparece residiendo en viviendas inadecuadas. De los países con información, solo Costa Rica y Honduras mostrarían una tendencia a la mejora, en tanto que en El Salvador y Nicaragua los resultados son ambiguos y posiblemente influenciados por los desastres naturales que han enfrentado, aunque ello no se refleja en Honduras. Como era de esperar, las brechas por estrato son mayores que las zonales, ambas con tendencia a la reducción, mientras que las brechas por sexo se han omitido pues no están disponibles para todos los casos con información sobre vivienda. En todo caso, es de esperar y ello lo confirma la evidencia disponible, que ellas son marginales.

El segundo indicador es el hacinamiento, definido como aquélla situación donde hay más de tres personas por aposento, el cual afecta el aprovechamiento de los servicios educativos y provoca problemas de salud y por ello puede considerarse también como una restricción de demanda. El cuadro 17 presenta la población que habita en viviendas sin hacinamiento. Aunque contar con una vivienda adecuada en materiales

Cuadro 17
AMÉRICA CENTRAL: POBLACIÓN QUE HABITA EN VIVIENDAS DE CALIDAD ADECUADA SEGÚN MATERIALES Y TAMAÑO RELATIVO POR ESTRATO Y ZONA
(Cifras relativas)

Estrato de ingreso, zona	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Panamá	
y zona	1989	2003	1995	2003	1998	2003	1990	2003	1993	2001	1997	2003
Vivienda adecuada [1]												
Total	95	98	62	75	54		54	86	53	55	84	
Por estrato de ingreso [2]												
25% más pobre	86	94	33	47	21		25	75	20	33	52	
Segundo 25%	95	99	58	71	42		45	84	40	47	90	
Tercer 25%	97	99	79	87	66		69	92	65	64	97	
25% más rico	99	100	93	96	85		88	97	85	83	99	
Brecha 25% rico / 25% pobre	1,2	1,1	2,8	2,0	4,0		3,5	1,3	4,3	2,5	1,9	
Por zona												
Urbana	97	99	84	90	80		82	95	74	69	97	
Rural	92	96	35	53	38		34	78	28	36	68	
Brecha urbano / rural	1,1	1,0	2,4	1,7	2,1		2,4	1,2	2,6	1,9	1,4	
Sin hacinamiento [3]												
Total	97	98	54	68	51		65	76	65	53	83	
Por estrato de ingreso [2]												
25% más pobre	94	96	25	40	36		44	61	38	31	53	
Segundo 25%	96	99	46	59	40		59	71	58	46	83	
Tercer 25%	98	100	71	79	51		74	84	74	62	95	
25% más rico	100	100	91	94	75		92	96	90	81	99	
Brecha 25% rico / 25% pobre	1,1	1,0	3,6	2,3	2,1		2,1	1,6	2,4	2,6	1,9	
Por zona												
Urbana	98	99	71	80	70		78	83	77	62	90	
Rural	96	97	34	49	39		57	70	52	41	73	
Brecha urbano / rural	1,0	1,0	2,1	1,6	1,8		1,4	1,2	1,5	1,5	1,2	

1/ Según materiales utilizados. Adecuado corresponde a viviendas que no son improvisadas (tugurio) o que no tienen paredes o techo de material de desecho o que no poseen piso de tierra.
2/ Las familias son agrupadas en cuatro estratos del 25% cada uno y ordenadas de menor a mayor según su ingreso familiar per cápita.
3/ Sin hacinamiento significa que en la vivienda hay tres o menos personas por aposento.
Fuente: Cálculos del autor con base en las encuestas de hogares de los países.

y sin hacinamiento son condiciones diferentes, es de esperar un amplio traslape entre ellos y los resultados por países son muy similares a los de la vivienda adecuada. Costa Rica y Panamá enfrentan menos problemas de hacinamiento, mientras que casi la mitad de la población en Guatemala y Nicaragua residen en viviendas definidas como en situación de hacinamiento, aunque solo en Nicaragua se observa una evolución ambigua. Al igual que en el caso anterior, las brechas son más marcadas entre estratos.

Los **productos** de los servicios de suministro de agua para consumo humano y de disposición de excretas también es factible de analizar a partir de las encuestas de hogares, y su importancia aumenta pues son de los servicios con menos información sobre insumos y procesos. Las dificultades surgen en que aún las encuestas de hogares no permiten decir mucho sobre la calidad del agua consumida. Aquí se busca identificar aquellas personas que reciben agua por cañería en su vivienda, o a lo más en su propio lote, de empresas públicas o privadas. Se estima que este grupo representa al conjunto que tiene mayor probabilidad de recibir agua de calidad. Esto, pues el agua de pozo tiende a no tener tratamiento y porque el acarreo no solo demanda un esfuerzo mayor de las familias, reduciendo su bienestar, sino que el almacenamiento puede afectar su calidad. Mientras que los indicadores sobre acceso a fuentes de agua mejorada superan al 80% de la población, cuadro 11, cuando se hace esta distinción, los porcentajes se reducen marcadamente (cuadro 18).

Cuadro 18
AMÉRICA CENTRAL: POBLACIÓN QUE HABITA EN VIVIENDAS CON INFRAESTRUCTURA FÍSICO SANITARIA ADECUADA POR ESTRATO Y ZONA
(Cifras relativas)

Estrato de ingreso, zona	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Panamá	
y zona	1989	2003	1995	2003	1998	2003	1990	2003	1993	2001	1997	2003
Sumistro de agua adecuado [1]												
Total	89	97	44	60	61		61	77	58	59	88	
Por estrato de ingreso [2]												
25% más pobre	75	94	21	38	47		45	62	28	35	66	
Segundo 25%	88	98	35	52	53		57	74	51	55	91	
Tercer 25%	94	99	56	67	64		67	85	72	70	96	
25% más rico	96	100	80	84	79		83	93	86	84	99	
Brecha 25% rico / 25% pobre	1,3	1,1	3,8	2,2	1,7		1,9	1,5	3,1	2,4	1,5	
Por zona												
Urbana	99	99	67	76	91		80	91	87	83	96	
Rural	79	95	17	36	42		48	65	26	25	77	
Brecha urbano / rural	1,3	1,0	3,9	2,1	2,2		1,6	1,4	3,4	3,3	1,3	
Eliminación de excretas adecuada [3]												
Total	76	93	32	46	28		26	59	27	21	52	
Por estrato de ingreso [2]												
25% más pobre	47	83	7	14	2		5	40	3	4	11	
Segundo 25%	71	94	20	35	13		13	52	14	13	39	
Tercer 25%	85	97	43	56	31		31	69	31	24	67	
25% más rico	95	99	74	81	63		63	87	59	48	92	
Brecha 25% rico / 25% pobre	2,0	1,2	11,3	5,9	30,0		11,7	2,2	21,0	11,4	8,6	
Por zona												
Urbana	93	97	56	71	65		52	76	47	34	79	
Rural	58	86	2	9	4		7	46	3	2	19	
Brecha urbano / rural	1,6	1,1	24,5	7,5	16,6		7,3	1,7	16,2	22,9	4,2	

1/ Adecuada cuando se tiene agua por cañería de servicio público, o privado colectivo, dentro de la vivienda o del lote.

2/ Las familias son agrupadas en cuatro estratos del 25% cada uno y ordenadas de menoa a mayor según su ingreso familiar per cápita.

4/ Adecuado corresponde a inodoro conectado a alcantarillado o tanque séptico.

Fuente: Cálculos del autor con base en las encuestas de hogares de los países.

Como se muestra en el cuadro de marras, la población que reside en viviendas con agua de mayor calidad oscila entre el 97% (Costa Rica) y el 60% (Guatemala, El Salvador y Nicaragua). También en este caso, las brechas por zona tienden a ser mayores que aquellas por estrato, lo que demuestra que existe principalmente un problema de oferta que de restricciones de demanda.

Con relación a la disposición de excretas sucede algo similar, según el cuadro 11, por lo menos el 60% de la población (Guatemala) cuenta con este servicio, mientras que en el cuadro 18 los porcentajes oscilan entre el 21% (Nicaragua) y el 93% (Costa Rica). Estas diferencias tan marcadas surgen del hecho de que se están considerando solo los sistemas de disposición que contaminan menos, excluyendo las letrinas, típicas de zonas rurales sin abastecimiento de agua por cañería. Estas diferencias, con relación incluso en las estimaciones de acceso a agua potable, sugieren que representa un área donde se tiende a invertir poco, tanto a nivel del Estado como en forma particular. Es precisamente esa inversión particular, lo que explica la gran cobertura del servicio en Costa Rica, pues el sistema público de alcantarillado es muy limitado y circunscrito a los centros de las principales ciudades del país. En cuanto a este indicador, con la excepción de Nicaragua, se observa una tendencia a la mejora de la cobertura, aunque las brechas por estrato y zona son muy amplias y sin un patrón claro.

Del resto de la infraestructura básica es posible obtener datos sobre el acceso a la energía eléctrica y al teléfono. Con excepción de Nicaragua, las encuestas no captan información sobre las vías de comunicación. El cuadro 19 presenta el porcentaje de población que reside en viviendas que cuentan con energía eléctrica. Esta energía facilita las actividades de estudio, el manejo de los alimentos y en general el acceso a la información del exterior. Costa Rica es el país que tiene una cobertura más amplia (97%) seguida de El

Cuadro 19
AMÉRICA CENTRAL: POBLACIÓN QUE HABITA EN VIVIENDAS CON ELECTRICIDAD Y TELÉFONO POR ESTRATO Y ZONA
(Cifras relativas)

Estrato de ingreso, zona	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Panamá	
y zona	1989	2003	1995	2003	1998	2003	1990	2003	1993	2001	1997	2003
Con energía eléctrica												
Total	93	97	75	79	61		44	61	66	69	76	
Por estrato de ingreso [1]												
25% más pobre	79	95	50	56	34		15	27	32	44	31	
Segundo 25%	94	98	75	78	56		33	58	62	67	82	
Tercer 25%	97	98	88	89	66		58	82	84	83	94	
25% más rico	99	99	97	96	85		80	93	93	91	99	
Brecha 25% rico / 25% pobre	1,2	1,0	1,9	1,7	2,5		5,5	3,5	2,9	2,1	3,2	
Por zona												
Urbana	99	99	95	92	90		86	94	91	91	98	
Rural	86	95	50	61	42		14	34	38	40	49	
Brecha urbano / rural	1,2	1,0	1,9	1,5	2,1		6,0	2,8	2,4	2,3	2,0	
Con teléfono fijo												
Total	28	64		37	12				5	10	40	
Por estrato de ingreso [1]												
25% más pobre	6	37		11	0				0	1	5	
Segundo 25%	14	62		25	2				0	3	20	
Tercer 25%	26	75		45	8				2	9	51	
25% más rico	56	87		69	38				16	32	82	
Brecha 25% rico / 25% pobre	9,1	2,4		6,3	597,5				135,6	26,1	15,7	
Por zona												
Urbana	46	77		53	29				8	17	63	
Rural	9	44		13	1				0	1	11	
Brecha urbano / rural	4,9	1,7		4,0	34,2				18,5	23,1	5,9	

Fuente: Cálculos del autor con base en las encuestas de hogares de los países

Salvador (79%) y Panamá (76%). Nicaragua cubre al 69% de su población en tanto que en Guatemala y Honduras llega al 61%. En los países que cuentan con información también se observa un aumento en el acceso desde 1990, aunque, con excepción de Honduras, las mejoras no han sido tan amplias. Las brechas por estrato y zona son bastante similares dentro de los países, sugiriendo problemas de oferta y demanda y estas muestran una tendencia a la baja. Aquí sobresale Panamá, país que pese a su amplia cobertura presenta una amplia brecha por estrato de ingresos, de modo que el 25% más rico tiene un acceso al servicio del 99%, que resulta más de tres veces superior al acceso del 25% más pobre (31%). Diferencias similares se observan en Honduras, aunque con una cobertura media inferior.

El otro servicio de infraestructura básica considerado es el relativo al acceso al teléfono. Este indicador muestra el porcentaje de la población que reside en viviendas que cuentan con teléfono fijo. Esto no significa que no se tiene acceso de otro tipo, como sería el teléfono público o más recientemente el teléfono móvil. Sobre este último solo recientemente y en algunos países se empieza a obtener información por lo que ella no se incorpora. La cobertura en general de los teléfonos fijos residenciales es limitada, aunque ha venido aumentando. Esta alcanza apenas al 64% como máximo para Costa Rica, el 40% para Panamá y el 37% para El Salvador. Por su parte en Guatemala y Nicaragua ronda apenas por el 10% de la población. Esto significa que es un servicio con limitada cobertura, concentrada entonces en los estratos de mayor ingreso y en las zonas urbanas. Así se constituye en el servicio con las mayores brechas por estrato y zona. Como lo importante es el acceso al servicio, se debe avanzar en mejorar la captación en las encuestas, incluyendo y separando la presencia de teléfono móvil e incorporando información sobre la existencia cercana del teléfono público.

En el ámbito de los **resultados**, de las encuestas a los hogares actuales es factible obtener información sobre el acervo de capital humano y sus brechas por estrato, zona y sexo. Este acervo se puede aproximar por la tasa de analfabetismo funcional, definido como el porcentaje de la población de 15 años o más que no ha logrado completar ni siquiera tres años de educación formal, y con los años de educación promedio de la población de 25 años o más, aunque los problemas de no poder controlar por calidad se mantienen. El primero se puede circunscribir también a la población joven para ver los cambios recientes o el flujo del capital humano. También la extensión de la pobreza y la desigualdad se obtiene de las encuestas de hogares y sus brechas zonales y por sexo son estimadas, de modo que no se avanzará aquí en estos indicadores. Por el contrario, aquellos indicadores de resultado más vinculados con los servicios de salud, como la mortalidad infantil y de los menores de cinco años, al igual que el uso de los servicios de salud, son información en general ausente de las encuestas existentes y en esa medida existe un vacío de información para arribar a estimaciones de brechas por estrato y zona. De modo que atención se pone en los dos primeros indicadores disponibles y el cuadro 20 ofrece la información básica.

El analfabetismo funcional alcanza entre un 39% (Guatemala) y un 9% (Panamá y Costa Rica) de la población de 15 o más años en 2003. En Honduras representa el 29% mientras que El Salvador y Nicaragua se ubican en torno al 25%. En todos los países se observan mejorías desde 1990, acorde con la evolución de los indicadores sobre proceso y productos de los servicios educativos analizados previamente. Como es un indicador definido en negativo, esto es, deficiencias en el acervo de capital humano, las brechas por estrato y zona se calculan a la inversa. En todo caso, la información muestra cómo la brecha por estratos es mayor que la brecha por zonas, lo que sugiere la movilidad que permite la educación a la población. Estas brechas por estratos se mantienen o aumentan, pese a las mejoras (reducciones) en el indicador en el tiempo, y para 2003, Costa Rica ostenta la mayor brecha pese a que el 25% más pobre presenta un porcentaje de analfabetismo (20%) que es el más bajo y solo igualado por Panamá, producto de que las mejoras son más amplias en los estratos de mayor ingreso. Solo para El Salvador y Guatemala, las mujeres presentan una situación más desventajosa, pese a que las diferencias, como en todos los indicadores de educación son leves entre sexos.

El otro indicador en el cuadro 20 es el relativo a los años de educación promedio de la población adulta. Este, que no permite un control por diferencias de calidad al igual que la mayoría de los indicadores sobre educación aquí señalados, muestra a Panamá y Costa Rica en la mejor situación con una educación media de nueve (Panamá) y ocho años (Costa Rica), en tanto que el resto de los países presenta tres (El Salvador y Nicaragua), cuatro (Honduras) o cinco años menos (Guatemala) que Panamá. Como se refiere al acervo de capital humano, las mejoras son más limitadas, pero están presentes en todos los países excepto Costa Rica. En este caso, las brechas por estrato son más amplias en los países con menor promedio de educación, sugiriendo problemas de acceso a los servicios, aunque estas brechas se vienen cerrando. Por zonas, las brechas son menores a las de los estratos y también muestran una tendencia descendente. Al igual que la mayoría de los indicadores sobre educación, las brechas entre sexos son marginales, y las mujeres

tienden a estar igual o mejor que los hombres. Solo para El Salvador y Guatemala, las mujeres se encuentran en desventaja, revelando las mayores restricciones que enfrentaron en el pasado para acceder a los servicios educativos.

Cuadro 20
AMÉRICA CENTRAL: RESULTADOS ACUMULADOS POR LA INVERSIÓN EN EDUCACIÓN POR ESTRATO, ZONA Y SEXO SEGÚN AÑO Y EDAD
(Cifras relativas)

Estrato de ingreso, zona	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Panamá	
y zona	1989	2003	1995	2003	1998	2003	1990	2003	1993	2001	1991	2003
Tasa analfabetismo funcional [1]												
Total	14	9	34	26	54	38	37	29	39	25	11	9
Por estrato de ingreso [2]												
25% más pobre	25	20	56	45	77	62	54	47	65	40	21	20
Segundo 25%	16	10	41	29	67	49	46	35	47	28	10	9
Tercer 25%	13	6	26	20	48	29	33	21	31	19	6	4
25% más rico	6	2	13	10	23	15	15	11	22	11	3	3
Brecha 25% pobre / 25% rico	4,3	10,6	4,2	4,4	3,3	4,2	3,5	4,4	2,9	3,6	7,4	7,8
Por zona												
Urbana	9	6	22	17	31	21	21	16	24	14	5	4
Rural	19	14	52	42	68	50	50	41	59	43	18	19
Brecha rural / urbano	2,1	2,3	2,4	2,5	2,2	2,3	2,4	2,6	2,4	3,1	3,8	5,2
Por sexo												
Hombre	14	9	32	23	47	32	37	30	39	25	11	9
Mujer	14	9	37	29	59	44	37	28	39	25	10	9
Brecha hombre / mujer	1,0	1,0	0,9	0,8	0,8	0,7	1,0	1,1	1,0	1,0	1,1	1,0
Años de educación promedio [3]												
Total	8	8	5	6	3	4	4	5	4	6	8	9
Por estrato de ingreso [2]												
25% más pobre	5	5	2	3	1	1	2	2	1	3	5	6
Segundo 25%	6	6	3	5	1	3	2	3	3	5	7	8
Tercer 25%	7	8	5	6	3	4	4	5	4	7	9	9
25% más rico	10	12	9	10	6	8	7	8	7	9	12	12
Brecha 25% rico / 25% pobre	2,0	2,3	4,5	3,0	7,8	5,5	3,8	3,5	5,0	2,7	2,5	2,2
Por zona												
Urbana	10	9	7	8	5	7	6	7	6	8	10	10
Rural	6	6	2	3	1	3	2	3	2	3	5	6
Brecha urbano / rural	1,6	1,5	3,0	2,4	3,7	2,6	2,7	2,3	2,9	2,4	1,8	1,8
Por sexo												
Hombre	8	8	6	7	3	5	4	5	4	6	8	9
Mujer	8	8	5	6	2	4	4	5	4	6	8	9
Brecha hombre / mujer	1,1	1,0	1,2	1,2	1,3	1,4	1,1	1,0	1,1	1,0	1,0	0,9

1/ Corresponde a la personas de 15 años o más que no lograron completar tres o más años de educación general.
2/ Las familias son agrupadas en cuatro estratos del 25% cada uno y ordenadas de menor a mayor según su ingreso familiar per cápita.
3/ Corresponde a los años de educación promedio alcanzados por la población de 25 o más años de edad.
Fuente: Cálculos del autor con base en las encuestas de hogares de los países.

V.

CONSIDERACIONES FINALES

El gasto en desarrollo humano e infraestructura básica, resume el valor de la mayoría de los insumos incorporados en la prestación de una serie de servicios y bienes que buscan crear (educación), proteger (salud) o potenciar (infraestructura básica) las capacidades de las personas. Como punto de partida de la producción de bienes y servicios, este gasto se puede seguir y evaluar considerando las distintas etapas del proceso. Así, la atención se puede poner en los insumos físicos, el proceso productivo, los productos o los resultados finales que apoyan. Para cada una de estas etapas es posible identificar una serie de indicadores útiles para darle seguimiento al proceso, pero sin perder de vista que existen restricciones por el lado de la demanda que afectan también los resultados.

En este informe se ha buscado delimitar los indicadores potenciales para cada etapa del proceso productivo, considerando las tres áreas de servicios centrales: educación, salud e infraestructura básica. Los indicadores propuestos se han contrastado con las fuentes de información disponibles para determinar su existencia, oportunidad y continuidad. En esa confrontación ha surgido un conjunto de indicadores que se ha encontrado y sistematizado en el documento, así como otro grupo que no están disponibles y que surgen de comparar la propuesta del cuadro 1 con los indicadores encontrados. Estos vacíos de información son más evidentes en el área de la infraestructura básica, donde de paso, los datos sobre gasto son menos frecuentes y útiles por centrarse en bienes y servicios intensivos en capital y suministrados contra el pago directo de tarifas. También es notoria la ausencia en el ámbito de la calidad de los productos que surgen del proceso productivo. La existencia de estos vacíos, junto a la necesidad de incorporar indicadores sobre la equidad en la distribución de los productos, condujo a plantear el uso de las encuestas de hogares, cuya ejecución se ha generalizado en la región.

Utilizando dos encuestas de hogares por país para delimitar el período que va desde 1990 al presente, se ha propuesto y calculado un conjunto de indicadores sobre el proceso, los productos y los resultados. Estos indicadores se concentran en el servicio de educación pues las encuestas indagan sistemáticamente sobre su uso y resultados. También estas permiten aproximar, de mejor manera que los indicadores disponibles, los productos de la infraestructura básica al acceso de los hogares. Por el contrario, las encuestas no indagan, salvo algunas excepciones, sobre el uso de los servicios de salud o sobre indicadores de resultado que se asocian más directamente con ellos. Esta resulta un área que debe profundizarse en el futuro para que las encuestas de hogares incorporen información pertinente. También las mismas permitirían identificar más directamente restricciones que surgen por el lado de la demanda, aspecto que solo tímidamente se ha empezado a realizar para el caso de la educación. La identificación de las restricciones de demanda puede requerir indagar sobre los gastos en que incurren los hogares, área que no se contempla en la mayoría de las encuestas.

Si bien es cierto, en este documento solo se consideraron dos encuestas por país, para la mayoría de ellos es posible construir una serie amplia de estos indicadores para cada año, por lo menos desde los inicios de los años noventa y continuar con su actualización anual en el futuro. Finalmente y con relación a los indicadores que surgen de registros administrativos, cabe destacar el esfuerzo regional que se ha venido desarrollando en el área de la educación, con la participación de los ministerios del ramo y esta resulta una experiencia que conviene replicar en los otros sectores vinculados con el desarrollo humano.

BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial (BM). 2005. Indicadores del desarrollo mundial. CD- ROM.

Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC). Varios años. Estadísticas de Educación de los países centroamericanos. San José: Secretaría General del CECC.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Varios años. Panorama Social de América Latina. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2005. Base de Estadísticas e Indicadores Sociales (BADEINSO). Página Web de la CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2004. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. Página Web de la CEPAL.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Varios años. Estado mundial de la infancia. Nueva York: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

Grosh, Margareth E. 1990. Social spending in Latin America. The story of the 1980's. World Bank Discussion Papers No. 106. Washington D.C.: World Bank.

Mokate, Karen Marie. 2001. Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿qué queremos decir? Documentos de Trabajo del INDES I-24. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Organización Panamericana de la Salud (OPS). 2005. Iniciativa Regional de Datos Básicos en Salud. Sistema de Información Técnica en Salud. Washington D.C.: Organización Panamericana de la Salud, Área de Salud y Sistema de Información Sanitaria.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). 2005. Base de datos sobre educación del Instituto Estadístico de la UNESCO. Página Web de la UNESCO.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2004. Informe sobre el desarrollo humano 2004. Madrid, España: Mundi Prensa para el PNUD.

Vos, Rob. 1996. Educational indicators: What's to be measured? INDES Working Paper Series I-1. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

LA SOSTENIBILIDAD DEL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO DE LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS

Thelmo Vargas *

Oswald Céspedes **

Junio 2005

Los autores quieren expresar su agradecimiento a las personas y autoridades entrevistadas de los países centroamericanos, quienes suplieron información importante para uso en el estudio y ayudaron a poner en perspectiva las apreciaciones de los autores. Sin embargo, ellos no son responsables por las conclusiones del estudio. Un especial agradecimiento se desea dar a nuestro asistente de investigación, Reinaldo Herrera, quien ha desempeñado una intensa y extensa labor en la búsqueda de información para esta investigación.

* Investigador Asociado de la Comisión Asesora en Alta Tecnología de Costa Rica.

** Investigador y Miembro Fundador de la Comisión Asesora en Alta Tecnología de Costa Rica.

1.

INTRODUCCIÓN

Los gobiernos de los países en desarrollo requieren información relevante acerca de los niveles de deuda pública interna y externa a los que pueden aspirar en forma responsable; esto es, de tal forma que la deuda pública esté dentro de rangos razonables y sostenibles en el tiempo, dadas las condiciones económicas que se enfrentan en el mediano y largo plazo. En este sentido, esta investigación tiene como meta analizar la sostenibilidad de la deuda pública de los países centroamericanos, mediante la aplicación de una metodología que permite ser fácilmente incorporada en el diseño de políticas fiscales y de endeudamiento público.

Los países de Centroamérica se pueden clasificar en dos grupos atendiendo a su acceso a los fondos externos: a) Países con Acceso al Mercado (Costa Rica, El Salvador y Guatemala) y b) Países con Limitado Acceso al Mercado (Honduras y Nicaragua). De acuerdo con información del World Development Indicators,[1] los países del primer grupo se caracterizan por tener ingresos medios[2] y por recibir fondos externos por parte tanto de organismos multilaterales y bilaterales así como de bancos privados. Los países del segundo grupo son economías de ingresos bajos[3] y se caracterizan por no tener acceso a fondos externos por parte de bancos privados, aunque sí los reciben de organismos multilaterales y bilaterales, quienes les dan apoyo financiero mediante préstamos blandos. Honduras y Nicaragua son, también, los únicos países de Centroamérica que han sido admitidos en la Iniciativa del alivio de deuda para los países pobres altamente endeudados (Iniciativa HIPC). Por su parte, El Salvador es uno de los dos países (junto con Chile) cuya deuda pública tiene grado de inversión de acuerdo con las calificadoras internacionales de riesgo.

Los cinco países objeto de este análisis presentan características muy diversas en cuanto a sus razones de deuda pública/PIB para el sector público no financiero (SPNF), incluyendo el Banco Central. Según se muestra en el Cuadro 1, al cierre de 2004, Costa Rica tenía una razón deuda pública/PIB del 60,8%, El Salvador del 46,4% y Guatemala del 19,6%. Solo el caso de Guatemala puede considerarse que posee un grado de endeudamiento público relativamente bajo, de acuerdo con los estándares internacionales. El nivel de endeudamiento costarricense puede considerarse que se encuentra en un límite superior, aunque este se ha mantenido relativamente estable en los últimos años.

El PIB per cápita de los países analizados (que es considerado como un indicador de su nivel de riqueza) va desde US$810, en el caso de Nicaragua, hasta US$4.293, en el de Costa Rica.

Cuadro 1
CENTROAMÉRICA: DEUDA PÚBLICA/PIB Y PIB PER CÁPITA, 2004
(A DICIEMBRE Y % DEL PIB)

	Deuda pública SPNF/PIB	PIB per cápita
Costa Rica	60,8	4.293
El Salvador	46,4	2.323
Guatemala[1/]	19,6	2.012
Honduras	75,5	1.018
Nicaragua	147,7	810

Fuente: Elaboración propia con base en información de ministerios de Hacienda y bancos centrales de la región centroamericana.
Nota: [1/] En Guatemala, información disponible solo para el Gobierno Central, al 31 de diciembre de 2003.

1 World Bank (2003).

2 Para 2002, el ingreso nacional bruto (INB) per cápita era de US$8.560 para Costa Rica, de US$4.790 para El Salvador y de US$4.030 para Guatemala); cifras en ajustadas por paridad del poder adquisitivo (PPA).

3 En 2002, Honduras contaba con un INB *per cápita* de US$2.540 y para Nicaragua este era de US$2.350, ambas cifras en dólares PPA.

Los gobiernos de los países centroamericanos, sin excepción, tienen ante sí el enorme reto de reducir los niveles de pobreza de sus pueblos y estimular acciones encaminadas a elevar sus índices de desarrollo humano. Uno de los instrumentos a su disposición para luchar en este reto reside en la política fiscal (ingresos y gastos públicos) y ella necesariamente ha de operar en un entorno de estímulo a la iniciativa privada que garantice que la economía crezca a tasas reales razonables y sostenibles.

La política fiscal debe tomar en cuenta tanto la calidad de los ingresos (i.e., cómo se hará la recaudación tributaria) y de los gastos (i.e., cómo se gastarán estos recursos públicos y con qué prioridades), así como su monto absoluto. En efecto, un sistema impositivo distorsionador atenta contra el crecimiento y también lo afectará adversamente un gasto mal dirigido.

Dentro de ciertos niveles, el endeudamiento público (que ocurre cuando el gobierno opera con déficit fiscal) puede ser asimilado por el mercado financiero doméstico sin problemas y hasta suele constituir un estímulo para el desarrollo del mercado de valores local. Pero, a partir de cierto nivel, el endeudamiento público deja de ser aliado y se convierte en enemigo de la estabilidad, el progreso y el bienestar social, pues este puede reducir la disponibilidad del financiamiento al sector privado, aumentar las tasas de interés domésticas, atizar las presiones inflacionarias, o una combinación de todas estas; también, la deuda pública podría tornarse insostenible, dados los posibles resultados adversos que pueden enfrentar las economías ante la fragilidad de las finanzas públicas.

Como puede notarse en el Cuadro 2, la participación del gobierno en las respectivas economías, medida por la razón gasto del SPNF per cápita, es muy baja en Nicaragua y más alta en el caso de Costa Rica. En algunos países la revisión del papel del Estado pareciera tener como prioridad el hacer más eficaz el sistema impositivo (estructura, tasas y administración) y el de gasto, sin elevar el nivel de unos y otros. Pero, en el caso de países centroamericanos caracterizados por altos niveles de pobreza, exclusión de grupos sociales de los procesos económico-sociales y lesionados por fenómenos naturales, como huracanes y terremotos, que han destruido parte importante de su infraestructura, pareciera que lo adecuado es subir el nivel del gasto público[4]. Esto exigirá elevar impuestos, racionalizarlos y (quizá) aumentar el nivel de deuda pública.

Los países del área analizados están prestos para suscribir un tratado de libre comercio Centroamérica-

Cuadro 2
CENTROAMÉRICA:
ESTADÍSTICAS FISCALES SELECTAS, 2003
(% del PIB y US$ per cápita)

País	Ingresos SPNF		Gastos SPNF		Resultado primario
	% PIB	Per cápita	% PIB	Per cápita	% PIB
Costa Rica	25,1	1.053	27,4	1.152	1,9
El Salvador	16,3	302	17,7	397	1,5
Guatemala 1/	11,1	223	13,5	270	-1,2
Honduras	33,2	325	37,0	362	-2,3
Nicaragua	26,3	199	27,2	210	0,6

Fuente: Elaboración propia con base en información de ministerios de Hacienda y bancos centrales de la región centroamericana.
Nota: 1/ Datos para el Gobierno Central, pues no hay información disponible para el resto del SPNF.

Estados Unidos y República Dominicana (CAFTA) que tendrá efectos importantes en el crecimiento de sus economías y (quizá) en el patrón de gasto público. Pero, por las divergencias que presentan entre sí, un estudio de la deuda pública de los países de Centroamérica y de las acciones para atenderla debe, necesariamente, prestar atención a la situación específica de cada uno de ellos.

Según los términos de referencia, esta investigación tiene como objetivo general estimar la sostenibilidad de la deuda pública interna y externa de los países centroamericanos. Los objetivos específicos de la presente investigación son los siguientes:

- Analizar la estructura actual de la deuda pública interna y externa de los países centroamericanos.
- Proponer, justificar y aplicar un método para evaluar la sostenibilidad de la deuda pública para 2010, según la evolución que ha experimentado en la última década y los planes de gobierno vigentes.
- Proponer medidas financieras que permitan mejorar el perfil de la deuda pública y, por ende, disminuir el pago de intereses.

Para cumplir con los objetivos de esta investigación, se analiza, para cada uno de los cinco países centroamericanos, cuál podría ser un nivel *sostenible* de su deuda pública (tanto interna como externa). Para esto, se hará una proyección de la razón de deuda pública a PIB para los años 2005-2010 y luego esta se contrastará con una estimación de la razón de deuda máxima soportable a PIB, mediante la aplicación del concepto del *Límite natural de la deuda*, siguiendo la metodología sugerida por Mendoza y Oviedo (2004).

El presente documento se organiza de la siguiente forma: el Capítulo 2 esboza el marco conceptual básico

4 Parte importante de ese gasto adicional es probable que sea financiado por gobiernos amigos, bajo cierta condicionalidad en materia de gobierno y económica.

en el tema de sostenibilidad de la deuda pública para países en desarrollo y los principales resultados empíricos a los que se ha llegado. El Capítulo 3 describe la metodología aplicada con el propósito de proyectar la posible evolución de la razón deuda pública a PIB para los diferentes países analizados y determinar si ellos enfrentarían problemas por hacer que su deuda pública alcance niveles que, de acuerdo con este documento, serían insostenibles durante el período 2005-2010. El Capítulo 4 expone los resultados del análisis de sostenibilidad de la deuda pública para cada uno de los países centroamericanos. Finalmente, el Capítulo 5 presenta las reflexiones finales de esta investigación, así como las recomendaciones de política.

2.

SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA PÚBLICA: REVISIÓN DE LITERATURA

En este capítulo se presenta una revisión de la literatura acerca de la sostenibilidad de la deuda pública, así como una revisión de los principales estudios identificados en relación con el análisis de la sostenibilidad de la deuda pública de países en desarrollo, con énfasis en países de América Latina y el Caribe[5].

2.1 EL PROBLEMA DE LA SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA PÚBLICA

Existen diversas definiciones de "sostenibilidad" de la deuda pública. Una de ellas es la que establece que un gobierno debe ser capaz de enfrentar sus obligaciones en la forma pactada. En consecuencia, la sostenibilidad fiscal dependerá de los ingresos y gastos futuros del gobierno (netos de intereses y amortización), pues es con su saldo que aquel podrá enfrentar sus obligaciones financieras. La capacidad para enfrentar obligaciones implica que un gobierno debería considerar la posibilidad de financiarse por medio del endeudamiento solamente en el tanto que la carga de la deuda se mantenga en un nivel prudencial respecto a su balance fiscal y, también, *vis-à-vis* su PIB, pues este es el que indica la capacidad del país para soportar tributos.

Otra definición de sostenibilidad de la deuda es la que utiliza el Fondo Monetario Internacional, que señala como sostenible una

> *situación en la que un país deudor se espera que sea capaz de continuar honrando el servicio de su deuda en ausencia de una corrección futura de grandes magnitudes en su balance de ingresos y gastos*[6].

En concordancia con esta última definición, un determinado país tiene una deuda pública sostenible si sus obligaciones financieras, por concepto de amortización e intereses, pueden ser honradas de forma efectiva, sin que para ello el Estado requiera hacer correcciones futuras sustanciales en su presupuesto público. Este concepto es aplicable tanto a países con niveles relativamente altos de deuda pública a PIB (por ejemplo, superiores al 50 por ciento) como a países con niveles moderados, siempre que sus condiciones económicas particulares les permitan continuar con el servicio de la deuda en el mediano plazo sin requerir fuertes ajustes en sus respectivos balances primarios.

Es criterio nuestro que la sostenibilidad de la deuda pública de un determinado país debe ser realizada sobre una base *caso por caso* y que, en general, niveles máximos de endeudamiento público que sean aplicables a un determinado grupo de países puede no ser lo más sano desde el punto de vista normativo (prescripción de política). Lo anterior, por cuanto puede darse el caso de países que poseen tasas de endeudamiento público relativamente moderadas y, sin embargo, la fragilidad de sus finanzas públicas indicaría que dicha carga financiera es insostenible; o, por el contrario, países considerados como que poseen altas tasas de endeudamiento (comparados con otros países) y que sean, a su vez, consideradas como sostenibles dadas las condiciones de sus finanzas públicas en particular.

La razón básica (justificación) del endeudamiento público para países en desarrollo se puede encontrar en el argumento de que este ayuda a crear mayores oportunidades para el desarrollo (sobre todo en aquellas

5 Aquellos lectores más interesados en aplicaciones de política económica que en temas un poco más académicos pueden abstenerse de leer este capítulo sin perjuicio de perder la continuidad del documento.

6 Véase IMF (2002), página 4. Esta definición ha sido utilizada en otros documentos de análisis de sostenibilidad de la deuda para países en desarrollo, dentro de los cuales están IMF (2003a), IMF (2003b) y IMF & World Bank (2001).

inversiones públicas necesarias para el desarrollo social que son consideradas como bienes públicos y que el mercado por sí solo difícilmente las haría) y mayores tasas de crecimiento económico, así como más y mejores oportunidades de empleo. Sin embargo, cuando el endeudamiento público se ha realizado en forma excesiva (sin criterios de rentabilidad social) y este empieza a crear efectos adversos sobre el desarrollo económico y social del país, es necesario preguntarse si dicha política es más bien dañina para el logro de las metas de los gobiernos.

Es en este momento cuando puede llegar a determinarse que la deuda pública se convierte en una carga negativa sobre las posibilidades de desarrollo económico de los países que, en consecuencia, considerarían como insostenible su deuda pública. Tal como lo indica Loser (2004),

> "*la pesada carga de la deuda, las bajas tasas de crecimiento económico y la salida de recursos financieros hacia el exterior ha planteado serias dudas sobre la premisa de que el endeudamiento externo en las circunstancias actuales es un mecanismo apropiado para mejorar el crecimiento* (pp. 1)".

Una de las principales razones del cuestionamiento al endeudamiento externo planteado por Loser (2004) es que la comunidad oficial en las economías más avanzadas ha reducido los recursos financieros contra cíclicos hacia los países en desarrollo, lo cual ha resultado en una reducción de los plazos de madurez de las obligaciones para las economías en desarrollo y, consecuentemente, ha generado mayor volatilidad de los flujos de capital. Como resultado de esta reducción de los créditos externos contra cíclicos, los países en desarrollo (deudores netos) han tenido que absorber directamente una mayor proporción de la carga del ajuste; todo lo cual ocasiona que su capacidad de respuesta ante choques externos sea reducida y sus tasas de crecimiento económico se vean desmejoradas sensiblemente.

Para ir acercando la idea de sostenibilidad de la deuda pública hacia un concepto práctico, debe decirse que esta, por su naturaleza un poco abstracta, involucra la necesidad de encontrar una ruta temporal consistente (*time-consistent path*) que permitirá que la carga del servicio de la deuda a futuro, *como mínimo*, no obstruya el crecimiento económico y, en general, más bien le permita a las economías *mejorar su crecimiento en el largo plazo*. Indica Loser (2004) que en los *análisis de sostenibilidad de la deuda* (ASD) típicamente lo que se presentan son tres escenarios: uno con razones de deuda a PIB crecientes, otro con razones estabilizadas y otro con razones decrecientes; sin embargo, no existen reglas definidas que indiquen, de una forma tajante y explícita, cuál debería ser un nivel adecuado de endeudamiento público para los diferentes países, sino que lo que se hace, desde el punto de vista normativo, es señalar que la razón deuda pública a PIB debería estabilizarse (no aumentar) o reducirse.

En este tipo de análisis, el país deudor debe hacer un esfuerzo a lo interno con el fin de que su razón deuda a PIB se mantenga estable o se reduzca en el mediano plazo, por medio de un mayor superávit primario, en el tanto que la tasa de interés sea superior a la tasa de crecimiento del producto. Bajo estas circunstancias, si el crecimiento económico se reduce o si las tasas de interés en la deuda pública aumentan, la única forma de estabilizar o reducir (i.e., sostener) el grado de endeudamiento público es con un superávit primario aún mayor. Y esta es, precisamente, la secuencia de un posible *círculo vicioso* del endeudamiento público por cuanto, al querer crear un mayor superávit primario, probablemente se afectará negativamente el crecimiento económico y, en consecuencia, la razón de deuda pública a PIB aumentará aún más.

Por lo anterior, es que coincidimos con Loser (2004) y Edwards (2002) en que para solucionar un problema de endeudamiento público crónico en un determinado país se requiere, además del esfuerzo fiscal interno y políticas macroeconómicas sanas, apoyo de parte de la comunidad internacional (multilateral, oficial y privada), tanto para reducir los niveles actuales de endeudamiento como para asegurar que los flujos futuros de ayuda sigan llegando a los países en problemas. Finalmente, coincidimos también con la apreciación de Loser (2004) de que, para países emergentes y con acceso a mercados internacionales, su vulnerabilidad y riesgo son mayores que para naciones pobres sin acceso a mercados internacionales, pues el efecto de choques externos se hace sentir en forma más directa sobre los primeros.

2.2 Evidencia en torno a la sostenibilidad de la deuda pública

En la revisión de la literatura hecha para esta investigación se ha logrado determinar que existen diversas formas de hacer *análisis de sostenibilidad de la deuda* (ASD), tanto de carácter académico como aplicado.

2.2.1 ASD Utilizando análisis de cointegración

Una de estas es la que se basa en técnicas econométricas (series de tiempo) para evaluar si la

política fiscal de un determinado país es sostenible de acuerdo con la evidencia empírica. La principal técnica aplicada en este tipo de estudios es el denominado *análisis de cointegración*, mediante el cual se busca determinar si los gastos públicos siguen una tendencia similar a la de los ingresos públicos durante un período de tiempo específico[7]. De no encontrar evidencia para rechazar esta hipótesis, se dice que estas dos variables están *cointegradas* y, por lo tanto, la política fiscal presenta características que pueden clasificarla como de *sostenible*. Algunos autores en cuyas investigaciones se aplican estas técnicas son Bohn (1998), Papadopoulos y Sidiropoulos (1998), Jha y Sharma (2001), Valderrama (2005) y otros[8]. Específicamente:

- Bohn (1998) analiza la sostenibilidad fiscal de Estados Unidos de América aplicando un análisis de regresión entre el superávit primario del sector público y la razón deuda pública a PIB, encontrando una relación positiva entre las dos. Esta relación directa indica que los superávit primarios reaccionan ante los cambios en la razón de deuda a PIB, sugiriendo que la política fiscal en EE.UU. se comporta como si satisfaciera una restricción presupuestaria intertemporal.
- Papadopoulos y Sidiropoulos (1998) examinan la característica estacionaria (*stationarity condition*) del déficit fiscal (incluyendo pago de intereses) en cinco países de la Unión Europea. Mediante el denominado análisis de raíces unitarias (utilizado para determinar la característica estacionaria de una variable) y el análisis de cointegración, estos autores encuentran evidencia de que Grecia, España y Portugal presentan déficit fiscales sostenibles; por el contrario, para Italia y Bélgica, los resultados encontrados indican que la política fiscal aplicada tiene características de insostenibilidad.
- Jha y Sharma (2001) evalúan, para el caso de la India, la evidencia empírica en torno a la sostenibilidad de la deuda pública. Partiendo de que estudios anteriores hechos en la India indican que la política fiscal hindú no es sostenible, estos autores reevalúan los datos históricos y, al permitir cambio estructural endógeno en las series de tiempo analizadas, logran encontrar que las variables de ingresos y gastos públicos (nominales y reales) son estacionarias a lo largo de la tendencia y han estado sujetas a cambio estructural, al menos para el período de post-independencia. Por lo tanto, con base en estos hallazgos, los autores concluyen que la deuda pública de la India no tiene características de insostenibilidad.
- Valderrama (2005) analiza la sostenibilidad de la política fiscal en Corea del Sur y Tailandia ante expansiones crediticias y, consecuentemente, las mayores obligaciones contingentes para el gobierno. Este autor determina, al hacer análisis econométricos, similares a los aplicados por Bohn (1998), que la política fiscal en Corea del Sur parece ser consistente con la restricción presupuestaria de largo plazo del gobierno, en tanto que este no parece ser el caso para Tailandia.

2.2.2 ASD mediante la estimación de indicadores de sostenibilidad fiscal

Otro tipo de estudios acerca de sostenibilidad de la deuda pública es el que sugiere fórmulas para la estimación de indicadores de sostenibilidad fiscal. Esta clase de estudios busca desarrollar nuevos instrumentos para determinar si las razones de deuda a PIB actuales son consistentes con indicadores de solvencia (o, lo que es lo mismo, con razones de deuda pública/PIB sostenibles en el mediano o largo plazo). Dentro de los principales estudios que utilizan este tipo de esquema metodológico se encuentran BCHS (1990)[9], Talvi y Végh (1998) y Mendoza y Oviedo (2004). A continuación se presenta una breve reseña de cada uno de estos artículos:

- BCHS (1990), en un artículo considerado como clásico en materia de indicadores de sostenibilidad fiscal, proponen un método para analizar la sostenibilidad de la deuda mediante tres indicadores (uno de corto, otro de mediano y el último de largo plazo). Estos indicadores parten de la siguiente definición de sostenibilidad fiscal: *Una política fiscal puede ser entendida como un conjunto de reglas, así como un nivel de deuda heredado. Y una política fiscal sostenible puede ser definida como aquella política en la que la razón de deuda a PNB eventualmente converge a su nivel inicial,* b_0 (pp. 11). Al adoptar esta definición, BCHS (1990) establecen que la *sostenibilidad* es, en esencia, acerca de si, con base en las políticas actuales, un determinado gobierno se encamina hacia la acumulación excesiva de deuda. Dichos autores buscan con su investigación sugerir un indicador de sostenibilidad que permita enviar las señales adecuadas y fácilmente interpretables cuando los resultados de las políticas fiscales parecen estar llevando al país hacia un crecimiento

7 Véase Maddala y Kim (1998) para un tratamiento integral de las técnicas de cointegración.

8 Véase Alfonso (2000) para una revisión adicional de resultados econométricos sobre sostenibilidad de la deuda pública en países europeos.

9 BCHS se refiere a los autores Blanchard, Chouraqui, Hagemann y Sartor.

acelerado en la razón deuda a PIB. Para ello, BCHS definen dos tipos de indicadores de sostenibilidad de la deuda según el horizonte temporal de interés: uno en el corto plazo y otro de mediano plazo[10]. Para cada uno de estos horizontes temporales, se define el indicador de sostenibilidad como la diferencia (brecha) entre la tasa impositiva sostenible y la tasa impositiva actualmente vigente. De acuerdo con esta definición, la carga tributaria sostenible es aquella tasa que, si se mantuviera constante, haría que la razón deuda a PIB no cambiara en ese horizonte temporal, dadas las estimaciones de gastos y transferencias aplicables al presupuesto público. Si este indicador es positivo, señalaría la necesidad de aumentar los ingresos públicos o de reducir los gastos o transferencias del Estado en el futuro; si negativo, este indicaría que la carga tributaria actual es adecuada para los objetivos de sostenibilidad.

Dadas las anteriores consideraciones, BCHS derivan la fórmula de las brechas de corto y de mediano plazo como:

i) **Brecha de corto plazo** $\{d + (r-¸)*b_0\}$, donde *d* representa el déficit primario del gobierno con respecto al PIB y b_0 la razón de deuda con respecto al PIB, *r* la tasa de interés real sobre la deuda y ¸ la tasa de crecimiento real del PIB.

ii) **Brecha de mediano plazo** $\{(g+h)_{-5} + (r-¸)*b_0 - t\}$, donde $(g+h)_{-5}$ representa la razón gastos del gobierno y transferencias a PIB (excluyendo intereses), proyectado como promedio para los próximos 5 años, y *t* representa la razón ingresos públicos actuales a PIB. Para este indicador, *r* es la tasa de interés real esperada y ¸ la tasa de crecimiento real del PIB esperada en ese horizonte temporal.[11]

Con base en las definiciones anteriores, una brecha de corto plazo positiva indicaría que las autoridades de gobierno deberían hacer una reducción de su déficit primario (o un aumento de su superávit primario, ***sp* a-*d***) con el fin de mantener la razón deuda/PIB constante en el corto plazo, *ceteris paribus*; así mismo, una brecha de mediano plazo positiva indicaría que, en ese horizonte temporal, la razón deuda/PIB aumentaría a menos que se mejoren los ingresos o se reduzcan los gastos y las transferencias, *ceteris paribus*. Este análisis de indicadores de sostenibilidad es aplicado por BCHS (1990) a varios países de la OCDE, dentro de los cuales están: EE.UU., Japón, Alemania, Francia, Italia, Reino Unido, Canadá, Australia, Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Grecia, Irlanda, Holanda, Noruega, España y Suecia.

- Talvi y Végh (1998), por su parte, buscan crear un marco analítico simple que permita servir de base para el desarrollo de indicadores de sostenibilidad en política fiscal útil para economías que operan en ambientes macroeconómicos volátiles, como lo son las economías latinoamericanas. Su análisis inicia describiendo el sistema básico de contabilidad fiscal y define lo que ellos denominan el "verdadero" indicador de sostenibilidad fiscal (esto es, un indicador de solvencia intertemporal; véase el Anexo A). Habiendo definido este indicador de sostenibilidad, los autores proceden a sugerir dos formas alternativas que buscan reducir sustancialmente la información requerida para su estimación. La primera de estas, basada en el documento de BCHS (1990), se refiere al *indicador de sostenibilidad de blanchard* (y es denotado como $\boldsymbol{I^B}$), el cual utiliza como estimación del déficit primario permanente ($\boldsymbol{d^B}$) un promedio de los déficit primarios para los últimos *n* años. La segunda de dichas alternativas es la que los autores denominan como el *indicador de sostenibilidad ajustado macroeconómicamente* (y que denotan como $\boldsymbol{I^M}$), el cual parte de la estimación del déficit primario permanente ($\boldsymbol{d^M}$) que prevalecería en la economía bajo *condiciones macroeconómicas normales* (esto es, ajustadas por algunas variables que ocasionan el ciclo económico).
- Mendoza y Oviedo (2004) presentan una metodología novedosa para la estimación de las razones de deuda pública/PIB en países en desarrollo, basada en los conceptos del *valor en riesgo* que ha sido utilizada en el campo de las finanzas para la evaluación del riesgo crediticio[12]. Se propone un nivel máximo de deuda que puede ser honrado (sostenido) mediante la política fiscal; a este nivel

10 En realidad, BCHS (1990) presentan tres indicadores uno de corto, uno de mediano y otro de largo plazo. Sin embargo, en esta investigación no se hará referencia a este último por considerar que no es aplicable a países en desarrollo, para los cuales pensar en escenarios a más de cinco años es casi imposible en términos prácticos.

11 En vista de que este indicador requiere información más elaborada y compleja (como lo son las expectativas de gasto y transferencias como proporción del PIB para el mediano plazo, $g+h$), no hemos considerado apropiado proceder a aplicar, por parte nuestra, este indicador para esta investigación.

12 De acuerdo con Jorion (2001), es importante señalar que, a pesar de que VAR es un concepto aplicado inicialmente a los riesgos de mercado, esta metodología se ha venido extendiendo al ámbito de la medición integrada del riesgo de mercado y de crédito (pp. 21). En sencillo, el *valor en riesgo* (VAR por sus siglas en inglés) resume el valor de la mayor pérdida posible en un período determinado con un nivel dado de confianza (pp. 22).

máximo de deuda lo denominan el *límite natural de la deuda* (en inglés, *natural debt limit*, NDL). Este límite asegura que, cuando un país enfrenta ingresos tributarios escasos, los gobiernos tendrán suficiente liquidez (esto es, serán capaces de honrar el servicio de la deuda) para enfrentar sus obligaciones crediticias y, simultáneamente, mantendrán un nivel de gasto público que no será inferior a un monto mínimo. Este nivel de deuda máximo será compatible con el hecho de que se le asegure a los acreedores que el gobierno tendrá la posibilidad de pagar sus obligaciones aun bajo las condiciones más extremas. Estos autores sugieren utilizar, para el cálculo del NDL, la expresión:

$$b_t \leq NDL \equiv \frac{t^{\min} - g^{\min}}{r - \theta},$$

donde $\boldsymbol{b}_t$ es la razón actual de deuda pública a PIB, $\boldsymbol{t}^{\min}$ es la carga tributaria mínima (ingresos públicos como porcentaje del PIB), $\boldsymbol{g}^{\min}$ es el nivel de gasto público más bajo al cual se podría llegar, *r* es la tasa de interés aplicable a la deuda pública y ¸ es la tasa real de crecimiento económico.

De acuerdo con la aplicación de esta metodología, estos autores sugieren hacer el cálculo del NDL con base en el mayor nivel de deuda pública/PIB durante un período suficientemente largo y reducir los ingresos públicos en 2 desviaciones estándar respecto a su promedio para dicho período[13]. Luego, sugieren encontrar el nivel de gasto público/PIB compatible con dicho nivel de ingresos y la razón deuda a PIB máxima. Una vez hecho el *ajuste fiscal requerido* que sea compatible con dicho valor histórico máximo de la razón deuda/PIB, los autores sugieren utilizar este indicador para estimar diferentes valores del NDL, según los diferentes supuestos acerca de crecimiento y tasas de interés que se consideren prudentes.

Por otra parte, estos autores critican la utilización de las razones de Blanchard para estimar los niveles de deuda sostenibles. El límite de deuda de Blanchard es el nivel de deuda que es consistente con el superávit primario promedio de largo plazo; esto es, $b_t \leq b^* \equiv \frac{sp}{r - \theta}$, donde ***sp*** es el superávit primario. Este límite de endeudamiento es similar a las pruebas econométricas aplicadas por Bohn (1998) para determinar si la política fiscal es sostenible. A diferencia de las metodologías de BCHS (1990) y Bohn (1998), el *límite natural de la deuda* sugerido por Mendoza y Oviedo (2004) busca garantizar que el gobierno cuente con la suficiente liquidez para honrar los pagos del servicio de su deuda pública *en todo momento*. Estos autores sugieren esta novedosa metodología y la aplican al caso de cuatro países (Brasil, Colombia, Costa Rica y México). Ellos, al criticar las razones de deuda de largo plazo, afirman que:

> *"en países donde el promedio de los ingresos excede el de los gastos por un margen suficientemente amplio (Costa Rica y México), la razón de Blanchard resulta en mayores niveles de deuda que los límites naturales de deuda del modelo Mendoza-Oviedo. Este resultado muestra que las evaluaciones de sostenibilidad de la deuda basados en estimaciones de largo plazo, que utilizan promedios de ingresos y gastos y no toman en cuenta movimientos adversos imprevistos, pueden llevar a que los países se endeuden más de lo que sería consistente con la solvencia fiscal. En países donde las razones promedio de ingresos y gastos públicos son similares (Brasil y Colombia), las razones de Blanchard generan razones de deuda insignificantes. El modelo Mendoza-Oviedo permite explicar altos niveles de endeudamiento en estos casos siempre que el gobierno pueda comprometerse (de manera creíble) a realizar reducciones suficientemente importantes en sus gastos públicos ante una situación de crisis fiscal.* (pp. 4)"

Mendoza y Oviedo (2004), al aplicar la metodología propuesta a los casos de los cuatro países citados anteriormente durante el período 1990-2002 y suponiendo un escenario base (*benchmark*)[14], encuentran que los límites naturales de la deuda (en porcentajes del PIB) son: Brasil 56,1%, Colombia 50,5%, Costa Rica 53,3% y México 54,9%[15].

2.2.3 ASD utilizando modelos probabilísticos

Otra área de estudio identificada en la revisión literaria de los ASD es la relacionada con modelos que utilizan técnicas probabilísticas, ya sea para pronosticar

13 Al hacer este ajuste de 2 desviaciones estándar con relación al promedio de los ingresos tributarios, se puede argumentar que, desde el punto de vista estadístico, se garantiza que en el 97,72% de los casos de crisis fiscales el gobierno tendrá suficiente liquidez para honrar sus deudas, suponiendo que los ingresos fiscales se comportan siguiendo una distribución normal.

14 En el cual se suponen las tasas de crecimiento económico per cápita promedio del período 1961-2000 y tasas de interés reales del 5% anual.

15 Véase el Cuadro 1 de Mendoza y Oviedo (2004), pp. 44.

la probable ruta que seguirán las variables en el futuro o para estimar la probabilidad de que una crisis de deuda soberana ocurra en un determinado país. Los artículos aquí identificados son los de Ferrucci y Penalver (2003) y Manasse, Roubini y Schimmelpfennig (2003)[16]. A continuación, se hará una breve explicación de sus principales hallazgos:

- Ferrucci y Penalver (2003) desarrollan un método para el análisis de la sostenibilidad de la deuda pública basado en distribuciones probabilísticas. Este método estima la distribución de las rutas futuras de la razón deuda/PIB por medio de la utilización de pronósticos de las variables determinantes de esta razón (esto es, de los insumos del ASD), los cuales son generados por *vectores autorregresivos* (VAR) aplicados a la ecuación estándar de la dinámica de acumulación de la deuda. Este modelo produce estimaciones cuantitativas explícitas acerca de la posible distribución estadística del cociente deuda/PIB a través del tiempo. El enfoque probabilístico de este modelo puede ser utilizado para evaluar la viabilidad de programas de asistencia financiera de las *instituciones financieras internacionales* (IFI), tales como el FMI o el Banco Mundial. Una de las principales ventajas de este análisis es el hecho de que los modelos basados en VAR son considerados mejores que otras técnicas comúnmente utilizadas para llevar a cabo los ASD. Específicamente, estos modelos permiten considerar las interrelaciones entre los diversos choques de una manera explícita; además, estos modelos permiten tomar en cuenta la persistencia de estos choques en el tiempo. La posible desventaja, desde el punto de vista práctico, es el hecho de que se requiere mucha información sobre las variables determinantes del endeudamiento (tanto fiscales, macroeconómicas, internacionales) para un período suficientemente largo.
- En MRS (2003), los autores desarrollan un *sistema de alerta temprana* (*EWS*, por sus siglas en inglés, *early warning system*) para tratar de predecir episodios de crisis de deuda soberana en una muestra de 47 países con acceso a mercado (esto es, que emiten bonos soberanos en el mercado internacional), dentro de los cuales se encuentran Costa Rica, El Salvador y Guatemala. Para la definición de crisis de deuda soberana, los autores parten de que un país está en crisis de deuda si es clasificado como país moroso (en inglés, *country in default*) por *Standard & Poor's* o si este recibe un préstamo no concesional por parte del FMI por un monto superior al 100 por ciento de su cuota ante este organismo. El período sobre el cual se hace el análisis de los episodios de crisis es 1970-2002. En el caso costarricense, se registró una crisis de deuda que duró 10 años (desde 1981 hasta 1991); en El Salvador, se dio una crisis de endeudamiento que duró 16 años (desde 1981 hasta 1997); y en el caso de Guatemala, se dio una crisis que duró tan solo 1 año (de 1986 a 1987)[17]. Al estimar el sistema de alerta temprana mediante un modelo *logit*, los autores confirman los siguientes resultados estadísticamente:

a) Problemas de solvencia hacen más probable entrar en crisis de deuda soberana, de tal forma que una razón de deuda externa total a PIB está asociada con una alta probabilidad de *entrar* en un episodio de crisis; sin embargo, esta no ayuda a explicar el que los países se mantengan en crisis de deuda.
b) Problemas de liquidez hacen que el entrar y mantenerse en estado de crisis de deuda soberana sea más probable; por ejemplo, concentración de deuda externa en el corto plazo, altos pagos por intereses sobre la deuda externa en relación con el PIB y alta relación entre el servicio de la deuda externa y las reservas monetarias hacen que la probabilidad de entrar en crisis aumente.
c) Coyunturas externas favorables a los países pueden reducir la probabilidad de entrar en una crisis de endeudamiento; por ejemplo, superávit de cuenta corriente alto, estar abiertos al comercio internacional, o reducciones en las tasas de interés internacionales están asociados con menores probabilidades de entrar en crisis de deuda.
d) Coyunturas internas favorables en los países también ayudan a reducir la probabilidad de entrar y permanecer en episodios de crisis de deuda; por ejemplo, altas tasas de crecimiento económico reducen la probabilidad de enfrentar crisis; una mayor volatilidad de las tasas de inflación domésticas, así como de mayores niveles inflacionarios, hacen que la probabilidad de entrar y mantenerse en crisis de deuda aumente.

MRS (2003) sugieren que países cuya deuda externa/PIB sea superior al 50% enfrentan probabilidades relativamente altas de enfrentar crisis de deuda soberana en el mediano plazo, aunque otras variables son también necesarias de controlar, pues una razón de deuda externa/PIB baja no es condición suficiente para evadir crisis de deuda soberana, así como tampoco una razón de deuda externa/PIB alta es condición necesaria

16 En adelante, se referirá a este estudio como MRS (2003).

17 Véase MRS (2003, Table 1), pp. 9.

para enfrentarse a una crisis soberana en el corto o mediano plazo.

2.2.4 Aplicación de ASD en Latinoamérica: Algunos casos de estudio

Otra área analizada en la literatura ASD recoge los estudios de casos para países latinoamericanos, en los que los autores no necesariamente desarrollan nuevas metodologías sino que adoptan una ya existente y se la aplican a los países (casos) de interés. Dentro de los estudios analizados están Rojas y Sáenz (2003) para Costa Rica; CMCA (2002) para los seis países de la región CAFTA[18]; Arbelaez, Ayala y Poterba (2002) para Colombia; y Martner y Tromben (2004) para una muestra de 12 países de América Latina. A continuación se presenta una breve reseña de estas investigaciones:

- Rojas y Sáenz (2003) analizan la evolución de la posición financiera neta del sector público global en Costa Rica. El *sector público global* (SPG) es definido como el Gobierno Central, el Banco Central y el resto del sector público no financiero y el período analizado va de 1990 a 2002 con proyecciones hasta 2010. Su enfoque se basa en contabilidad financiera y fiscal que van desarrollando de una manera muy detallada y desagregada. Posteriormente, presentan tres escenarios (*base*, *pesimista* y *optimista*) por donde se espera que evolucione la razón deuda pública/PIB, utilizando como definición de deuda pública la deuda consolidada (*neta*) del SPG[19]. La estimación de la razón de la deuda del SPG a PIB a 2010 estaría entre un 66% (pesimista) y un 36% (optimista). La crítica que se le puede hacer a este estudio es que no indica cuáles son los niveles sostenibles de la razón deuda del SPG a PIB; solo indican cómo es que esta evolucionaría en el tiempo bajo los supuestos considerados en los diferentes escenarios.
- CMCA (2002) analiza la sostenibilidad fiscal en los países integrados por el CAFTA (excepto EE.UU.) utilizando, para ello, los indicadores de Blanchard y Talvi-Végh; luego, estos son aplicados a datos de los gobiernos centrales, utilizando como fuente los anuarios de estadísticas fiscales del FMI. En el caso de Costa Rica, este estudio concluye que los *indicadores estimados evidencian insostenibilidad de la política del sector público consolidado de Costa Rica*. Sin embargo, luego de analizar algunos datos para el caso costarricense presentados como anexo en dicho estudio, se encontró que la estimación de las tasas de interés implícitas en la deuda del SPC es demasiado alta con relación a las encontradas en la presente investigación[20]. Al tomar en cuenta la anterior crítica acerca de la estimación de las tasas de interés implícitas en la deuda pública costarricense, no se garantizaría la conclusión a la que llega ese estudio de que la deuda pública de Costa Rica sea insostenible. Para ello, sería necesario realizar estimaciones adicionales con las correcciones sugeridas a los datos.

  Por otra parte, en el caso de El Salvador, Guatemala y Nicaragua, CMCA (2002) encuentra que existen problemas de insostenibilidad de su deuda pública y que, por el contrario, para Honduras y República Dominicana, los indicadores son mucho más sostenibles. En referencia a estas conclusiones, debería cuestionarse por qué un país como Honduras (con niveles de endeudamiento superiores al 75% del PIB y, además, admitido en la *iniciativa HIPC*) resulta con indicadores de endeudamiento sostenibles de acuerdo con el citado estudio y, además, por qué un país como Guatemala (para el cual la deuda pública no supera el 20% del PIB) resulta ser insostenible.
- Arbelaez, Ayala y Poterba (2002) investigan la sostenibilidad de la deuda pública en Colombia, considerando la deuda pública consolidada (neta) del SPNF, la cual se esperaba que fuera del 50% del PIB al final de 2002. Ellos presentan una visión general de la historia fiscal reciente del sector público colombiano y ofrecen una serie de proyecciones de largo plazo (hasta 2030) para varios escenarios presupuestarios, basándose en modelos macroeconómicos y fiscales creados por su *Ministerio de Finanzas y Crédito Público*. El concepto de sostenibilidad fiscal es definido como una razón de deuda pública a PIB *no creciente* en

18 Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana, excepto EE.UU.

19 Esto es, eliminando del saldo de la deuda aquellos saldos mantenidos por otras dependencias del SPG.

20 En una revisión de los datos presentados en los anexos del documento CMCA (2002), se encontró que los datos usados sobre el nivel de deuda pública no corresponden al SPNF mientras que el monto de gastos por intereses de la deuda sí corresponde (*grosso modo*) con los intereses totales del SPNF. En consecuencia, para estimar las tasas de interés implícitas en la deuda, se utilizan los gastos por intereses totales de la deuda pública (interna y externa) y se divide por un saldo de deuda pública cercano al 38% del PIB, cuando lo correcto debió haber sido dividir por un saldo cercano al 58% del PIB. Bajo estas circunstancias, el cálculo de la tasa de interés implícita en la deuda pública está, necesariamente, sobrevaluada al estar por encima del 11% anual, mientras que, si este cálculo se hubiera hecho utilizando los datos en la forma aquí sugerida, este habría resultado en un 6%-7%. Esto, a su vez, sería consistente con las estimaciones hechas en IMF (2004) en relación con el desempeño macroeconómico y de finanzas públicas costarricenses para 2004.

el tiempo; esto es, un nivel de deuda pública del 50% o 150% del PIB puede ser considerada sostenible siempre que esta se mantenga constante o se reduzca conforme pase el tiempo. Ellos afirman que en un país donde la razón deuda pública a PIB es creciente, la "brecha primaria" (entendida como la diferencia entre el *balance fiscal primario* y el *balance fiscal requerido* para estabilizar la razón deuda pública a PIB) involucra un balance fiscal requerido cada vez mayor. Asimismo, este será mayor entre mayor sea el diferencial entre las tasas de interés y el crecimiento económico. De acuerdo con dicho estudio, los resultados indican que la actual política fiscal en Colombia no es sostenible. Esto se concluye al considerar que, dada la importancia de los gastos de la seguridad social en el presupuesto federal colombiano, lograr la sostenibilidad de su política fiscal requiere cambios en el programa de seguridad social.

- Martner y Tromben (2004) hacen una aplicación del modelo *logit* para determinar la probabilidad de crisis de deuda, siguiendo la metodología sugerida por MRS (2003). Sin embargo, ellos se concentran en analizar una muestra de 12 países latinoamericanos: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela. El período analizado se refiere a 1970-2002 y se utiliza la misma definición adoptada por MRS (2003) para clasificar a países en crisis de deuda soberana. De los principales resultados encontrados por los citados autores, pueden destacarse los siguientes:
  a) Durante los años noventa, el promedio de la razón de deuda pública total a PIB fue de 47,5% para los países que estuvieron en crisis de endeudamiento, mientras que esta fue de 30,8% para países que no experimentaron este tipo de crisis. Cuando la variable utilizada es la razón de deuda pública externa/PIB, los respectivos montos de endeudamiento fueron 42,1% y 25,4% para el período 1980-2002.
  b) Las variables de liquidez (tales como la deuda pública externa de corto plazo, el saldo de cuenta corriente y el flujo neto de inversión extranjera directa, todos como proporción del PIB) sí parecen jugar un papel estadísticamente significativo entre los dos grupos de países (con crisis y sin crisis), siendo más favorables, en promedio, para estos últimos que para los primeros.
  c) En cuanto a las variables fiscales, el pago de intereses de la deuda y la deuda de corto plazo son más elevados para aquel grupo de países en crisis que para el otro grupo. Los autores indican que esto puede obedecer a efectos endógenos asociados a las crisis de deuda, pues los plazos de maduración tienden a reducirse y las tasas de interés a elevarse cuando se esperan dificultades de pagos soberanos en el corto o mediano plazo; lo mismo sucede con los déficit primarios de los gobiernos en crisis, lo cual es característico del ajuste procíclico evidente en América Latina y que ha sido documentado por Gavin, Hausmann, Perotti y Talvi (1996).

  En síntesis, Martner y Tromben (2004) sugieren que los países latinoamericanos deberían mantener una razón deuda pública total a PIB entre 25% y 30% con el fin de evadir una probabilidad significativamente alta de enfrentarse con una crisis de deuda pública en el corto y mediano plazo.

3.

METODOLOGÍA APLICADA EN ESTA INVESTIGACIÓN

El propósito de este capítulo es introducir los elementos técnicos y operativos fundamentales (variables y relaciones funcionales) que se utilizan en la presente investigación para llegar a evaluar la sostenibilidad de la deuda pública en los países centroamericanos. Asimismo, se describe el tratamiento realizado a los datos que sirvieron de base para generar los indicadores fiscales y macroeconómicos.

3.1 MATEMÁTICA BÁSICA SOBRE LA DINÁMICA DE LA DEUDA

Conviene preguntarse ¿en qué consiste, desde el punto de vista aplicado, un ASD? Este tipo de análisis busca conocer las circunstancias o características recientes (pasadas y presentes) de los países analizados para, con base en ellas, proyectar hacia el futuro (en este caso, 2005-2010) el desempeño probable de ciertas variables fiscales que permitan inferir el desempeño probable de las razones de endeudamiento.

La deuda pública, tanto interna como externa[21], en un país podría crecer de tal manera que se torne insoportable. En general, se dice que la deuda es *explosiva* cuando la relación Deuda/PIB crece sostenidamente en el tiempo. Cuando este sea el caso, entonces la carga de intereses desplazará cada vez más a otros renglones de gasto del gobierno, hasta que esta consumiría la totalidad y en ese momento (o, quizá mucho antes) la deuda será *insoportable*. Cuando la deuda comienza a superar determinados niveles del PIB (considerados como "no adecuados"), los acreedores comienzan a elevar el riesgo-país[22] y la dinámica de crecimiento de la deuda pública se acelera, lo cual puede dar inicio a un episodio de crisis de endeudamiento. El crecimiento de la deuda pública de un período a otro está íntimamente vinculado al costo de esa deuda, al crecimiento real de la economía y al nivel de ingresos y gastos del gobierno, así:

[1] $\Delta D_t = p_t + D_{t-1}\,(r-g)/(1+g) + sf_t$.

La ecuación anterior expresa la relación precisa que mantienen las variables de nuestro interés. El término del lado izquierdo (ΔD_t) representa la variación de la razón deuda pública a PIB durante el período t y, como se observa, ella depende del déficit primario del sector público como proporción del PIB (p_t) que recoge el resultado de la gestión del ministerio de hacienda durante el último período, el denominado *efecto bola de nieve* (i.e., $D_{t-1}\,(r-g)/(1+g)$) que representa la herencia de gestiones fiscales anteriores y el ajuste *stock-flow* (sf_t)[23]. Por su parte, *el efecto bola de nieve*, que representa la dinámica endógena del endeudamiento público, será mayor entre mayor sea el nivel de endeudamiento heredado (D_{t-1}) y entre mayor sea el factor $(r-g)/(1+g)$. En el caso particular de que el déficit primario fuera cero, entonces la ecuación [1] nos diría que la deuda no crecerá respecto al PIB solo bajo la condición de que $r = g$. La relación deuda/PIB *bajará* si $g > r$ y esta *crecerá* en caso contrario.

Dicha ecuación también nos dice que cuando, en términos reales, la economía crece a una tasa inferior

21 Para algunos analistas, la deuda que interesa es la externa (y la interna denominada en moneda extranjera o ajustada por el valor de ella) pues la interna expresada en moneda local podría, hasta cierto punto, amortizarse por la vía de la inflación o repudiarse. Sin embargo, estas formas de enfrentar la deuda son improcedentes en el mediano y largo plazo. Para otros, la deuda interna a considerar podría ser el "neto" que resulte de eliminar la que corresponda a acreedores del propio sector público (i.e., empresas estatales, administradoras de la seguridad social). No compartimos la idea de usar saldos netos, pues las inversiones en títulos del gobierno corresponden a compromisos legítimos de esas agencias públicas, que no deben ser repudiados.

22 Esto es, la prima de riesgo que los inversionistas exigen para invertir sus recursos en un determinado país, la que normalmente se mide como un porcentaje por encima de la tasa libre de riesgo. Para efectos prácticos, la tasa libre de riesgo se asocia con la de los *Bonos del Tesoro* de EE.UU.

23 La variable ajuste *stock-flow* (sf_t) refleja aquellos otros factores financieros y fiscales no contabilizados en el superávit primario o en el *efecto bola de nieve*.

que la tasa de interés aplicable a la deuda pública (i.e., $g < r$), la única manera de evitar que la relación deuda/PIB crezca (i.e., que $\Delta D_t > 0$) es produciendo un superávit primario (i.e., $-p_t$ a $s_t > 0$) suficientemente alto. Por ejemplo, si $g = 2\%$, $r = 6\%$ y $D_{t-1} = 50\%$, entonces, para que $\Delta D_t = 0$, es necesario operar con un superávit primario $s_t = 1{,}96\%$ del PIB. *Ceteris paribus*, conforme mayor sea la relación inicial deuda/PIB mayor será el ajuste a realizar. En países donde la relación deuda/PIB es muy elevada, es de esperar que la tasa de interés a la que pueda colocar más deuda sea también elevada y por ello más necesidad hay de lograr un superávit primario elevado[24]. Y aquí suele observarse, al menos en el caso de los países latinoamericanos, que los ajustes fiscales actúan de manera *procíclica*, pues recortan actividad económica en la parte baja del ciclo cuando lo que se requería era precisamente lo contrario; en vez de compensar los efectos de los choques, los magnifican. Cuando sea este el caso, más necesario es asegurar que el nivel de endeudamiento público (D_t) se mantenga dentro de rangos moderados y sostenibles. Si suponemos que la variable de ajuste *stock-flow* (sf_t) es nulo, la ecuación [1] se transforma en: [1 a] $\Delta D_t = p_t + D_{t-1}\,(r-g)/(1+g)$. Esta ecuación es conocida como la *brecha de corto plazo* y dice que, si se quiere que la relación deuda/PIB no crezca durante un año determinado, el superávit primario como proporción del PIB (s_t a $-p_t$) debe ser lo suficientemente alto como para compensar el denominado *efecto bola de nieve*.

La dinámica de la deuda pública aquí presentada sirve como instrumento (e insumo) para la generación de proyecciones durante el período 2005-2010, requerido por los términos de referencia de la presente investigación. Sin embargo, como en toda proyección o pronóstico, existen elementos de riesgo que afectan el desempeño de la economía, por lo cual es necesario formular diferentes escenarios plausibles (optimista y pesimista) que parten de un escenario de proyección base (*baseline*), para lo cual, en la siguiente sección, se describen las principales fuentes de incertidumbre.

3.2 Fuentes de incertidumbre en los ASD

Antes de explicar cómo se determinan los escenarios de proyección alternativos (optimista y pesimista) asociados a la proyección base de la razón deuda pública a PIB, es necesario hacer algunas consideraciones acerca de las fuentes de incertidumbre (o riesgos) asociados con las variables utilizadas en el ASD[25]:

a) Una primera fuente de incertidumbre, asociada a las proyecciones de deuda y su servicio, es la posibilidad de que se dé un *aumento en el costo* de la deuda, motivado por cambios en las condiciones de los mercados internacionales o por eventos internos, que reducen sus fuentes de financiamiento o aumentan el riesgo país. Los aumentos en el costo de financiamiento, como factor de riesgo, pueden ocasionar una crisis de liquidez (en el caso de que el país no puede reajustar (retrasar) la maduración de sus obligaciones) o un problema de insolvencia si los aumentos en las tasas de interés no son un fenómeno temporal, sino que reflejan tendencias de mediano o largo plazo que no son atendidas a lo interno.
b) Una segunda fuente de riesgo se encuentra en las *obligaciones contingentes* del Estado, como lo son las garantías, implícitas o explícitas, a los sistemas financieros, o en obligaciones incumplidas con sistemas de pensiones (de previsión), juicios, etc.
c) Una tercera fuente de incertidumbre sobre la sostenibilidad de la deuda se genera por un fuerte ajuste en los precios de los activos del país, que incremente los pasivos netos a niveles poco aceptables o inconsistentes con la capacidad de pago del Estado. Sobre este punto, una fuerte devaluación real de la moneda local es un ejemplo; y esto ocurre cuando se experimenta un cambio en el régimen de tipos de cambio existentes (sobre todo si este se mantenía en paridad nominal fija con respecto a alguna moneda dura)[26].
d) Otros factores de riesgo que pueden tener incidencia en la sostenibilidad incluyen: i) gobernantes "miopes" o populistas, que se desentienden o no le dan prioridad a la estabilidad macroeconómica en el mediano o largo plazo; ii) precios internacionales desfavorables y iii) catástrofes naturales que podrían afectar adversamente la base productiva y exportable del país, y con ello su capacidad generadora de ingresos públicos.

3.3 Escenarios a futuro

A pesar de la facilidad con que las fórmulas de esta sección muestran la dinámica de la deuda, en la

24 La relación balance primario/ingresos fiscales es importante, pues ella da una idea del tamaño relativo del ajuste por realizar y, por tanto, de su viabilidad política.

25 Valga aclarar que el orden de prioridad no indica, necesariamente, que la primera fuente de incertidumbre sea mucho más relevante que las siguientes.

26 Los casos del Sudeste Asiático y del Brasil son ejemplos de insostenibilidad de la deuda en el sector privado y en el sector público, respectivamente.

práctica la obtención de los valores de nuestro interés no es sencilla. En particular, a veces no se dispone de información detallada para el *sector público no financiero* (SPNF), sino solo para el Gobierno Central, y por ello el cálculo del déficit primario (p_t) de la teoría podría resultar impreciso. Si el resto del SPNF fuera muy pequeño o si operara con presupuesto de caja balanceado, entonces él podría omitirse y solo se utilizarían los datos del Gobierno Central. La tasa de interés (r) por utilizar también podría ser difícil de establecer con precisión por dos razones:

a) porque la deuda total suele ser la mezcla de deuda interna, expresada en moneda local, y deuda externa, expresada en moneda extranjera. La tasa de interés de la primera debe convertirse al equivalente en moneda extranjera, lo cual no es complicado, pues el monto de intereses en moneda local se convierte a dólares para luego deducir la tasa de interés implícita; y
b) porque, para los efectos de esta investigación, lo que interesa es conocer el monto de los intereses *incurridos* y, por lo tanto, computar el costo implícito de la deuda. Aquí la principal dificultad que se presenta es que las cifras fiscales utilizadas para los efectos del FMI están en lo que se denomina *base caja* y no en *base devengado*, con lo que si un país atrasara el pago de intereses ello podría llevar al analista a concluir que la tasa implícita es inferior a la que de hecho opera. Además, los datos sobre morosidad (*arrears*), que permitirían hacer un ajuste a las cifras, no siempre están disponibles.

Tomando en cuenta las anteriores consideraciones, lo que se hizo para calcular las tasas de interés implícitas en la deuda pública total del SPNF (o GC, en el caso de Guatemala) fue convertir el gasto por intereses totales del SPNF (o GC) a US$ y dividir este monto global dolarizado por el monto de la deuda pública total (incluyendo tanto la deuda externa como la interna).

Para realizar las proyecciones de la razón deuda pública total a PIB, los datos que se utilizarán son los que plausiblemente se espera ocurran en el futuro cercano (i.e., 2005-2010). Aquí la observación a) del punto anterior sigue vigente. También la segunda pero agravada por el hecho de que la tasa de interés efectiva del pasado puede reflejar el costo de crédito concesional, en atención a circunstancias especiales (por ej., desastres naturales, alto endeudamiento del país que luego redujo por esquemas tipo *iniciativa HIPC*), que quizá no se repitan a futuro. También la tasa de interés ponderada en el período de proyección dependerá del plazo de la deuda, de la proporción que haya sido pactada a tasa variable y del financiamiento adicional que (en razón de déficit previstos) se requiera. Esto último, a su vez, depende de las políticas fiscales (de ingreso y gasto) que el gobierno emprenda en el futuro. En vista de que tratar de modelar estas variables requiere mucha información y procesamiento, lo que se hará es asumir que, en general, las tasas de interés implícitas en la deuda pública total partirán de los valores registrados en 2004 y seguirán una tendencia alcista, tal y como se describe en cada escenario.

Los escenarios de un ASD tratan de ser más descriptivos (i.e., hacen una descripción de lo que sucedería bajo ciertos supuestos) que prescriptivos; en otras palabras, los escenarios *no* indican lo que los gobiernos deberían hacer, sino las probables consecuencias que acarrea el escoger determinado conjunto de acciones ante determinadas condiciones económicas. Por lo anterior, para efectos de esta investigación, se trabajará con tres escenarios que resumen los posibles cursos de acción a futuro. El primero, denominado *escenario neutral*, supone que la economía crece como en promedio lo hizo en el pasado y que el superávit (o déficit) primario es igual a ese promedio. La tasa de interés se ajusta por la tendencia que muestren las tasas de interés internacionales y que, por ahora, presentan una leve tendencia al alza. El *escenario optimista*, que supone esfuerzos encaminados a dinamizar la economía (y producir, por tanto, una tasa de crecimiento económico superior a la del pasado), y también mayores esfuerzos fiscales (por el lado del gasto, de los impuestos o de ambos) para generar, a futuro, un superávit (o déficit) primario mayor (menor) que en el pasado. Finalmente, el *escenario pesimista* supone que la economía crece a velocidad inferior a la del pasado y que el gobierno, por presiones de la sociedad, mantiene un nivel de superávit (déficit) primario menor (mayor), en términos del PIB, que en el pasado. Esto se puede deber a que no logra evitar presiones para aumentar gasto, o que las circunstancias obligan a aumentarlo por consideraciones de tipo social y ese incremento no se compensa con el aumento de los tributos. Los tres escenarios son específicos para cada país (*country-specific*) pues parten de la relación inicial deuda/PIB de cada uno de ellos e incorporan consideraciones propias de ellos. Por tanto, en cada caso, se indica cuáles son los elementos que ellos incorporan y su justificación.

Para los fines de la proyección, se toman los valores promedio durante los últimos 6 años (1998-2003) o el valor del último año disponible (2004) para cada una de las variables utilizadas en la simulación, según se indica en cada caso específico. Esto significa, en términos prácticos, que si bien algunos años ellas podrían situarse por debajo del promedio, en otros estas estarían por encima y, en el período de proyección 2005-2010, al usar el promedio, es como si estas se compensaran estadísticamente. Por ejemplo, para el

escenario de proyección pesimista, podría suponerse que las tasas de interés aumentan 150 puntos base (pb) por encima del promedio observado para los últimos años; que la tasa de crecimiento económico se reduce ½ desviación estándar respecto de su promedio o que el superávit primario se reduce en uno o dos puntos; o una combinación de ellas. En el caso del escenario de proyección optimista, podría suponerse que las tasas de interés son las históricas y que el crecimiento económico supera al promedio histórico en ½ desviación estándar.

4.

ANÁLISIS DE SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA PÚBLICA: RESULTADOS

En este capítulo se presenta una descripción inicial de las fuentes de información utilizadas durante esta investigación. Posteriormente, se presentan los resultados del análisis de la sostenibilidad de la deuda pública para cada uno de los cinco países centroamericanos (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua). La presentación de estos resultados sigue el orden alfabético. Debe indicarse, adicionalmente, que para los efectos de esta investigación las cifras de la deuda pública interna son netas (excluyendo las tenencias intergubernamentales), excepto en el caso de Costa Rica que se utilizaron las cifras de deuda pública interna del SPNF brutas.

4.1 FUENTES DE INFORMACIÓN UTILIZADAS

En Centroamérica, las autoridades oficiales que llevan información sobre deuda pública (tanto externa como interna) y aspectos macroeconómicos han sido los ministerios de Hacienda (Finanzas) y los bancos centrales. Los llamados *memorandum items*, por otra parte, incluyen estadísticas sobre ingresos y gastos del gobierno, pago de intereses, cifras de producción interna bruta (PIB), tasas de inflación interna (medidas tanto por el índice de precios al consumidor como por el deflactor del PIB), tipos de cambio, información sobre balanza de pagos y crecimiento de la población.

En un principio, se trataron de obtener todas las cifras de fuentes secundarias "globales" (por ejemplo, *World Development Indicators* del Banco Mundial; y *Government Finance Statistics* o *International Financial Statistics*, ambas del Fondo Monetario Internacional), pero resultó que ninguna de ellas presentaba los datos con el nivel de detalle requerido; además, para muchos de los países de interés, la información solo estaba disponible para años muy recientes o tenía una definición diferente a la que interesaba para el estudio[27]. Es por esa razón que se decidió obtener los datos a partir de lo publicado por los bancos centrales y los ministerios de Hacienda, según fuese el caso. Adicionalmente, se realizó una gira por los países de Centroamérica incluidos en esta investigación, por medio de la cual se visitaron a los respectivos bancos centrales y ministerios de Hacienda.

Solo en caso de que fuera imposible hallar por esas fuentes los datos buscados se acudió a fuentes secundarias (i.e., bases de datos) regionales, tales como la *Comisión Económica para América Latina y el Caribe* (CEPAL), la *Secretaría de Integración Económica Centroamericana* (SIECA) y el *Consejo Monetario Centroamericano* (CMCA); véase el Anexo D. En su mayor parte, se extrajo la información disponible en las páginas en Internet de los respectivos organismos[28]; posteriormente, la información fue pasada a hojas electrónicas de Excel donde, en los casos que fue posible, se compararon los datos provenientes de las distintas fuentes, para corroborar que no hubiese diferencias anormalmente grandes.

Idealmente se buscaba obtener cifras, para cada país, que correspondieran al *sector público no financiero* (SPNF). Dicha definición incluye al *Gobierno Central*, las *instituciones públicas no financieras*, *gobiernos locales* y el *Banco Central*. No obstante, en algunos casos (particularmente se debe señalar el de Guatemala), los datos solo estaban disponibles para el Gobierno

27 Un ejemplo de esto se nota en los datos sobre finanzas públicas. Por ejemplo, la base de datos *Government Finance Statistics* del FMI presenta estadísticas que se refieren al "Gobierno Central Consolidado", pero dicha definición no calzaba con lo que interesaba para efectos del estudio, ya que deja por fuera los datos de las instituciones públicas descentralizadas y del Banco Central.

28 La única excepción fueron los datos del CMCA, que se solicitaron directamente y fueron enviados por correo electrónico en formato Excel.

Central, por lo que se tuvo que hacer el análisis basado en esas cifras.

4.2 ESTIMACIÓN DEL LÍMITE NATURAL DE LA DEUDA EN CENTROAMÉRICA

El superávit primario del sector público, expresado en términos absolutos (por ejemplo, en millones de dólares) tiene una posible interpretación desde el punto de vista de la teoría de finanzas**:** este puede ser considerado como la *perpetuidad* que un gobierno puede pagar, dada una tasa de interés *r*. Bajo condiciones de información perfecta (y ausencia de riesgo), este podría ser interpretado como el monto máximo de endeudamiento que un determinado gobierno puede asumir. En estas circunstancias, si la tasa de interés de mercado es del 6% y el deudor dispone de un flujo anual de US$15.000, entonces con eso podría asumir una deuda de US$250.000, pagando permanentemente US$15.000 de intereses anuales[29]. A esto podría llamársele *endeudamiento máximo soportable*, en una economía libre de incertidumbre. Por su parte, Ferrucci y Penalver (2003) sugieren que, para que la razón deuda a PIB no sea explosiva en el mediano o largo plazo, se requiere que el acervo de deuda inicial (d_0) cumpla con la siguiente restricción $d_0 \leq sp_t/(r-g)$, donde sp_t es el superávit primario. Esta desigualdad permite entender intuitivamente el concepto de sostenibilidad de la deuda. Un país con un mayor superávit primario o con una mayor tasa de crecimiento económico puede ser capaz de *soportar* una mayor razón deuda a PIB de forma sostenible en el tiempo, *ceteris paribus*; por su parte, una mayor tasa de interés hace que el endeudamiento máximo sostenible de esta economía sea menor que en otras circunstancias, *ceteris paribus*. Así, por ejemplo, un país con un superávit primario del 1% del PIB, una tasa de interés real del 8% y una tasa de crecimiento económico real del 4%, tendría una razón deuda a PIB máxima soportable del 25%.

Sin embargo, si recordamos las críticas de Mendoza y Oviedo (2004) a las tasas de endeudamiento máximas basadas en la metodología de BCHS (1990), y que fueron comentadas en el Capítulo 2 de este documento, esta adolece de inconsistencias pues no toma en cuenta la volatilidad (i.e., desviación estándar) de los ingresos públicos (i.e., la incertidumbre); esto es, si dos economías tienen el mismo superávit primario como proporción del PIB, la razón de endeudamiento sostenible en el largo plazo (*steady-state*) será la misma para ambas, aún cuando la primera tuviera menos volatilidad (riesgo) que la segunda. Es por esta razón que en la presente investigación se aplicará la metodología de Mendoza y Oviedo (2004) para estimar los *límites naturales de la deuda* (NDL) al menos para los países centroamericanos que tienen acceso a fondos externos en el mercado internacional (Costa Rica, El Salvador y Guatemala). Los casos de Honduras y Nicaragua, por ser países incorporados en la *Iniciativa HIPC*, no cuentan con acceso a fondos externos y, por esta razón, al menos en principio, la metodología de Mendoza y Oviedo no sería completamente aplicable[30].

En el Cuadro 3 se presenta una estimación de los NDL para Costa Rica, El Salvador y Guatemala, tomando como información base la que está disponible en fuentes públicas para el período 1980 a 2003. En el caso de Costa Rica, la información histórica del endeudamiento público relevante se obtuvo desde 1983-2003; en el caso de Guatemala, el período de referencia fue 1980-2003; y, en el caso salvadoreño, solo se encontró información histórica del endeudamiento público para el período 1991-2003. Para la estimación de los NDL de cada país, se calculó la tasa geométrica de crecimiento económico real y las tasas implícitas de interés promedio anuales para el período más reciente que está disponible (1998-2003) y los distintos escenarios para el cálculo de los NDL se hicieron partiendo de este último período de referencia. Tal como puede notarse en dicho cuadro, el valor del endeudamiento histórico máximo para Costa Rica es del 101% (año 1983), para El Salvador es del 62% (año 1991) y para Guatemala es del 61% (año 1986); y los ajustes fiscales requeridos, como proporción del PIB, fueron del 3,9%, 3,5% y 4,8% para cada uno de dichos países respectivamente.

Al observar las estimaciones de los *límites naturales de la deuda* (NDL) para los tres países anteriores, vemos que, para el ***caso base*** (suponiendo tasas de crecimiento y de interés históricas durante el período 1998-2003), los NDL son 60,9% para Costa Rica, 58% para El Salvador y 30% para Guatemala. Al aplicar, a la estimación de los NDL, escenarios intermedios, tenemos lo siguiente: i) con un ***caso intermedio A*** (tasa de crecimiento histórica menos ½ desviación estándar y tasas de interés históricas, 1998-

29 Para efectos teóricos, es igual suponer que el principal de la deuda se paga en el infinito (es decir, que *no* se paga) a suponer que se paga en algún momento finito (por ejemplo, en 5 años) y se vuelve a incurrir. Si los US$15.000 del año 1 crecieran a una tasa anual » (por ejemplo, del 5%), entonces la deuda máxima soportable sería *D = 15.000/(r-»)* = 15.000/ 0.01 = 1.500.000. La » de este ejemplo juega el mismo papel que la *g* de las fórmulas anteriores.

30 Específicamente para Honduras y Nicaragua no se presentan las estimaciones de sus NDL respectivos por cuanto, al ser países incluidos en la *Iniciativa HIPC*, obtienen tasas de interés muy por debajo de las tasas de mercado y, por tanto, en el momento de tratar de aplicar dicha metodología, los valores tienden a divergir o no cuentan con el signo deseado.

2003), los NDL serían 40,3% para Costa Rica, 48,9% para El Salvador y 26,4% para Guatemala; y ii) con un ***caso intermedio B*** (tasa de crecimiento histórica y tasas de interés históricas más 150 pb, 1998-2003), los NDL serían de 40,4% para Costa Rica, 34,6% para El Salvador y 22,1% para Guatemala. En un ***caso pesimista*** (suponiendo tasas de crecimiento históricas del mismo período de referencia menos ½ desviación estándar y tasas de interés históricas más 150 pb), los NDL se reducen a los siguientes montos: 30,2% para Costa Rica, 31,1% para El Salvador y 20,1% para Guatemala.

¿Cómo está la razón actual (a 2004) de deuda pública a PIB en cada uno de estos tres países centroamericanos con relación a sus respectivos límites naturales de la deuda? Esto lo veremos en las siguientes secciones, dedicadas a cada uno de los cinco países analizados.

Cuadro 3
CENTROAMÉRICA: LÍMITES NATURALES DE LA DEUDA (% DEL PIB)

	Costa Rica[1] 1983-2003	**El Salvador[2] 1991-2003**	**Guatemala[3] 1980-2003**
Deuda total del SPNF[4]			
promedio	100.95	42.66	35.41
máximo	1983	61.71	61.15
año del máximo		1991	198
Ajuste fiscal requerido[5] en % del PIB	2.28	3.99	2.57
	3.94	3.49	4.8
Caso base:Variables en niveles históricos recientes			
1998-2003: Crecimiento Histórico & Tasas Interés Históricas			
Tasa de crecimiento económico	4.07	2.27	2.83
Tasa de interés	7.03	4.47	7.04
Límite natural de la deuda: NDL O	**60.9**	**58.23**	**29.99**
Caso intermedio A: Bajo crecimiento económico			
1998-2003: Crecimiento Histórico -1/2 D.E.			
& Tasas Interés Históricas			
Tasa de crecimiento económico	2.43	1.85	2.25
Tasa de interés	7.03	4.47	7.04
Límite natural de la deuda: NDL 1A	**39.15**	**48.85**	**26.38**
Caso intermedio B: Altas tasas de interés			
1998-2003: Crecimiento histórico & Tasas interés históricas + 150 pb			
Tasa de crecimiento económico	4.07	2.27	2.83
Tasa de interés	8.53	5.97	8.54
Límite natural de la deuda: NDL 1B	**40.41**	**34.61**	**22.11**
Caso pesimista: Bajo crecimiento y altas tasas interés			
1998-2003: Crecimiento histórico - 1/2 D.E. & Tasas interés históricas + 150 pb			
Tasa de crecimiento económico	2.43	1.85	2.25
Tasa de interés	8.53	5.97	8.54
Límite natural de la deuda: NDL 2	**29.53**	**31.07**	**20.08**

Fuente: Elaboración propia con base en Mendoza y Oviedo (2004).

Notas:

1/ Datos fiscales y de deuda pública de Costa Rica son para el período 1983-2003

2/ Datos fiscales y de deuda pública de El Salvador son para el período 1991-2003

3/ Datos fiscales y de deuda pública de Guatemala son para el periodo 1980-2003

4/ Excepto para Guatemala que corresponde al Gobierno Central

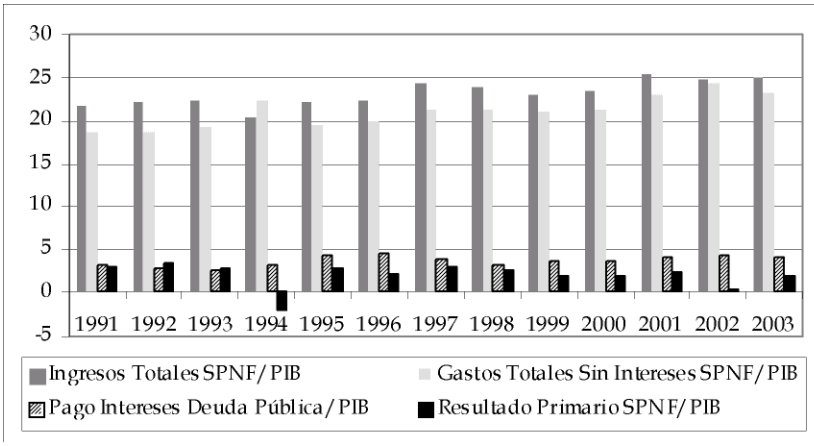
5/ Medido en términos de desviaciones estándar del gasto público sin intereses

4.3 COSTA RICA

4.3.1 Antecedentes

Costa Rica tiene un PIB per cápita alrededor de US$4.300 y una población de 4,3 millones de habitantes. La esperanza de vida al nacer es de 78 años, según cifras de 2002, y su posición de acuerdo con el *índice de desarrollo humano* (IDH) es la 45[31]. Su clasificación en términos del IDH es muy superior a la clasificación correspondiente en términos del PIB per cápita; esto es, Costa Rica posee indicadores de desarrollo similares a los de los países más avanzados, a pesar de que su ingreso per cápita es bajo con respecto al de estos[32]. La tasa bruta combinada de escolaridad en escuelas primarias, secundarias y terciarias es de 69%, según cifras para el año escolar 2001-2002.

Gráfico 1
COSTA RICA: INDICADORES FISCALES (SPNF), 1991-2003

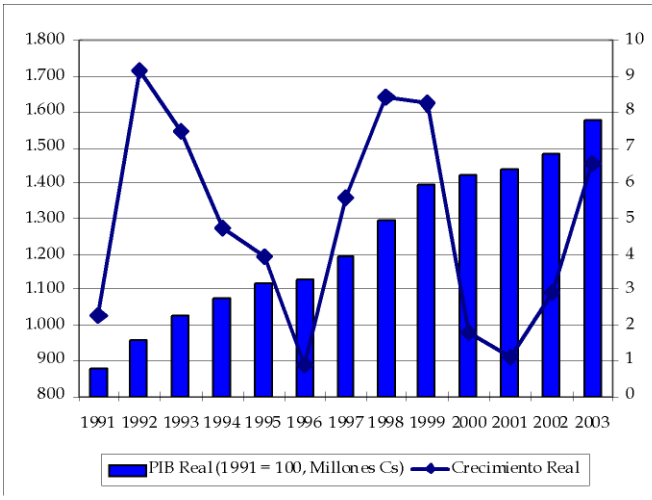


Fuente: Elaboración propia.

El ingreso del sector público no financiero (SPNF) costarricense representa un 23,2% del PIB y una proporción del 21,1% del PIB para los gastos totales sin intereses, lo cual significa que el país ha venido generando, como media, un superávit primario de 2,1% del PIB (con una desviación estándar de 1,4)[33]. Los ingresos tributarios del SPNF han estado en alrededor del 18% del PIB y los ingresos totales del SPNF en alrededor del 23%. En el Gráfico 1 se muestra la información comentada anteriormente.

Su crecimiento económico ha estado en el 4,8% anual, con una desviación estándar de 2,9. Durante esos años, su tasa de inflación fue del 14% anual[34], aunque, para los años más recientes (1998-2003), esta se ha mantenido cercana al 10%. El Gráfico 2 muestra las tasas de crecimiento de la producción y valor del PIB real. Según puede observarse, el crecimiento del PIB real es muy volátil, pues tiene un rango de variación que va desde el 1% hasta el 9% anual.

Gráfico 2
COSTA RICA:
PIB REAL Y CRECIMIENTO, 1991-2003
(Miles de millones de colones y porcentajes)



Fuente: Elaboración propia.

Los flujos de inversión extranjera directa (IED) han promediado los US$410 millones anuales, equivalentes al 2,9% del PIB. Estos flujos de IED le han permitido al país financiar en buena parte el relativamente alto déficit de cuenta corriente que ha sido del 7% del PIB. Las exportaciones de bienes y servicios no factoriales han alcanzado los US$5.580 millones, equivalentes a un 39,4% del PIB.

Retos para el desarrollo económico de Costa Rica

Los retos actuales para el desarrollo económico de Costa Rica se pueden resumir en una meta muy

31 De un total de 177 países, según el UNDP (2004).

32 La medida utilizada es la que se obtiene al restar de la posición relativa según el IDH la posición relativa según el ingreso per cápita PPA en US$. En este caso, Costa Rica tiene +14.

33 Con una única excepción, 1994, cuando se registró un déficit primario del 2% del PIB como consecuencia de la quiebra del Banco Anglo Costarricense, que fue estatal.

34 Medida por el *Índice de Precios al Consumidor* (IPC) a diciembre de cada año.

concreta y de largo plazo, de acuerdo con las prioridades nacionales: la reducción de la pobreza[35]. Las formas como se pretende atacar el problema de la pobreza son diversas. Sin embargo, es razonable pensar que una de las más efectivas es mediante dos factores principales: a) el aceleramiento del crecimiento económico y b) la integración del país hacia los mercados internacionales (véase IDB, 2003). Ambas aristas del desarrollo económico están interrelacionadas y es con base en ellas que Costa Rica ha aceptado proceder en los próximos años.

Con el propósito de acelerar el crecimiento económico, es fundamental lograr la estabilidad macroeconómica y fiscal. Históricamente, esta ha sido relativamente vulnerable tanto a choques externos (deterioro en los términos de intercambio, alzas en las tasas de interés internacionales, entre otros) como internos (crisis financieras, altos déficit fiscales, entre otros). En este contexto, la actual administración de Abel Pacheco ha apostado a lograr una reforma fiscal que, de acuerdo con algunos expertos, lograría aumentar la recaudación fiscal en alrededor de 1,5% del PIB. Se espera que esta reforma tributaria sea aprobada por la Asamblea Legislativa durante 2005.

Por su parte, con el propósito de mejorar la integración de Costa Rica a los mercados internacionales, el Ministerio de Comercio Exterior logró negociar exitosamente (junto con sus contrapartes centroamericanas y dominicana) el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos de América, conocido como CAFTA por sus siglas en inglés. Sin embargo, aunque este TLC podría ser muy beneficioso para el desempeño económico del país, el Poder Ejecutivo de Costa Rica no ha querido enviarlo al Congreso para su ratificación, fundamentado en diversas razones, principalmente al argumentar que primero se debe aprobar la reforma tributaria y luego el TLC. Es en este contexto que Costa Rica podría ver comprometido su desarrollo económico en el mediano y largo plazo, sobre todo como consecuencia de que los congresos de sus países vecinos (El Salvador, Guatemala y Honduras) ya ratificaron dicho TLC.

Hasta que Costa Rica no logre consolidar su estabilidad macroeconómica y fiscal, es probable que la presión del déficit fiscal impida alcanzar niveles inflacionarios inferiores al 10% anual y que las tasas de interés internas no se reduzcan (lo que crea desestímulos a la inversión). En tanto que, al estar en duda la ratificación del CAFTA, esto generaría una serie de expectativas negativas en los inversionistas internacionales, quienes llevarían sus fondos (en particular, la inversión extranjera directa, IED) a otros países con mejor acceso al mercado estadounidense. Esto haría, a su vez, que las estimaciones internacionales del riesgo país costarricense se eleven, ocasionando efectos adversos sobre el costo del financiamiento, la inversión y el desempeño económico nacional.

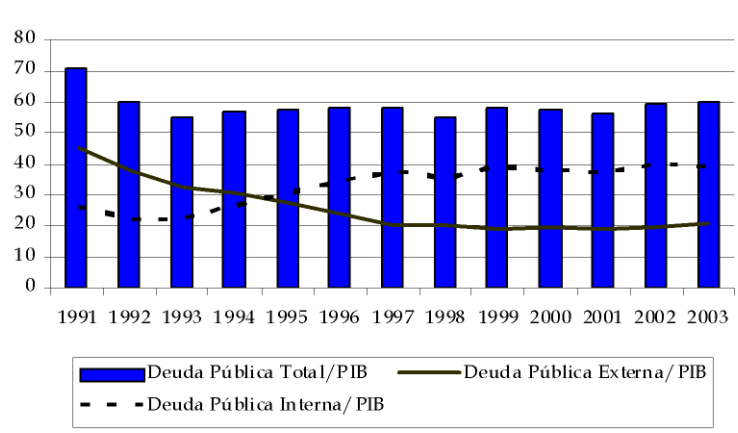
4.3.2 Dinámica de la deuda pública 1991-2003

La deuda pública total SPNF en Costa Rica (incluido el Banco Central) alcanzó un monto de US$11.083,5 millones equivalentes a un 60,8% del PIB al cierre de 2004. De este monto, US$3.883,7 millones corresponden a la deuda pública externa (un 21,3% del PIB) y los restantes US$7.200 millones corresponden a la deuda pública interna (un 39,5% del PIB).

Deuda pública externa

Al 31 de diciembre de 2004, la deuda pública externa costarricense era de US$3.883,7 millones de los cuales un 47,6% está constituida por bonos que han sido negociados en el mercado internacional, un 36,3% corresponde a obligaciones con organismos multilaterales, un 9,5% a fuentes bilaterales y el restante 6,6% corresponde a lo que se denomina *Banca y Proveedores*. En relación con los sectores deudores,

Gráfico 3
COSTA RICA:
DEUDA PÚBLICA TOTAL, 1991-2003



Fuente: Elaboración propia.

35 Con base en estadísticas oficiales del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), el nivel de pobreza en Costa Rica (medido por el número de hogares por debajo de la línea de pobreza) ha estado relativamente estable en un 20%.

el Gobierno Central cuenta con el 61,8% de la deuda pública externa, el sector público no Financiero genera un 26,3% de la misma, el Banco Central genera un 6,0% y el denominado sector público financiero explica el restante 5,9%.

Como puede notarse en el Gráfico 3, la deuda pública total en Costa Rica se ha mantenido relativamente estable desde inicios de la década de los noventa, en un valor cercano al 60% del PIB. Conviene hacer notar, sin embargo, que su composición se ha venido modificando como consecuencia de que las autoridades de los diferentes gobiernos han decidido ir reduciendo paulatinamente la deuda pública externa "convirtiéndola" en deuda pública interna. A inicios de los noventa, la externa representaba alrededor del 45% del PIB mientras que la interna sumaba tan solo un 25%. Para 1997, la interna representaba cerca del 40% del PIB y la deuda pública externa era alrededor del 20%. La sustitución de deuda externa por deuda interna que se ha venido dando desde la década de los noventa hasta la actualidad parece haber llegado a un punto máximo (1 a 2) pues, desde 1997 hasta 2004, la composición porcentual se ha mantenido estable.

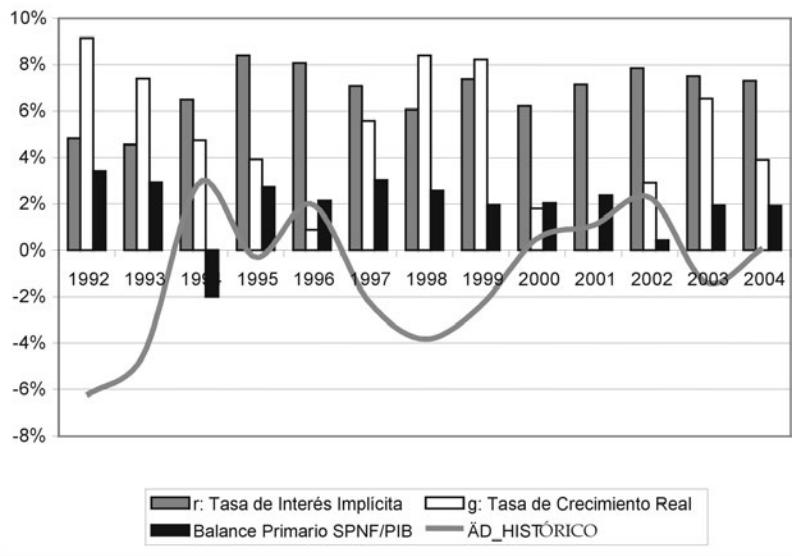
De acuerdo con Rojas y Sáenz (2003), durante los primeros años de la década de los noventa se produce una reducción muy fuerte en la razón de deuda pública consolidada a PIB, que es reflejo de la renegociación de la deuda externa bajo el *Plan Brady*, que permitió comprar deuda a un precio significativamente inferior a su valor nominal. Durante los siguientes tres años (1994-1996), este indicador aumenta en forma significativa debido, principalmente, a un mayor déficit financiero del sector público y a un menor crecimiento de la producción nacional. De 1997 a 2000 la razón deuda externa a PIB se ha venido reduciendo a pesar de que el gobierno aumentó la colocación de bonos en los mercados internacionales a partir de 1998. El efecto neto hacia la baja se debe, principalmente, a que tanto el BCCR como el resto del SPNF han cancelado parte de sus obligaciones con el exterior.

Para tratar de entender la dinámica de la deuda pública total (incluyendo la externa y la interna), conviene utilizar como punto de referencia el Gráfico 4. En este aparece la brecha de corto plazo (línea continua), siguiendo la metodología de BCHS (1990). Cuando la brecha de corto plazo es positiva esto indica que el país estará aumentando su deuda con relación al PIB (y viceversa cuando esta es negativa).

Tal como puede observarse, cuando la brecha es positiva (desfavorable para el país), generalmente es porque la tasa de crecimiento económico (g) es inferior a las tasas de interés en la deuda pública total (r), como ha sido el caso hacia mediados de la década de los noventa y a inicios de la década de 2000 y el superávit primario no ha sido lo suficientemente alto como para compensar esa circunstancia.

Durante estos años las tasas de crecimiento fueron muy bajas y las tasas de interés estuvieron cercanas al 8%. Por otra parte, en los años en los que la brecha estuvo a favor del país (cuando esta fue negativa), la característica más notable del desempeño económico es que el crecimiento fue superior a las tasas de interés sobre la deuda pública. El superávit (o déficit) primario juega un papel determinante en la evolución de esta brecha: entre mayor sea el superávit, más recursos tendrá el país para dedicar al pago de intereses sobre la deuda y para amortización de la misma, lo cual es positivo para la sostenibilidad del endeudamiento. De esta forma, puede afirmarse que, en general, si un país tiene crecimiento económico mayor que la tasa de interés que opera sobre la deuda, su razón deuda pública a PIB será constante o decreciente y, por lo tanto, sostenible, siempre que opere sin un déficit primario. Con base en este análisis, es evidente que en el caso de Costa Rica ha habido períodos en que las variables relevantes han contribuido a bajar la relación deuda a PIB; pero en otros el efecto de estas ha sido al alza.

Gráfico 4
COSTA RICA: BRECHA DE CORTO PLAZO, 1992-2004



Fuente: Elaboración propia.

Si observamos el Cuadro 4, por acreedores, notamos que los saldos de la deuda pública externa ante organismos multilaterales han venido aumentando levemente durante 2000-2004, en tanto que, ante fuentes bilaterales, esta ha venido reduciéndose notablemente; por otra parte, acreedores clasificados como *Banca y Proveedores* ha aumentado el desembolso de fondos externos en forma considerable. Finalmente, la colocación de deuda pública en los mercados internacionales mediante bonos ha aumentado entre 2000 y 2004, lo cual obedece a la estrategia del Banco Central de utilizar este instrumento financiero precisamente para beneficiarse de las bajas tasas de interés existentes en los mercados internacionales durante este período.

Cuadro 4
COSTA RICA:
DEUDA PÚBLICA EXTERNA POR ACREEDORES Y DEUDORES
(US$ Millones)

	2000	2001	2002	2003	2004 /1
Acreedores	**3.150.6**	**3.197.6**	**3.280.6**	**3.733.0**	**3.883,7**
Multilaterales	1.259,2	1.202,5	1.185,3	1.343,6	1.410,2
Bilaterales	654,9	519,7	398,4	403,7	368,2
Banca y proveedores	48,2	62,0	64,4	226,2	255,3
Bonos	1.188,3	1.410,4	1.632,5	1.759,5	1.850,0
Deudores	**3.150.6**	**3.174.60**	**3.280,6**	**3.733,0**	**3.883,7**
Gobierno central	1.565,5	1.727.60	1.950,1	2.184,8	2.401,2
Banco central	811,0	754.1	620,5	522,9	234,3
Sector público financiero	30,7	26.40	37,4	108,7	227,3
Sector público no financiero	743,4	666.5	672,6	916,6	1.020,9

1/ Cifras a diciembre de 2004, ajustadas por TP$ del BCIE
Fuente: Banco Central de Costa Rica.

El Banco Central ha venido haciendo un esfuerzo importante para reducir sus deudas, al bajar el monto absoluto de su deuda externa de US$811 millones en 2000 a US$234,3 millones en 2004, para una variación de casi US$580 millones. Sin embargo, el Gobierno Central, el sector público financiero y el sector público no financiero han aumentado su endeudamiento con el exterior en aproximadamente US$1.310 millones en ese período.

Cuadro 5
COSTA RICA: COMPOSICIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA POR ACREEDORES Y DEUDORES

	2000	2001	2002	2003	2004 /1
Acreedores	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**
Multilaterales	40,0%	37,6%	36,1%	36,0%	36,3%
Bilaterales	20,8%	16,3%	12,1%	10,8%	9,5%
Banca y proveedores	1,5%	1,9%	2,0%	6,1%	6,6%
Bonos	37,7%	44,1%	49,8%	47,1%	47,6%
Deudores	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**
Gobierno central	49,7%	54,4%	59,4%	58.5%	61.8%
Banco central	25,7%	23,8%	18,9%	14,0%	6,0%
Sector público financiero	1,0%	0,8%	1,1%	2,9%	5,9%
Sector público no financiero	23,6%	21,0%	20,5%	24,6%	26,3%

1/ Cifras a diciembre de 2004, ajustadas por TP$ del BCIE.
Fuente: Banco Central de Costa Rica.

En cuanto a las participaciones relativas (véase el Cuadro 5), las fuentes multilaterales y bilaterales han reducido su peso al pasar de un 60,8% en 2000 a un 45,8% en 2004. En contraste, bonos y banca y proveedores han aumentado su participación relativa en 10% y 5% respectivamente, durante ese período. Por deudores, podemos notar que el Gobierno Central es el principal con 61,8% de las obligaciones de deuda externa, seguido por el SPNF con 26,3%; el Banco Central y el sector público financiero ocupan el tercero y cuarto lugar con 6% y 5,9%, respectivamente.

Tal como puede notarse en el Cuadro 6, de la deuda pública externa a diciembre de 2003, más del 97% del saldo se encuentra a mediano y largo plazo. Solo un 2,5% se encuentra a corto plazo y este corresponde a endeudamiento externo por US$97 millones otorgado por la banca comercial.

Deuda pública interna

La deuda pública interna ascendió a ¢3.153,2 miles de millones de colones al final de 2004, que equivale a unos US$6.900 millones al tipo de cambio, vigente en esa fecha, de ¢457/US$1. Conviene aclarar que, en el caso de Costa Rica, la deuda pública interna que se reporta se refiere a la deuda bruta (no a la deuda neta), es decir, no se elimina de los saldos la deuda intergubernamental, como lo hacen otros países

Cuadro 6
COSTA RICA: COMPOSICIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA POR ACREEDOR Y PLAZO. A DICIEMBRE 2003.

	Total		Corto Plazo		Med. y Largo Plazo	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Total general	3.732,1	100,0	97,0	100,0	3.635,1	100,0
Multilaterales	1.343,6	36,0	0,0	0,0	1343,6	37,0
Bilaterales	403,7	10,8	0,0	0,0	403,7	11,1
Banca comercial	225,3	6,0	97,0	100,0	128,3	3,5
Bonos	1.759,5	47,1	0,0	0,0	1759,5	48,4
Proveedores	0,9	0,0	0,0	0,0	0,9	0,0

Fuente: BCCR (2003).

Cuadro 7
COSTA RICA: COMPOSICIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA INTERNA POR TENEDORES Y DEUDORES

	2001	2002	2003
Tenedores	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**
Banco central	1.5%	1.3%	1.2%
Bancos comerciales	14.3%	25.9%	22.6%
Sector público	26.7%	23.0%	23.9%
Sector privado	56.4%	49.1%	52.1%
Sector externo	1.1%	0.7%	0.2%
Deudores	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**
Gobierno central	75.0%	71.8%	68.7%
Banco central	24.6%	27.8%	31.0%
Resto del sector público	0.3%	0.2%	0.2%
Bancos comerciales	0.2%	0.1%	0.1%

Fuente: Banco Central de Costa Rica y Ministerio de Hacienda.

analizados[36]. Hay que destacar que el "proceso de crear tasas netas" no es procedente porque, como se indicó, implica que esas deudas podrían no ser honradas, cuando ciertamente tal no es el caso, pues las agencias acreedoras la tienen como inversión que es contrapartida de compromisos reales con terceros.

Por tenedores de la deuda pública interna (Cuadro 7), el principal poseedor de los títulos es el sector privado (52,1%), seguido del propio sector público (23,9%) y los bancos comerciales (22,6%) y el banco central (1,2%), según las cifras a 2003; y, por deudores, los principales son el gobierno central con un 71,1% de la misma y el banco central con un 28,6%; el restante 0,3% de la deuda pública interna la generan el resto del sector público y bancos comerciales. Además, del total de deuda pública interna, a esa fecha, la proporción correspondiente a deuda bonificada es del 71%.

Por otra parte, el 73,2% de la deuda pública interna está denominada en moneda local (colones) y el restante 26,8% lo está en dólares. Conviene hacer notar que la deuda pública interna emitida por el Banco Central está denominada 50% en moneda local y 50% en moneda extranjera[37]; mientras que, en el caso del Gobierno Central, su deuda está denominada 82,3% en moneda local y el restante 17,7% en moneda extranjera (Cuadro 8).

Aunque la deuda pública interna puede ser un mecanismo de desahogo de las presiones fiscales en el corto plazo, su posible impacto en costo financiero y plazos más reducidos podría ser un inconveniente en el futuro; esto porque, dependiendo de la situación macroeconómica y resultados fiscales coyunturales, las tasas de interés domésticas podrían generar un fuerte efecto bola de nieve sobre la deuda interna (independientemente de la dinámica que presente la deuda externa). Además, el hecho de que un poco más de ¼ del total de la deuda pública interna esté denominada en moneda extranjera hace que esta se comporte como si fuera deuda externa[38]. Los casi ¾ restantes de la deuda interna (denominados en moneda local), tendrían una dinámica diferente pues dependería de las condiciones financieras del mercado local (tasas domésticas) y, además, estaría sujeta a que, con el transcurso del tiempo, el valor de su saldo se ve reducido por la existencia de inflación local. Otro punto para tomar en cuenta es que los plazos de maduración de los instrumentos de deuda interna podrían verse reducidos en comparación con los plazos que podrían lograrse en la deuda externa, sobre todo los títulos de deuda denominados en moneda local.

4.3.3 Dinámica de la deuda (Proyectada) 2005-2010

A partir de 2004 y hasta 2010, la senda que siga esta variable (hacia mayores o menores niveles) dependerá de una serie de factores a los que la economía

36 Si se utilizaran cifras *netas*, el monto total de la deuda pública neta se vería reducido del 60,8% del PIB al cierre de 2004 a un 52,6%; esto es, el equivalente a unos 8 puntos porcentuales del PIB.

37 La deuda expresada en moneda extranjera técnicamente se puede considerar como deuda externa aunque sea poseída por locales.

38 Esto es así porque se tienen que pagar tasas de interés (en US$) competitivas internacionalmente.

Cuadro 8
COSTA RICA:
DEUDA PÚBLICA INTERNA, SALDOS A DICIEMBRE SEGÚN MONEDA (US$ MILLONES)

	1999		2000		2001		2002		2003		2004	
	Saldo	%	Saldo	%	Saldo	%	Saldo	%	Saldo	%	Saldo	%
Deuda Pública Interna	6.177,0	100,0	6.027,1	100,0	6.097,9	100,0	6.665,0	100,0	6.823,5	100,0	7.069,4	100,0
Denominada en moneda doméstica	4.496,6	72,8	4.839,9	80,3	4.535,6	74,4	4.855,2	72,8	4.856,9	71,2	5.173,7	73,2
Denominada en moneda extranjera	1.680,5	27,2	1.187,2	19,7	1.562,4	25,6	1.809,8	27,2	1.966,6	28,8	1.895,6	26,8
Gobierno Central [2/]	4.215,9	100,0	4.250,3	100,0	4.567,4	100,0	4.773,8	100,0	467,4	100,0	5.071,5	100,0
Denominada en moneda doméstica	3.401,7	80,7	3.781,8	89,0	4.010,4	87,8	3.986,7	83,5	3.839,6	82,1	4.172,2	82,3
Denominada en moneda extranjera	814,2	19,3	468,5	11,0	557,1	12,2	787,1	16,5	834,3	17,9	899,3	17,7
Banco Central	1.930,0	100,0	1.747,9	100,0	1.503,7	100,0	1.866,8	100,0	2.127,5	100,0	1.977,8	100,0
Denominada en moneda doméstica [3/]	1.063,7	55,1	1.029,2	58,9	498,4	33,1	844,1	45,2	995,3	46,8	981,5	49,6
Denominada en moneda extranjera	866,3	44,9	718,7	41,1	1.005,3	66,9	1.022,7	54,8	1.132,2	53,2	996,4	50,4
Resto del sector público (moneda doméstica)	31,2		28,9		26,8		24,4		22,0		20,0	
Bancos Comerciales (moneda doméstica) [4/]	11,0		10,2		9,6		10,6		10,6		10,6	
Tipo de Cambio [5/]	285,7		308,1		328,9		359,9		398,7		437,9	

1/ Cifras sin consolidar preliminares a Dic. 2004. Incluye la deuda denominada en US $ colocada entre residentes, pero no incluye deudas no documentadas por el Gobierno.
2/ Incluye las amortizaciones de las obligaciones estipuladas en el artículo 175 de la Ley 7558.
3/ BEM moneda nacional.
4/ Se refiere a los Títulos Capitalización Deuda Bancaria.
5/ Tipo de cambio promedio anual.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Banco Central de Costa Rica.

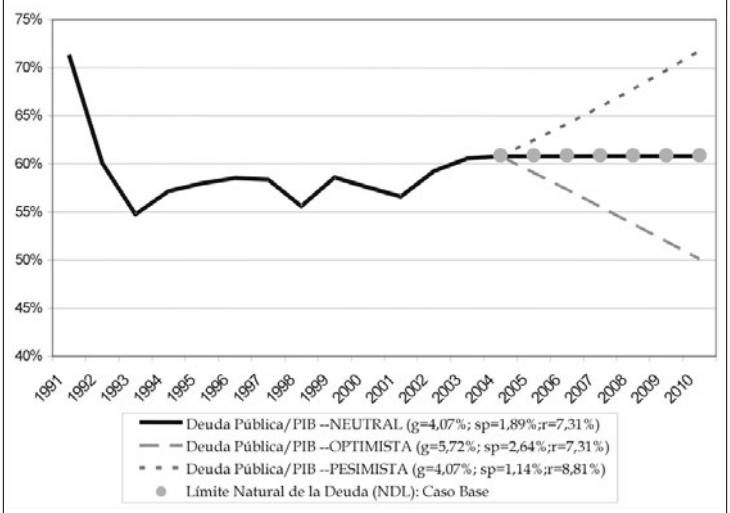
nacional se enfrente (tales como las tasas de interés internacionales, el crecimiento de su producción y el desempeño fiscal que se reflejaría en el balance primario del SPNF).

Para resaltar la sensibilidad de la relación deuda pública/PIB a los diversos factores que la explican, se presentan de seguido tres escenarios plausibles[39] cuyo objetivo es servir de guía a las autoridades para que tengan presente las implicaciones de ciertas políticas y circunstancias que afectan el crecimiento de la economía, el déficit primario y la tasa de interés sobre la deuda. Cada uno de estos factores suma, a la relación deuda pública/PIB, partiendo del nivel reportado al cierre de 2004, la brecha de corto plazo que indica la ecuación [1 a] que aquí volvemos a presentar: "$\boldsymbol{D_t} = \boldsymbol{p_t} + \boldsymbol{D_{t-1}}\ (r-g)/(1+g)$.

Escenario neutral: Este escenario representa lo que podría considerarse una continuación (pasiva) de la situación observada en el pasado reciente, suponiendo que no hay mayores esfuerzos ni se materializan riesgos por el lado del gasto que no se dieron en el pasado. En este escenario, la tasa de interés aplicable a la deuda pública costarricense tomaría en promedio el valor r = 7,31%, reflejando el valor de las tasas de interés de 2004; el crecimiento real de la economía g = 4,07% (promedio 1998-2003) y el superávit primario del

39 En el diseño de los escenarios se ha tomado en cuenta el pasado y la volatilidad (medida por la desviación estándar) mostrada por las variables de nuestro interés.

Gráfico 5
COSTA RICA: EVOLUCIÓN DE LA RAZÓN DEUDA PÚBLICA TOTAL/PIB SEGÚN ESCENARIOS, (1991-2010)



Fuente: Elaboración propia.

SPNF como porcentaje del PIB, sp_t = 1,89% (promedio 1998-2003). Por tanto, la deuda como proporción del PIB se estabilizaría en el valor que la razón deuda a PIB alcanzó en 2004 [(0,0731-0,0407)/(1,0407)* 0,6082–0,0189=0%], como se muestra en el Gráfico 5.

Escenario optimista: Se supone que el proyecto de reforma fiscal es aprobado por el Congreso durante 2005, lo cual permite al gobierno generar un 1,5% del PIB en ingresos adicionales. De estos ingresos adicionales, la mitad (0,75%) se supone que se destina a gasto público adicional[40] y la otra mitad se destina a reforzar el superávit primario, de tal forma que este llegaría a un nivel de sp_t = 2,64% del PIB, partiendo del superávit primario de 1,89% que se supuso en el escenario neutral. El crecimiento real se estima que alcanzaría un g = 5,72% anual (promedio del período más ½ desviación estándar) como consecuencia de una mayor estabilidad macroeconómica y al asumir que el Congreso logra ratificar en 2005 el CAFTA, lo cual, a su vez, mejoraría la posibilidad de atracción de IED al país. Ante este desempeño económico, se esperaría que las tasas de interés sobre la deuda pública experimenten una cierta estabilidad (aún teniendo en cuenta posibles aumentos en las tasas de interés internacionales), con lo cual la tasa aplicable a la deuda se supone en r = 7,31% (valor de esta durante 2004, al igual que en el escenario base). En este escenario, la deuda pública/PIB bajaría a en promedio a una tasa del 1,80% anual, llegando en 2010 a un nivel del 50% del PIB.

Escenario pesimista: Supone que no se aprueba la reforma fiscal y que el CAFTA tampoco llega a materializarse. En este caso, se produce un superávit primario muy incipiente de sp_t = 1,14% del PIB (que surge de eliminar 0,75% en ingresos fiscales adicionales del nivel del superávit primario supuesto en el escenario neutral, 1,89%), el crecimiento económico se mantiene al nivel del escenario base, alcanzando un g = 4,07% anual (promedio 1998-2003) y las tasas de interés en la deuda pública se elevan a r = 8,81% (valor de la tasa de interés durante 2004 más 150 pb) en atención a que Costa Rica es visto como un país más riesgoso que antes porque no propicia su modernización económica y porque la relación inicial deuda/PIB estaba situada prácticamente en un nivel ya considerado relativamente alto. En este escenario, el PIB per cápita apenas un 2% anual y los flujos de IED no aumentarían mucho. Ante estas circunstancias, la razón deuda pública/PIB crecería en promedio a una tasa anual del 1,82%; al final del período de proyección, la razón deuda pública a PIB alcanzaría el 71,8% del PIB. Lo cual, a todas luces, sería una situación muy extrema y difícil de sostener en el tiempo.

Según se nota, los escenarios neutral y optimista generan una senda para la razón deuda pública/PIB que es estabilizada al nivel de 2004 (exactamente igual al límite máximo de endeudamiento definido por el NDL) en el primer escenario y que es reducida paulatinamente por debajo del NDL en el segundo escenario; manteniéndose en un 61% del PIB en el primero y llegando en 2010 al 50% del PIB en el segundo. Es razonable pensar que, de acuerdo con las circunstancias actuales, el escenario neutral podría ser el más probable y el optimista podría ser en cierta medida factible, dependiendo de los resultados de las elecciones de 2006.

Si contrastamos las trayectorias de la razón deuda pública a PIB mostrados en el Gráfico 5 anterior con la estimación de los límites naturales de la deuda (NDL), presentados en el Cuadro 3, podemos observar

40 Declaraciones del presidente Pacheco en varios medios van insistentemente en el sentido de que se requieren más ingresos para satisfacer necesidades sociales apremiantes. El Ministro de Hacienda, por su parte, ha señalado que parte de los nuevos ingresos han de dedicarse a reducir déficit (es decir, a contener el crecimiento de la deuda pública *vis-à-vis* el PIB). Una Comisión de ex ministros de Hacienda, convocada hace unos años para analizar el problema fiscal, recomendó utilizar la totalidad de los ingresos que produjera una reforma tributaria para bajar déficit. Los ahorros en intereses que se obtuvieran a futuro, por dicha reducción, podrían ser utilizados para financiar obra social.

que el NDL del caso base es 60,9% del PIB; esta estimación resulta de suponer un crecimiento económico real de 4,07% anual y una tasa de interés promedio de 7,03% (promedio del período 1998-2003) aplicable a la deuda pública. En este caso, el límite natural de la deuda es prácticamente igual a la razón deuda pública a PIB a diciembre de 2004 (60,8%) y la evolución de la deuda pública de 2005 a 2010 haría que la tasa de endeudamiento se considere sostenible bajo condiciones de alto crecimiento y estabilidad en las tasas de interés.

Sin embargo, si pensamos en que, a futuro, el crecimiento económico caiga o las tasas de interés se incrementen, las autoridades costarricenses estarían ante una situación de insostenibilidad de la deuda pública pues el límite máximo de endeudamiento (NDL) sería inferior a la tasa actual (40<61); si sucedieran ambos choques simultáneamente (i.e., caída en tasas de crecimiento *y* alza en tasas de interés), el límite máximo de endeudamiento sería aún más reducido y, por tanto, el nivel de insostenibilidad sería aún mayor (30<61). Dadas las condiciones de tendencia alcista en las tasas de interés en el mercado internacional, se espera que estas aumenten moderadamente en los próximos años, por lo cual, a menos que el crecimiento económico aumente, la tasa de endeudamiento público costarricense estará por encima de su límite natural (máximo) de la deuda, en claro estado de insostenibilidad.

4.3.4 Conclusiones y recomendaciones

Las principales *conclusiones* para el caso de Costa Rica son las siguientes:

1. Si bien Costa Rica tiene acceso al mercado financiero internacional, su relación de endeudamiento (deuda pública total/PIB) está en un nivel relativamente alto, comparado con su capacidad de pago (medido por medio del *límite natural de la deuda*, NDL, caso base). A futuro, ante posibles aumentos de la tasa de interés aplicable a la deuda pública o posibles caídas en las tasas de crecimiento económico, los actuales niveles relativos de endeudamiento serían superiores a los límites máximos estimados en esta investigación y, por lo tanto, insostenibles.
2. Mayores tasas de interés o menores tasas de crecimiento harían que el efecto *bola de nieve* sea cada vez más difícil de contrarrestar por medio de superávit primarios, por lo cual sería necesario buscar mecanismos efectivos para reducir la tasa de endeudamiento actual a niveles más razonables, por ejemplo, entre 40-50% del PIB.
3. La sustitución de deuda pública externa por deuda pública interna que se ha venido dando en la última década parece haberse estabilizado en una relación de 1 a 2. Aunque la deuda pública interna puede ser un mecanismo de desahogo de las presiones fiscales en el corto plazo, el monto por financiar por esta vía no debe ser muy alto porque eso afectará el nivel de tasas de interés del mercado local, su posible impacto en costo financiero y plazos más reducidos podría ser un inconveniente en el futuro. Además, el hecho de que un 27% del total de la deuda pública interna esté denominada en moneda extranjera hace que esta se comporte como si fuera externa.
4. La estructura de la deuda pública externa por plazo de vencimiento es adecuada pues ella está colocada en un 97% a mediano y largo plazo; solo un 2,5% se encuentra a corto plazo.
5. El índice de presión tributaria de Costa Rica (18,3% promedio durante el período 1991-2003) es relativamente bajo para estándares internacionales.
6. Costa Rica no presenta problemas en el perfil de su deuda pública que ameriten su reestructuración en el corto o mediano plazo.

Las *recomendaciones* que se derivan de este estudio son las siguientes:

1. Costa Rica debe tratar de bajar la relación deuda pública a PIB, no solo para reducir el riesgo país, sino para que, por esa vía, se reduzca la tasa de interés doméstica aplicable a la deuda del sector público y a la deuda de su sector privado.
2. La reforma fiscal que tiene actualmente en estudio el Congreso puede aprovecharse para racionalizar el esquema tributario y elevar los ingresos fiscales, siempre que esta no atente contra el crecimiento económico.
3. Parte importante de los nuevos ingresos de la reforma fiscal que estudia el Congreso debe dedicarse a reducir la deuda pública. De hacerlo así, el Gobierno Central verá reducirse la proporción que, de los ingresos, hoy dedica al servicio de deuda y, en el futuro cercano, parte de ese ahorro podrá dedicarlo al financiamiento de más obra social.
4. El gasto público debe ser eficaz y dirigido a favorecer a los grupos más menesterosos de la sociedad, a la inversión en bienes públicos[41] y al

41 Costa Rica cuenta con un instrumento adecuado para acompañar a la inversión pública en infraestructura de interés social (puertos, aeropuertos, carreteras, etc.), la participación de inversionistas privados, al amparo de la *Ley de Concesión de Obra Pública*, pero no le ha dado buen uso aún. Es conveniente que lo haga para que el crecimiento de su economía se acelere, como pide el escenario optimista.

control de externalidades. No debe aumentarse la carga tributaria solo por aumentarse.

5. Las autoridades de Costa Rica deben promover la participación del sector privado en obras de infraestructura nacional (por ejemplo, telecomunicaciones y puertos) para que, junto con el sector público, se logre mejorar la competitividad nacional mediante esquemas de apertura a la competencia y concesión de obra pública, todo esto con el fin de que el país no sobrepase sus límites de endeudamiento público al buscar realizar este tipo de actividades en el futuro.
6. El estímulo a la economía es fundamental. Costa Rica debe apostar al escenario neutral e idealmente al optimista. Las autoridades deben hacer todo lo que esté a su alcance para no encontrarse en el mediano plazo sobre el camino trazado por el escenario pesimista.
7. Costa Rica no debe retrasar la ratificación del TLC con EE.UU., pues ello mandaría señales confusas a la comunidad financiera internacional y lesionaría sus posibilidades de crecimiento, de atracción de inversiones, de mayor empleo y de lucha contra la pobreza.

4.4 El Salvador

4.4.1 Antecedentes

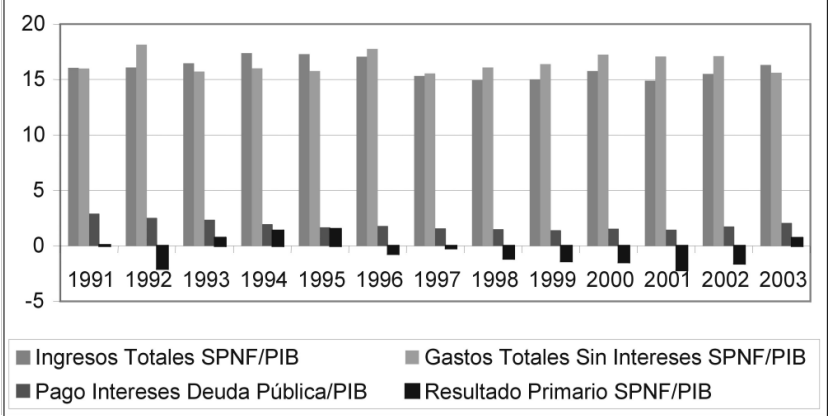
El Salvador cuenta con un PIB per cápita de alrededor de US$2.300, es el país más pequeño en extensión geográfica de Centroamérica (21.000 Km^2) y cuenta con una población de 6,8 millones de habitantes, lo que lo hace el de mayor densidad poblacional (324 habitantes por Km^2) de esta región. La esperanza de vida al nacer es de 70,6 años, según cifras de 2002, y su posición de acuerdo con el IDH es la 103 de 177 países. Su clasificación en desarrollo humano es inferior a la clasificación correspondiente en términos del PIB per cápita[42], lo que refleja que aún hay obras sociales por realizar. La tasa bruta combinada de escolaridad en escuelas primarias, secundarias y terciarias es de 66%, según cifras para el año escolar 2001-2002.

La tasa de crecimiento económico ha sido en el período de análisis (1991-2003) del 4% anual, con una desviación estándar de 2,2, aunque conviene destacar que durante los últimos años (1998-2003), el crecimiento se ha desacelerado y hoy la economía crece a tan solo el 2,5% anual. Durante el primer período, su tasa de inflación (según el IPC a diciembre) fue del 6,6% anual, aunque, para los años más recientes (1998-2003), esta ha bajado notoriamente al 2,4% anual como consecuencia del proceso de dolarización.

Diversos factores (entre ellos su pequeñez territorial) han llevado a muchos salvadoreños a emigrar a otros países (sobre todo a EE.UU.) y, como consecuencia, el ingreso por concepto de remesas constituye un importante componente de la balanza de pagos del país. Adicionalmente, los flujos de IED han promediado US$388 millones anuales, equivalentes al 2,9% del PIB en 1998-2003. Estos flujos de IED le han permitido al país financiar, de forma completa, el relativamente bajo déficit de cuenta corriente (2,5%). Las exportaciones de bienes y servicios no factoriales ha alcanzado los US$3.545 millones, equivalente a un 26,3% del PIB.

Los ingresos públicos totales (SPNF) han representado un 16% del PIB; en tanto que los ingresos tributarios del Gobierno Central han estado en alrededor del 12,2% del PIB; los gastos totales sin intereses SPNF han representado un 16,5% del PIB; en consecuencia, el resultado primario del SPNF ha estado, como media, en alrededor del -0,5% del PIB, con una desviación estándar de 1,3. El Gráfico 6 muestra estos indicadores. Recientemente, las autoridades salvadoreñas lograron aprobar una reforma fiscal y administrativa que, de acuerdo con criterios técnicos en este campo, podría aumentar (aunque levemente) la recaudación fiscal para los próximos años. Esta reforma amplía la base de contribuyentes (tanto en impuesto sobre la renta como en impuesto al valor agregado) y

Gráfico 6
El Salvador:
Indicadores fiscales (SPNF), 1991-2003



Fuente: Elaboración propia.

42 La diferencia entre la posición del IDH y la posición de acuerdo con el ingreso per cápita PPA en US$ es -9.

aumentaron algunas tasas del Impuesto selectivo de consumo. Aunque la información suministrada por especialistas consultados indica que esta reforma podría generar un aumento de la presión tributaria del 12% al 15% (para generar un superávit primario que pasaría del 1,3% al 3,2% del PIB), es nuestro criterio que este impacto no va a ser tan profundo en vista de que parece haber un excesivo optimismo por parte de las autoridades dado que dicha reforma es sobre todo administrativa (lo que no impediría que este lograra generar ingresos públicos adicionales) y esto se reflejaría en un superávit primario de alrededor del 1% del PIB (cifra que tomaremos como punto de partida en nuestro análisis de escenarios de proyección de la razón deuda pública a PIB).

Retos para el desarrollo económico de El Salvador

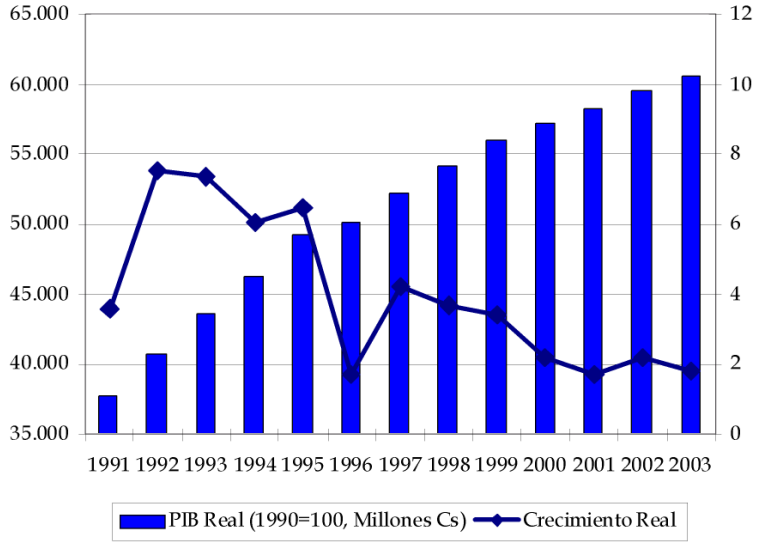
El desempeño económico salvadoreño había sido muy dinámico hasta 1995, con tasas de crecimiento del 6% anual, debido a las reformas estructurales, incluyendo la liberalización comercial y de la cuenta de capitales, la privatización de empresas estatales y bancos, la reforma del régimen de pensiones, desregulación y el ajuste de las tarifas y precios de muchos bienes y servicios. A partir del segundo lustro de los noventa, El Salvador empezó un período de bajo crecimiento económico que se reflejó en tasas no superiores al 2,5% anual (véase el Gráfico 7), lo que indicaría que el PIB per cápita prácticamente se estancó al considerar que la población crece a un ritmo del 2% anual. De acuerdo con el criterio de expertos, las razones para el estancamiento de las condiciones económicas de El Salvador obedecen tanto a factores internos -bajo crecimiento sectorial, el déficit fiscal, caída de la demanda agregada y pérdida de competitividad- como a factores externos –deterioro de los términos de intercambio (especialmente, la caída de los precios del café y el aumento de los precios del petróleo) y los efectos del *Huracán Mitch*.

A inicios de 2001 El Salvador logró hacer la conversión de su régimen monetario al entrar en vigencia la Ley de Integración Monetaria, mediante la cual el colón salvadoreño dejaba de ser la moneda de curso legal, pasándose al dólar como la moneda de uso obligatorio. Esto permitió a las autoridades salvadoreñas reducir la inflación a niveles cercanos a la inflación mundial y al sector financiero reducir las tasas de interés al eliminarse el riesgo cambiario.

Otros factores que afectaron de manera importante a la economía salvadoreña fueron los dos terremotos que ocurrieron el 13 de enero y el 13 de febrero de 2001, cuyos efectos destructivos en viviendas e infraestructura hicieron que el gobierno tuviera que incrementar el gasto público y el endeudamiento externo con el propósito de financiar las obras de reconstrucción requeridas. Estimaciones del impacto de estos terremotos indican que con estas catástrofes se perdió un 16% del PIB, se afectó a la cuarta parte de la población, se destruyeron casas y gran parte de las cosechas, cerraron negocios, se perdieron empleos y se afectó la infraestructura de salud y educativa. Solo por los efectos de estos terremotos, el país aumentó su endeudamiento público externo en 5% del PIB, pasando su deuda pública/PIB de 40% en 2001 al 45% en 2002; además, el déficit primario del SPNF se incrementó al 2,2% del PIB para 2001.

Uno de los retos para el desarrollo económico de El Salvador está constituido por las mejoras en los indicadores de desarrollo humano y el mantener la paz social que fue lograda a principios de la década de los noventa luego de años de guerra civil, hecho que –por lo demás– no solo fue bien recibido por los salvadoreños sino también por la comunicad internacional. La inequidad en la distribución del ingreso es importante; según información recopilada, el 20% de las personas más ricas recibe 18 veces el ingreso del 20% de las personas más pobres[43]. También, las condiciones de

Gráfico 7
EL SALVADOR:
PIB REAL Y CRECIMIENTO, 1991-2003
(Millones de colones y porcentajes)



Fuente: Elaboración propia.

43 Véase European Commission (2001).

salud de la población son bajas comparadas con los promedios en América Latina. Las presiones sociales por la tierra son muy fuertes y las disparidades entre zonas urbanas y rurales son muy amplias.

Finalmente, la emigración de salvadoreños (sobre todo a Estados Unidos de América) es otro punto a tomar en cuenta para el desarrollo nacional, por cuanto el emigrante típico tiene educación por encima del promedio, es masculino y de zonas urbanas; esto genera una cierta presión sobre todo en lo relacionado con el desarrollo de los recursos humanos, en vista de que son los relativamente más educados los que se van del país, generando un problema de disponibilidad de recursos humanos calificados que podrían ser requeridos por empresas (locales o transnacionales), lo que, a su vez, genera un posible freno a la llegada de flujos de IED al país. Como contrapartida positiva está el (alto) envío de remesas a El Salvador por parte de los emigrados que representa entre 13 y 15% del PIB.

4.4.2 Dinámica de la deuda pública 1991-2003

La deuda pública total SPNF (incluyendo las deudas del Banco Central de Reserva) de El Salvador alcanzó al final de 2004 un monto de US$7.282,5 millones, equivalentes a un 46,4% del PIB. De este monto, US$4.777,8 millones corresponden a la deuda pública externa (un 30,4% del PIB) y los restantes US$2.504,7 millones corresponden a la deuda pública interna (un 16% del PIB)[44].

Deuda pública externa

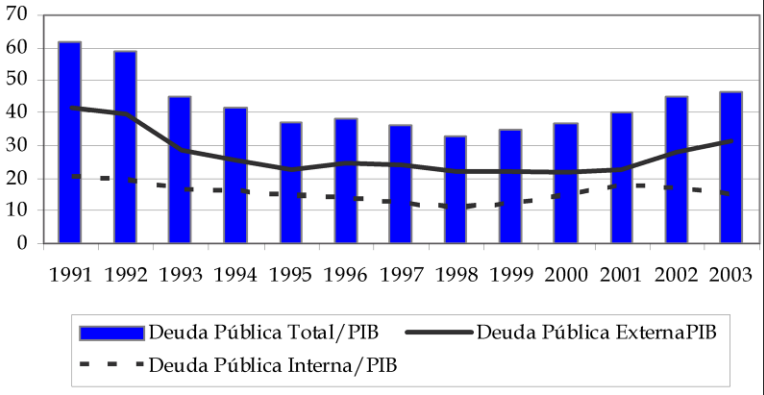
Tal como puede observarse en el Gráfico 8, la deuda pública externa en El Salvador tuvo un nivel del 40% del PIB a inicios de los años noventa y empezó a disminuir en forma importante a partir de 1993 hasta llegar en 2001 a un 21,6% del PIB. Desde la firma de los *Acuerdos de Paz* en 1992, la mayor parte del endeudamiento público externo ha sido con los organismos multilaterales y estos fondos externos han sido utilizados principalmente para la reconstrucción y mejoramiento de la infraestructura física que había sido deteriorada por la guerra.

La deuda pública externa del El Salvador mostró un ascenso importante durante los primeros años de la presente década, al pasar de un 21,6% del PIB en 2000 a un 30% en 2004, esto principalmente como consecuencia de los dos terremotos comentados anteriormente[45]. Al final de 2004, esta presentaba una estructura por plazo de vencimiento según la cual un 85,1% vence a más de 10 años[46].

Por otra parte, en cuanto a su clasificación entre tasas fijas y variables, un 72,2% de dicho saldo está pactado a tasas fijas y el restante 27,8% a tasas variables. Para la deuda pública externa con tasa de interés fija, un 25,5% de la deuda pública total está a tasas entre el 0 y el 3%; un 8% está a tasas entre el 3 y el 6%; un 35,3% entre 6 y 9% y solo el 3,4% a tasas por encima del 9% anual.

El Salvador colocó recientemente dos emisiones de bonos de deuda pública externa en los mercados internacionales: a) la primera[47] por un monto de US$348,5 millones a 20 años a una tasa del 7,352% (el *spread*, sobre la tasa de los Bonos del Tesoro de EE.UU. fue de 355,5 pb) y b) la segunda[48] por US$286,5 millones a 30 años a una tasa del 7,625% (el *spread* de 349 pb). Este país, al igual que Costa Rica y Guatemala, es uno de los tres de Centroamérica que tienen acceso a los mercados financieros internacionales. Sin embargo, El Salvador es el único de la región cuya deuda tiene grado de inversión (investment grade), el cual ha sido dado por calificadoras internacionales de riesgo.

Gráfico 8
EL SALVADOR:
DEUDA PÚBLICA TOTAL, 1991-2003



Fuente: Elaboración propia.

44 Sin embargo, como veremos más adelante, existe una serie de factores que hacen que, a corto plazo, la deuda pública interna sea mucho más alta que la reportada actualmente.

45 El financiamiento de la reconstrucción de las zonas destruidas contó con el apoyo de organismos multilaterales y bilaterales que sumaron un total de US$327 millones, incluyendo US$28 millones del BID.

46 Un 2,2% a menos de 1 año, 3,2% entre 1 y 5 años, 9,5% entre 5 y 10 años.

47 Fecha de emisión: 25 de febrero de 2003.

48 Fecha de emisión: 14 de septiembre de 2004.

Deuda pública interna

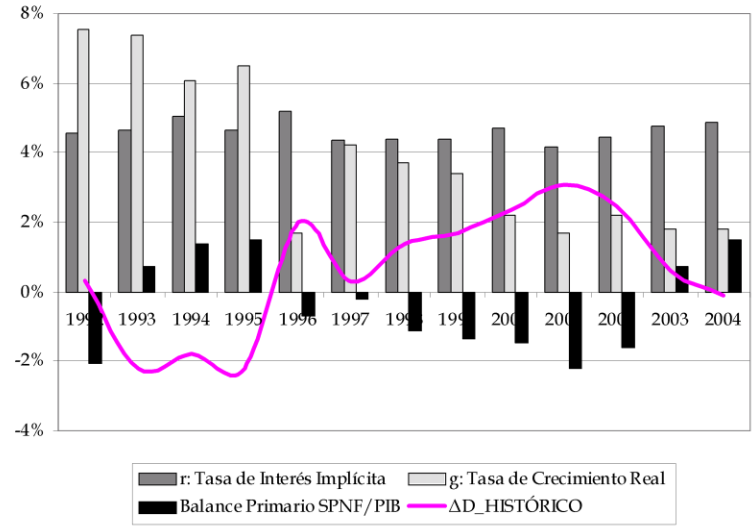
La deuda pública interna del SPNF salvadoreño, al 31 de diciembre de 2004, incluyendo la deuda emitida por el Banco Central de Reserva (BCR), alcanzó un monto de US$2.504,7 millones, lo cual representa un 16% del PIB y es aproximadamente la mitad del monto de la deuda pública externa. Esta deuda, como porcentaje del PIB, llegó a un mínimo del 11% durante 1998, a partir del cual se ha incrementado hasta el 17% del PIB para los años 2001-2002[49].

En relación con la forma de reportar la deuda pública interna, las autoridades salvadoreñas excluyen la deuda pública interna intergubernamental. Sobre este punto es importante señalar que existe una importante obligación contingente que está constituida por las obligaciones financieras que tiene actualmente el gobierno salvadoreño con los pagos previsionales (pensiones) que difícilmente puede ignorar. De acuerdo con información obtenida durante la gira a San Salvador[50], con base en estimaciones del Ministerio de Finanzas, el Gobierno deberá pagar un total de US$4.000 millones durante el período 2006-2013, lo cual representa alrededor del 25% del PIB de 2004.

Al tomar en cuenta estas obligaciones financieras, se debe hacer conciencia de que la deuda pública interna no puede ser tan baja como el 16% del PIB reportado a diciembre de 2004, sino que es más que probable que esta inicie un fuerte aumento a partir de 2005 (o 2006) del orden del 2,5 o 3% anual hasta 2013; esto es, se espera que el Ministerio de Finanzas de El Salvador tenga que emitir Letras del Tesoro (conocidas como LETES) por alrededor de US$400-$500 millones anuales. Ante esta situación, es muy probable que la deuda pública interna de El Salvador prácticamente se duplique al pasar del 16% del PIB en 2004 al 30% del PIB para 2013.

Tal como puede observarse en el Gráfico 9, durante los años 1992-1995, la brecha de corto plazo estuvo a favor del país (siendo negativa) pues, tal como se comentó anteriormente, durante este período las tasas de crecimiento de la economía (g) fueron

Gráfico 9
EL SALVADOR:
BRECHA DE CORTO PLAZO, (1992-2004)



Fuente: Elaboración propia.

superiores a las tasas de interés aplicables a la deuda pública y, además, se generaron superávit primarios del orden del 1% del PIB. Sin embargo, como puede notarse, a partir de 1996, la brecha se hizo positiva (esto significa que se generaron presiones fiscales fuertes para las autoridades) principalmente como resultado de que las tasas de crecimiento se redujeron y cayeron por debajo de los niveles de las tasas de interés que aplican a la deuda pública; además, los resultados primarios fueron negativos. Como consecuencia de lo anterior, durante el período 1996-2003, la brecha de corto plazo se tornó bastante desfavorable para El Salvador, llegando a alcanzar un máximo del 3% del PIB para 2001.

4.4.3 Dinámica de la deuda (proyectada) 2005-2010

Al cierre de 2004, la relación deuda pública/PIB del SPNF (incluyendo el Banco Central de Reserva, BCR) para El Salvador estuvo en un nivel relativamente manejable del 46,4%. A partir de ese año y hasta 2010, la senda que reporte esta variable (hacia niveles más sostenibles o insostenibles) dependerá de una serie de factores a los que la economía nacional se enfrente (tales como las tasas de interés internacionales, el crecimiento de su producción y el desempeño fiscal que se reflejaría en el balance primario del SPNF).

Para resaltar la sensibilidad de la relación deuda pública/PIB a los diversos factores que la explican, se presentan a continuación tres escenarios alternativos[51]

49 Esta deuda está denominada tanto en dólares como en colones salvadoreños. Sin embargo, como consecuencia del proceso de dolarización, en la actualidad sólo se puede emitir deuda pública interna en dólares.

50 Diario *La Prensa*, Pago de Pensiones hasta 2013 es de US$4 mil millones.

51 En el diseño de los escenarios se ha tomado en cuenta el pasado y la volatilidad (medida por la desviación estándar) mostrada por las variables de nuestro interés.

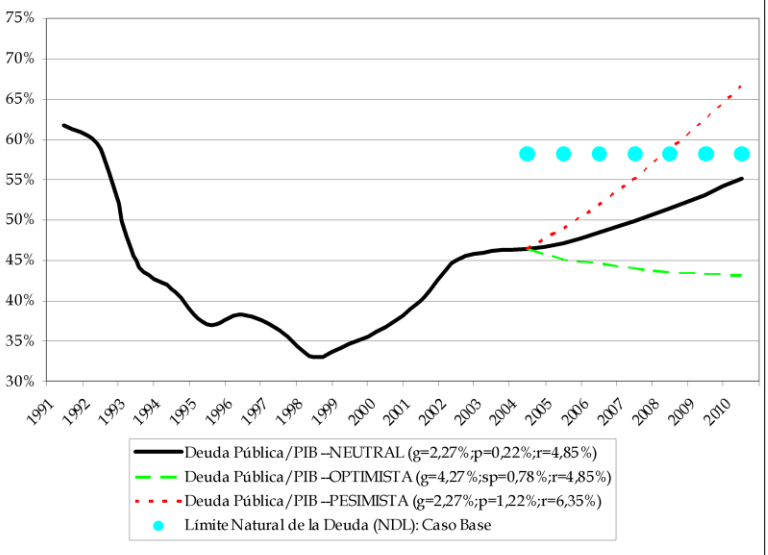
que esperamos sirvan como instrumentos de guía a las autoridades para que tengan presente las implicaciones de ciertas políticas y circunstancias que afectan el crecimiento de la economía, el déficit primario y la tasa de interés sobre la deuda. Cada uno de estos factores agrega, a la razón deuda pública a PIB, los resultados favorables o desfavorables de los años 2005-2010.

Escenario neutral: Este escenario representa lo que podría considerarse una continuación de la situación observada en el pasado reciente, suponiendo que no hay mayores esfuerzos ni se materializan riesgos por el lado del gasto que no se dieron en el pasado. En este escenario, la tasa de interés aplicable a la deuda pública tomaría el valor r = 4,85%, reflejando la situación observada en 2004; el crecimiento real de la economía g = 2,27% (promedio 1998-2003) y el déficit primario del SPNF como porcentaje del PIB, $\boldsymbol{p}_t$ = 0,22%, en promedio durante el período de proyección. En este escenario, se parte de que existirá una base del 1% del PIB como superávit primario, al cual se resta un promedio de 2,22% del PIB, por causa de los pagos de pensiones que debe atender el Gobierno, según se comentó anteriormente, y, además, se supone que la reforma tributaria realizada a inicios de 2005 mejoraría la recaudación en un 1% del PIB. Bajo las condiciones supuestas, la deuda como proporción del PIB crecerá, en promedio, a una tasa del 1,46% anual, llegando al 55,2% en 2010.

Escenario optimista: Se suponen las condiciones del escenario neutral, excepto que, ahora, la reforma fiscal realizada a inicios de 2005 genera al Gobierno ingresos adicionales por un monto del 2%. Bajo estos supuestos, el superávit primario de El Salvador llegaría a un nivel promedio de $\boldsymbol{sp}_t$ = 0,78% del PIB en el período 2005-2010. El supuesto del crecimiento real se estima que alcanzaría un g = 4,27% anual (promedio del período más ½ desviación estándar) como consecuencia de una mayor estabilidad macroeconómica y al asumir que entra en vigencia durante este año el CAFTA, que El Salvador fue el primero en ratificar, lo cual, a su vez, mejoraría la posibilidad de atracción de IED al país. Ante este desempeño económico, se esperaría que las tasas de interés sobre la deuda pública experimenten una relativa estabilidad (aun tomando en cuenta posibles aumentos en las tasas de interés internacionales), con lo cual la tasa aplicable a la deuda se supone en r = 4,85%. En este escenario, la deuda pública/PIB se reduciría levemente a una tasa del 0,54% anual, llegando en 2010 a un nivel del 43,2% del PIB.

Escenario pesimista: Supone que no se recaudarían ingresos fiscales adicionales (ni por la reforma tributaria de inicios de 2005 ni por ninguna otra reforma adicional), con lo cual, en este caso, se produce un déficit primario de $\boldsymbol{p}_t$ = 1,22% del PIB. En razón de esta fragilidad macroeconómica y a pesar de la entrada en vigencia del CAFTA, el crecimiento económico se reduce a un g = 2,27% anual (promedio 1998-2003) y las tasas de interés en la deuda pública se elevan a un nivel de r = 6,35% (promedio del período más 150 pb). En este escenario, el PIB per cápita estaría estancándose y los flujos de IED no aumentarían sustancialmente. Ante estas circunstancias, la razón deuda pública/PIB crecería, en promedio durante el período 2005-2010, a una tasa del 3,37% anual, llegando a un nivel del 66,6% en 2010. Estas circunstancias hacen pensar en que la situación fiscal sería altamente crítica para las autoridades salvadoreñas.

Gráfico 10
EL SALVADOR:
EVOLUCIÓN DE LA RAZÓN DEUDA PÚBLICA TOTAL/PIB SEGÚN ESCENARIOS, 1991-2010



Fuente: Elaboración propia.

El Gráfico 10 resume cada uno de los anteriores escenarios, mostrando la evolución de la razón deuda pública/PIB para el período de proyección. Los supuestos aplicados en los escenarios neutral y pesimista hacen que la evolución de la razón deuda pública a PIB para el período 2005-2010 sea creciente en ambos casos (situación que podría ser problemática para las autoridades salvadoreñas), al aumentar esta de un 46% en 2004 a 55,2% y 66,6% del PIB para 2010, respectivamente.

Si contrastamos las trayectorias de la razón deuda pública a PIB mostrados en dicho gráfico con la estimación de los límites

naturales de la deuda (NDL), presentados en el Cuadro 3, podemos observar que el NDL del *caso base* es del 58,2% del PIB; esta estimación resulta de suponer un crecimiento económico real de 2,27% anual y una tasa de interés promedio de 4,47% aplicable a la deuda pública. En este caso, la razón deuda pública a PIB a diciembre de 2004 (46,4%) resulta ser inferior al límite natural de la deuda. Lo anterior muestra que el hecho de que la razón de endeudamiento esté en aumento no necesariamente significa que el país se encuentre en situación de insostenibilidad pues, como lo muestra el gráfico anterior, el límite natural de la deuda aquí estimado hace que se generen problemas de sostenibilidad únicamente a partir de 2008, solo en el caso del escenario pesimista.

Sin embargo, si pensamos en que, a futuro, el crecimiento económico caiga o las tasas de interés se incrementen, claramente estaríamos en una situación de insostenibilidad de la deuda pública pues, para estos escenarios, el límite máximo de endeudamiento estaría entre el 35% y el 48% del PIB; si sucedieran ambos choques simultáneamente (i.e., caída en tasas de crecimiento y alza en tasas de interés), el límite máximo de endeudamiento sería del 31% del PIB. Dadas las condiciones de tendencia alcista en las tasas de interés en el mercado internacional, se espera que estas aumenten moderadamente en los próximos años, por lo cual, a menos que el crecimiento económico aumente (a cerca del 4% anual) y la tasa de interés en su deuda pública no supere el 6% anual, la tasa de endeudamiento público de El Salvador deberá ser catalogado como en estado de ***insostenibilidad***, ya que los niveles de deuda a PIB de 2004 estarían por encima del límite máximo aquí sugerido mediante el NDL.

4.4.4 Conclusiones y recomendaciones

Nuestras conclusiones son las siguientes:

1. Si bien El Salvador tiene acceso al mercado financiero internacional, su relación de endeudamiento (deuda pública total/PIB) está actualmente en un nivel relativamente moderado (46%), comparado con su capacidad de pago (medido por medio del *límite natural de la deuda*, NDL = 58% del caso base). A futuro, ante posibles aumentos de la tasa de interés aplicable a la deuda pública o posibles caídas en las tasas de crecimiento económico, los actuales niveles de endeudamiento serían superiores a los límites máximos soportables estimados en esta investigación y, por lo tanto, insostenibles.
2. Mayores tasas de interés internacionales o menores tasas de crecimiento harían que el efecto *bola de nieve* sea cada vez más difícil de contrarrestar por medio de superávit primarios, por lo cual sería necesario buscar mecanismos efectivos para reducir la tasa de endeudamiento actual a niveles más razonables, que, como en el caso de Costa Rica, deberían estar entre el 40% y el 50% del PIB.
3. La razón de endeudamiento público de El Salvador podría considerarse relativamente baja pero es porque ella no considera el efecto de obligaciones de su fisco con el sistema de pensiones. Dadas las magnitudes de esta obligación, no parece factible compensar la totalidad del gasto a que ellas obligan por medio de mayores tributos durante el período 2005-2010.
4. La razón deuda pública a PIB tenderá a crecer excepto que se presenten las condiciones especificadas en el escenario optimista (tasas de interés estables, mayor crecimiento económico y mayor esfuerzo en términos del superávit primario).
5. De acuerdo con la información dada a la opinión pública, el gobierno se ha propuesto financiar los compromisos derivados del esquema previsional con deuda interna pública de corto plazo. Es preocupante que esto sea así, pues sería de esperar que el costo financiero de esta deuda pública adicional sea elevado, dado el monto de ella, con el consecuente impacto en las finanzas públicas.
6. Al igual que otros países vecinos, las necesidades sociales de El Salvador son altas y su satisfacción pone presiones al fisco (el cual, probablemente, contará con el apoyo de la comunidad internacional de países amigos).
7. La baja en el crecimiento económico observada en los últimos años, muy probablemente, se debe a factores externos, coyunturales, no repetitivos ni sistemáticos, pues las últimas administraciones salvadoreñas han apostado a un crecimiento acelerado. Sin embargo, las autoridades deberían fomentar las actividades productivas y las inversiones con el fin de mejorar este desempeño económico.
8. El régimen de altas remesas se espera continúe por mucho tiempo y no se vislumbran problemas de balanza de pagos para la economía salvadoreña.
9. La estructura de la deuda pública externa por plazo de vencimiento es adecuada pues un 95% de esta vence a más de 5 años.

Por lo anterior, *recomendamos* lo siguiente:

1. El Salvador debe hacer todos los esfuerzos a su alcance para tratar que la relación de endeudamiento, que técnicamente se eleva al reconocer las obligaciones previsionales, *baje* a los niveles de 2004 para el final de 2010. Debe, en la medida de lo posible, adoptar un conjunto de medidas que sean consistentes con efectos similares a los

descritos en el escenario optimista. La forma de hacerlo es por la vía de reformas tributarias, que afecten las bases, tasas y ciertamente la administración tributaria.

2. Las reformas deben evitar, en la medida de lo posible, afectar el crecimiento económico pues un acelerado crecimiento es necesario en la lucha contra la pobreza y para que la relación deuda/PIB se mantenga en niveles bajos y El Salvador, logre así, mantener su grado de inversión.
3. El endeudamiento público debe hacerse a plazo mediano y largo, para que pueda ser atendido con facilidad.
4. En vista de la apremiante situación surgida en la emisión de *LETES* para honrar los pagos del sistema de pensiones (que son instrumentos de corto plazo), las autoridades deben buscar una solución de largo plazo a este problema.
5. Para evitar los efectos asociados a un exceso de endeudamiento público interno, sería necesario buscar mecanismos de financiamiento de largo plazo, incluso mediante la colocación de bonos en el mercado internacional, con lo cual podría aprovecharse de su ventajosa condición de país calificado en categoría de grado de inversión.

4.5 GUATEMALA

4.5.1 Antecedentes

Con más de 12 millones de habitantes, Guatemala es el país más poblado de Centroamérica. Su ingreso per cápita a 2003 se sitúa alrededor de los US$2.000, es decir, es el tercero más alto (después de Costa Rica y El Salvador) en el istmo centroamericano. La esperanza de vida al nacer es de 65,7 años, según cifras del año 2002, y su posición de acuerdo con el IDH es la 121. Su clasificación en términos del desarrollo humano es equivalente a la clasificación del PIB per cápita. La tasa bruta combinada de escolaridad en escuelas primarias, secundarias y terciarias es de 56%, según cifras para el año escolar 2001-2002.

Su tasa de crecimiento económico real promedio, durante el período 1991-2003, fue del 3,7% anual, con una desviación estándar de 1. Durante esos años, su tasa de inflación promedio (medida por el IPC a diciembre) fue del 8,6% anual, aunque, para los años más recientes (1998-2003), esta se ha logrado bajar al 6,4% anual. Los flujos de IED, en 1998-2003, han promediado US$292 millones anuales, equivalentes al 1,4% del PIB. Estos flujos de IED le han permitido a la economía financiar, en una pequeña proporción, el relativamente alto déficit de cuenta corriente que, en promedio para los años 1998-2003, ha sido de alrededor del 5,6% del PIB. Las exportaciones de bienes y servicios no factoriales han alcanzado, en promedio para dicho período, unos US$3.777 millones, equivalente a un 17,9% del PIB.

Sin embargo, el país sufre un gran problema de pobreza pues, según los datos más recientes, más de un 55% de las familias viven con un ingreso que está por debajo del nivel de pobreza[52]. También presenta problemas de distribución, pues los ingresos del quintil más alto son unas 30 veces los del quintil inferior. La pobreza está asociada fuertemente a los grupos indígenas y está concentrada en las zonas rurales. Para aliviar estos problemas es necesario que la economía crezca, en sentido real, muy por encima de la población, que lo hace a una tasa del 2,5% anual, y que el Gobierno asigne más recursos a la atención específica de las necesidades de los grupos más pobres del país y a la inversión en infraestructura física, que permita la expansión de la actividad económica. Guatemala también ha debido enfrentar problemas de violencia interna[53], que, quizá, tengan parte de su explicación en la distribución inadecuada de la riqueza y de las oportunidades y en un bajo crecimiento económico.

Sus ingresos públicos totales, medidos para el gobierno central (no el SPNF), han representado, en promedio para el período 1991-2003, el 9,8% del PIB; en tanto que los ingresos tributarios del Gobierno Central han estado en promedio para ese período en alrededor del 8,7% del PIB; los gastos totales sin intereses del Gobierno Central (no SPNF) han representado un 9,9% del PIB; en consecuencia con estas cifras, el déficit primario del Gobierno Central, para este período, ha sido, en promedio, de 0,1% del PIB, con una desviación estándar de 0,9.

La participación del sector público guatemalteco en la economía (medida por la relación gasto público/PIB) ha sido una de las más bajas, no solo de los países centroamericanos sino aún a nivel mundial, y existe consenso en que es menester elevar esa carga y dedicar parte importante del aumento en la recaudación a la satisfacción de las necesidades de los grupos más vulnerables de la sociedad. El déficit fiscal no ha sido mayor problema para Guatemala, pues se sitúan en niveles que podrían considerarse razonables. No obstante, precisamente por la baja presión tributaria, ajustes del orden de uno o dos puntos porcentuales del

52 Véase CIEN (2003), pp. 115. El dato citado es para 2000, pero se estima que esa proporción podría haberse elevado para 2003.

53 Mucha de la cual no queda registrada oficialmente porque la gente no la reporta; según CIEN (2003), solo uno de cada cinco actos de violencia se reportan.

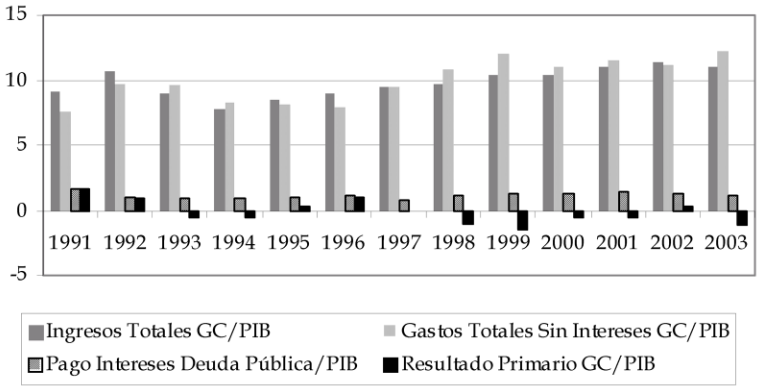
PIB son un tanto difíciles de realizar en condiciones normales.

A pesar de lo anterior, o quizá como consecuencia de ello, hay que destacar un evento de crucial importancia que tuvo lugar en Guatemala hace casi diez años y que es la firma, en 1996, de los *Acuerdos de Paz*, que acabando (o al menos interrumpiendo) 36 años de conflictos internos, constituyen una importante agenda socioeconómica suscrita por las principales fuerzas del país y que, al ser adoptados por todos los subsiguientes gobiernos, constituyen una importante referencia a la política económica en general, y fiscal en particular. En esencia, los acuerdos piden reducir las desigualdades sociales y económicas que se observan en el país y las fallas institucionales, a través de una inversión pública que privilegie la infraestructura, tanto física como social. Llaman a elevar sostenidamente la presión tributaria, de un 8% en la firma de los acuerdos[54] a un 12% del PIB para 2000. Este aumento en la recaudación (que se lograría fortaleciendo la administración tributaria y elevando la base y la alícuota de algunos tributos) más donaciones de la comunidad internacional que ve con buenos ojos la firma de los citados acuerdos, permitirían dar contenido financiero a la tarea acordada.

Para la instrumentación de lo anterior, Guatemala creó en 1998 (mediante Decreto 1-98) la Superintendencia de Administración Tributaria, como ente especializado, independiente, encargado de la recaudación, cuyo financiamiento se estableció en un 2% de lo que recaudare. También elevó –del 8 al 10%— la alícuota del impuesto sobre el valor agregado. Sin embargo, estas reformas no se han traducido en el incremento de ingresos esperado, pues algunas medidas han sido rechazadas por la Corte de Constitucionalidad por chocar con disposiciones constitucionales[55] .Al final de 2004 el índice de presión tributaria fue del 10,3% del PIB.

En el campo financiero, Guatemala tuvo problemas de regulación y de supervisión prudencial que llevaron a la quiebra de importantes entidades y a su salvamento por parte del Gobierno. Estos problemas han sido enfrentados con razonable éxito por medio de nuevas leyes financieras que siguen los lineamientos de Basilea y que fueron preparadas con la colaboración técnica del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial. En este contexto, las finanzas públicas juegan un papel central en la solución de la problemática socioeconómica guatemalteca. Y aquí hay que destacar que, a diferencia de otros países del istmo, el endeudamiento público, tanto interno como externo, de Guatemala es bajo en relación con su PIB (al cierre de 2004, según el *Ministerio de Finanzas Públicas*[56], esa relación fue del 19,5%, muy por debajo del nivel máximo que para países similares ronda el 40-45%, y ello indica que podría incrementarlo prudencialmente (es decir, sin que la deuda se torne explosiva) en su empeño por atender las necesidades sociales arriba mencionadas.

Gráfico 11
GUATEMALA:
INDICADORES FISCALES (GC), (1991-2003)



Fuente: Elaboración propia.

El Gráfico 11 muestra que, durante el período 1991-2003, de acuerdo con información para el Gobierno Central (GC), la proporción de ingresos públicos a PIB ha estado alrededor del 10% y los gastos públicos han estado en cifras similares, aunque un poco mayores (a los ingresos) en los últimos 4 años.

Por su parte, los gastos por intereses de la deuda pública total se han mantenido alrededor del 1,1% del PIB. En consecuencia, el Gobierno Central de Guatemala ha venido operando con un déficit primario cercano al 1% del PIB para el período 1998-2003, lo cual ha incidido en que la deuda pública total (incluyendo tanto la interna como la externa), como proporción del PIB, no se haya reducido sino que se ha mantenido relativamente estable en alrededor del 20% del PIB para el período 1999-2003.

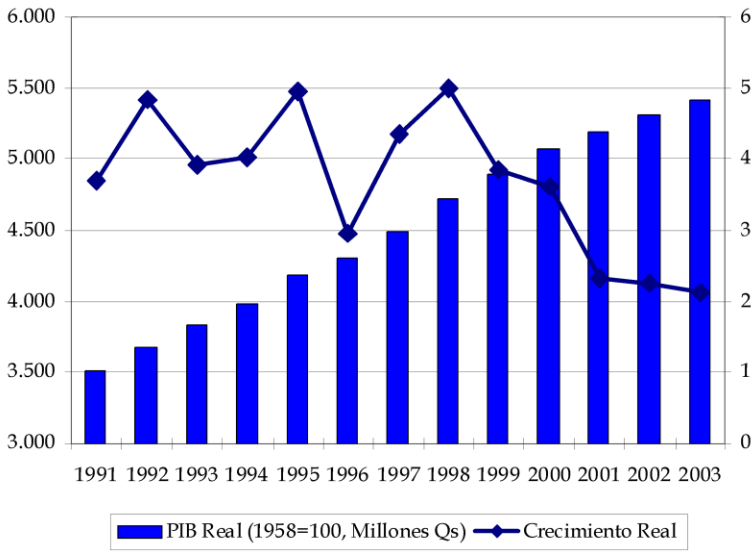
54 El artículo 51 del *Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria* pide elevar en un 50% la carga tributaria a finales de 1995, que rondaba el 8% del PIB; a 2000 esa meta no se había cumplido.

55 El artículo constitucional polémico ha sido el No. 243 que dice: "Se prohíben los tributos confiscatorios y la doble o múltiple tributación interna. Hay doble o múltiple tributación, cuando un mismo hecho generador atribuible al mismo sujeto pasivo, es gravado dos o más veces…"

56 Véase MFPG (2005).

La economía guatemalteca está conformada en casi una tercera parte por el sector agrícola (que emplea gran parte de la fuerza laboral del país y cuenta con dos terceras partes del ingreso por exportaciones), cerca de un 20% industria y variados servicios que representan el resto. Luego de importantes reformas estructurales a principios de la década de los noventa, la economía guatemalteca logró crecer a tasas importantes, pero a partir de mediados de la década pasada el crecimiento se desaceleró para situarse en niveles muy cercanos al crecimiento poblacional que ronda el 2,6%. Actualmente el desempleo se ubica en un 3,4% de la población económicamente activa, proporción que es baja para niveles internacionales, pero que no muestra el problema de subempleo que analistas estiman es muy alto.

Gráfico 12
GUATEMALA: PIB REAL Y CRECIMIENTO, MILLONES DE QUETZALES Y PORCENTAJES (1991-2003)



Fuente: Elaboración propia.

Durante el período observado la economía ha crecido con amplias variaciones de un año al otro, como se muestra en el Gráfico 12. El crecimiento anual de Guatemala ha oscilado entre un 2 y un 5 por ciento en 1991-2003, con un promedio del 3,7% y una desviación estándar de 1. Sin embargo, recientemente su tasa de crecimiento se ha reducido considerablemente a un poco más del 2% anual, haciendo que su PIB per cápita se haya venido estancando.

En lo relativo a su equilibrio externo, Guatemala muestra sostenidos y elevados déficit en su balanza comercial con el resto del mundo, cuyo nivel los *Acuerdos de Paz* piden reducir. Sin embargo, su cuenta corriente se ha situado históricamente en un nivel cercano al 4,5% del PIB. La balanza de pagos guatemalteca recibe un flujo importante (actualmente unos US$2.500 millones por año) de remesas de guatemaltecos que viven en el extranjero, y más –recientemente- también refleja el efecto de donaciones y privatizaciones, que han llevado a una fuerte posición de reservas internacionales[57], e incluso a periódicas revaluaciones de su moneda local (quetzal) respecto al dólar.

El principal mercado de sus exportaciones lo constituye Estados Unidos de Norteamérica y por ello la eventual entrada en vigencia de un tratado de libre comercio Centroamérica-Estados Unidos (CAFTA), que el Congreso guatemalteco ya ratificó, representa un importante elemento dinamizador a futuro.

4.5.2 Dinámica de la deuda pública 1991-2003

La información para el período 1991-2003 revela que la deuda de Gobierno Central de Guatemala, como proporción del PIB, no solo ha tenido una ligera disminución sino que está ubicada en niveles relativamente bajos al compararse con otros países del istmo y ni qué decir con países miembros de la OECD. El sector público guatemalteco ha sido relativamente "pequeño", a pesar de que los problemas sociales que requieren su atención son altos.

Las finanzas del Gobierno Central[58] se han caracterizado por ingresos en promedio superiores a los gastos hasta 1997 y a partir de esa fecha estos han superado a los ingresos (excepto para 2000) y se han presentado déficit no solo globales sino primarios. La carga de intereses sobre la deuda del Gobierno ronda actualmente un 1,2% del PIB, es decir, a pesar de lo bajo de la deuda, ellos consumen un diez por ciento de los ingresos tributarios. Como se indicó antes, los ajustes que hubiera que hacer en las variables de gasto e ingresos, por pequeños que estos fueran, no son triviales, sino que requieren reformas que tienen mucho de estructurales. En particular, la reforma tributaria emprendida a partir de los *Acuerdos de Paz*, aun cuando no ha producido conforme a la meta, ha

57 Al 30/11/04 las reservas cubrían 5,1 meses de importaciones de bienes; véase BANGUAT (2004), pp. 3.

58 Desafortunadamente, Guatemala no lleva aún registros centralizados de las finanzas del resto del sector público. Con colaboración del FMI, el Gobierno está preparando una metodología para recoger información en este sentido.

representado una elevación de la recaudación de casi un 30 por ciento.

Según se muestra en el Cuadro 9, la deuda pública externa del Gobierno Central de Guatemala es fundamentalmente con acreedores multilaterales (entre el que sobresale el BID) y Eurobonos. Las tasas de interés de esas obligaciones varían del 10% al 3%, para un promedio ponderado del 5,28%. Esos pasivos fueron asumidos a largo plazo en su mayoría, sus vencimientos están distribuidos adecuadamente en el tiempo y las autoridades no consideran que existan problemas respecto de vencimientos en vendimia que requieran ser reestructurados.

Como se observa en el Cuadro 10, el principal deudor es el Gobierno Central, que cuenta con un 94% del saldo, seguido por empresas públicas e instituciones financieras, que en conjunto explican el 6% restante. Las políticas de atención de deuda pública, por tanto, corresponden al Gobierno Central.

Del total de la deuda pública interna, que según el Banco de Guatemala a diciembre de 2004 ascendía a US$1.637 millones, un 55% está expresado en dólares y el 45% restante en quetzales. De conformidad con información obtenida del Banco de Guatemala, sobre la primera, la tasa de interés promedió 5,8%, mientras que sobre las obligaciones expresadas en quetzales la tasa respectiva fue del 9,2%. Eso da para la deuda pública interna una tasa de interés ponderada de 7,33%[59].

Cuadro 9
GUATEMALA:
DEUDA PÚBLICA EXTERNA POR ACREEDOR
(US$ millones).
A diciembre 2004

	Monto	Absoluto	Porcentaje	Interés	Plazo
TOTAL		3.841	100%	5,28%	
Multilaterales		2.091	55%	4,80%	24 años
Bid	1.280				
BIRF	486				
BCIE	296				
Otros	resto				
Bilaterales	514		13%	3,02%	29 años
Japón	142				
USAID	84				
KfW-Alem	87				
PL-480 US	73				
China	70				
Otros					
resto					
Banca privada		131	3%	10,00%	
Banco Bilbao Vizcaya[1/]					
Bonos		1.105	29%	9,52%	10 años
Eurobonos 1997, 2001, 2003, 2004					

Fuente: Banco de Guatemala.
Nota: 1/ Excluye atraso de intereses por US$414. La tasa de interés reflejada es por intereses moratorios.

Cuadro 10
GUATEMALA:
DEUDA PÚBLICA EXTERNA POR DEUDOR, 2004
(US$ millones)
A diciembre

	Monto	Absoluto	Porcentaje
TOTAL	3.841		100,0%
Gobierno central		3.608	94,0%
Préstamos	2.503		
Bonos		1.105	
Municipalidades		0,4	-
Empresas públicas		99	2,5%
EMPAGUA	55		
FEGUA	44		
Instituciones financieras		134	3,5%
CORFINA	134		

Fuente: Banco de Guatemala

Para 2003, la deuda pública total (interna y externa) del Gobierno de Guatemala, la estimación de la tasa de interés implícita fue del 6,9%; el promedio para el período 1991-2003 fue de 5,73% y su desviación estándar de 1,6**.** La dinámica de esa deuda obedece, de acuerdo con la ecuación [1 a], a una reducción del *efecto bola de nieve* ocasionada por una combinación de alto crecimiento económico y baja tasa de interés, así como pequeños superávit primarios, durante el período 1992-1996; véase la evolución de la brecha de corto plazo en el Gráfico 13.

No obstante, eso cambió a partir de 1997, cuando la tasa de interés superó el crecimiento de la economía y a ello se unieron recurrentes déficit primarios,

59 Sin embargo, esa tasa bajaría al 3,2% si se le eliminara la parte inflacionaria a las obligaciones en quetzales pues, dada la inflación de 2004, la tasa real sobre la deuda interna expresada en la moneda local fue prácticamente de cero. Por ser esta peculiar situación de naturaleza coyuntural, no necesariamente repetitiva, no consideramos en nuestro ejercicio este ajuste.

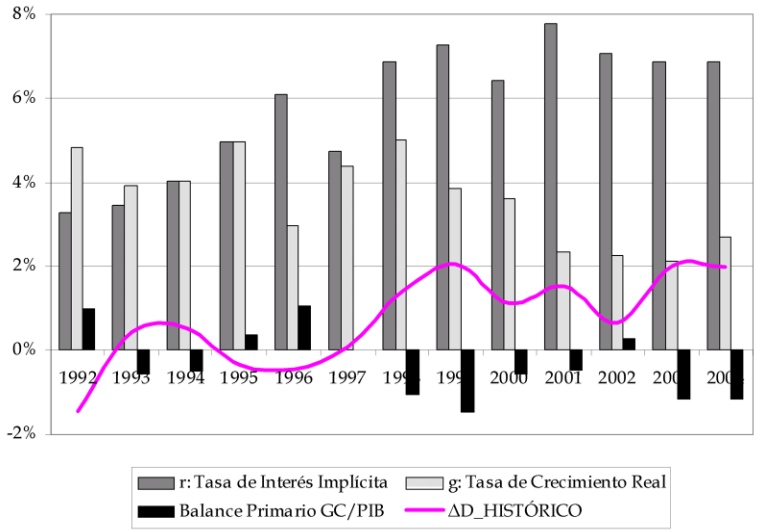
provocados básicamente por la expansión del gasto público, lo que explica la tendencia al alza de la brecha de corto plazo hacia finales de la década de los noventa.

El Gráfico 14 muestra la evolución de la razón deuda pública total a PIB durante el período 1991-2003. La deuda pública está conformada por deuda externa e interna, en una relación dos a uno. Al cierre de 2004, el saldo de la deuda interna del sector público ascendió a US$1.690 millones y el de la externa a US$3.840, para un total de US$5.530 millones, que equivale a una quinta parte del PIB. El principal deudor es el Gobierno Central, que es el exclusivo deudor en el caso de la deuda interna y cuenta por un 94% de las obligaciones externas. Los restantes deudores con el exterior son la entidad financiera CORFINA (3%) y EMPAGUA e INDE con 1,5% cada una. Para todo efecto práctico, entonces, podemos concluir que el deudor en todos los casos es el Gobierno Central y que su deuda y sus finanzas son lo que cuenta.

La deuda interna está expresada en quetzales no ajustables y (a pesar de la inflación doméstica[60] que en 2004 rondó el 10%) y la tasa de interés que acarrea es baja, similar a la que paga la deuda pública expresada en dólares estadounidenses[61]; en 2004, esto se tradujo en una tasa *negativa*, en sentido real, para la deuda interna. Se trata, sin duda, de una situación peculiar (coyuntural)[62].

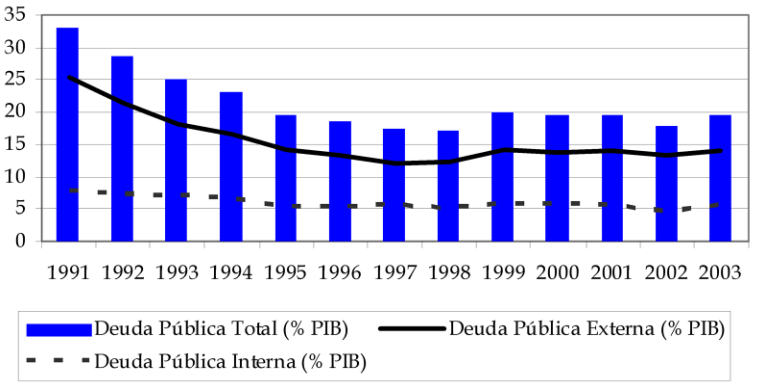
Los préstamos obtenidos de organismos multilaterales tienen una clara orientación hacia el desarrollo y promoción de la estabilidad macroeconómica, están usualmente sujetos a condicionalidad, son a plazos largos y no están sujetos a reestructuración. Los bilaterales tienen cierta condicionalidad y pueden reestructurarse bajo la égida del *Club de París*. Los bonos (en el caso de Guatemala, *Eurobonos*) se colocan a tasa de mercado y el riesgo país juega un papel importante[63] (véase el Cuadro 11).

Gráfico 13
GUATEMALA:
BRECHA DE CORTO PLAZO, 1992-2004



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 14
GUATEMALA:
DEUDA PÚBLICA TOTAL, 1991-2003



Fuente: Elaboración propia.

60 La política monetaria que propicia el Banco de Guatemala busca la estabilidad de precios y en general lo ha logrado. Sin embargo, en 2004 la inflación llegó a un 9,3% (5,8% en 2003) y, en mucho, eso lo explica la parte "importada", vía precios de algunos materiales de construcción y especialmente del petróleo y derivados.

61 Como el tipo de cambio quetzal/US$1 ha permanecido virtualmente inalterado, y los inversionistas no ven mayor riesgo país, las dos tasas antes citadas se han situado en niveles parecidos, alrededor del 5-6% anual.

62 El suponer tasas de interés negativas en sentido real podría hacer "sostenible" —según la metodología estándar que se presenta en la ecuación [1 a]— cualquier nivel de endeudamiento.

63 En diciembre de 2004, Guatemala pagó por estos bonos una tasa de interés del 6,92%, que comparada con las *Notas del Tesoro* de EE.UU. (4,27%) reflejaban una prima de riesgo país de 2,68 puntos porcentuales. La prima de riesgo de 2003 a marzo de 2005 ha fluctuado entre 2,3 y 2,7 puntos porcentuales, como reflejo -entre otros- del bajo endeudamiento, relativo al PIB, de Guatemala.

Cuadro 11
GUATEMALA:
DEUDA EXTERNA SEGÚN ACREEDOR, 2004
(US$ miles)
A diciembre.

Rubros	Deuda Externa	Porcentaje
Total	US$3.841	100%
Organismos Multilaterales	2.091	54%
Organismos Bilaterales y Gobiernos	514	14%
Bonos	1.105	29%
Banca Privada	131	3%

Fuente: Banco de Guatemala.

4.5.3 Dinámica de la deuda (proyectada) 2005-2010

Si bien al cierre de 2004, la relación deuda pública a PIB para Guatemala está en un nivel bajo (19,6% del PIB), el curso que tome a futuro aquella relación depende de acciones que tome el gobierno -en atención a los *Acuerdos de Paz* y otros objetivos similares- en materia de ingresos y gastos, del nivel previsible para la tasa de interés promedio de su deuda y del desempeño de la economía y hasta de choques externos. Para resaltar la sensibilidad de la relación deuda a PIB a los diversos factores que la explican, se presentan de seguido tres escenarios plausibles[64] cuyo objetivo busca dar una guía a las autoridades para que tengan presente las implicaciones de ciertas políticas y circunstancias que afectan el crecimiento de la economía, el déficit primario y la tasa de interés sobre la deuda.

Escenario neutral: Este escenario representa lo que podría considerarse una continuación (pasiva) de la situación observada en el pasado reciente, suponiendo que no hay mayores esfuerzos ni se materializan riesgos por el lado del gasto que no se dieron en el pasado. En este escenario, la tasa de interés implícita sobre la deuda toma el valor r = 6,86%, valor de la tasa durante 2004; el crecimiento real de la economía g = 2,83% (promedio 1998-2003) y el superávit primario del sector público como porcentaje del PIB ($\boldsymbol{sp}_t$) es nulo. Bajo las condiciones supuestas, la deuda como proporción del PIB crecerá anualmente a una tasa promedio del 0,85%.

Escenario optimista: Supone que los esfuerzos recaudatorios del Gobierno tienen éxito, pues las reformas administrativas (entre otras las que llevaron a la creación de la *Superintendencia de Administración Tributaria*) adoptadas operan eficazmente; las dificultades atribuibles a la inconstitucionalidad de algunas disposiciones tributarias logran dirimirse con la Corte de Constitucionalidad y se logra elevar, antes del fin del primer semestre de 2006, en tres puntos porcentuales, la alícuota del impuesto sobre el Valor Agregado. Esta última medida, por sí sola, que llevaría la citada tasa del 12 al 15 por ciento, podría producir una recaudación adicional[65] equivalente a un 1,2% del PIB. Todas las medidas llevarían la recaudación al 12,5% del PIB, superando la meta de los *Acuerdos de Paz*. El gasto en infraestructura física y social aumenta y él es financiado con una parte del aumento en la recaudación y con donaciones de gobiernos amigos. Como consecuencia, el superávit primario se sitúa en un 1% del PIB para todo el período. Por el lado del crecimiento económico, se supone que las citadas inversiones mantienen elevada la demanda agregada y también que la entrada en vigencia del CAFTA, a eso de 2006, aumenta la inversión y mejora las expectativas en la economía guatemalteca. Como consecuencia, la tasa de crecimiento real que se puede esperar ascendería a g = 3,4% anual (promedio del período más ½ desviación estándar). Ante esta situación favorable, la tasa de interés sobre la deuda pública se mantendría en r = 6,86% anual, al igual que en el escenario neutral. En este escenario, la razón deuda pública a PIB bajaría a una tasa promedio del 0,38% anual.

Escenario pesimista: Supone que no se produce el superávit primario del escenario neutral, sino uno inferior, por una combinación de administración tributaria deficiente y dificultad para lograr el acuerdo político-legal en materia de tributos, así como por presiones de gasto público que el Gobierno no puede neutralizar[66]. El superávit primario se supone que desaparece y se convierte en un déficit primario del 1% del PIB (i.e., $\boldsymbol{p}_t$ = 1%). La tasa de interés en estas condiciones se elevaría unos 150 pb (llegando al 8,36%) y la economía crecería a una velocidad igual al caso del escenario neutral; se supone g = 2,83% (promedio 1998-2003). Bajo estas circunstancias, el aumento anual en la razón deuda pública a PIB sería del 2,35%.

Como puede observarse en el Gráfico 15, en el escenario neutral la deuda pública total como porcentaje

64 En el diseño de los escenarios se ha tomado en cuenta el pasado y la volatilidad (medida por la desviación estándar) mostrada por las variables de nuestro interés.

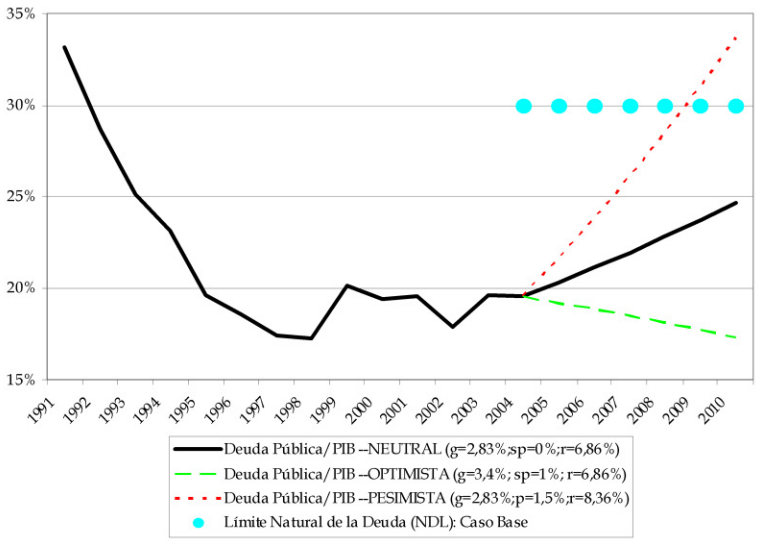
65 Estimado por CIEN (2003), pp. 70.

66 El Gobierno Central tiene un pasivo acumulado con el régimen previsional (pensiones) que podría verse obligado a cubrir durante el período de nuestro interés, pues dicho régimen afronta problemas actuariales y, además, tiene una cobertura muy baja (menos del 25%). Véase CIEN (2003), pp. 75 y siguientes. En este escenario, la elevación de la tasa de interés que se supone también implica que el déficit global crecerá.

del PIB llega a un 24,7% en 2010, que es sumamente aceptable. En el escenario optimista, Guatemala alcanzaría una deuda pública total a PIB cercana al 17,3%, como consecuencia de una mayor tasa de crecimiento y mejores tasas de interés, así como un superávit primario del 1%. En el escenario pesimista, la economía guatemalteca alcanzaría un crecimiento económico del 2,83% (promedio 1998-2003), un déficit primario del 1% del PIB y tasas de interés menos favorables equivalentes al 8,36% anual; bajo estas circunstancias, la razón deuda pública a PIB alcanzaría un valor del 33,7% del PIB en 2010.

Una vez planteados estos tres escenarios para la probable evolución (proyección) de la razón deuda pública a PIB durante el período 2005-2010, podemos compararlos con la estimación del *límite natural de la deuda* (NDL), presentados al inicio de este capítulo (Cuadro 3). De acuerdo con esta, el límite natural de la deuda para Guatemala está entre un 30% (caso base) y un 20% (caso pesimista) del PIB. Con base en estas comparaciones, podemos concluir que la deuda pública de Guatemala es razonablemente ***sostenible***, aun en el peor de los escenarios, para el período 2005-2010, pues aun en este caso solamente en los años 2009 y 2010 se sobrepasaría el límite natural del 30 por ciento del PIB.

Gráfico 15.
GUATEMALA: EVOLUCIÓN DE LA RAZÓN DEUDA PÚBLICA TOTAL/PIB SEGÚN ESCENARIOS, 1991-2010



Fuente: Elaboración propia.

4.5.4 Conclusiones y recomendaciones de política

El análisis anterior nos permite *concluir* lo siguiente:

1. Las estadísticas fiscales, en particular en lo relativo al resto del sector público, presentan ciertas deficiencias, que impiden utilizarlas con sentido político (normativo). Sin embargo, el gobierno está consciente de esta deficiencia y se propone corregirla y, además, ha adoptado la práctica de operar con presupuestos "plurianuales", que no solo reflejen la situación prevista para un año presupuestario, sino que agregue los grandes efectos de la política fiscal para dos o tres años más.
2. La deuda pública de Guatemala, cuyo principal deudor es el Gobierno Central, es baja con relación al PIB. Su nivel, cercano al 20%, es bajo para los estándares internacionales y hasta podría elevarse prudencialmente sin temor a causar problemas de sostenibilidad, siempre que esta no sobrepase el 30% del PIB, que se ha estimado en esta investigación como su *límite natural de la deuda*.
3. El costo financiero de la deuda pública es razonable y su estructura también lo es. No consideran las autoridades, ni los autores de este estudio, que sea necesario actuar en este sentido.
4. Los problemas sociales son muy grandes en Guatemala y la acción del Estado es poca, en mucho porque la carga tributaria (que hoy ronda el 10%) es sumamente baja. Los *Acuerdos de Paz* piden elevar la carga tributaria y dedicar la recaudación adicional, junto con donaciones de gobiernos de países amigos, a la atención de esas necesidades sociales. Sin embargo, debe indicarse que esta no debe elevarse por elevarse, pues esa acción apareja un desestímulo al crecimiento. Solo tiene sentido una elevación de esta, si se acompaña de una racionalización del sistema tributario y si el gasto se asigna de manera adecuada, buscando enfocarlo hacia a los grupos de menores ingresos.
5. El gobierno guatemalteco reconoce que la estabilidad macroeconómica y el dinamismo de la economía constituyen elementos fundamentales para enfrentar cualquier problema social, y no parece dispuesto a optar por medidas populistas, que satisfagan objetivos sociales de corto plazo a costa de lesionar las condiciones socio-económicas futuras.

Por lo anterior, nos permitimos *recomendar* lo siguiente:

1. Mejorar la producción de información financiera pública, a efecto de que el *Ministerio de Finanzas Públicas* cuente con toda la información relevante de las operaciones del sector público consolidado y no solo las del Gobierno Central. Este tipo de transparencia y amplitud en las estadísticas fiscales redundarían en una mejor calificación por parte de las calificadoras internacionales.
2. La práctica de presupuesto plurianual debe continuar y, de ser posible, consolidarse legalmente, pues es menester conocer los efectos de las políticas actuales (por ejemplo, las de endeudamiento) en el futuro cercano.
3. Deben hacerse esfuerzos administrativos, legales y constitucionales para elevar la presión tributaria a los compromisos (12%) de los *Acuerdos de Paz*, como mínimo. Los tributos y tasas deben ser eficaces económicamente y que no generen distorsiones excesivas, pues no deben atentar contra el crecimiento económico.
4. Para los logros de interés social es menester que el gasto público se dirija a los grupos de menores ingresos y a obras de infraestructura que catapulten el crecimiento económico. Para mantener un alto crecimiento económico, el gasto público debe ser eficaz (en términos beneficio/costo) y por ello el Gobierno debe hacer un esfuerzo por adoptar una técnica presupuestaria que refleje niveles de "logro de objetivos sociales" (por ej., viviendas de interés social construidas, kilómetros de carretera construidos, familias con acceso a agua potable) y no solo niveles de erogación.
5. Si bien el nivel de endeudamiento público de Guatemala podría elevarse hasta un nivel cercano al 30% del PIB, no conviene hacerlo, pues ello le acarrearía un gasto en intereses que podría mejor dedicarse a la satisfacción de necesidades sociales apremiantes. A menos que las condiciones financieras para un posible aumento en el endeudamiento público guatemalteco fueran muy favorables (en términos de plazo y tasa de interés) por parte de las IFI o de gobiernos amigos, este podría justificarse desde el punto de vista de un análisis de beneficio costo, siempre que dichos fondos se utilizaran en proyectos de alta rentabilidad social y económica que promuevan su desarrollo competitivo.
6. Guatemala debe tratar de alcanzar la situación descrita en el escenario optimista de la sección anterior (i.e., un alto crecimiento y de superávit primario procurado por una mejor recaudación y mejor gasto público que hoy), no por su nivel de endeudamiento a PIB (que como ya sabemos es relativamente bajo) sino por las mejores condiciones económicas que dicho escenario implicaría.

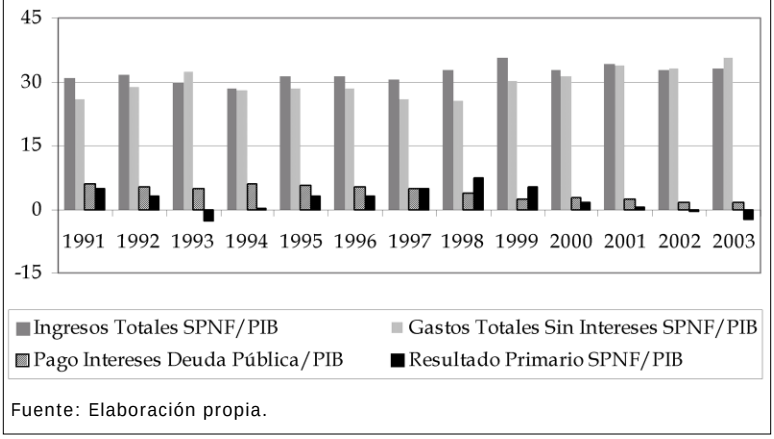
4.6 HONDURAS

4.6.1 Antecedentes

Honduras tiene una población de 7,2 millones de habitantes y un PIB per cápita de alrededor de US$1.000, lo que lo hace el país más pobre de Centroamérica después de Nicaragua y uno de los más pobres de América Latina. La esperanza de vida al nacer es de 68,8 años, según cifras de 2002, y su posición de acuerdo con el IDH es la 115. Su posición relativa en términos del desarrollo humano es apenas superior a la clasificación del PIB per cápita[67]. La tasa bruta combinada de escolaridad en escuelas primarias, secundarias y terciarias es de 62%, según cifras para el año escolar 1999-2000.

Sus ingresos públicos totales, medidos para el SPNF, han representado, para el período de análisis, el 31,9% del PIB; en tanto que los ingresos tributarios del Gobierno Central han estado en alrededor del 15,9% del PIB; los gastos totales sin intereses SPNF han representado un 29,8% del PIB. El superávit primario SPNF ha estado, como media, en el 2,1% del PIB (véase el Gráfico 16), con una desviación estándar de 3. Estas relaciones, que parecieran altas, son en mucho reflejo del bajo nivel del PIB del país y no

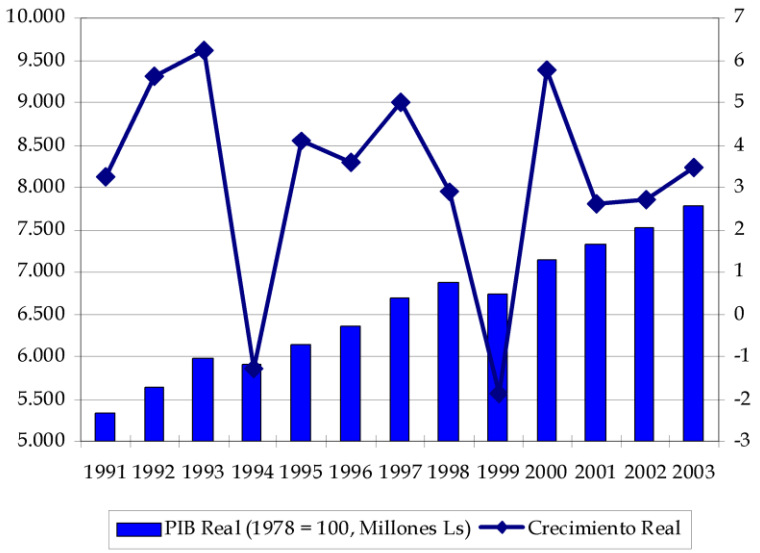
Gráfico 16.
HONDURAS:
INDICADORES FISCALES (SPNF), (1991-2003)



Fuente: Elaboración propia.

67 La diferencia entre la posición del IDH y la posición de acuerdo con el ingreso per cápita PPA en US$ es +3.

Gráfico 17
HONDURAS: PIB REAL Y SU CRECIMIENTO, (1991-2003)
Millones de lempiras y porcentajes



Fuente: Elaboración propia.

tanto muestra de un sector público con participación activa en la economía.

Los flujos de IED han promediado US$197,5 millones anuales en 1998-2003, equivalentes al 3,2% del PIB. Estos le han permitido al país financiar, en buena parte, el déficit de cuenta corriente que en ese lapso ha sido de alrededor del 3,8% del PIB. Las exportaciones de bienes y servicios no factoriales ha alcanzado, en dicho período, unos US$2.535 millones, equivalente a un 41,6% del PIB. Su tasa de crecimiento económico, durante el período 1991-2003, fue del 3,2% anual, con una desviación estándar de 2,5. Tal como se observa en el Gráfico 17, las tasas de crecimiento hondureñas han variado desde un -2% en 1999 hasta más del 6% en 1993. Durante esos años, su tasa de inflación (IPC a diciembre) fue del 15% anual, aunque, para los años más recientes (1998-2003), esta ha logrado bajar a un 10% anual.

Retos para el desarrollo económico de Honduras

Honduras es uno de los países más pobres del istmo centroamericano, solo superando a Nicaragua en términos del PIB per cápita. Este país cuenta con una gran cantidad de recursos naturales gracias a su vasta extensión. El crecimiento económico ha sido muy volátil como consecuencia de factores tanto internos como externos. Dentro de estos factores pueden mencionarse: a) las consecuencias del *Huracán Mitch* que afectó seriamente la infraestructura física del país y aumentó las penurias de las familias más necesitadas; catástrofe de la cual Honduras ha venido recuperándose gradualmente; b) la caída en los términos de intercambio, como consecuencia de los aumentos en el precio del petróleo y la baja en el precio de productos agrícolas de exportación; c) la falta de competitividad de los sectores productivos y, por lo tanto, la escasez de inversiones productivas, tanto de empresas locales como internacionales por medio de la atracción de IED.

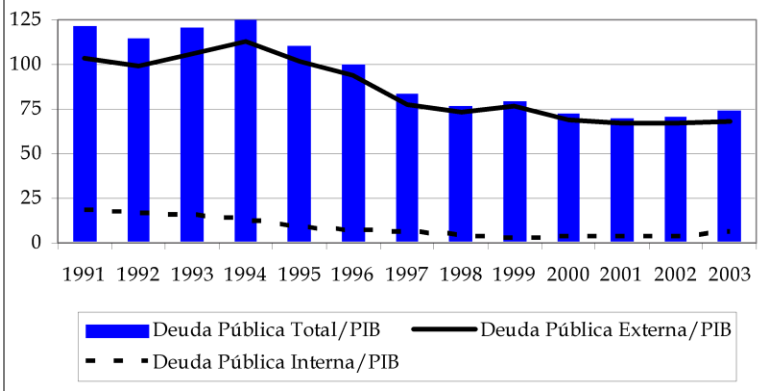
Durante la última década, Honduras ha realizado progresos notables en aspectos de reformas estructurales al eliminarse las principales distorsiones en el funcionamiento de los mercados, al haberse mejorado el papel del sector privado en el desarrollo económico y al haberse estabilizado en alto grado la situación macroeconómica y fiscal (véase IDB, 2002). Todo ello ha fomentado las condiciones necesarias para el crecimiento económico sostenido, a pesar de las catástrofes naturales a las cuales los hondureños se han enfrentado. La inflación se ha venido reduciendo a montos por debajo del 10% anual, sobre todo, a partir de 2001; durante el período 1991-2003, el promedio de inflación se situó en un 15% anual. En el sector financiero, se ha mejorado tanto la supervisión bancaria como el sistema regulatorio al limitarle a los bancos el nivel de endeudamiento externo al cual pueden acceder, los préstamos a partes relacionadas y ciertas transacciones fuera de la hoja de balance. Se han realizado reformas al sistema de pensiones por medio de la cual el *Instituto Hondureño de Seguro Social* (IHSS) mejoró los beneficios de salud y pensiones; además, se reestructuró el funcionamiento de esta institución con el propósito de crear más efectividad en su gestión.

Los principales retos para el desarrollo económico de Honduras están asociados con el mejoramiento de la competitividad país, ante lo cual la reciente ratificación del CAFTA por parte del Congreso es un paso fundamental, sobre todo al pensar que la base agrícola e industrial (principalmente textil) del país se vería mejorada en el corto plazo. Honduras cuenta con una zona atlántica (San Pedro Sula) muy desarrollada, sobre todo en términos de infraestructura de transporte, que funciona con altos niveles de integración en los mercados internacionales y esta zona puede convertirse en el mediano plazo en un *cluster* de logística que podría servir a las demandas de este tipo de servicios por parte de otros países centroamericanos.

Honduras cuenta con una *Estrategia para Reducción de la Pobreza* (ERP) que busca aumentar el gasto público en proyectos sociales. Algunos de los

elementos que componen esta ERP son: a) expansión de la cobertura y la calidad en la educación primaria, reducción en las disparidades urbano-rurales y reducción de los problemas de transición entre la educación primaria y secundaria; b) la mejora en la eficiencia del uso de los recursos destinados a los servicios primarios de salud, principalmente mediante reformas al sector salud (IHSS), la descentralización de los servicios de salud y el aumento en la eficiencia del suministro de los servicios básicos de salud; c) mejorar los indicadores de desnutrición en niños; d) mejorar la focalización de las ayudas sociales a los grupos de la población más vulnerables del país; y e) aumentar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios de agua potable y servicios sanitarios, sobre todo en las zonas rurales. Valga mencionar que el financiamiento de la ERP cuenta con fuentes nacionales (presupuesto público), fondos externos (incluyendo las donaciones de gobiernos amigos) y fondos que se liberan como consecuencia de la condonación del servicio de la deuda externa dentro del marco de la *Iniciativa HIPC*.

Gráfico 18
HONDURAS:
DEUDA PÚBLICA TOTAL, (1991-2003)



Fuente: Elaboración propia.

4.6.2 Dinámica de la deuda pública 1991-2003

El gobierno hondureño cuenta con una política de endeudamiento que se encuentra enmarcada dentro de la *Ley de Crédito Público*[68]. Dentro de los lineamientos establecidos por esta ley y su reglamento operativo se encuentran los siguientes: a) cada año deberá establecerse un límite máximo para contratación de endeudamiento externo; b) el endeudamiento por contratar deberá tener un elemento de concesionalidad de al menos un 35%, y c) la contraparte nacional no excederá un 15% del monto total contratado. Recientemente, el Congreso aprobó la *Ley Orgánica del Presupuesto*, en la cual se dispone que el Poder Ejecutivo, por medio de la *Secretaría de Finanzas de Honduras* y el *Banco Central de Honduras*, constituya una *Comisión Nacional de Crédito Público*, que será la encargada de formular la política de endeudamiento público (tanto externo como interno)[69].

Deuda pública externa

En diciembre de 1999, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional acordaron que Honduras era un país elegible para la *Iniciativa HIPC*[70]. Con ello, las autoridades hondureñas han logrado entrar en un proceso para que una gran proporción de su deuda pública externa sea condonada por sus acreedores multilaterales y bilaterales. Esta etapa del proceso es la que se conoce como declaración de elegibilidad. Sin embargo, no fue sino hasta julio de 2000 que se alcanzó el denominado *Punto de Decisión* (*Decision Point*) de la *Iniciativa HIPC*. En abril de 2005, las autoridades hondureñas alcanzaron el *Punto de Culminación* (*Completion Point*)[71]. Las autoridades estaban esperando que con esto la deuda pública externa lograra reducirse en aproximadamente US$738 millones en términos del valor presente neto; esto es, US$182 millones correspondientes a alivio tradicional[72] (*Club de París*) y US$556 millones en alivio multilateral; y en términos nominales, se esperaba que esta reducción

68 Publicada mediante Decreto Legislativo 111-90, emitido el 20 de septiembre de 1990.

69 Esta Comisión entró a funcionar a partir del 1 de enero de 2005; véase SEFIN (2003 y 2004).

70 Honduras, que no calificó bajo el criterio general de la Iniciativa HIPC (según el cual la razón del valor presente neto de su deuda pública externa a exportaciones debería ser superior al 150%), sí calificó bajo el criterio fiscal, el cual indica que un país es elegible si la razón del valor presente neto de su deuda pública externa a los ingresos fiscales es superior al 250%. Para calificar según este segundo criterio, el país debe cumplir dos requisitos: a) la razón de exportaciones a PIB debe ser superior al 30% y la razón de los ingresos fiscales a PIB debe ser superior al 15%, Para Honduras, estos indicadores fueron del 45% y del 18% del PIB, respectivamente. Véase IMF & IDA (2000).

71 http://www.nacion.com/ln_ee/2005/abril/06/ultima-sr332293.html.

72 El *Alivio Tradicional* es el que se obtiene de los acreedores bilaterales y comerciales bajo los *Términos de Nápoles*, los cuales implican una reducción del 67% en términos de VPN de la deuda contratada antes de la fecha de corte fijada por el *Club de París*.

fuese de US$1.000 millones[73]. Sin embargo, Honduras obtuvo un perdón, por parte del Banco Mundial y del FMI, de US$1.200 millones en valor presente. Esto le permitirá al gobierno hondureño destinar unos US$120 millones por año (durante los próximos 10 años) para políticas sociales y de alivio de la pobreza[74].

La deuda pública total del SPNF en Honduras alcanzó un monto de US$5.208,7 millones equivalentes a un 75,5% del PIB al 31 de diciembre de 2004. De este monto, US$5.208,7 millones corresponden a la deuda pública externa (un 71,3% del PIB) y los restantes US$307,8 millones corresponden a la deuda pública interna (un 4,2% del PIB). Según puede observarse en el Gráfico 18, a principios de la década de los noventa, la deuda pública externa llegaba a magnitudes completamente inmanejables de más del 100% del PIB. Sin embargo, a partir de 1994, esta ha tendido a reducirse sustancialmente al pasar del 113% en ese año a un 76,6% en 1999. A partir de 2000, la razón deuda pública externa a PIB se ha estabilizado en alrededor del 68%, aunque, al cierre de 2004, esta aumentó al 71%.

Al final de 2004, el mayor deudor con acreedores externos es el Gobierno Central con una participación cercana al 90% de la deuda total, generando el Banco Central el resto. En cuanto a la deuda pública externa por acreedores, las fuentes multilaterales representan alrededor de dos terceras partes de la misma, quedando la tercera parte restante originada en fuentes bilaterales.

Deuda pública interna

La deuda pública interna del SPNF hondureño se ha mantenido en niveles relativamente bajos durante el período 1991-2003. Tal como se observa en el gráfico anterior, la deuda pública interna tuvo niveles relativamente más altos durante el período 1991-1995 y, a partir de 1996, esta se redujo paulatinamente a niveles cercanos al 4% de PIB[75]. Sin embargo, durante los años 2003-2004, la deuda pública interna ha venido aumentando por el efecto combinado de reducción de saldos y por la emisión de diversos tipos de bonos (*Presupuesto 2002*, *Presupuesto 2003*, *Presupuesto 2001* para pago a FOSEDE), así como para el rescate del sector agrícola (*Bonos Reactivación Agrícola* y *Bonos Deuda Agraria*).

Un 99% del saldo de la deuda pública interna está bonificado y un 85% de esta se encuentra a tasas de mercado, en tanto que el resto tiene tasas de interés que varían desde un 2% hasta un 14%[76]. Es de esperar que para los próximos años continúe el mismo programa de endeudamiento que se ha venido aplicando desde 1996. La deuda pública interna de Honduras está denominada en moneda local (lempiras) en su totalidad. En vista de que la relación deuda pública interna/PIB es relativamente baja comparada con la deuda pública externa, el análisis que se hará en cuanto a la dinámica de la deuda pública no hará ajustes en tasas de interés.

4.6.3 Dinámica de la deuda (proyectada) 2005-2010

Al final de 2004, la deuda pública total del SPNF de Honduras, incluyendo el *Banco Central de Honduras*, estuvo en un nivel relativamente alto: 75,5% del PIB. La senda que reporte esta variable, a partir de ese año y hasta 2010, dependerá de una serie de factores a los que la economía nacional se enfrentará (tales como las tasas de interés internacionales, el crecimiento de su producción y el desempeño fiscal que se reflejaría en el balance primario del SPNF).

Escenario neutral: Este escenario representa una situación en la que Honduras seguiría en una senda similar a la del pasado reciente, suponiendo que no hay mayores esfuerzos ni se materializan riesgos por el lado del gasto que no se dieron en el pasado. La tasa de interés aplicable a la deuda pública tomaría el valor r = 2,1% (igual que la tasa implícita de 2004), reflejando así el hecho de que Honduras seguiría recibiendo, durante estos años, fondos a tasas relativamente bajas (blandas); el crecimiento real de la economía se espera que sea de g = 2,5% (valor promedio de 1998-2003) y el superávit primario del SPNF, como porcentaje del PIB, se supondrá en sp_t = 0,5%. Este resultado primario surge al suponer, como punto de partida, un 1% de superávit primario, al cual se deberá restar los posibles compromisos de gasto público social (originados en la ERP y que son parte de las obligaciones en el marco de la *Iniciativa HIPC*) que sumarían alrededor del 1,5% del PIB y que un 1% en ingresos fiscales adicionales podrían recuperarse por medio de una reforma fiscal o una mejora en la eficiencia recaudatoria de la *Secretaría de Finanzas de Honduras*.

73 Véase SEFIN (2004). Es importante anotar que, de acuerdo con las reglas de la *Iniciativa HIPC*, este alivio de deuda no es entregado al país en una sola operación, sino que se va registrando como alivio solamente una proporción del servicio anual de la deuda a lo largo de un período que va a fluctuar entre los 8 y los 15 años, dependiendo de los acreedores.

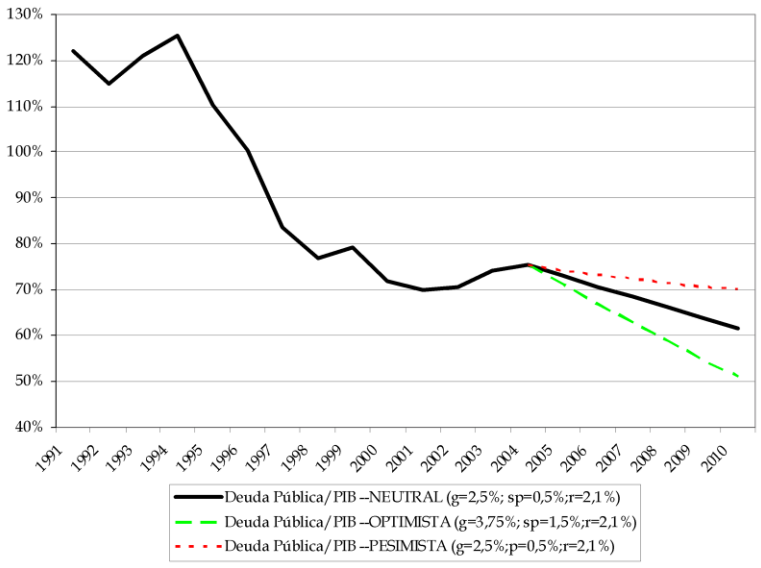
74 Además, se informó que el Banco Mundial condonó adicionalmente US$118,9 millones y que el FMI otros US$30,3 millones.

75 Los reportes oficiales de la deuda pública interna de Honduras la presentan *neta*, de acreencias por otros organismos gubernamentales (tenencia intergubernamental). Al 31 de diciembre de 2003, la tenencia intergubernamental representó 15.194 millones de lempiras que representan alrededor de US$831 millones.

76 Véase SEFIN (2003).

Como prescribe la fórmula [1 a], bajo las condiciones supuestas y tomando en cuenta que el Gobierno hondureño contaría con alrededor de US$120 millones anuales en condonación de deuda externa, la cual deberá utilizar para reforzar sus políticas sociales y de reducción de la pobreza, la deuda como proporción del PIB se tenderá a reducir aproximadamente 0,80% anual en promedio en el período de proyección 2005-2010, pues la brecha de corto plazo se calcularía así: [(0,021-0,025)/(1,025)* 0,755-0,005 = -0,79%], además de la reducción por el factor de *stock-flow* consecuencia de la condonación ocasionada por el *Punto de Culminación* de la *Iniciativa HIPC* (i.e., $\boldsymbol{sf}_t$ = 1,5% del PIB para 2005). De esta forma, el monto de reducción de la deuda pública de Honduras sería aproximadamente del 2,3% anual durante el período 2005-2010, llegando la razón deuda pública a PIB a un nivel de 61,6% al final de dicho período.

Gráfico 19
HONDURAS:
EVOLUCIÓN DE LA RAZÓN DEUDA PÚBLICA TOTAL/PIB SEGÚN ESCENARIOS, 1991-2010



Fuente: Elaboración propia.

Escenario optimista: Se supone lo mismo que en el escenario neutral, excepto que, ahora la comunidad internacional le genera donaciones del orden del 1% del PIB que el gobierno destina al superávit primario. Bajo estos supuestos, el superávit primario sería $\boldsymbol{sp}_t$ = 1,5% del PIB. El crecimiento real se estima que alcanzaría un *g* = 3,75% anual (promedio 1998-2003 más ½ desviación estándar) como consecuencia de la entrada en vigencia durante este año del CAFTA, lo cual, a su vez, mejoraría la posibilidad de atracción de IED al país. Las tasas de interés sobre la deuda pública se mantendrían en *r* = 2,1%. Bajo estas condiciones, la razón deuda pública/ PIB se reducirá a una tasa media de 2,53% anual, llegando en 2010 a un nivel del 51,1% del PIB. Este escenario incluye la condonación ocasionada por el citado *Punto de Culminación* de la *Iniciativa HIPC*.

Escenario pesimista: Supone que el gobierno no logra aumentar en nada la recaudación de ingresos públicos adicionales, por lo que, bajo este escenario, se produce un déficit primario de p_t = 0,5% del PIB. En razón de esta fragilidad macroeconómica y al no materializarse la entrada en vigencia del CAFTA, el crecimiento económico se mantiene en *g* = 2,5% anual y las tasas de interés en la deuda pública se mantienen en *r* = 2,1%. Ante estas circunstancias, la razón deuda pública total a PIB crecería a una tasa media de 0,63% anual, llegando en 2010 a un nivel de 70%.

Como puede notarse en el Gráfico 19, la senda futura de evolución de la tasa de endeudamiento público de Honduras es definitivamente hacia la baja, aun en el menos favorable de los escenarios. Esto indicaría que, aunque las tasas de endeudamiento hondureñas son relativamente altas comparadas con Costa Rica, El Salvador y Guatemala, su dinámica podría considerarse positiva en el futuro cercano, sobre todo como consecuencia de haber alcanzado el *Punto de Culminación* en abril de 2005 anteriormente comentado. A pesar de esto su situación actual es ***insostenible***.

4.6.4 Conclusiones y recomendaciones

Con base en lo anterior podemos *concluir* que:

1. La razón de endeudamiento público hondureña, aunque relativamente alta (75,5% en 2004), ha venido mejorando como consecuencia de su reestructuración y condonación en el *Club de París*.
2. Su aceptación en la *Iniciativa HIPC* (en 2000) ha sido positiva pues esto le permitiría reducir en el mediano plazo (a diez años) su deuda externa por un monto nominal cercano a los US$1.200 millones (equivalente a un 15% de su deuda total a 2004) como consecuencia de haber alcanzado en abril de 2005 el *Punto de Culminación*.
3. La comunidad internacional está a la expectativa de que se materialicen los compromisos que el gobierno hondureño ha asumido ante las serias carencias en desarrollo humano, según lo vienen evidenciando las bajas posiciones en la clasificación

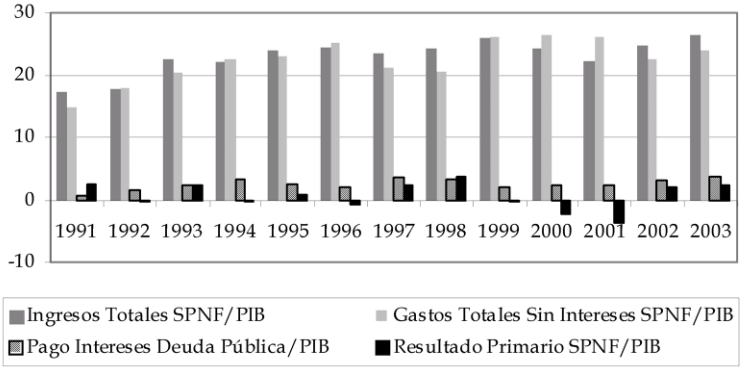
del IDH. El haber logrado el *Punto de Culminación* le permitirá a las autoridades disponer de US$120 millones por año para reforzar las políticas sociales y de reducción de la pobreza en los próximos 10 años.

4. Honduras, sin embargo, tiene otros retos para lograr el desarrollo económico: estabilidad macroeconómica, dinamismo de su economía y aumento de su competitividad internacional.
5. El nivel de endeudamiento público hondureño fue muy insostenible a principios de los noventa y, quizá, ahora este vaya acercándose hacia una senda mucho más sostenible como lo evidencian los escenarios neutral y optimista. Sin embargo, este aún continúa siendo insostenible.

Por ello, sugerimos las siguientes *recomendaciones*:

1. Las autoridades hondureñas deben hacer el mayor esfuerzo para cumplir plenamente con los compromisos adquiridos, sobre todo en cuanto a la *Estrategia para la Reducción de la Pobreza*, dado que ya se alcanzó el *Punto de Culminación* de la *Iniciativa HIPC*.
2. Debe buscarse la mayor *transparencia* y *rendición de cuentas* acerca del logro de las metas propuestas y alcanzadas para que la comunidad internacional de países amigos continúe ofreciendo fondos de ayuda que, junto con el alivio HIPC, permitirán el financiamiento del gasto social requerido.
3. Deben las políticas económicas estar enfocadas hacia el logro de la competitividad país, tomando como piedra angular el TLC con EE.UU.; esto ayudará al crecimiento económico sostenido y, por lo tanto, a una mayor velocidad en la reducción de las razones de deuda pública/PIB.
4. Las autoridades hondureñas deben, en el futuro cercano, llevar a cabo políticas fiscales y monetarias prudentes con el propósito de acelerar las reformas estructurales que aún hacen falta y, de esta forma, facilitar el crecimiento económico, pero sin dejar de lado el equilibrio en desarrollo económico y social de su población. Con las anteriores políticas sería factible para Honduras lograr que la senda de evolución de su deuda pública se acerque al escenario optimista.

Gráfico 20
NICARAGUA:
INDICADORES FISCALES (SPNF) (1991-2003)



Fuente: Elaboración propia.

4.7 NICARAGUA

4.7.1 Antecedentes

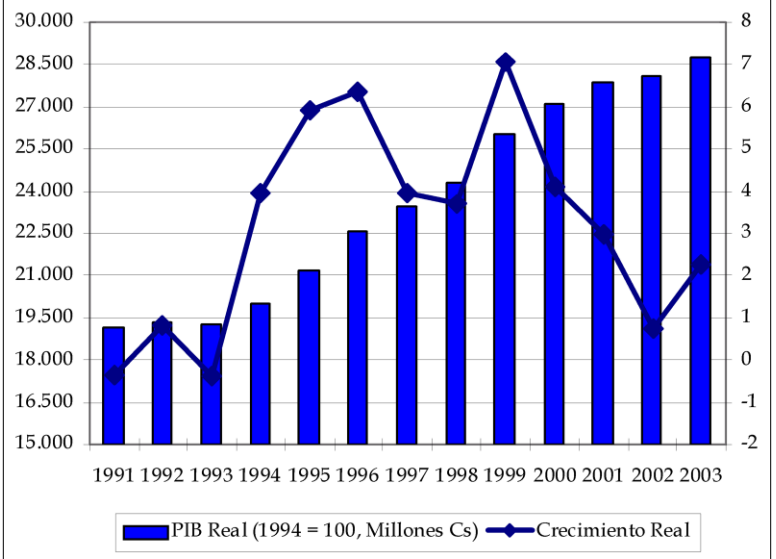
Con un PIB per cápita alrededor de US$800, y con un pasado de luchas internas desequilibrantes, cuyos efectos adversos sobre la gobernabilidad y las expectativas aún se sienten, Nicaragua es el país más pobre de Centroamérica y quizá el más pobre de América Latina. Su endeudamiento externo público fue notorio bajo el régimen sandinista y, a pesar de reducciones ("quitas") cuantiosas, todavía es demasiado elevado como para esperar sostenibilidad de su deuda conforme a los cánones normales. Nicaragua cuenta con una población de 5,6 millones cuya esperanza de vida al nacer es de 69,4 años (según cifras a 2002) y su posición de acuerdo con el IDH es la 118. Su clasificación en desarrollo humano es equivalente a la clasificación en términos del PIB per cápita[77]. La tasa bruta combinada de escolaridad en escuelas primarias, secundarias y terciarias es de 65%, según cifras para el año escolar 2001-2002.

Los ingresos públicos SPNF han representado, para el período de análisis, el 23% del PIB; en tanto que los ingresos tributarios del Gobierno Central han estado en alrededor del 15,8% del PIB; los gastos totales sin intereses SPNF han representado un 22,4% del PIB; en consecuencia con estas cifras, el superávit primario SPNF alcanzado un exiguo 0,6% del PIB, con una desviación estándar de 2,2. Al igual que notamos para el caso de Honduras, y con más razón para el de Nicaragua, estas altas relaciones son básicamente fruto de un PIB muy bajo. Esto se muestra en el Gráfico 20.

La tasa de crecimiento económico fue del 3,2% anual, con una desviación estándar

77 La diferencia entre la posición del IDH y la posición de acuerdo con el ingreso per cápita es -9.

Gráfico 21
NICARAGUA:
PIB REAL Y CRECIMIENTO, 1991-2003
Millones de córdobas y porcentajes



Fuente: Elaboración propia.

de 2,5. Como puede notarse en el Gráfico 21, durante los años 1991-1993 la economía estuvo estancada en términos reales y, por lo tanto, con una reducción en su PIB per cápita). De acuerdo con algunos analistas, esta etapa recesiva se debió, principalmente al alto nivel de endeudamiento externo público y el altísimo déficit de cuenta corriente que llegó a un 30% del PIB, entre otros factores.

Como puede apreciarse en dicho gráfico, a partir de 1994 y hasta 1999, las tasas de crecimiento se elevaron para ubicarse en un rango muy favorable de entre 4% y 7% anuales, que en parte son reflejo de un mejor uso de capacidad ociosa. Este despegue económico coincidió con una importante reducción de la razón deuda pública externa/PIB que se dio como resultado de las negociaciones de las autoridades nacionales con sus acreedores bilaterales (bajo la égida del *Club de París*). Este caso muestra cómo un nivel insostenible de deuda pública (como el de Nicaragua a inicios de los años noventa) es completamente inconsistente con la meta básica de desarrollo económico y reducción de la pobreza y que, a partir del momento en que el país logró mejorar los indicadores de endeudamiento público, las condiciones generales para la inversión y la generación de oportunidades de empleo no tardaron en aparecer[78].

Durante los años 1998-2003, su tasa de inflación promedio (medida por el IPC a diciembre) fue del 8,7% anual. Sin embargo, conviene hacer notar que durante el período 1991-2003 su tasa de inflación fue muy superior como consecuencia de que en 1991 el país sufrió una hiperinflación del orden del 800% anual.

Los flujos de IED han promediado, en 1998-2003, los US$217 millones anuales, equivalentes al 5,5% del PIB. Estos flujos de IED no le han permitido a las autoridades nacionales, sin embargo, financiar más que en una ínfima parte el insostenible déficit de cuenta corriente que, en promedio para los años 1991-2003, ha sido de alrededor del 23% del PIB. Las exportaciones de bienes y servicios no factoriales han alcanzado, en promedio para dicho período, unos US$910 millones, equivalente a un 23,1% del PIB.

La *Administración de Enrique Bolaños*, que inició sus funciones a inicios de 2002, recibió un país con tasas de crecimiento decrecientes y con grandes niveles de volatilidad en su desempeño económico[79]. El déficit global del SPNF para los años 2000 y 2001 alcanzó cifras insostenibles del 4,5% y 6,2% del PIB, respectivamente; adicionalmente, el Banco Central tuvo que emitir títulos de deuda interna indexados al dólar por un monto del 20% del PIB como salvamento para la crisis bancaria. En estas circunstancias, el gobierno logró corregir rápidamente los principales desequilibrios financieros y fiscales. Específicamente, se aprobó en el Congreso una reducción del presupuesto nacional que totalizó un 3% del PIB para 2002 y, además, se restringió el gasto público. Durante ese mismo año, el Congreso también aprobó una reforma tributaria mediante la que se redujeron las exenciones a los aranceles de importación, se redujeron las exoneraciones al impuesto sobre la renta, se aumentaron las tasas impositivas del Impuesto a las Rentas Corporativas y se aumentaron las tasas de retención de impuestos. Con estas medidas, el gobierno logró transformar su déficit primario (que en 2001 alcanzó casi el 4% del PIB) en un superávit primario del orden del 2% del PIB para los años 2002 y 2003. Las medidas fiscales aplicadas durante 2002 también se reflejaron en una reducción del déficit global del SPNF que pasó del 6,2% del PIB en 2001 a tan solo un 0,8% en 2002 y a un 1,4% en 2003.

En el sistema financiero, el gobierno ha logrado mejorar la regulación mediante el cumplimiento obligatorio de las normas prudenciales, así como una mayor regulación operativa por parte de la *Superinten-*

78 Véase Banco Central de Nicaragua (2005).

79 Véase Gobierno de Nicaragua (2002).

dencia de Bancos. Además, los bancos fueron obligados a cumplir tanto con la creación de reservas por créditos incobrables (especialmente aquellos relacionados con productos agrícolas como el café) como con una más adecuada capitalización de los mismos.

Retos para el desarrollo económico de Nicaragua

El principal reto al que se enfrenta la economía nicaragüense en el mediano plazo es el de retomar la senda del crecimiento sostenido, con estabilidad macroeconómica, inflación de un dígito y, en razón de los compromisos adquiridos en el marco de la *iniciativa HIPC*, una significativa reducción de las familias en condiciones de pobreza. En este contexto, las acciones de política necesarias para superar este obstáculo al desarrollo económico requieren: a) el restablecimiento sostenible del equilibrio fiscal y externo; b) el aumento del gasto público en programas para el combate de la pobreza, el cual tiene que ir de la mano con el alivio de deuda obtenido dentro de la *iniciativa HIPC*; c) la implementación de reformas estructurales que busquen alcanzar una mayor eficiencia del gasto público; y d) un fuerte impulso a la inversión en el país, tanto nacional como extranjera (por medio de la atracción de flujos de IED). Otra área en la cual las autoridades requieren grandes esfuerzos es en lo relativo a las mejoras de la gobernabilidad del país y en combate a la corrupción.

Uno de los retos más importantes (quizá el más relevante a corto plazo) es la integración de la economía a los mercados internacionales. En este aspecto, es imprescindible que el Congreso ratifique el CAFTA. Cuando ello ocurra, la competitividad internacional de Nicaragua se verá ampliada de forma significativa y las posibilidades de mejorar el desempeño económico y la generación de empleo serán expandidas en el corto plazo.

4.7.2 Dinámica de la deuda pública 1991-2003

La deuda pública total del SPNF en Nicaragua alcanzó un monto de US$6.729 millones equivalentes a un 148% del PIB al 31 de diciembre de 2004. De este monto, US$5.390,6 millones corresponden a la deuda pública externa (un 118,3% del PIB)[80] y los restantes US$1.339 millones corresponden a la deuda pública interna (un 29,3% del PIB). El Gráfico 22 muestra la evolución de la deuda pública total (diferenciando la externa de la interna) durante el período 1991-2003.

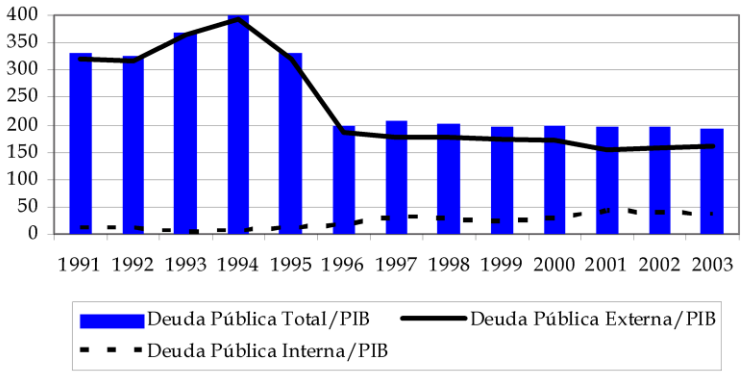
Deuda pública externa

Nicaragua es uno de los países más altamente endeudados de América Latina (con casi US$6.500 millones o 166 por ciento del PIB, en promedio, durante 2003-1998) y uno de los más pobres (con US$762 per cápita promedio en el mismo lapso). Su deuda pública (incluyendo tanto la externa como la interna) ha estado en niveles históricos sumamente altos (representando cerca del 400 por ciento del PIB o 30 veces las exportaciones de bienes y servicios no factoriales, ambos para 1994). La tasa de crecimiento real de la economía ha estado en niveles promedio del 3,2 por ciento anual para el período de análisis y ha sufrido, además, la dura experiencia de haber tenido una hiperinflación (de más del 800 por ciento en 1991), aunque a partir de 1992 esta se ha reducido a alrededor del 10 por ciento anual en promedio durante el período (1992-2003).

Como consecuencia del alto endeudamiento externo y de su bajo ingreso per cápita, Nicaragua ha logrado ser un país elegible dentro de la *Iniciativa de los Países Pobres Altamente Endeudados* (*Iniciativa HIPC*). Nicaragua alcanzó el *Punto de Culminación* en el marco de dicha iniciativa, en enero de 2004, lo cual genera un alivio de deuda de alrededor de US$5.119 millones medidos en términos del *valor presente neto* (VPN), lo que a vez equivale a US$6.328 millones en términos nominales.

De acuerdo con publicaciones por parte de las autoridades de Nicaragua, de ese alivio de deuda total, al 31 de diciembre de

Gráfico 22
NICARAGUA:
DEUDA PÚBLICA TOTAL, (1991-2003).



Fuente: Elaboración propia.

80 Debe mencionarse que dicho saldo ya incluye el alivio alcanzado a esa fecha dentro de la *iniciativa HIPC*, comentada anteriormente.

2004, ya se había formalizado un total de US$3.097 millones, equivalentes a US$ 3.652 millones en términos nominales. Este nivel de deuda externa representa alrededor del 118,3% del PIB a ese año. En consecuencia, aproximadamente un 55% de la deuda se origina ante organismos multilaterales, un 41% ante fuentes bilaterales (oficiales) y el restante 4% ante acreedoras privadas.

En términos de su estructura por deudor, el Gobierno Central genera un 63,7% de la misma, el Banco Central el 36,1% y el restante 0,2% es originado por el Resto del Sector Público No Financiero y Financiero. En cuanto a los plazos de la deuda pública externa, un 89,5% corresponde a endeudamiento de mediano y largo plazo y el restante 10,5% corresponde a deuda externa con vencimientos en el transcurso de un año (corto plazo).

En relación con el *grado de concesionalidad*[81] de la deuda externa, en el caso de Nicaragua, este ha estado, en promedio durante el período 2000-2004, entre el 56 y el 68 por ciento (BCN, 2005); muy superior al límite mínimo de endeudamiento del 35% requerido por las políticas nacionales de endeudamiento público. Como consecuencia del alivio de deuda originado dentro de la *iniciativa HIPC*, de manera paulatina se espera que el grado de concesionalidad de la deuda externa vaya reduciéndose y, además, en la medida en que el PIB per cápita vaya creciendo, la economía de Nicaragua podría empezar a recibir fondos externos con condiciones más de mercado. Sin embargo, es previsible que esto no ocurra hasta alrededor de 2014, según los análisis de sostenibilidad de la deuda dados a conocer recientemente en BCN (2005).

Deuda pública interna

En cuanto a la deuda pública interna nicaragüense, esta alcanzó un monto de 21.290,1 millones de córdobas al 31 de diciembre de 2004, que, al tipo de cambio promedio, representa un total de US$1.339 millones, equivalente a un 29% del PIB. En términos relativos, la deuda pública interna de Nicaragua es baja comparada con la magnitud de su deuda pública externa; sin embargo, esta ha venido aumentando su peso relativo en los últimos 10 años, al pasar de un 3,1% del PIB en 1993 a un máximo histórico del 41% en 2001[82].

La mayor parte de la deuda pública interna (esto es, aproximadamente un 60%) está en títulos emitidos por el Gobierno Central; específicamente, los denominados *Bonos de Pago por Indemnización* (BPI). Estos bonos surgieron como parte de las soluciones de los *Acuerdos de Paz* con el propósito de compensar a las familias perjudicadas por los problemas de confiscación de propiedades. Los BPI están pactados a tasas de interés fijas. Otra parte importante de la deuda pública interna (21%) la constituyen los títulos de deuda bancaria, que surgieron como consecuencia del salvamento bancario que realizó el gobierno durante la crisis financiera del período 2000-2001 para honrar los ahorros de los depositantes ante las quiebras de bancos privados durante estos años; durante 2003, estos bonos bancarios se renegociaron a 10 años plazo y a tasas fijas. El restante 19% de la deuda pública interna está constituido por otros rubros. La mayoría de la deuda pública interna de Nicaragua está expresada en unidades de moneda local (córdobas), aunque sus tasas, que son fijas, están indexadas al dólar (esto es, la deuda está pactada a tasas fijas dolarizadas). De acuerdo con el criterio de expertos (funcionarios públicos), las tasas pactadas sobre los BPI son del 5% aproximadamente; las tasas pactadas sobre los títulos bancarios son aproximadamente del 8% en dólares, pagaderas en córdobas al tipo de cambio del momento.

4.7.3 Dinámica de la deuda (proyectada) 2005-2010

Al cierre de 2004, la relación deuda pública/PIB del SPNF (incluido el BCN) para Nicaragua estuvo en un nivel relativamente alto del 147,7%. Esta razón deuda pública/PIB estaba, sin embargo, cercana al 200% durante los años 2000-2003. La senda que reporte esta variable, de 2005 hasta 2010, dependerá de una serie de factores a los que la economía nacional se enfrentará (tales como las tasas de interés internacionales, el crecimiento de su producción y el desempeño fiscal que se reflejaría en el balance primario del SPNF); asimismo, esta también se verá afectada por el proceso de condonación de la deuda pública que las autoridades logren concretar efectivamente dentro de la *Iniciativa* HIPC (que se reflejaría en la variable de ajuste *stock-flow*).

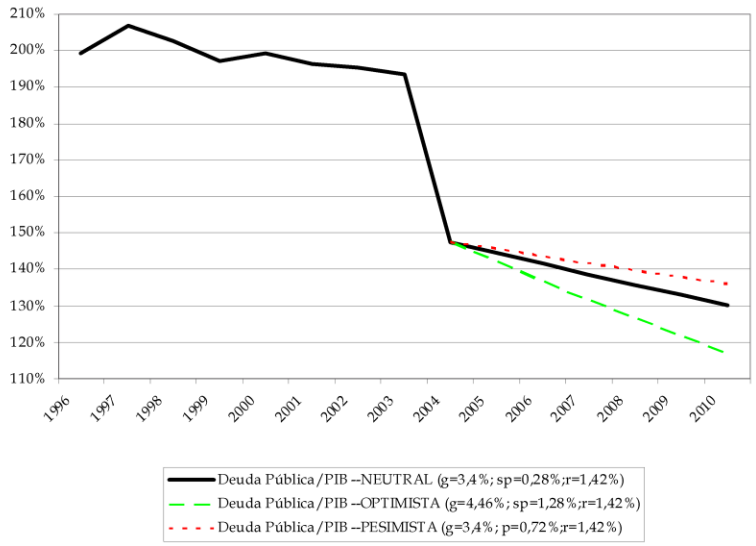
Escenario neutral: Este escenario representa lo que podría considerarse una continuación de la situación observada en el pasado reciente. La tasa de interés aplicable a la deuda pública tomaría el valor r = 1,42% (promedio 1998-2003), reflejando, así, el hecho

81 El grado de concesionalidad de un préstamo representa la porción del préstamo que constituye una ayuda financiera y se define como la diferencia porcentual entre el valor nominal del préstamo y el valor presente neto de todos los pagos del préstamo. Mientras más alta sea esta diferencia, mayor es aquel.

82 Debe anotarse que la deuda pública interna reportada en las cifras oficiales corresponde únicamente a la deuda pública interna con el sector privado; por lo tanto, esta no considera la deuda pública interna mantenida por otras instituciones del sector público (incluyendo la deuda del Gobierno con el *Instituto Nicaragüense de Seguro Social* y con el *Banco Central*).

de que Nicaragua seguiría recibiendo, durante los años de proyección, fondos a tasas relativamente bajas (blandas); el crecimiento de la economía llega a g = 3,4% (promedio 1998-2003), en vista de la fragilidad macroeconómica y fiscal, y el superávit primario del SPNF, como porcentaje del PIB, se supondrá en $\boldsymbol{sp}_t$ = 0,28% (promedio 1998-2003). Como prescribe la fórmula [1 a], bajo las condiciones supuestas, la deuda como proporción del PIB se irá reduciendo en el período de proyección 2005-2010, como consecuencia de que el crecimiento económico es superior a las tasas de interés, según lo demuestra la brecha de corto plazo: [(0,0142-0,034)*1,48-0,028= -3,03%]. Tanto este escenario como los otros dos que siguen suponen que durante el período de proyección no se dan condonaciones adicionales de deuda, pues partimos del nivel de deuda pública total/PIB existente al cierre de 2004. Al final de 2010, según los supuestos de este escenario, se llegaría a una razón deuda pública/PIB del 130% (véase el Gráfico 23).

Gráfico 23
NICARAGUA:
EVOLUCIÓN DE LA RAZÓN DEUDA PÚBLICA TOTAL/PIB SEGÚN ESCENARIOS, (1996-2010)



Fuente: Elaboración propia.

Escenario optimista: Se supone que las tasas de interés aplicables a la deuda pública se mantienen iguales a las del escenario neutral (r = 1,42%). El gobierno logra mejorar el esfuerzo recaudador de ingresos fiscales en un 1%, de tal forma que se alcanza un superávit primario $\boldsymbol{sp}_t$ = 1,28% del PIB. El crecimiento real se estima que alcanzaría un g = 4,46% anual (promedio 1998-2003 más ½ desviación estándar) como consecuencia de la entrada en vigencia del CAFTA durante este año y de que las más sólidas condiciones macroeconómicas y fiscales hacen que la inversión local aumente y, a su vez, se mejora la atracción de IED al país. Bajo estas condiciones, la deuda pública/PIB se reducirá a una tasa media del 5,1% anual, llegando en 2010 a un nivel de 117% del PIB.

Escenario pesimista: En este contexto se supone que el gobierno enfrenta el mismo nivel de tasas de interés en la deuda pública (r = 1,42%) que en los dos escenarios anteriores. Además, suponemos que el gasto público en programas sociales crece un poco más de lo esperado (1%) y que no se logra mejorar la recaudación de ingresos fiscales adicionales por un 1%, como en el escenario anterior. Bajo estas condiciones, se produce un déficit primario de $\boldsymbol{p}_t$ = 0,72% del PIB, debido a la fragilidad macroeconómica, las inversiones no crecen significativamente, por lo cual el crecimiento económico se mantiene en g = 3,40% anual. En este caso, la razón deuda pública/PIB se reduciría a una tasa media del 1,94% anual, llegando a un nivel de 136% al final de 2010.

Tal como puede notarse en el Gráfico 23, aun en las condiciones asumidas por el escenario optimista, el nivel de deuda pública/PIB puede bajar pero muy lentamente, pues a 2010 se llegaría a una razón del 117%. A grandes rasgos, la tendencia de la tasa de deuda pública de Nicaragua es hacia la baja, como consecuencia de que no se esperan mayores cambios en su comportamiento. Por lo anterior, para el caso particular de Nicaragua, otras soluciones deberían ir buscándose para llevar al país a niveles de deuda sostenibles, pues un nivel de endeudamiento por encima del 50-60 por ciento del PIB para un país con un ingreso per cápita tan bajo es, en términos generales, una situación ***insostenible***.

4.7.4 Conclusiones y recomendaciones

Con base en el análisis aquí realizado, nos permitimos *concluir* lo siguiente:

1. La deuda pública del país ha alcanzado niveles tan desproporcionados que la única opción para volver a niveles de endeudamiento más razonables ha sido el alivio tradicional junto con el alivio *HIPC*; mediante estos dos mecanismos la deuda pública nicaragüense ha logrado reducirse del 400% del PIB en 1994 a un, todavía insostenible, nivel del 148% diez años después. Al momento

presente, esta razón deuda/PIB se considera que sigue siendo insostenible y perjudicial para el logro del crecimiento económico de largo plazo.

2. El gobierno ha adquirido una serie de compromisos para la reducción de la pobreza, los cuales requieren un aumento importante del gasto social en infraestructura y servicios básicos (educación, salud). El alivio tradicional y la condonación en el marco de la *iniciativa HIPC* permitirán, junto a los recursos presupuestarios propios, el financiamiento de este mayor gasto social en el mediano y largo plazo.
3. La deuda pública externa nicaragüense por plazo de vencimiento presenta una estructura que, aunque no es en extremo crítica, debería tratar de mejorarse pues alrededor del 10% de esta presenta vencimientos en los próximos 12 meses. Esto genera presión para el gobierno de estar reestructurando dichos vencimientos en caso de no poder pagarlos o amortizarlos conforme estos venzan, lo cual puede agravar el déficit de su cuenta corriente de la balanza de pagos, pues el monto de estos vencimientos ronda los US$570 millones, equivalentes a un 13% del PIB.
4. Las autoridades de Nicaragua deben propiciar que el Congreso ratifique el TLC con Estados Unidos y, de esta forma, que su economía logre alcanzar una mayor competitividad y un aumento en los flujos de IED al país. Al mejorar su tasa de crecimiento económico, Nicaragua podría acelerar el proceso de sostenibilidad de su deuda pública, sobre todo si suponemos que las tasas de interés a las que seguirá recibiendo fondos externos seguirán siendo sumamente bajas. En este caso particular, el *efecto bola de nieve* trabaja a su favor, pues las tasas de interés sobre su deuda pública (especialmente, la deuda pública externa) son inferiores a las tasas de crecimiento económico.
5. Aún con la senda trazada por el escenario optimista, la razón deuda pública/PIB baja a un ritmo muy lento, lo cual es evidencia de que se requieren otras condiciones que logren llevar el endeudamiento público a niveles de sostenibilidad de una forma más rápida.
6. Nicaragua, a pesar de su vasta extensión y gran población, es un país económicamente pequeño. Las exportaciones de bienes y servicios son muy bajas en comparación con su insostenible déficit de cuenta corriente.

Por las consideraciones anteriores, *recomendamos* lo siguiente:

1. Buscar restablecer el equilibrio fiscal mediante una reforma tributaria que le dé permanencia a los superávit primarios y apoyar, así, la sostenibilidad de su deuda.
2. Mejorar la competitividad país mediante la ratificación del TLC con EE.UU. y, de esta forma, crear las condiciones económicas que se necesitan para atraer mayores flujos de IED al país y una mejor tasa de crecimiento económico que permita crear un efecto *bola de nieve* que esté a su favor.
3. Continuar con las reformas estructurales para lograr una mayor eficiencia en el gasto público.
4. Las autoridades requieren realizar esfuerzos adicionales en lo relativo a la mejora de la gobernabilidad del país, el combate a la corrupción y la búsqueda de *Transparencia* y *Rendición de Cuentas*.

5.

REFLEXIONES FINALES

El análisis de sostenibilidad de deuda pública que hemos hecho no se propone ni ser novedoso desde el punto de vista académico ni ser definitivo desde una arista política. Solo espera constituir una valiosa guía para la acción de los gobiernos de los países centroamericanos y para ello muestra –utilizando diversos escenarios plausibles- las consecuencias de adoptar conjuntos diferentes de políticas. En este capítulo recogemos las principales reflexiones y, según se vea, recomendaciones que derivamos del estudio:

1. De acuerdo con la evidencia encontrada, los países centroamericanos deben hacer sus mejores esfuerzos para tratar de mantener sus tasas de endeudamiento público dentro de rangos considerados como ***sostenibles*** y que fueron estimados por los *límites naturales de la deuda*.
2. Los países del istmo centroamericano tienen una posición estratégica en materia de comercio internacional (notablemente, por su cercanía al bloque México-EE.UU.-Canadá), pero en indicadores económicos y sociales son muy disímiles.
3. Con la excepción de Guatemala, todos los países centroamericanos presentan evidencia de ***insostenibilidad*** de su endeudamiento público (medidos por el denominado *límite natural de la deuda*) para el período 2005-2010, aunque difieren en cuanto a la dinámica de la razón de deuda pública a PIB: i) Costa Rica presenta un endeudamiento público caracterizado por estar en el umbral de la *insostenibilidad*; ii) El Salvador, aunque transitoriamente tiene una razón deuda a PIB por debajo de su umbral máximo, presenta una tendencia al alza que lo tornaría *insostenible* a partir de 2008, a menos de que se den las condiciones de los escenarios neutral y optimista; iii) Honduras, aunque *insostenible* actualmente por su alta tasa de endeudamiento, presenta una razón deuda pública a PIB con tendencia hacia a la baja en el mediano plazo; y iv) Nicaragua, aunque presenta una tasa de endeudamiento a PIB con leve tendencia a la baja, su nivel es *insostenible* y, además, uno de los más altos de Latinoamérica; asimismo, a diferencia de Honduras, necesitaría mucho más ayuda internacional para lograr llevar su nivel de endeudamiento a niveles relativamente sostenibles en el mediano y largo plazo.
4. Todos los países analizados han apostado a la apertura económica como medio para acelerar su crecimiento económico y contribuir, por esta eficaz vía, a la atención de sus problemas sociales. El Salvador, Guatemala y Honduras ya ratificaron el *Tratado de Libre Comercio Centroamérica-República Dominicana-Estados Unidos* (CAFTA). Nicaragua está en ese proceso y Costa Rica, que ha dado una extraña evidencia de indecisión y lentitud en el proceso, podría hacerlo durante 2006.
5. Dadas las múltiples necesidades sociales insatisfechas, y el hecho de que la carga tributaria en los países analizados es baja para estándares internacionales, todos ellos se favorecerían con reformas tributarias (que racionalicen los tributos, mejoren la administración de ellos y aumenten la recaudación), siempre y cuando los nuevos ingresos, o al menos parte de ellos, los dediquen a bajar deuda pública (casos de Costa Rica y El Salvador) y a la satisfacción eficaz de necesidades sociales básicas (casos de Guatemala, Honduras y Nicaragua).
6. No deben los países centroamericanos elevar la carga tributaria por elevarla, pues es bien conocido que esto lesiona los estímulos a la eficiencia y al crecimiento económico, pero sí han de hacerlo para financiar el costo de medidas de interés social. En este empeño los gobiernos deben de dejar a un lado la práctica usual de trabajar con presupuestos que solo reflejan los gastos realizados (*inputs*) y concentrarse en operar con instrumentos

que muestren los logros *(outputs*) y los costos unitarios de ellos, lo que se conoce como *rendición de cuentas* (*accountability*).

7. Los gobiernos deben abstenerse de adoptar políticas populistas, expansivas del gasto, ni siquiera con miras a elecciones, pues eso atenta contra el interés nacional de mediano y largo plazo y contribuye a elevar la razón deuda pública a PIB de los países.
8. Costa Rica sobresale como una sólida democracia con un alto nivel de desarrollo humano, pues tiene índices de país desarrollado a pesar de su ingreso medio; también es uno de los países más abiertos al comercio exterior del continente americano. Pero tiene un nivel de deuda pública total a PIB para el SPNF más alto que el que sería deseable.
9. En Costa Rica, el actual nivel de endeudamiento público total del SPNF (60,8% del PIB) es ya preocupante pues se encuentra sobre el límite máximo soportable (60,9%) y, a futuro, las condiciones no parecen ser positivas en vista de que se esperan incrementos en las tasas de interés internacionales. Como se comentó anteriormente, aumentos en tasas de interés aplicable a la deuda pública y bajas en las tasas de crecimiento del producto interno harían que los límites de endeudamiento máximo soportable se reduzcan considerablemente, tornando ***insostenible*** el nivel de endeudamiento actual.
10. En El Salvador, los niveles actuales de endeudamiento (46% del PIB) están por debajo del límite máximo soportable (58%) pero, dada la apremiante situación con los pagos que el gobierno deberá hacer al sistema de pensiones, su actual, y transitoria, sostenibilidad podría cambiar y convertirse en una situación de endeudamiento público ***insostenible*** a partir de 2008, según las condiciones del escenario pesimista.
11. El Salvador tiene problemas de extensión territorial y de alta población, que en mucho se han traducido en alta emigración, pero recientemente parece haber tomado el liderazgo centroamericano en materia de reformas económicas y, junto con Chile, es un país con *Grado de Inversión*, en los mercados internacionales. A pesar de estos indicadores positivos, enfrenta contingencias fiscales que, si no manejan de forma adecuada, podrían propiciar una baja en categoría de calificación financiera internacional.
12. En Guatemala, su nivel de endeudamiento público (20% del PIB) no es preocupante ya que este es considerado como ***sostenible***. Sin embargo, no deben olvidar las autoridades que, a futuro, esta relativa sostenibilidad dependerá en un alto grado de las condiciones económicas (crecimiento y tasas de interés) que imperen en el entorno, las cuales podrían modificar las estimaciones del máximo nivel de endeudamiento público soportable.
13. Guatemala tiene un Estado que históricamente ha tenido poca participación en el proceso socioeconómico y, como consecuencia, el país tiene indicadores de pobreza y de exclusión social, que distan mucho del ideal.
14. En Honduras, su nivel de endeudamiento público parece ir por una senda estabilizadora a mediano plazo, a pesar de que actualmente este está en niveles ***insostenibles***. Esto porque la actual razón de deuda pública a PIB (75,5%) se prevé que vaya reduciéndose sustancialmente, llegando a un 61% a 2010, sobre todo como consecuencia de haber alcanzado su *Punto de Culminación* en el marco de la *Iniciativa HIPC* en abril de 2005, lo cual le generará un alivio de su deuda pública externa cercano a los US$1.200 millones en un plazo de 10 años, a razón de US$120 millones por año.
15. En Nicaragua, su nivel actual de endeudamiento público (158% del PIB) es considerado, a todas luces, inconsistente con el sano desempeño económico de un país pobre. En este caso particular, la evolución hacia los próximos años (2005-2010), aunque hacia la baja, no parece que ocurra a la velocidad que se desea, pues la razón deuda pública a PIB al 2010 estaría entre 136% (escenario pesimista) y 117% (escenario optimista), siendo lo más probable que llegue a 130% (escenario neutral).
16. Nicaragua sufre de endeudamiento crónico e ***insostenibilidad*** y todo indica que este no será resuelto en el futuro cercano. En consecuencia, las posibilidades de crecimiento económico podrían estar comprometidas en los próximos años, sobre todo si tomamos en cuenta su difícil situación con respecto al déficit de cuenta corriente.
17. Honduras y, sobre todo, Nicaragua son países pobres y altamente endeudados, que han clasificado para la *Iniciativa HIPC*. Si bien pertenecer a dicha iniciativa denota una categoría especial de países que no pueden, en condiciones normales, hacer frente a las deudas asumidas en el pasado, al menos los hace candidatos al favor internacional, siempre y cuando dediquen claros esfuerzos al logro de metas de interés social (reducción de pobreza, inclusión de grupos sociales al proceso económico, entre otras).
18. La baja en la deuda pública no solo reduce el riesgo país, lo cual beneficia al sector público y al privado, sino que reduce la prima por intereses que el riesgo apareja. En el tanto los países centroamericanos tengan mejor calificación internacional (esto es, que aumenten el denominado *techo soberano*)[83], el sector privado se beneficiaría

directamente. Para el sector público, una deuda inferior, acompañada de tasas más bajas, implica menor gasto de intereses y ello, a su vez, implicaría que más recursos tributarios podrán dedicarse al financiamiento (sano) de necesidades sociales. En otras palabras, el control del nivel de deuda tiene enorme importancia económica y social.

19. La adopción de presupuestos plurianuales, que muestren los efectos de las políticas económicas en general, y fiscales en particular, sobre variables como: crecimiento de la economía, precios, tasas de interés, nivel de endeudamiento, etc., no solo para el período presupuestario anual, sino para 3 o 4 años a futuro, es recomendable. El año presupuestario debe contener todo el grado de especificidad y los siguientes pueden ser tratados a un nivel más general.
20. Aunque sería deseable que las políticas fiscales de los países del área fueran contra cíclicas (es decir, que cuando la economía muestre signos de debilitamiento, el gobierno opere con déficit para estimularla; y que haga lo contrario en períodos de expansión, que podrían tornarse inflacionarios), no pareciera que las actuales tasas de ingreso público a PIB, por bajas, les permitan operar adecuadamente en este sentido.
21. Sería deseable que los gobiernos centroamericanos aplicaran el *Código de Transparencia Fiscal*: este recomienda que se incluya una lista de obligaciones contingentes del sector público a los documentos del presupuesto público para mejorar su análisis y evaluación por parte del público en general.
22. Es importante mencionar que cuando los países realizan sustitución de deuda pública externa por interna, las autoridades monetarias y del sector público deberán buscar un alto grado de coordinación, debido a las consecuencias no deseadas que podrían tener los préstamos o colocación de bonos en el mercado doméstico sobre el equilibrio macroeconómico (por ejemplo, tasas de interés, inflación y tipo de cambio). Esta recomendación es particularmente válida para países que, como Costa Rica, han hecho sustituciones de deuda externa (en dólares) por deuda interna, denominada tanto en dólares como en moneda local.
23. Finalmente, es importante indicar que países emergentes, con acceso a mercado y un grado de endeudamiento moderado o alto (tales como Costa Rica o El Salvador) pueden tener más riesgo de una crisis de deuda pública en el mediano plazo que países pobres, sin acceso a mercados internacionales, tales como Honduras y Nicaragua. Esto porque, ante eventos internacionales adversos, sus efectos serían más directamente sentidos por los primeros, mientras que los segundos estarían protegidos por programas de asistencia financiera internacional, como la *iniciativa HIPC*. Sin embargo, todos los países deben aspirar a la sostenibilidad de sus deudas en el mediano y largo plazo y no a la caridad internacional.

6.

BIBLIOGRAFÍA

Afonso, Antonio (2000). *Fiscal policy sustainability: Some unpleasant european evidence*. Universidad técnica de Lisboa. http://ideas.repec.org/p/ise/isegwp/wp122000.html

Arbelaez, María Angélica, Ulpiano Ayala y James Poterba (2002). *Debt and deficits: Colombia's unsustainable fiscal mix*. Fedesarrollo. ftp://ftp.fedesarrollo.org.co/pub/documentos/wp_mmgonzalez_web/Tercer_informe_Ayala-Poterba-Arbelaez.pdf

Banco Central de Costa Rica, BCCR (2003). Deuda pública externa. Boletín Informativo No. 28. http://www.bccr.fi.cr

Banco Central de Nicaragua, BCN (2005). *Nicaragua en la iniciativa HIPC. Memoria y Perspectivas*. http://www.bcn.gob.ni

Banco de Guatemala, BANGUAT (2004). *Política monetaria, cambiaria y crediticia: Evaluación a noviembre de 2004 y propuesta para 2005*. Diciembre.

Blanchard, Olivier, Jean-Claude Chouraqui, Robert P. Hagemann y Nicole Sartor, BCHS (1990). *The sustainability of fiscal policy: New answers to an old question*. OECD Economic studies Nº 15, Autumn. http://www.nber.org/papers/r1547

Bohn, Henning (1998). *The behavior of U.S. Public debt and deficits*. http://ideas.repec.org/a/tpr/qjecon/v113y1998i3p949-963.html

Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, CIEN (2003). *Lineamientos de política económica y social para Guatemala*. Guatemala.

Consejo Monetario Centroamericano, CMCA (2002). *La Sostenibilidad fiscal en Centroamérica*. http://www.secmca.org/archivos/Sostenibilidad fiscal en CA.pdf

———— (2003). *Nicaragua: Sostenibilidad de la deuda pública total*. http://www.secmca.org/archivos/SOSTENIBILIDAD DEUDA NIC.pdf

Edwards, Sebastian (2002). *Debt relief and fiscal sustainability*. NBER Working paper 8939. http://www.nber.org

European Commission (2001). *El Salvador strategy paper 2002-2006*. http://europa.eu.int/comm/external_relations/el_salvador/csp/02_06_en.pdf

———— (2004). *General government data. General government revenue, expenditure, balances and gross debt*. Directorate general ECFIN. http://europa.eu.int/comm/economy_finance/indicators/general_government_data/government_data_en.htm

Ferrucci, Gianluigi y Adrian Penalver (2003). Assessing sovereign debt under uncertainty. *Financial stability review*. Diciembre.

http://www.bankofengland.co.uk/fsr/fsr15art4.pdf

Gavin, Michael, Ricardo Hausmann, Roberto Perotti y Ernesto Talvi (1996). *Managing fiscal policy in Latin America and the Caribbean: Volatility, procyclicality, and limited creditworthiness*. Office of the chief economist. Inter-American Development Bank. Working Paper 326.

http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubWP-326.pdf

Gobierno de Nicaragua (2002). *Letter of intent, Memorando of economic and financial policies, and technical memorando of understanding*. November, 2002, IMF.

Inter-American development bank, IDB (2003). *IDB strategy with Costa Rica*. http://www.iadb.org/regions/re2/cr/strat03eng.pdf

———— (2002). *Honduras Country Strategy*. http://www.iadb.org/exr/country/eng/honduras/ho_operatio nalstrategy.htm

———— (1996). *Managing fiscal policy in Latin America and the Caribbean: Volatility, procyclicality, and limited creditworthiness*. Office of the chief economist. Working paper 326. http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubWP-326.pdf

International monetary Fund, IMF (2004). *Staff Report for the 2004 Article IV consultation*. http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2004/cr04298.pdf

———— (2003a). *Debt Sustainability in Low-Income Countries—Towards a forward-looking strategy*. http://www.imf.org/external/np/pdr/sustain/2003/052303 .htm

———— (2003b). *Sustainability assessments—Review of application and methodological refinements*. http://www.imf.org/external/np/pdr/sustain/2003/061003.pdf

———— (2002). *Assessing Sustainability*. http://www.imf.org/external/np/pdr/sus/2002/eng/052 802.htm

IMF & IDA (2000). *Decision point document for the enhanced heavily indebted poor countries (HIPC) Initiative*.

IMF & World Bank (2001). *Armenia, Georgia, Kyrgyz Republic, Moldova, and Tajikistan: External and fiscal sustainability—Background paper*. http://www.imf.org/external/np/eu2/2001/edebt/eng/main.pdf

Jha, Raghbendra y Anurag Sharma (2001). *Structural breaks and unit roots: A Further test of the sustainability of the indian fiscal deficit*. Australian national University and Australia South Asia Research Centre (ASARC). http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=280334

Jorion, Philippe (2001). Value at risk: The new benchmark for managing financial risk. McGraw-Hill. Second edition.

Loser, Claudio M. (2004). *External debt sustainability: Guidelines for low and middle income countries*. G24 Papers. Geneva, Switzerland.

http://www.unctad.org/en/docs/gdsmdpbg2420042_en.pdf

Maddala, G.S. y In-Moo Kim (1998). Unit roots, cointegration, and structural change. Themes in modern econometrics. Cambridge University Press.

Manasse, Paolo, Nouriel Roubini y Axel Schimmelpfennig, MRS (2003). *Predicting sovereign debt crises*. IMF Working Paper WP/03/221. http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp03221.pdf

Martner, Ricardo y Varinia Tromben (2004). *La sostenibilidad de la deuda pública, el efecto bola de nieve y el "Pecado original"*. Comisión económica para América Latina y el Caribe. http://www.eclac.cl/publicaciones/Ilpes/0/LCL2150P/sgp46.PDF

Mendoza, Enrique G. y P. Marcelo Oviedo (2004). *Public debt, fiscal solvency and macroeconomic uncertainty in Latin America: The cases of Brazil, Colombia, Costa Rica and Mexico*. NBER working paper 10637. http://www.nber.org

Ministerio de finanzas públicas de Guatemala, MFPG (2005). *Memoria de actividades del año 2004*, Febrero.

Papadopoulos, Athanasios P. y Moise G. Sidiropoulos (1998). *The sustainability of fiscal policies in the European Union: Evidence from selected european countries*. 45th International atlantic economic conference. http://www.soc.uoc.gr/appapa/research/Sustain6.PDF

Rojas, Mario y Manrique Sáenz (2003). *Posición financiera neta del sector público global: Aspectos metodológicos y ejercicios de simulación*. Departamento de investigaciones económicas, Banco central de Costa Rica. http://www.bccr.fi.cr

Secretaría de finanzas de Honduras, SEFIN (2003). *Memoria 2003*.

———— (2004). *Informe sobre deuda pública. Enero-Septiembre 2004*. Dirección general de crédito público. http://www.sefin.gob.hn/pdfs/Informe sobre deuda pública_Sep 2004_alineado.pdf

Talvi, Ernesto y Carlos Végh (1998). Fiscal policy sustainability: A basic framework. Documento de trabajo. CERES. http://www.ceres-uy.org/investigacion/documentos/005_Fiscal_Policy_Sustainability.pdf

World Bank (2003). *World development indicators 2003*. CD-ROM.

UNDP (2004). *Informe sobre el desarrollo humano 2004*. http://www.undp.org

Centroamérica en la Economía Mundial del Siglo XXI. ***Editado y compilado por Pablo Rodas Martini. Volumen IV.*** Se terminó de imprimir en noviembre de 2006. F&G Editores, 31 avenida "C" 5-54 zona 7, Colonia Centroamérica, 01007. Guatemala, Guatemala, C. A. Telefax: (502) 2433 2361 Tel.: (502) 5406 0909 informacion@fygeditores.com
www.fygeditores.com