

UNA MIRADA AL GASTO SOCIAL EN CENTROAMÉRICA, PANAMÁ Y REPÚBLICA DOMINICANA: 2007-2013

Editores
Jordi Prat
Javier Beverinotti



UNA MIRADA AL GASTO SOCIAL EN CENTROAMÉRICA, PANAMÁ Y REPÚBLICA DOMINICANA: 2007-2013

Editores

Jordi Prat

Javier Beverinotti

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

Prat, Jordi.

Una mirada al gasto social en Centroamérica, Panamá y República Dominicana: 2007-2013
/ Jordi Prat, Javier Beverinotti.

p. cm.

Incluye referencias bibliográficas.

978-1-59782-250-3 (Rústica)

978-1-59782-247-3 (Digital)

1. Expenditures, Public. 2. Public welfare-Central America. 3. Central America-Appropriations and expenditures. 4. Central America-Social policy. I. Beverinotti, Javier. II. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Países de Centro América, México, Panamá y la República Dominicana. IV. Título.

HJ7664.5.P73 2016 spa ed.

IDB-BK-157

Copyright © [2016] Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

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



CONTENIDO

Agradecimientos	v
Prefacio.....	vii
Introducción	ix
Autores.....	xi
1 Restricciones Fiscales y Rezagos Sociales: El reto de mejorar el gasto social	1
Crecimiento económico y finanzas públicas	1
La herencia de la crisis: mayores transferencias corrientes y remuneraciones.....	3
Deuda pública creciente	7
Una breve mirada al gasto social.....	9
Pocos recursos, grandes necesidades	11
2 Gestión de los Recursos Humanos en el Estado: Cómo lograr mejores resultados en salud y educación	13
Motivación y contexto fiscal	14
Gasto salarial en Centroamérica, Panamá y la República Dominicana – Panorama general y tendencias 2007-2013	17
Análisis sectorial.....	29
Recomendaciones de política: cómo mejorar los resultados de pública a través de una mejor gestión de la política salarial y los recursos humanos	56
Anexo 2.1 Seguridad	59
3 Evolución del Gasto Social y Resultados: Un enfoque territorial	67
Marco conceptual y recopilación de datos.....	73
Gasto y resultados en los sectores de educación y salud: tendencias a nivel nacional	75
Descubriendo la heterogeneidad territorial en los principales indicadores de educación y salud	92

Eficiencia del gasto social: una perspectiva territorial	98
Eficiencia del gasto a nivel territorial: una primera aproximación	99
Eficiencia del gasto: análisis de fronteras	101
Opciones de política para mejorar la eficiencia del gasto social y la agenda pendiente.....	104
Anexo 3.1 Insumos y resultados en salud (análisis de corte transversal).....	109
Anexo 3.2 Insumos y resultados en educación secundaria: análisis de datos de panel (2005-2013)	109
Anexo 3.3 Fronteras de eficiencia por país y sector	110
Anexo 3.4 Definición de variables y metodología.....	114
4 La Institucionalidad de los Estados en Centroamérica y Panamá.....	119
Metodología y fuentes	121
Características generales de la institucionalidad centroamericana	123
Condicionantes institucionales de la gestión pública	134
Miradas sectoriales.....	150
Conclusiones	159
Anexo 4.1 La base de datos de entidades públicas en Centroamérica	162
Anexo 4.2 Los datos presupuestarios de la base de datos.....	163
Anexo 4.3 Metodología para el análisis de redes sociales.....	165
Bibliografía	168

AGRADECIMIENTOS

“Una mirada al gasto social en Centroamérica, Panamá y República Dominicana: 2007-2013” es una publicación realizada por consultores y economistas del Banco Interamericano de Desarrollo.

La revisión editorial, general y técnica fue llevada a cabo por Jordi Prat y Javier Beverinotti, del Banco Interamericano de Desarrollo. Marco Solera, asistente de investigación, completó el equipo.

Se agradece la labor de quienes contribuyeron con los capítulos que conforman este libro: Jordi Prat y Marco Solera (capítulo 1), Martín Ardanaz y Priscilla Gutiérrez (capítulo 2), Víctor Dumas y Mariano Lafuente (capítulo 3) y Jorge Vargas Cullell y Esteban Durán (capítulo 4). Asimismo, se reconoce la contribución de Alejandro Izquierdo, Alejandro Morduchowicz, Diana Pinto Masís, Christian Schuster y Miguel Socías en la elaboración del capítulo 2, a Ana Lucía Armijos, Rudy Loo-Kung, Úrsula Mattioli y Marco Solera en la preparación del capítulo 3 y de Javier Beverinotti en el capítulo 4. De igual modo, se agradece a Alberto Barreix, Diana Pinto, Gregory Elacqua, Edna Armendáriz y Carola Pessino del Banco Interamericano de Desarrollo por sus valiosos y detallados comentarios. Por último, un grupo de revisores anónimos brindaron sugerencias de gran utilidad.

Los autores y editores agradecen a todo el equipo del Banco que participó en el debate interno, suministró comentarios y brindó asistencia técnica. Finalmente, se agradece la colaboración de Ximena Ríos por la edición, Vanesa Demko y Martin Boyd por la traducción, así como de Miki Fernández y Carlos Acosta en el diseño de la cubierta y la composición de la publicación.

PREFACIO

El gasto social en los países de la región de Centroamérica, Panamá y República Dominicana representa, en promedio, más del cincuenta por ciento del gasto total del sector público. Esto lo convierte en un poderoso instrumento para reducir la pobreza, lograr mayor equidad y aumentar los niveles de educación y salud, lo que implica una mejora en la productividad y las condiciones de vida de los habitantes de un país.

“Una mirada al gasto social en Centroamérica, Panamá y República Dominicana: 2007-2013”, analiza la evolución y composición del gasto social en la región durante un período que comprende los años de la crisis financiera internacional y el inicio del proceso de recuperación, el cual se caracteriza por una aceleración económica y un deterioro en la situación fiscal. También brinda herramientas que permiten ver en detalle hacia donde se dirigieron los recursos y, por ende, su política social.

El libro utiliza una nueva base de datos que permite, por primera vez en los países de la región, realizar un análisis de la distribución del gasto, tanto a nivel nacional como departamental. Al mismo tiempo, se examinan las causas que provocaron un aumento en remuneraciones, principal rubro de gasto social en la región. Finalmente, se explora la influencia que la estructura institucional puede tener en la efectividad de la implementación de decisiones de política que lleva a cabo un gobierno y su continuidad en el tiempo.

Gina Montiel

Gerente General

Departamento de Países de Centroamérica,

México, Panamá y República Dominicana

Banco Interamericano de Desarrollo

INTRODUCCIÓN

Para alcanzar los objetivos de desarrollo económico y social, los países requieren ejecutar el gasto público de la mejor forma como elemento importante de su manejo fiscal. Una de las principales funciones del gasto público es la de proveer bienes públicos que el mercado no produciría, pero que tienen alto valor social. Esta falla de mercado abarca distintos ámbitos: desde aspectos de infraestructura, como la construcción de carreteras y la preservación del medio ambiente; hasta temas sociales, como garantizar la educación y salud universales. Al mismo tiempo, la relación entre el gasto en salud y educación con la acumulación de capital humano de la población es clave para aumentar la productividad de la fuerza laboral.

Entre 2007 y 2013, el gasto total público promedio en los países de Centroamérica, Panamá y República Dominicana aumentó 2,9% del PIB. De éste, cerca del 60% es atribuible a incrementos del gasto social, particularmente en los sectores de salud y educación. Cabe destacar que las remuneraciones son uno de los rubros más importantes del gasto en estos sectores.

El presente libro realiza un análisis de diferentes factores que determinan el nivel de gasto público, además de brindar recomendaciones de política para potenciar el impacto social de los recursos existentes. Entender los mecanismos que determinan el nivel de gasto social podría permitir a los tomadores de decisiones de la región mejorar su asignación, maximizando el efecto de sus políticas sobre la población.

En el capítulo 1, escrito por Jordi Prat y Marco Solera, se presenta el contexto económico y fiscal regional actual, y la forma en que la región de Centroamérica, Panamá y República Dominicana afrontó la crisis financiera internacional y la capacidad de respuesta del gasto público en los años subsiguientes. El deterioro fiscal que los países experimentaron a partir de 2009 redujo el espacio fiscal para responder a choques y ha obligado a los gobiernos a evaluar su política fiscal, dado el crecimiento en la deuda de los últimos años.

El capítulo 2, escrito por Víctor Dumas y Mariano Lafuente, analiza y resume el comportamiento del rubro más importante del gasto público social en la región: las remuneraciones, que aumentaron hasta un 65% en términos reales entre 2007 y 2013. El capítulo explora las causas del incremento de la masa salarial, tanto por el número de personal como por un mayor nivel de salarios individuales, particularmente enfocándose en los sectores de salud, educación y el servicio civil (empleados administrativos). ¿Es adecuada la evolución del número de empleados públicos en relación con los estándares internacionales? ¿La política salarial de cada país es consistente con la capacidad fiscal, con sus necesidades en materia de cobertura de servicios y con los salarios para ocupaciones similares en el sector privado? Además, se presentan algunas recomendaciones de política para mejorar la calidad del gasto en servicios personales (lograr más con el mismo nivel de recursos), fortalecer institucionalmente la gestión de las compensaciones para minimizar el riesgo de aumentos que sean fiscalmente insostenibles, y reducir los desequilibrios fiscales.

El capítulo 3, escrito por Martín Ardanaz y Priscilla Gutiérrez, explora los avances y desafíos que el sector social y el gasto enfrentan en la región a nivel nacional y territorial, con miras a abordar un tema fundamental en el manejo de las finanzas públicas: el uso eficiente de los recursos. ¿El gasto social está dando los mejores resultados? ¿Existe espacio para incrementar la eficiencia del gasto público en estos sectores? Este capítulo hace una primera aproximación al análisis de eficiencia del gasto social en la región y brinda opciones de política que puedan contribuir a definir la agenda social de los países de manera más eficiente y equitativa.

Finalmente, en el capítulo 4, escrito por Jorge Vargas Cullell y Esteban Durán, se analiza la complejidad de la institucionalidad pública a nivel regional y cómo podría afectar la implementación de la política fiscal que los gobiernos buscan implementar, incluyendo la efectividad del uso de recursos públicos. Mientras que un tejido institucional simple podría facilitar la comunicación y transmisión de acciones de política económica desde el Poder Ejecutivo, una mayor complejidad institucional dificultaría que las acciones del Gobierno Central calen a todo el resto del sector público. No obstante, los sistemas públicos complejos podrían tener una mayor fortaleza que los simples en cuanto al cumplimiento de metas de mediano y largo plazo. En este contexto, cabe preguntarse: ¿Cuál es el nivel de complejidad adecuado? ¿Favorece esto al uso eficiente de recursos? Estas y otras incógnitas de similar naturaleza son abordadas en este capítulo.

AUTORES

Martín Ardanaz es especialista en Gestión Fiscal y Municipal del Sector de Instituciones para el Desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con sede en Nicaragua. Actualmente analiza los determinantes del desempeño fiscal y la eficiencia del gasto público en América Latina y el Caribe, tanto a nivel nacional como subnacional. Su investigación se centra en la economía política de las finanzas públicas en países en desarrollo, tema para el que ha escrito artículos y capítulos en publicaciones tales como *World Development*, *International Organization*, *Comparative Political Studies*, *Constitutional Political Economy* y *Oxford Handbook of Latin American Economics*. Obtuvo un doctorado en Ciencia Política de la Universidad de Columbia, Nueva York, en 2012.

Javier Beverinotti se desempeña como Economista País de Costa Rica dentro del Departamento de Países de Centroamérica, México, Panamá y República Dominicana del BID. Previamente, trabajó para el departamento fiscal de la misma institución y en el Centro de Estudios para la Producción de la Secretaría de Industria de Argentina. Obtuvo un doctorado en Políticas Públicas de la Universidad George Mason y una maestría en Economía de la Universidad de Texas en Austin.

Víctor A. Dumas posee una maestría en Macroeconomía Aplicada de la Universidad Católica de Chile y una Maestría en Políticas Públicas de la Universidad de Georgetown en Washington D.C. Durante su carrera profesional, ha servido como especialista en Gestión Pública en el Banco Mundial y en diversos puestos dentro de la administración pública chilena, y más recientemente, como asesor en el Gabinete del Ministerio del Interior. Actualmente, se desempeña como consultor internacional para el BID y para el Banco Mundial.

Esteban Durán es licenciado en Economía de la Universidad Nacional de Costa Rica. Brinda servicios de consultoría en investigación al Programa Estado de la Nación en Costa Rica, específicamente a los informes Estado de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, Estado de la Educación y Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.

Priscilla Gutiérrez se desempeña como Economista País para Nicaragua, dentro del Departamento de Países de Centroamérica, México, Panamá y República Dominicana del BID. Anteriormente, se había desempeñado como economista para Guatemala dentro del mismo departamento. Trabajó en el Banco de México y en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, enfocándose en temas relacionados a regulación de instituciones financieras, financiamiento a la vivienda y desfasamiento de subsidios a combustibles fósiles. Ha colaborado con el Parlamento irlandés, en donde desarrolló investigación sobre la renegociación de la deuda soberana de dicho país. Obtuvo su maestría en Administración Pública y Desarrollo Internacional en la Escuela John. F. Kennedy de la Universidad de Harvard.

Mariano Lafuente es especialista senior en Gestión Pública en la División de Capacidad Institucional del Estado del BID. Ha liderado y participado en proyectos y estudios en la gran mayoría de los países de América Latina y el Caribe, tanto a nivel nacional como subnacional. Se especializa en temas de gestión de recursos humanos en el sector público, reformas de centro de gobierno y gestión por resultados. Anteriormente se desempeñó como especialista en Gestión Pública para la región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial. Tiene una licenciatura en Ciencias Políticas de la Universidad Católica Argentina y una maestría en Políticas Públicas de la Universidad de Maryland, College Park.

Jordi Prat se desempeña como economista principal para el Departamento de Países de Centroamérica, México, Panamá y República Dominicana del BID. Fue Viceministro de Inversión y Crédito Público en Costa Rica entre 2012 y 2014. Entre 2010 y 2012 se desempeñó como Economista Senior del Ministro de Hacienda de Costa Rica. Entre 2002 y 2010 fue Economista Senior del Departamento del Hemisferio Occidental del Fondo Monetario Internacional. Es doctor en Economía de la Universidad de California, Los Ángeles, y cuenta con una licenciatura de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Marco Solera es Economista consultor dentro del Departamento de Países de Centroamérica, México, Panamá y República Dominicana del BID. Anteriormente se desempeñó como asesor económico del Ministro de Hacienda de Costa Rica (2010-2014). Es licenciado en Economía de la Universidad de Costa Rica.

Jorge Vargas Cullell es doctor en Ciencias Políticas de la Universidad de Notre Dame, Estados Unidos; cuenta con una maestría en Resolución de Conflictos por esa universidad y es licenciado en Sociología por la Universidad de Costa Rica. Es Director del Programa Estado de la Nación, auspiciado por el Consejo Nacional de Rectores (CONARE), que agrupa las universidades públicas de ese país, y la Defensoría de los Habitantes de la República (Ombudsman). Es investigador en las áreas de democracia y Estado. Ha sido consultor internacional y ha ocupado puestos de gestión pública en su país.

RESTRICCIONES FISCALES Y REZAGOS SOCIALES: EL RETO DE MEJORAR EL GASTO SOCIAL

1

Jordi Prat
Marco Solera

El gasto público está normalmente asociado a la corrección de las ineficiencias de mercado. La cara más visible del gasto público, el gasto social, tiene una amplia gama de beneficios para la sociedad. Por un lado, tal y como explica Dabla-Norris *et al.* (2015), el gasto social permite que los países tengan un crecimiento económico de base amplia que beneficia a sectores que están fuera de los grupos de mayor poder económico. Al mismo tiempo, el gasto social es una inversión de largo plazo que fomenta la acumulación de capital humano, requisito clave para el crecimiento y el desarrollo económicos.

Es claro que tanto los ingresos como los gastos de Centroamérica, Panamá y República Dominicana (CAPRD¹) han respondido a situaciones coyunturales, incluidos ciclos económicos. Por ejemplo, la primera parte de la década de los 2000 fue marcada por una aceleración económica que propició el aumento de los ingresos fiscales, los cuales posteriormente cayeron durante la crisis internacional. El dinamismo de los ingresos, sumado a la crisis financiera, desencadenó un incremento del gasto, principalmente sobre gasto corriente difícil de revertir. Dicho comportamiento fue experimentado en la mayoría de los países de la región. Conocer los orígenes y causas sobre las causas que permitieron la disminución y, posterior, incremento de la deuda pública puede brindar una luz sobre cómo recuperar el espacio fiscal perdido en tiempos recientes.

CRECIMIENTO ECONÓMICO Y FINANZAS PÚBLICAS

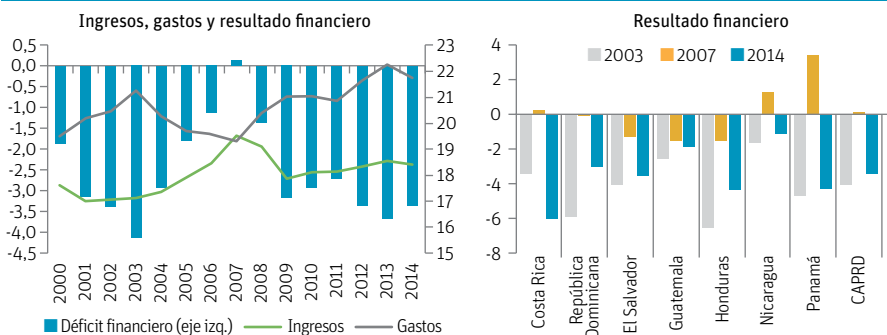
Entre 2003 y 2007, la economía mundial experimentó un crecimiento económico robusto, lo cual benefició a CAPRD. Durante estos años, el crecimiento mundial fue superior al 4%, llegando incluso a un máximo de 5,7% en 2007. Este auge fue impulsado, principalmente, por la expansión del sector inmobiliario en Estados Unidos², gracias a las bajas tasas

¹ O la región.

² El cual, a su vez, como se mencionará más adelante, desembocó en el estallido de la crisis internacional del año 2008 con serias repercusiones internacionales.

de interés e impuestos y a la desregularización de mercados, tal y como se explica en Sherman (2009). CAPRD alcanzó, una actividad económica pujante, un incremento en comercio internacional³, un nivel de desempleo históricamente bajo⁴, con disminuciones en las tasas de interés domésticas en la mayoría de los países⁵.

GRÁFICO 1.1 Evolución de las cuentas fiscales en CAPRD (% del PIB)



Fuente: CID/BID con datos del *World Economic Outlook* del FMI (abril de 2015).

En este contexto, los países de la región mejoraron sus balances fiscales. El fuerte crecimiento económico, en combinación con una serie de procesos de mejoras fiscales, se tradujo en incrementos de ingresos tributarios y una reducción del gasto público. Lo anterior permitió que la región lograra transitar de una posición fiscal deficitaria equivalente a 4,1% del producto interno bruto (PIB) regional en 2003, a un balance financiero de cero en 2007. No obstante, la desaceleración económica durante la crisis derivó en una reducción significativa de la recaudación tributaria, un incremento del gasto y un deterioro de la situación fiscal. En 2009, los ingresos fiscales cayeron a 17,8% del PIB, en promedio, comparados con 19,4% en 2007.

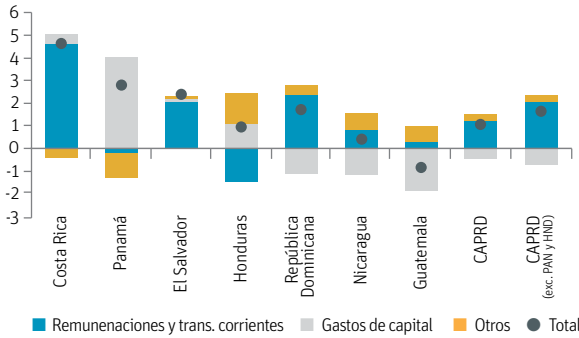
Como plantea el informe macroeconómico regional del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 2013, la respuesta de política fiscal estuvo focalizada, en la mayoría de países, en rubros de gastos difíciles de revertir, como transferencias corrientes y remuneraciones. El resultado fue un deterioro de 1,3% puntos porcentuales del PIB en el déficit, alcanzando 2,9% del PIB para 2010.

³ De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), CAPRD experimentó tasas de crecimiento en las exportaciones de hasta 14,2% durante el período bajo estudio.

⁴ De acuerdo al FMI, para 2007 los países de CAPRD (sin incluir a Guatemala) mostraban una de las tasas de desempleo más bajas de su historia reciente: 5,8% de la fuerza laboral.

⁵ De acuerdo a la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano (SECMCA), entre 2003 y 2007, todos los países, con la excepción de El Salvador, lograron disminuir las tasas de interés activas en 5,7%, en promedio.

GRÁFICO 1.2 Variación del gasto primario 2007-2014
(% del PIB)

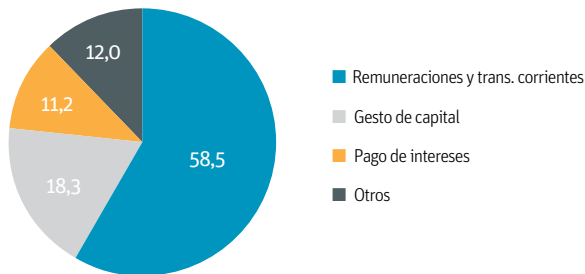


Fuente: CID/BID con datos de la CEPAL (2015).

LA HERENCIA DE LA CRISIS: MAYORES TRANSFERENCIAS CORRIENTES Y REMUNERACIONES

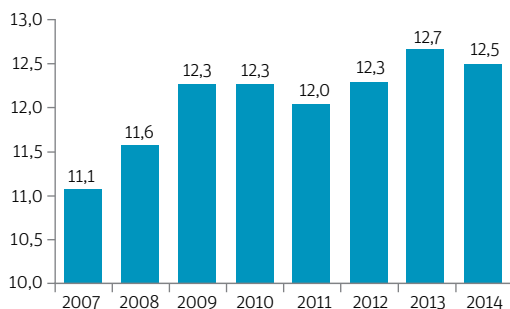
Las transferencias corrientes y las remuneraciones son los componentes más importantes del gasto en el sector público regional. Para 2014, el promedio del gasto de estos componentes fue 58,5% del gasto total. Por otro lado, el gasto de intereses es de solo 12% del gasto total, mientras que el de la inversión pública no llega ni a 20% del gasto total.

GRÁFICO 1.3 Distribución del gasto público en CAPRD, 2014
(% del gasto total)



Fuente: CID/BID con datos de la CEPAL (2015).

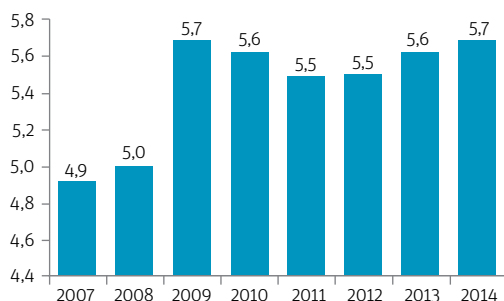
GRÁFICO 1.4 Gasto primario corriente en CAPRD (% del PIB)



Fuente: CID/BID con datos de la CEPAL (2015).

Entre 2007 y 2014, la mayoría de los países aumentó el gasto primario corriente⁶ inflexible. El aumento en transferencias corrientes y remuneraciones explica cerca del 72% del cambio en el gasto total de la región. La excepción fue Panamá, donde el gasto de capital (relacionado con las obras del Canal) fue mucho mayor que el crecimiento de la economía, mientras que las transferencias corrientes y remuneraciones se redujeron como porcentaje del PIB.

GRÁFICO 1.5 Pago en remuneraciones del sector público en CAPRD (% del PIB)



Fuente: CID/BID con datos de la CEPAL (2015).

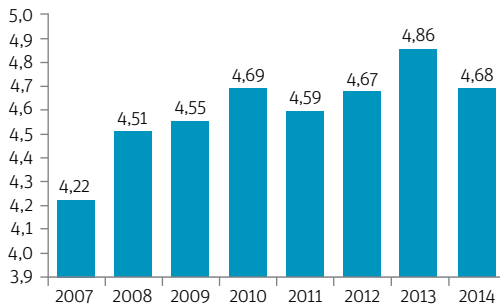
Entre 2007 y 2014 hubo un aumento en remuneraciones totales en la mayoría de los países de la región. En promedio, CAPRD aumentó en 0,76% del PIB el pago de la planilla del Gobierno Central, aunque no fue el mismo en todos los países. Mientras que en Costa

⁶ El gasto primario corriente corresponde al gasto corriente, excluyendo el pago de intereses.

Rica este aumentó 1,6% del PIB, en Panamá se redujo en 0,5% del PIB. Estas variaciones recompusieron la estructura del gasto y redujeron el porcentaje de gasto total destinado a la inversión pública en promedio. En Guatemala se nota un desplazamiento de la inversión, dado el mayor peso de la masa salarial⁷. En Panamá se vivió una situación opuesta: el dinamismo económico, la mayor recaudación tributaria y una política salarial relativamente austera permitieron aumentar la inversión pública sin un deterioro del déficit fiscal.

Las razones del crecimiento de la masa salarial no fueron las mismas entre los países de la región. Si el mayor pago de remuneraciones se explica principalmente por un incremento en el empleo público, se puede concluir que este incremento podría ser el resultado de una política de expansión de la cobertura de los servicios públicos provistos por el Estado⁸. Por otro lado, si el pago de la planilla aumenta por el incremento del salario promedio, esto podría asociarse principalmente a una generosa política salarial. El caso de Costa Rica es un ejemplo de esta última, donde el 73% del crecimiento de la masa salarial entre 2008 y 2013 obedece a aumentos salariales y el resto, a una expansión del empleo público⁹.

GRÁFICO 1.6 Transferencias corrientes en CAPRD
(% del PIB)



Fuente: CID/BID con datos de la CEPAL (2015).

Entre 2007 y 2014, las transferencias corrientes¹⁰ se incrementaron, en promedio, 0,46% del PIB. Para Izquierdo y Manzano (2012), el aumento de este rubro es consecuencia, en términos generales, del mayor presupuesto destinado a partidas, como las transferencias condicionadas (becas en educación y/o pago de pensiones a grupos de

⁷ Véase el Recuadro 2.3 del capítulo 2 para un mayor detalle sobre este desplazamiento de la inversión.

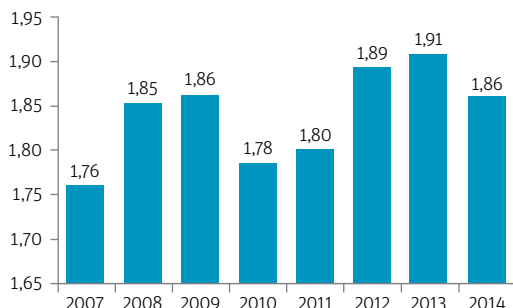
⁸ En el capítulo 3 se analiza la eficiencia del incremento del gasto a nivel de cada país en CAPRD.

⁹ En el capítulo 2 se describen algunos de los efectos del mayor pago en planilla.

¹⁰ Este rubro incluye principalmente recursos dirigidos a otras instituciones del sector público o privado, que atienden, a su vez, el pago de pensiones y/o becas, por ejemplo.

alta vulnerabilidad). Este tipo de gasto es relativamente inflexible, ya que normalmente responde a una estrategia de mediano plazo y políticamente difíciles de revertir.

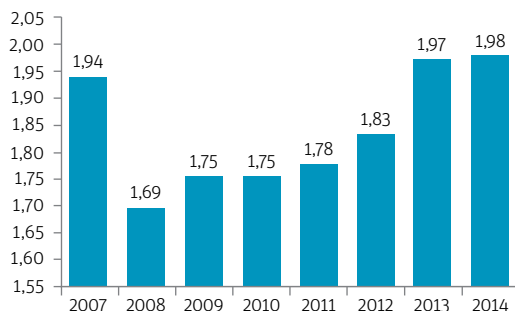
GRÁFICO 1.7 Compra de bienes y servicios del sector público en CAPRD (% del PIB)



Fuente: CID/BID con datos de la CEPAL (2015).

La compra de bienes y servicios mostró leve un incremento entre 2007 y 2014. Gastos típicos de este rubro incluyen papelería, servicios públicos y aquellos servicios ajenos a la actividad propia del Estado, como la limpieza y el mantenimiento de infraestructura y equipos. Durante este período, dichos gastos aumentaron, en promedio, 0,10% del PIB para los países de la región. Una característica interesante de este gasto es la amplia heterogeneidad entre países. Mientras que Costa Rica es el país que menos gastó en bienes y servicios (0,66% del PIB) en 2014, países como Honduras y El Salvador destinan casi 2,5% del PIB al mismo rubro.

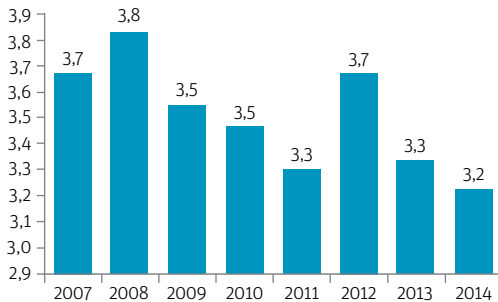
GRÁFICO 1.8 Pago de intereses del sector público en CAPRD (% del PIB)



Fuente: CID/BID con datos de la CEPAL (2015).

El pago de intereses se mantuvo relativamente constante entre 2007 y 2014. Esto llama la atención, ya que los déficit altos han conllevado a un continuo incremento de la deuda pública. Sin embargo, la baja de las tasas de interés internacionales es uno de los factores claves que ha contenido un crecimiento de este rubro. Cabe señalar cómo el pago de intereses difiere de forma importante entre los países. Mientras que Costa Rica fue el país que mayor cantidad de recursos destinó al pago de intereses (2,6% del PIB) en 2014, Nicaragua fue el que menos (0,9% del PIB), en parte debido al aligeramiento de la deuda dada su condición como país pobre altamente endeudado (HIPC, por sus siglas en inglés).

GRÁFICO 1.9 Inversión pública en CAPRD¹
(% del PIB)



Nota: ¹No incluye a Panamá. Corresponde a cifras del Gobierno Central.

Fuente: CID/BID con datos de CEPAL (2015).

Como se ha indicado anteriormente, la inversión pública, a excepción de Panamá, cayó entre 2007 y 2014. De acuerdo a cifras de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la región contrajo su gasto de capital en 0,4% del PIB, en promedio, pero con importantes diferencias entre países. Mientras que Panamá incrementó el gasto de capital en 4% del PIB durante el período, llegando a casi 8% del PIB, Guatemala la redujo en 2,3%, alcanzando 2,9% del PIB.

DEUDA PÚBLICA CRECIENTE

La dinámica de las finanzas públicas posterior a 2007 implicó el aumento del déficit y la deuda. Entre 2007 y 2014, la deuda promedio de CAPRD aumentó 8,4% del PIB. Los únicos países que lograron disminuirla como porcentaje del PIB fueron Panamá y Nicaragua. En el caso del primero, el significativo crecimiento económico del país durante el período le permitió compensar el aumento de la deuda pública nominal. En el segundo caso, la caída se asocia al alivio de deuda relacionado con su condición de país pobre

altamente endeudado (*HIPC*, por sus siglas en inglés). En el otro extremo, los países que más incrementaron el nivel de deuda en este período fueron El Salvador y Honduras. En el caso del primero, la deuda aumentó 25 puntos porcentuales, llegando a 62,4% del PIB en 2014, mientras que en el segundo su deuda se incrementó en casi 23% del PIB en el mismo período.

Distintos aspectos, de carácter externo e interno, generaron las condiciones para un mayor endeudamiento. Las bajas tasas de interés internacionales disminuyeron el costo de colocación de nueva deuda. Al mismo tiempo, los países de la región fueron capaces de reducir sus respectivos déficit fiscales, lo que permitió a su vez la disminución de la deuda pública y a mejoramientos en la percepción de riesgo hacia los países de CAPRD, lo cual representó mejores calificaciones de riesgo (Lagarda *et al.*, 2014)¹¹. La combinación de los factores anteriores ayudó a que varios de los países de la región tuvieran acceso a los

CUADRO 1.1 Colocaciones recientes en mercados internacionales por CAPRD

País	Fecha de emisión	Plazo (años)	Cupón	Monto (USD MM)
Costa Rica	11/21/2012	10	4.250	1.000
	4/30/2013	12	4.375	500
	4/30/2013	30	5.625	500
	4/4/2014	30	7.000	1.000
El Salvador	12/01/2009	10	7.375	800
	2/1/2011	30	7.625	654
	12/5/2012	12	5.875	800
	9/18/2014	12	6.375	800
Guatemala	3/15/2003	11	7.500	700
	12/16/2013	7	8.750	700
Honduras	3/15/2013	11	7.500	500
	12/16/2013	7	8.750	500
Panamá	11/23/2009	10	5.200	1.500
	6/24/2011	7	5.000	994
	1/30/2012	10	5.625	1.364
	4/29/2013	40	4.300	750
	9/22/2014	10	4.000	1.250
República Dominicana	5/6/2010	11	7.500	1.500
	4/18/2013	11	5.875	1.000
	10/28/2013	10	6.600	500
	4/30/2014	30	7.450	1.500

Fuente: CID/BID con datos de Bloomberg (2015).

¹¹ Durante este período, el *Institutional Investor Rating* (IIR) tuvo una mejora de 17%, en promedio, para CAPRD. El IIR es un índice estimado por el *Institutional Investor Magazine* que da una valoración de la calidad crediticia de los países. Este índice toma valores entre 0 a 100.

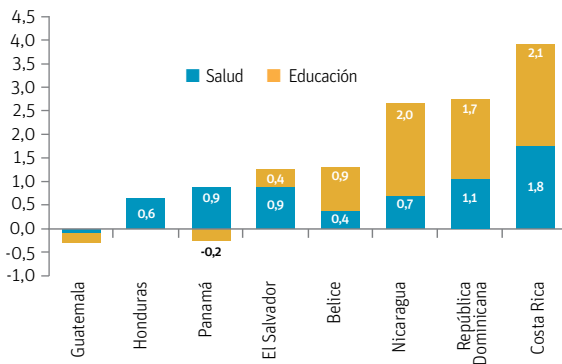
mercados internacionales, permitiendo a la mayoría de ellos colocar bonos con un plazo de hasta 40 años a tasas históricamente bajas. De esta forma, los Gobiernos de CAPRD lograron disminuir su participación en el mercado doméstico de fondos prestables, y con ello, la presión que estaban ejerciendo sobre las tasas de interés nacionales. Puede observarse en el Cuadro 1.1 el resumen de colocaciones internacionales recientes de la región por fecha de emisión, plazo y monto.

Ahora bien, el aumento continuo de la deuda pública podría implicar riesgos sobre la estabilidad macroeconómica. Gran parte de los países de la región incrementó su deuda para financiar aumentos salariales y de nómina, entre otras cosas. Esto ha generado algunas señales de alerta, ya que muchos países estarían financiando gastos corrientes recurrentes con deuda. Esta dinámica implica una deuda creciente, la cual requiere cada vez más recursos para el servicio de esta, la cual presionaría las tasas de interés y eventualmente un desplazamiento de la inversión privada.

UNA BREVE MIRADA AL GASTO SOCIAL

Los incrementos en el nivel de gasto público en los pasados ocho años, se han centrado en gasto social, particularmente en educación y salud. En ambos sectores, esta variación estuvo sesgada hacia el pago de remuneraciones. Entre 2007 y 2013, el gasto en educación y salud se incrementó, en promedio, 1% y 0,8% del PIB, respectivamente. En el caso de educación, aproximadamente 45% de este incremento se puede atribuir a aumentos en la partida de remuneraciones, mientras que en salud, un 23%¹².

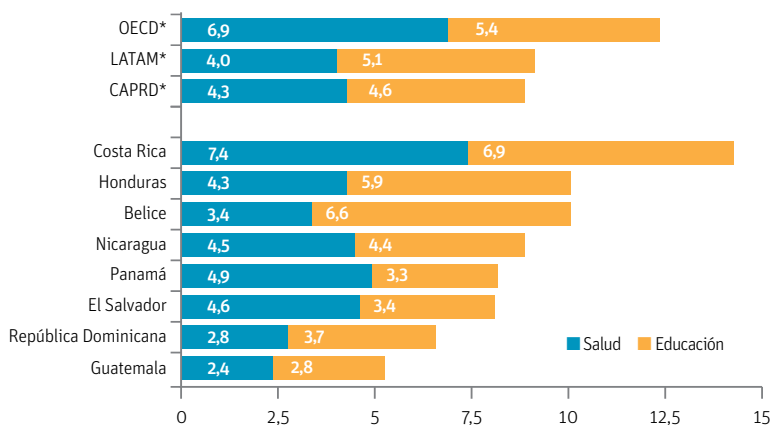
GRÁFICO 1.10 Incremento del gasto público en salud y educación 2007-2013 (% del PIB)



Fuente: CID/BID con datos de la CEPAL (2015).

¹² En el capítulo 2, se hace un análisis detallado del comportamiento de la masa salarial, además de una evaluación de su estructura, composición y densidad del recurso humano en ambos sectores así como de los servicios públicos de carrera administrativa (servicio civil).

GRÁFICO 1.11 Gasto público en salud y educación, 2013
(% del PIB)



Nota: *Promedio simple de la región.

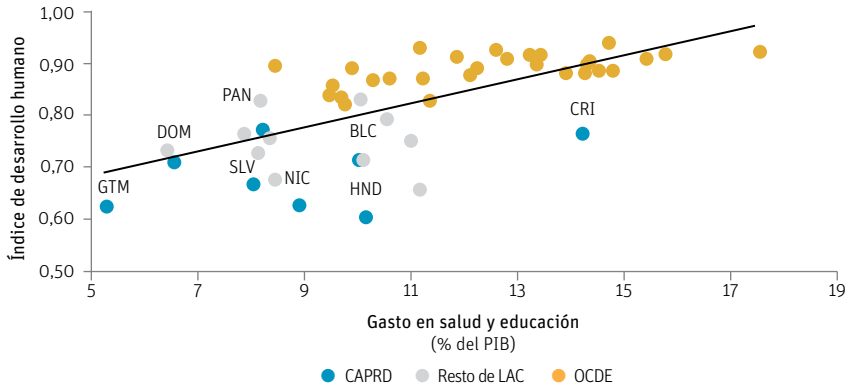
Fuente: CID/BID con datos del Banco Mundial (2015).

En 2013, los países de CAPRD destinaron a educación y salud, en promedio, 8,9% del PIB, pero con diferencias importantes entre los países. Este monto es muy similar al observado en el resto de Latinoamérica, aunque menor al de países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), los cuales destinan, en promedio, 12,3%. Por ejemplo, Guatemala destinó en 2013, 5,3% del PIB a ambos sectores. En contraste, Costa Rica destinó 14,3% del PIB, mayor hasta cuando se compara con países de la OCDE.

Al examinar la evolución del Índice de Desarrollo Humano (IDH)¹³, se analiza de forma indirecta el impacto de las políticas públicas. A nivel regional, el IDH ha mejorado durante los últimos años, pero no de la misma manera en cada país. Según datos de la CEPAL, y para los países con los cuales se cuenta con información, entre 2005 y 2012 el IDH regional promedio mejoró 5,1%, mientras que el gasto social per cápita se incrementó casi 50%. Se observa que en Costa Rica el gasto social per cápita se incrementó 66% entre 2005 y 2012 y, sin embargo, su IDH se incrementó solamente 5,5%. De manera similar, El Salvador y Guatemala experimentaron incrementos del 25,2% y 6,7% del gasto social por habitante en el mismo período, con variaciones del IDH del 8,7% y 3,2%, respectivamente. En el Gráfico 1.12 se muestra la relación entre el gasto público en salud

¹³ El IDH es una combinación de indicadores de esperanza de vida, logros educativos (años promedio de escolaridad, años de escolaridad esperados) y estándar de vida (ingreso nacional bruto per cápita). El índice tiene un valor mínimo y uno máximo en cada dimensión. Las puntuaciones obtenidas de cada uno se suman para formar un índice compuesto.

GRÁFICO 1.12 Gasto público social y su relación con el índice de desarrollo humano, 2013



Fuente: CID/BID con datos de la Banco Mundial (WDI, 2015) y PNUD (2014)

y educación como porcentaje del PIB y el IDH, donde se puede observar alguna evidencia de una relación positiva entre el gasto social y el índice.

POCOS RECURSOS, GRANDES NECESIDADES

Los problemas fiscales de la región podrían limitar la habilidad de los gobiernos de satisfacer necesidades sociales en el mediano plazo. La capacidad del gobierno para maximizar el impacto del gasto social se limita por el monto de recursos con que dispone y la flexibilidad del gasto para adaptarse a cambios en prioridades. Por lo tanto, entre más rígido es el gasto, mayor será la inercia del mismo, mientras que un déficit fiscal alto que implique una deuda pública creciente, podría poner en riesgo la sostenibilidad fiscal en el tiempo.

Dadas las restricciones de recursos, los gobiernos tienen la obligación de identificar la manera de implementar políticas sociales con el mayor impacto posible. Maximizar la efectividad del gasto es un proceso que conlleva la identificación de sectores donde el uso de recursos muestra los mejores resultados. Las autoridades necesitan entender como el gasto se asocia a los mejores resultados en los indicadores de desempeño¹⁴. Ante esto, se deben explorar diferentes opciones de política para maximizar el impacto y el alcance del gasto público, al mismo tiempo que se consideran las limitaciones de recursos.

¹⁴ En el capítulo 3 se lleva a cabo un análisis de eficiencia que busca identificar los espacios de mejora en el gasto en educación y salud. En este se realizan estimaciones de los rendimientos del gasto social, con los cuales se podrían calcular los potenciales espacios de mejora para algunos indicadores, tanto en salud como en educación, a partir de su nivel actual.

Finalmente, un factor clave que incide sobre la calidad y efectividad del gasto es la complejidad institucional del sector público¹⁵, ya que el arreglo institucional de un país influencia su capacidad de acción. Un sistema público complejo puede limitar la efectividad de la implementación de decisiones de políticas económicas y sociales que los gobiernos pretenden llevar a cabo. Así, por ejemplo, algunas instituciones públicas pueden rechazar las recomendaciones y/o solicitudes emitidas desde el Ejecutivo, aduciendo independencia administrativa y/o jurídica. Al mismo tiempo, si la institucionalidad es tal que el gobierno debe negociar con un gran número de entidades para implementar su agenda, su habilidad para actuar estará limitada.

Mejorar la eficacia en la implementación de las políticas públicas debería ayudar a mitigar algunos de los problemas socioeconómicos de la región. Una mayor eficiencia del gasto social implicaría que, con la misma cantidad de dinero, las autoridades lograrían un mayor impacto en los indicadores, lo cual significa un impacto mayor sobre la población, especialmente en los grupos de menores ingresos.

¹⁵ En el capítulo 4 se explora en mayor detalle cómo la complejidad institucional centroamericana y la forma en que se toman las decisiones en el sector público podrían afectar la efectividad del gasto.

GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS EN EL ESTADO: 2

CÓMO LOGRAR MEJORES RESULTADOS EN SALUD Y EDUCACIÓN¹

Victor A. Dumas
Mariano Lafuente

Desde de un punto de vista conceptual, cuando se habla de eficiencia y de calidad del gasto público, se compara la relación entre factores y resultados alcanzados. Tal es el caso, por ejemplo, del gasto público en educación por alumno y los resultados en pruebas estandarizadas internacionales, como el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE (PISA, por sus siglas en inglés), o del gasto público en salud como porcentaje del PIB y la esperanza de vida al nacer.

En CAPRD, el Gobierno Central dedica, en promedio, más de un tercio del gasto total anual al pago de servicios personales o remuneraciones. Además, estos países han incrementado su gasto real en salarios hasta en un 65% entre 2007 y 2013. ¿Qué nivel de servicios, medido en términos de cobertura, diversidad de servicios y resultados obtenidos, ha sido capaz de producir cada país con cargo a este gasto? ¿Qué se ha logrado en materia de mejoras en la calidad de vida de los ciudadanos con esta expansión?

El presente capítulo lleva a cabo un análisis detallado del empleo público y la política salarial en servicio civil (régimen de función pública) y, específicamente, en educación y salud, y examina su evolución entre 2007 y 2013². Se analiza cómo el cambio del gasto salarial es atribuible a: (i) un cambio en el nivel del empleo público (con los consecuentes efectos sobre la cobertura y la cantidad de servicios ofrecidos) y (ii) cambios en la remuneración individual recibida por los funcionarios públicos (la que teóricamente tiene efectos sobre la capacidad de retener y atraer talento humano a los servicios públicos e, indirectamente, sobre la calidad de los servicios prestados). En otras palabras, se analiza

¹ Este capítulo analiza y sistematiza los principales hallazgos de informes a nivel nacional, realizados por un equipo multidisciplinario del BID entre 2013 y 2015.

² El énfasis puesto en los sectores de educación y salud se debe, en primer lugar, a que estos sectores, junto con el sector seguridad que se verá en el Anexo 1, concentran entre dos tercios y tres cuartas partes del gasto total en remuneraciones en los países analizados y, en segundo lugar, a que el gasto salarial representa alrededor del 70% del gasto total dentro de cada sector, con algún grado de variación de sector a sector y entre países. En otras palabras, el pago de remuneraciones es el principal gasto en que incurren los países a fin de prestar servicios educativos, de salud o de seguridad.

la evolución y la calidad del gasto salarial del sector público medido en términos de su racionalidad y se presentan recomendaciones de política para mejorar la eficiencia del recurso humano del sector público.

El estudio busca establecer la importancia y contribución del gasto salarial en relación con la prestación de servicios públicos; de igual modo, busca analizar el comportamiento que registra la masa salarial, el empleo público y la política salarial en cada país a fin de incrementar la eficiencia de los recursos humanos en el Estado. ¿Es adecuada la evolución del número de empleados públicos en relación con los estándares internacionales? ¿La política salarial de cada país es consistente con la capacidad fiscal, con sus necesidades en materia de cobertura de servicios y con los salarios para ocupaciones similares en el sector privado? El informe se basa en fuentes de información gubernamentales (basadas en datos de la nómina del sector público) y hace un análisis cuantitativo y cualitativo del empleo público y la política salarial del Gobierno Central. El período de análisis se extiende de 2007 a 2013, cuando la información disponible así lo permite, o abarca algunos años dentro del período, cuando no.

El capítulo está estructurado en cuatro secciones. En esta primera sección se describe el alcance y motivación del estudio y se presenta un contexto macrofiscal, poniendo énfasis en algunos aspectos ya mencionados en el primer capítulo. La segunda sección analiza el empleo público, los salarios y el gasto en remuneraciones a nivel agregado en cada uno de los países de la región. La tercera sección proporciona similar información, pero con un enfoque sectorial: educación, salud y servicio civil (régimen de la función pública). Por último, se presentan algunas conclusiones y recomendaciones.

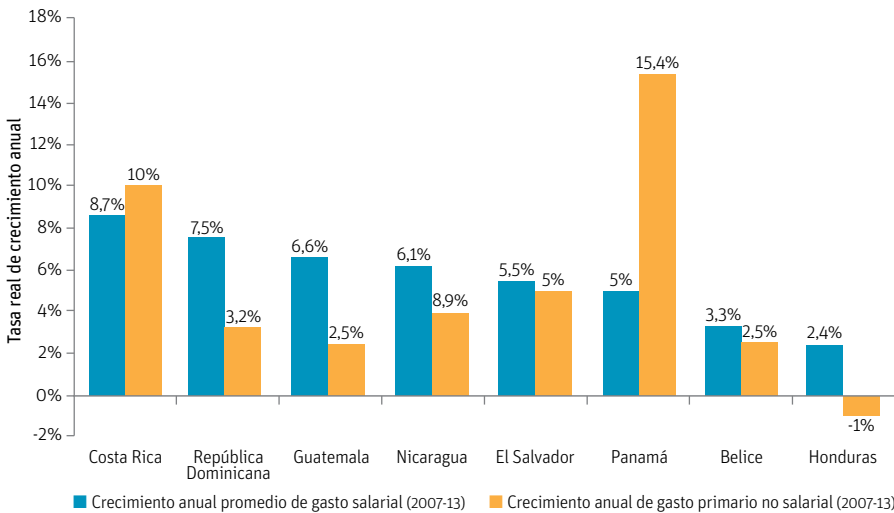
MOTIVACIÓN Y CONTEXTO FISCAL

Además de la importancia que tiene la evolución del empleo público y la política salarial del Estado sobre los principales servicios prestados a la población, esto puede tener importantes repercusiones a nivel macrofiscal. En efecto, en un análisis de la evolución del gasto público en la región entre 2007 y 2012 (Izquierdo *et al.*, 2013), se identificó un importante crecimiento del gasto en remuneraciones en CAPRD. Si bien el primer capítulo de este libro trata la situación macrofiscal con un análisis detallado del panorama macroeconómico en la región, es fundamental reiterar algunos de los mensajes señalados a fin de establecer un contexto más directo y relevante para el análisis que se realiza en el presente capítulo.

Durante el período 2007-2013, la tasa de crecimiento real del gasto salarial anual fue superior a la del resto de las categorías en la mayoría de los países de la región (véase el Gráfico 2.1). En Costa Rica y República Dominicana, por ejemplo, el crecimiento real promedio del gasto salarial fue superior a 7% anual, y en el caso de este último, estuvo muy por encima del crecimiento real anual de los gastos no salariales (excluyendo intereses).

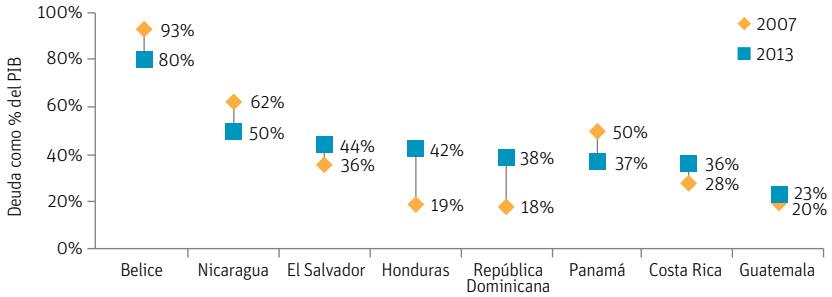
Como se indica en el capítulo 1, el crecimiento en el gasto no estuvo acompañado de aumentos comparables en la recaudación, en parte debido a la desaceleración económica derivada de la crisis internacional, lo que ha generado significativos déficit fiscales en algunos países. Otra consecuencia del alto crecimiento del gasto salarial es el desplazamiento de otros gastos, como ha sido el caso en Guatemala, donde la tasa de crecimiento del gasto salarial fue 2,5 veces la de otras partidas de gasto.

GRÁFICO 2.1 Tasa de crecimiento real anual promedio de gasto salarial y del gasto primario no salarial para el período 2007-2013



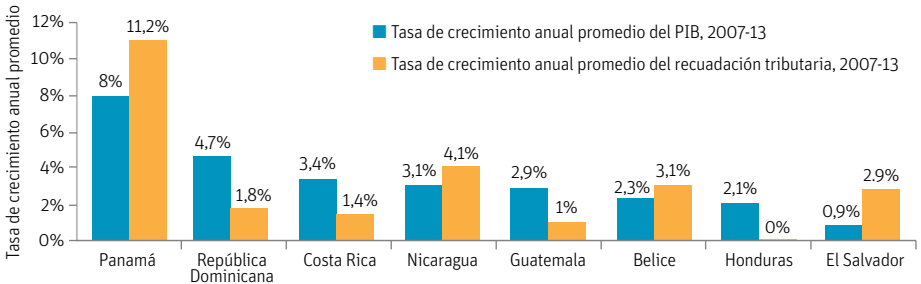
Fuente: elaboración propia con base en los datos de ejecución presupuestaria de cada país.

En aquellos casos donde el déficit se ha mantenido alto, la recaudación no se ha incrementado a la misma velocidad que el gasto (véase el Gráfico 2.2). Países como Costa Rica y República Dominicana (los de mayor tasa de crecimiento del gasto salarial) registran un importante aumento del endeudamiento. Lo mismo sucede con Honduras, pese a sus importantes esfuerzos de contención de la masa salarial de 2010 en adelante. En un contexto de liquidez internacional donde las tasas de interés han alcanzado bajos históricos, el costo financiero de pedir prestado en los mercados internacionales ha resultado muy conveniente. Sin embargo, los altos déficit fiscales han dejado a algunos países más vulnerables ante eventuales alzas en las tasas de interés internacional. Un incremento de las tasas de interés deterioraría aún más el déficit financiero, el cual resultaría complejo de reducir en el contexto de haber expandido el gasto en partidas rígidas, como los salarios.

GRÁFICO 2.2 Deuda pública como porcentaje del PIB 2007 y 2013

Fuente: elaboración propia con base en los datos obtenidos de los Ministerios de Hacienda y los Bancos Centrales de cada país.

El dinamismo económico de la región registra resultados mixtos. Por un lado, Panamá ha sido capaz de crecer a una tasa promedio superior al 8% anual, mientras que El Salvador lo ha hecho a una tasa inferior al 1%. El resto de los países registra tasas de crecimiento anuales del PIB entre 2% y 5% (véase el Gráfico 2.3). Desafortunadamente, el crecimiento económico de cada país no necesariamente se ha traducido en un crecimiento de la recaudación. Mientras Panamá, Nicaragua, El Salvador y Belice han visto un crecimiento de la recaudación fiscal superior al del PIB; otros, como República Dominicana, Costa Rica, Guatemala y Honduras, presentan el resultado opuesto: una caída de recaudación tributaria como porcentaje del PIB. Estos factores también contribuyen a explicar el deterioro de la situación macrofiscal en algunos países.

GRÁFICO 2.3 Tasa de crecimiento anual promedio del PIB y de los ingresos tributarios para el período 2007-2013

Fuente: elaboración propia con base en los datos obtenidos de los Ministerios de Hacienda y los Bancos Centrales de cada país.

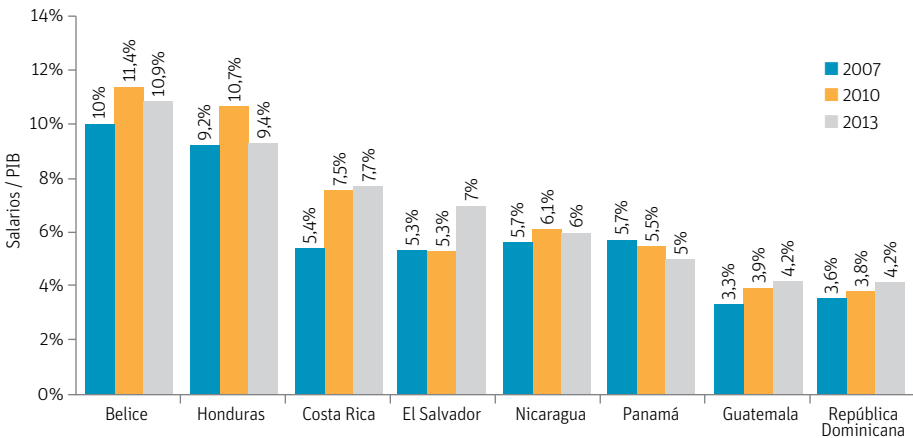
GASTO SALARIAL EN CENTROAMÉRICA, PANAMÁ Y LA REPÚBLICA DOMINICANA – PANORAMA GENERAL Y TENDENCIAS 2007-2013

Esta sección utiliza una serie de indicadores agregados para describir la situación general (masa salarial, empleo público y remuneración media), en cada uno de los países de CAPRD para el período 2007-2013.

Gasto salarial agregado

En todos los países incluidos en este estudio, salvo Panamá, la masa salarial del Gobierno Central como porcentaje del PIB se incrementó de 2007 a 2013. En el Gráfico 2.4 se pueden distinguir tres grupos de países según la situación salarial en la que se encuentran. En un primer grupo se encuentran los países con un alto porcentaje de su PIB destinado a salarios, como Belice y Honduras. En un segundo grupo, se incluye a los países que, en 2007, registraban un nivel moderado de gasto salarial, pero que mostraron un importante crecimiento del indicador; en este grupo están Costa Rica y El Salvador. Por último, el tercer grupo incluye a los países con un nivel de gasto salarial menor y que han experimentado un crecimiento más moderado o incluso un descenso; este es el caso de Guatemala, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana.

GRÁFICO 2.4 Masa salarial del Gobierno Central como porcentaje del PIB, años seleccionados



Fuente: elaboración propia con base en los datos de ejecución fiscal obtenidos en cada país ³.

³ Las cifras de masa salarial utilizadas en la generación de los gráficos de esta sección fueron elaboradas con el fin de reflejar el gasto salarial efectivo en cada país y de hacerlas comparables no solo en el tiempo, sino también entre países. Algunas de las correcciones realizadas por los autores incluyen, entre otras: (1) la inclusión de la masa salarial de los hospitales públicos de El Salvador, los que, en el país, se consideran como entes descentralizados; (2) la inclusión en la masa salarial de Costa Rica de la transferencia que

En el primer grupo de países, que incluye a Belice y Honduras, existen dos subperíodos, uno de expansión y otro de contención. El primero de ellos es de 2007 a 2010; en él la proporción del PIB destinado a salarios se incrementó en parte debido a aumentos en el gasto y en parte, a una contracción del PIB. En el segundo subperíodo, entre 2010 y 2013, se aprecia un esfuerzo de reversión de la política expansiva del gasto salarial que resultó en una caída en este indicador. El Recuadro 2.1 presenta un resumen de los esfuerzos hechos en Honduras con el fin de contener y reducir el tamaño relativo de su masa salarial. Con todo, y a pesar de los avances realizados en los últimos años, el nivel de la masa salarial de estos países sigue siendo elevado tanto a nivel de Centroamérica, como de América Latina y el Caribe.

RECUADRO 2.1: ESFUERZOS PARA CONTENER EL TAMAÑO RELATIVO DE LA MASA SALARIAL EN HONDURAS

Luego de la implementación de generosos acuerdos salariales plurianuales suscritos con el magisterio durante 2006, lo que implicó un aumento salarial anual equivalente al 20% real entre 2007 y 2009, y aumentos otorgados en el sector salud (aunque con menor impacto en la masa salarial), a partir de 2010 la administración realizó esfuerzos significativos por contener el crecimiento de la masa salarial.

Por lo que respecta a la política salarial, el congelamiento de los salarios de los docentes por dos años, al desvincularlos de los niveles del salario mínimo del sector privado, y los ajustes basados en el nivel de inflación que comenzaron recién desde 2012 generaron ahorros cercanos al 7% de la masa salarial anual. En el sector salud, se suspendieron los incrementos para algunos de los numerosos estatutos debido al deterioro de la situación fiscal.

Estos esfuerzos se complementaron con otras medidas. A nivel de empleo, la Secretaría de Finanzas fortaleció los controles para la creación de nuevas plazas e implementó el Sistema de Administración Docente (SAD) para una mejor gestión de los recursos humanos. Estos esfuerzos también han continuado en 2014 y 2015 en áreas como salud, seguridad, infraestructura y obras públicas.

Esta serie de medidas, sumadas al crecimiento económico, llevaron a una baja de la masa salarial como porcentaje del PIB en casi 2 puntos porcentuales en un corto período de tiempo. Esta tendencia a la baja se confirmó en 2014, alcanzando 9,1% del PIB y, para 2016, se proyectaba en 8,6%.

Fuente: Cortázar J.C., M. Lafuente y M. Sangines (2014).

el Ministerio de Salud hace a la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS); (3) la inclusión en la masa salarial de Guatemala para los años 2007 y 2008 de la proporción destinada al pago de salarios de las transferencias realizadas a escuelas PRONADE; y (4) la inclusión en la cifra de masa salarial de Panamá de las transferencias que el Ministerio de Educación hace a las escuelas municipales. Estas correcciones realizadas explican diferencias con cifras publicadas en otras fuentes, por ejemplo, en documentos elaborados por el FMI en el contexto de misiones en el marco del Artículo IV.

En el segundo grupo de países, que incluye a Costa Rica y El Salvador, se aprecia un aumento de entre 1,7 y 2,4 puntos porcentuales del PIB en el pago de salarios del Gobierno Central. Si bien ambos países registran un importante aumento durante este período, las razones que explican dicho incremento son distintas en cada país. En el caso de Costa Rica, el incremento se debe a la implementación de una política salarial denominada Percentil 50. Esta política generó incrementos salariales significativos para la gran mayoría de los funcionarios públicos, particularmente para los docentes y los miembros de la carrera administrativa (se presentan más detalles sobre esta política en el Recuadro 2.2). En El Salvador, el incremento obedece a una expansión del empleo en un contexto de bajo crecimiento económico. Entre 2007 y 2013, este país registró el crecimiento económico más bajo entre los países de la región (inferior al 1% anual promedio). Sin embargo, durante dicho período fue capaz de incrementar su recaudación fiscal, lo que le permitió destinar una mayor cantidad de recursos para la contratación de empleados públicos adicionales (véase el Gráfico 2.3).

El tercer grupo de países, que incluye a Nicaragua, Panamá, Guatemala y República Dominicana, destinan entre 4% y 6% del PIB al pago de remuneraciones del sector público. En este grupo, se destaca la caída registrada en el indicador de Panamá. El alto crecimiento económico de Panamá durante el período (8% anual, en promedio: véase el Gráfico 2.3) explica este descenso; sin embargo, cabe señalar que también se ha incrementado el monto absoluto del pago de remuneraciones en 34% real (véase el Gráfico 2.6). En el caso de Guatemala, las remuneraciones subieron 0,9% del PIB en el período, mientras que en República Dominicana el crecimiento fue de 0,6 puntos porcentuales del PIB y en Nicaragua, de 0,3 puntos porcentuales del PIB.

En todos los países de la región (salvo Panamá), el gasto en salarios como porcentaje del gasto total fue igual o mayor a fines del período. En el Gráfico 2.5 se aprecian dos grupos de países; el primero con proporciones superiores a un tercio del gasto total (entre 36% y 42%), y que incluye a Honduras, Belice, Costa Rica, El Salvador y Nicaragua. El segundo grupo reúne a países con una proporción comparativamente más baja e inferior al 30% del gasto total, aunque con un crecimiento sostenido de las remuneraciones con excepción de Panamá (caída de 7 puntos porcentuales del gasto en salarios con respecto al gasto total).

RECUADRO 2.2 CONSECUENCIAS NO ANTICIPADAS – LOS EFECTOS DE LA POLÍTICA SALARIAL PERCENTIL 50 EN LAS FINANZAS PÚBLICAS DE COSTA RICA

Al comenzar un nuevo gobierno en 2006, la fuerza laboral del sector público de Costa Rica exhibía una gran dispersión salarial entre los profesionales que se encontraban bajo el régimen del servicio civil (como se denomina en Costa Rica al empleo público únicamente en el Gobierno Central del Poder Ejecutivo) y sus pares, que estaban realizando tareas similares en las numerosas entidades autónomas. La razón de esta dispersión es la alta discreción para definir sus compensaciones. Esto llevaba a dificultades en la atracción y retención de personal en el Poder Ejecutivo, afectando especialmente a aquellas profesiones con mayor demanda en el mercado laboral.

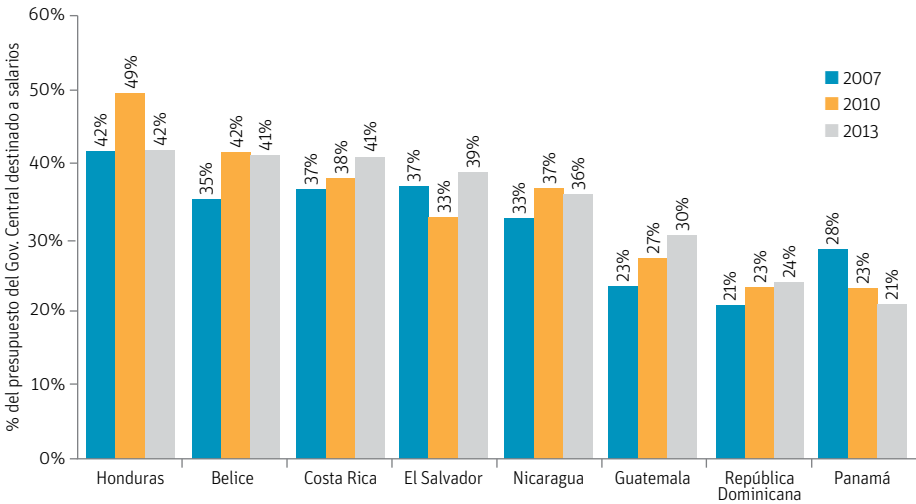
Luego de la preparación de varios estudios que documentaban el caso, y de la confirmación de disponibilidad presupuestaria, se aprobó una reforma que afectaba a 7.400 profesionales del Poder Ejecutivo, por la cual se incrementarían gradualmente sus remuneraciones entre 2008 y 2010 hasta posicionarlos en el percentil 50 o la mitad del nivel de remuneraciones del sector público consolidado, incluyendo a empresas públicas, entes autónomos y los poderes legislativo y judicial, entre otros.

Con la implementación del primer tramo de incrementos en 2008, la Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza (APSE), amparándose en el marco legal, llamó a huelgas protestando por la exclusión de los profesionales docentes de esta reforma. Luego de varias conversaciones, el Gobierno aumentó significativamente las remuneraciones a un grupo de más de 100.000 empleados. En 2009, los trabajadores no profesionales también solicitaron una revisión de sus salarios, logrando un incremento del 4,9% real.

Finalmente, y producto de la falta de una entidad rectora para todo el sector público y de la autonomía de las entidades descentralizadas, se determinaron aumentos paralelos en el sector público fuera del servicio civil, ya fuese a través de incrementos salariales –algunos de ellos automáticos, dado que algunas entidades ya tenían una política de percentil 75, por ejemplo– o de incrementos en los porcentajes otorgados por los bonos conocidos como “anualidades”. Por lo tanto, si bien la atracción y retención de profesionales dentro del servicio civil habría mejorado con los incrementos salariales de acuerdo con la evidencia anecdótica, las otras acciones generaron un retroceso en cuanto al objetivo original de la reforma –lograr una mayor equidad salarial dentro del sector público–, pero con el agravante de terminar en un nuevo equilibrio de mayor gasto para el Estado, llevando a un mayor déficit fiscal.

Fuente: Cortázar J.C., M. Lafuente y M. Sangines (2014).

GRÁFICO 2.5 Masa salarial como porcentaje del gasto total del Gobierno Central, años seleccionados



Fuente: elaboración propia con base en los datos de ejecución fiscal obtenidos en cada país.

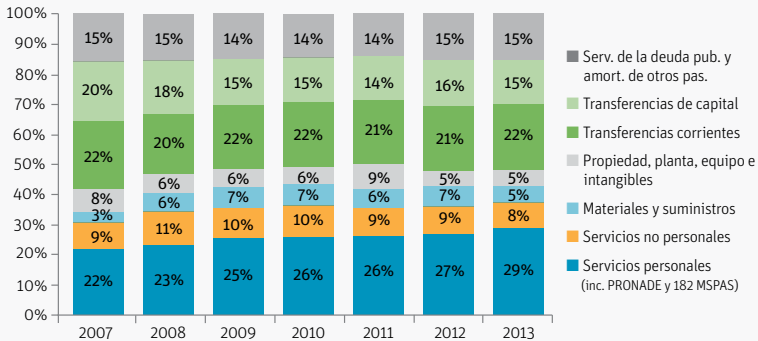
Los cambios en la composición del gasto público usualmente afectan también a aquellas partidas de gasto más discrecionales y que, habitualmente, involucran a la inversión pública. En efecto, el aumento del peso relativo de la masa salarial en Guatemala produjo un desplazamiento del gasto de inversión, lo que podría tener consecuencias de largo plazo sobre el crecimiento económico del país y su competitividad (véase el Recuadro 2.3). Si bien este incremento en la masa salarial en Guatemala se dio en el contexto de una baja cobertura de servicios que justificaría plenamente un gasto mayor, el aumento del gasto en salarios puede generar decisiones difíciles sobre dónde cortar cuando el espacio fiscal es limitado. Una situación opuesta se aprecia en Panamá, donde el dinamismo económico y el consecuente crecimiento en la recaudación tributaria se ha destinado precisamente a incrementar la inversión pública.

Si bien la masa salarial suele medirse como porcentaje del PIB y del gasto, estos indicadores no permiten dimensionar el crecimiento absoluto en el monto total destinado al pago de remuneraciones: ¿cuánto más gastan los países de la región en remuneraciones en términos reales? Como se aprecia en el Gráfico 2.6, todos los países han aumentado su masa salarial en términos reales entre 2007 y 2013 en un rango de entre 15% y 65%.

RECUADRO 2.3 CUANDO LA EXPANSIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y EL CONSECUENTE INCREMENTO EN EL GASTO SALARIAL DESPLAZAN AL GASTO EN INVERSIÓN PÚBLICA – EL CASO DE GUATEMALA

En Guatemala, entre 2007 y 2013, el gasto real en remuneraciones aumentó 56%, lo que equivale a 7,7% cada año. Esta cifra se encuentra muy por encima del crecimiento en el resto de las partidas de gasto (se incrementaron 2,8% cada año). En consecuencia, la partida de remuneraciones pasó de representar 22% del gasto total en 2007 a 29% en 2013. Este crecimiento en el peso relativo de los salarios estuvo asociado a una caída de la proporción destinada a financiar los gastos de capital. Por un lado, las transferencias de capital disminuyeron en cinco puntos porcentuales durante el mismo período, mientras el gasto en activos fijos lo hizo en tres puntos porcentuales.

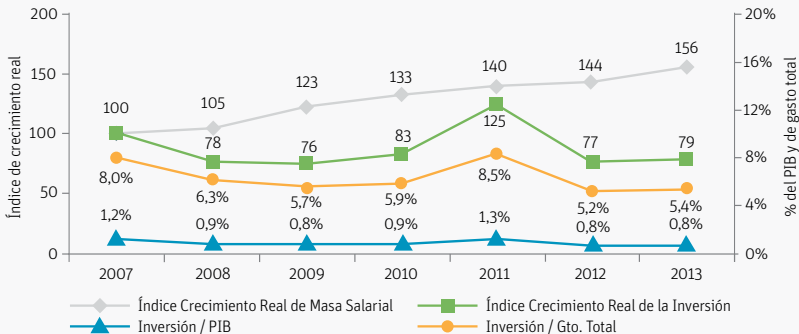
Guatemala: composición de gasto según cuenta (Gov. Central), 2007-13



Nota: “Servicios personales” incluye salario de docentes PRONADE y servicios médico-sanitarios del MSPAS.
Fuente: elaboración propia con datos del MINFIN.

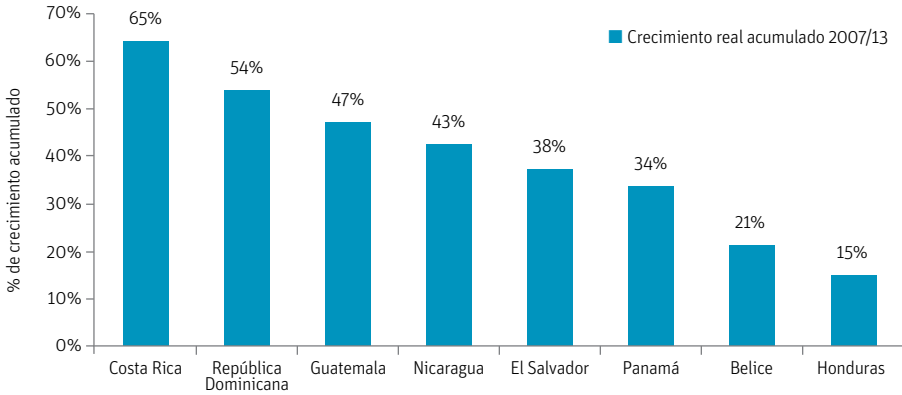
Entre 2007 y 2013, el gasto en inversión ha disminuido consistentemente, tanto en términos absolutos como relativos (con la excepción del año 2011 que parece haber sido solo un cambio transitorio). Mientras la masa salarial creció 56%, a fines de dicho período el gasto real en inversión física representó solo el 79% del monto invertido a principios del mismo. Si se considera el peso relativo de la inversión pública sobre el PIB, dicha cifra disminuyó de 1,2% en 2007 a 0,8% en 2013.

Evolución de la masa salarial e inversión en activo fijo en el Gov. Central, 2007-13



Fuente: elaboración propia con datos del MINFIN.

GRÁFICO 2.6 Porcentaje de crecimiento acumulado de la masa salarial durante el período 2007-2013



Nota: en algunos países, el gasto salarial incluye, además del gasto en servicios personales, otras partidas que si bien no se contabilizan dentro de dicho cuenta, sí constituyen gasto salarial, como por ejemplo, ciertos servicios no personales y transferencias corrientes cuyo fin es el pago de remuneraciones.

Fuente: elaboración propia con base en cifras de la ejecución presupuestaria de cada país.

Costa Rica, República Dominicana y Guatemala son los países de la región cuyas masas salariales registran la mayor tasa de crecimiento real acumulado durante el período. Según lo expuesto en el Recuadro 2.2, que resumía los efectos no anticipados de la política del *Percentil 50*, no parece extraño el caso de Costa Rica. Sin embargo, llama la atención que las tasas de crecimiento reales para República Dominicana y Guatemala fueran cercanas al 50%. En 2013, ambos países destinaron 4,2% de su PIB al pago de remuneraciones de funcionarios públicos, la cifra más baja en CAPRD. Además, y salvo Panamá, ambos países son los que menor proporción de su gasto público total destinan a salarios. Como se planteó anteriormente, en Guatemala esta expansión del gasto en remuneraciones ha sido a costa de una reducción en la inversión pública. Sin embargo, en la República Dominicana no se aprecia un cambio de magnitud en la composición de ese gasto.

Mientras en Guatemala el gasto no salarial aumentó a una tasa promedio de 1% entre 2007 y 2013, en República Dominicana dicha partida se incrementó a una tasa promedio de 4,4%. Cabe señalar que durante el período 2007-2013, el gasto total del Gobierno Central en la República Dominicana se incrementó 35%, mientras que en Guatemala solo lo hizo en un 17%.

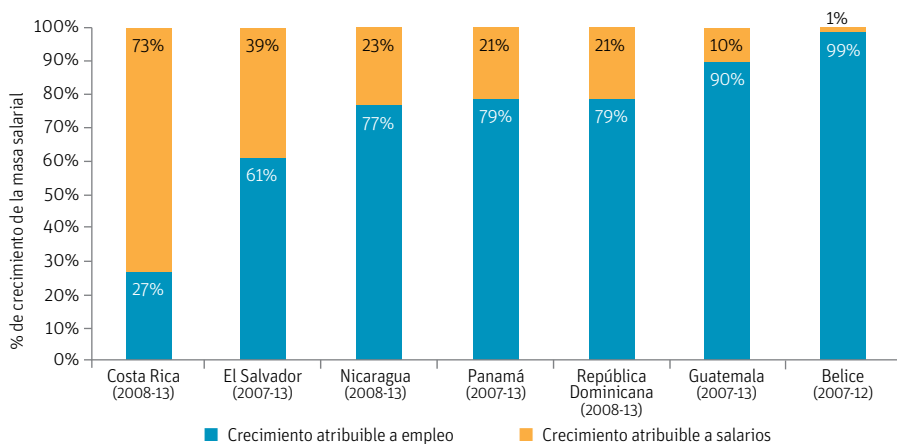
El Gráfico 2.6 también muestra cómo Honduras y Belice, que a inicios del período destinaban la mayor proporción del PIB y del gasto total al pago de remuneraciones, tienen la menor tasa de crecimiento de la masa salarial. Ello se debió a que el “espacio

fiscal” para aumentar la contratación de personal adicional era muy limitado. En 2010, Honduras destinó 97% de sus ingresos tributarios al pago de remuneraciones y al servicio de su deuda, porcentaje que disminuyó a 90% en 2013.

¿Dónde se origina el incremento en la masa salarial? ¿Mayor personal o mayores salarios? Un aumento de la masa salarial, como resultado de un aumento del empleo, por lo general va acompañado de una expansión en la cobertura de servicios públicos. Por otro lado, los aumentos salariales no necesariamente poseen un efecto inmediato sobre la cobertura o calidad de los servicios públicos ofrecidos⁴.

Al desglosar el aumento en remuneraciones, se observa que este fue, principalmente, producto de una expansión del empleo. En casi todos los casos, la expansión de la masa salarial es el resultado de una política pública expresa, cuyo objetivo es expandir los servicios públicos ofrecidos a la población. La única excepción sería Costa Rica, donde el 73% del crecimiento de la masa salarial entre 2008 y 2013 sería atribuible a mejoras salariales, y el 27% restante a una expansión del empleo público.

GRÁFICO 2.7 Descomposición del crecimiento registrado en el gasto salarial entre empleo y salarios



Nota: en Honduras no se pudieron obtener datos sobre la evolución del empleo para todo el período, por lo que no fue posible incluir al país en este gráfico.

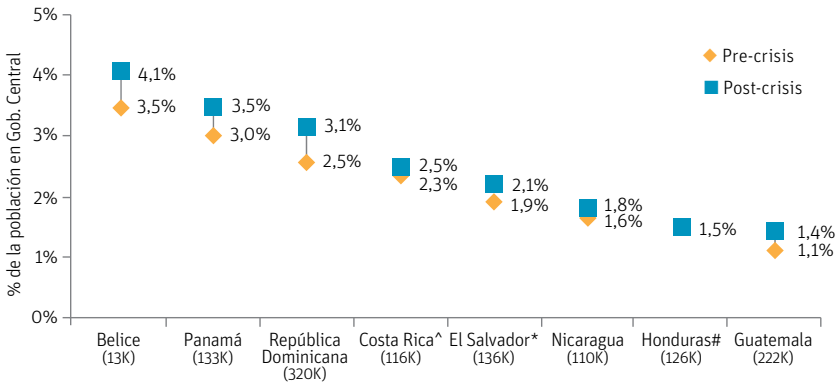
Fuente: elaboración propia con base en los datos fiscales y de la nómina de empleados públicos obtenida de cada país.

⁴ En el mediano y largo plazo, es de preverse que mejoras salariales permitan la atracción, retención y motivación de personal más capacitado; sin embargo, esto depende de la calidad de la gestión de los recursos humanos, materia en la que América Latina y el Caribe (LAC) no se destaca por tener grandes avances. El índice de calidad del servicio civil del BID muestra, para 16 países de LAC, un promedio de 38 sobre un total de 100 en 2013, comparado con 30 en 2004. En el caso de los países incluidos en este estudio (con excepción de Belice que no fue analizado), el promedio era de 32 en 2013, comparado con un promedio de 22 en 2004 (Cortázar, Lafuente y Sangines, 2014).

Empleo público

La fuerza laboral empleada por el Gobierno Central como porcentaje de la población total (véase el Gráfico 2.8) ha aumentado en todos los países de la región. En efecto, incluso en Panamá (donde la masa salarial se redujo de 5,7% a 5% del PIB entre 2007 y 2013), se observa cómo el porcentaje de la población empleada por el Gobierno Central aumentó de 3% a 3,5%. Otros países con un aumento en este indicador son Belice, República Dominicana y Guatemala.

GRÁFICO 2.8 Empleo público en el Gobierno Central como porcentaje de la población, antes y después de la crisis financiera



Notas: (#) en Honduras, la cifra corresponde a 2012 e incluye un estimado de la Policía y las FFAA. (^) En Costa Rica, no se incluye al personal de la CCSS. (*) En el Salvador, se incluye el personal que trabaja en la red de hospitales públicos.

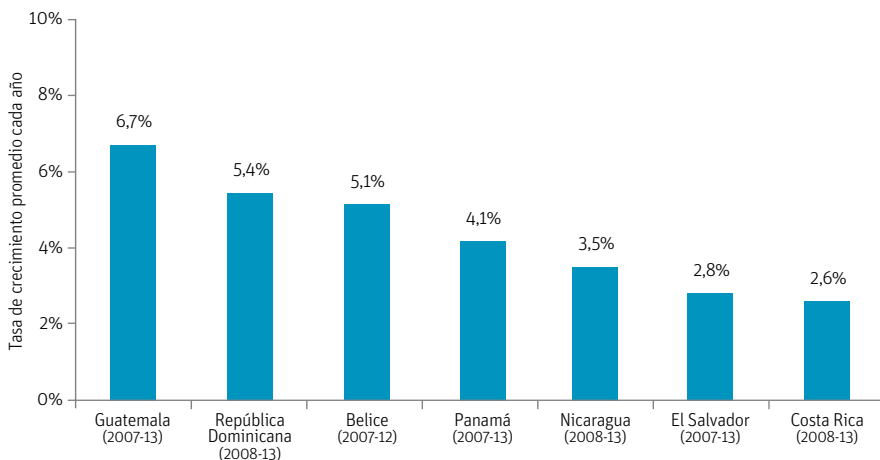
Fuente: elaboración propia con base en los datos de la nómina de empleados públicos obtenidos de cada país.

El aumento en el empleo público relativo a la población está normalmente asociado a la intención del Gobierno de ampliar la cobertura de servicios públicos o expandir la oferta de servicios ofrecidos. Por ejemplo, en Guatemala aumentó significativamente el empleo en todos los sectores: en educación, el número de docentes aumentó 44%; en seguridad, el número de policías se incrementó 66%; y en salud, el personal sanitario casi se duplicó (86%). Por otro lado, en Panamá el aumento en el empleo se dio fundamentalmente en los sectores de seguridad y salud, en donde (entre 2007 y 2013) el crecimiento fue de 41% y 32%, respectivamente. En la República Dominicana el aumento más significativo se dio entre funcionarios administrativos de los sectores de educación y salud. En este último caso, la expansión del empleo no necesariamente implicaría una mayor cobertura de servicios públicos ya que, en general, los funcionarios administrativos no suelen

prestar servicios directos a la población. En la sección de análisis sectorial se estudiará más detalladamente la evolución sectorial y funcional del empleo público⁵.

Comparado con el nivel previo de empleo, Guatemala presenta la tasa de crecimiento promedio anual más alta de la región con 6,7% (véase el Gráfico 2.9). Costa Rica registra el crecimiento promedio más bajo de los países de la región (2,6% anual); lo que es levemente superior al crecimiento de la población, resultando en un bajo aumento del empleo público relativo a la población (de 2,3% en el 2008 a 2,5% en el 2013, véase el Gráfico 2.8).

GRÁFICO 2.9 Tasa de crecimiento promedio anual del empleo público del Gobierno Central



Nota: no se dispone de datos para Honduras sobre la evolución del empleo.

Fuente: elaboración propia con base en los datos de la nómina de empleados públicos obtenidos de cada país.

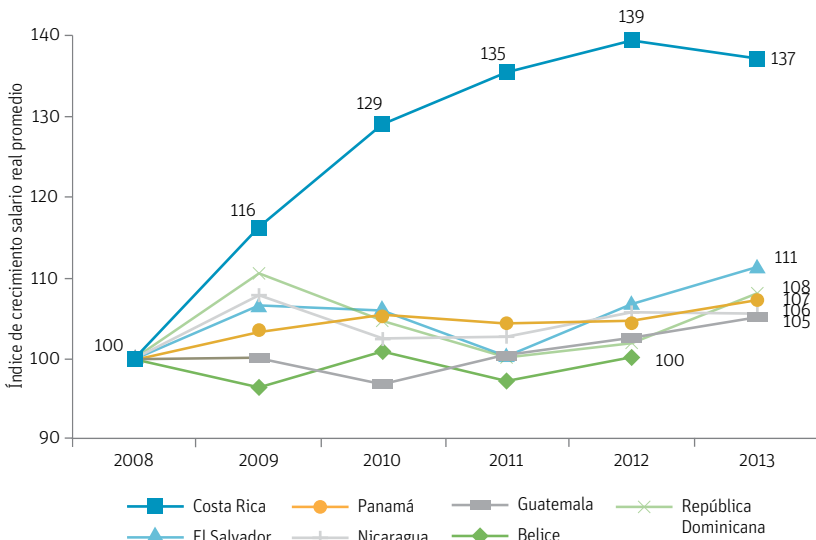
Remuneraciones

Entre 2008 y 2013, Costa Rica registró el mayor aumento acumulado en la remuneración promedio de sus funcionarios públicos (37% en términos reales), mientras que los otros países no pasaron de 11%. El resto de los países de la región registraron un crecimiento más moderado de su remuneración real promedio y se ubicaron entre 5% y 11%. Belice es el único país que no registra crecimiento real de su remuneración promedio (véase

⁵ Otro punto que llama la atención es que mientras Belice y Honduras destinan cerca del 10% de su PIB al pago de remuneraciones de empleados públicos, el primero lo hace entre el 4,1% de su población, y el segundo lo hace solo entre el 1,5%. Esta diferencia significativa entre ambos países sugeriría la existencia de salarios relativos comparativamente altos en el sector público hondureño. Este punto se analizará en mayor detalle en la siguiente sección.

el Gráfico 2.10). La tasa de crecimiento real anual de la remuneración promedio no necesariamente implica la existencia de un nivel de remuneración excesivamente alto, pues es posible que la tasa de crecimiento real se haya dado sobre un nivel, inicialmente, muy bajo. A fin de controlar por este aspecto, se presenta el salario promedio del sector público relativo al PIB per cápita de cada país. Además, la remuneración promedio no permite controlar por variaciones asociadas a la composición del empleo; por ejemplo, en aquellos países donde tuvo lugar una expansión significativa del empleo (Guatemala o República Dominicana), es muy probable que la incorporación de trabajadores a salarios iniciales (por debajo del promedio) provoque una caída del salario promedio. En aquellos casos donde dicho efecto ha sido significativo, se ha optado por calcular un salario promedio basado únicamente en el personal empleado durante todo el período. Las cifras que utilizan dicha corrección se presentarán en la sección de análisis sectorial.

GRÁFICO 2.10 Índice de crecimiento del salario real promedio del Gobierno Central, 2008-2013



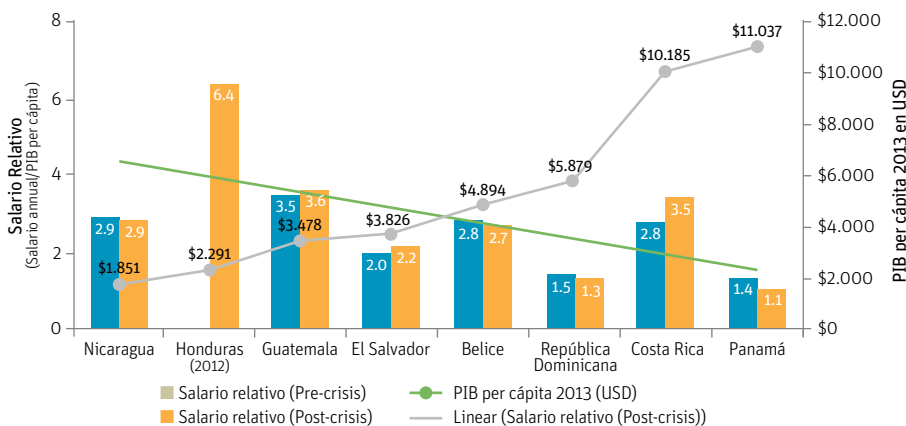
Nota: no se dispone de datos para Honduras sobre la evolución del salario.

Fuente: elaboración propia con base en los datos de la nómina de empleados públicos obtenidos de cada país.

El nivel del salario relativo en cada país depende de su nivel de ingreso per cápita, entre otras variables. Mientras menor sea el ingreso per cápita de un país, más calificada tiende a ser la fuerza laboral empleada en el sector público relativa al sector privado, debido a que este último tiende a concentrarse en el sector agrícola o de mano de obra no calificada y el de servicios tiende a ser de carácter informal. En la medida que un país

alcanza un mayor nivel de desarrollo, el sector privado tiende a emplear un número cada vez mayor de personal más calificado, y mejor remunerado, por lo que el salario relativo en el sector público tiende a disminuir comparado con el PIB per cápita. Esta relación decreciente entre el salario relativo del sector público y el PIB per cápita se observa en el Gráfico 2.11: mientras más alto el PIB per cápita (línea verde), menor es el valor esperado del salario relativo (línea de tendencia).

GRÁFICO 2.11 Salario relativo promedio del Gobierno Central, antes y después de la crisis



Nota: la cifra pre-crisis corresponde al año 2008; la cifra post-crisis corresponde al año 2013 para todos los países, con excepción de Belice y Honduras, para los cuales se utilizó el año 2012.

Fuente: elaboración propia con base en los datos de la nómina de empleados públicos obtenida de cada país y en datos obtenidos del *World Development Indicators* del Banco Mundial.

Honduras y Costa Rica representan dos excepciones respecto a la tendencia en el salario relativo. Si bien Honduras posee un ingreso per cápita comparable a Nicaragua y Guatemala, su salario relativo es aproximadamente dos veces el de estos países, siendo consistente con el hecho de que en Honduras se destina la mayor proporción del PIB al pago de remuneraciones del sector público (10%), aunque emplea la menor proporción de su población (1,5%). Costa Rica es la excepción en el otro rango de ingreso: si bien su ingreso per cápita es levemente inferior al de Panamá, su salario relativo en 2013 triplicó el de Panamá, lo que es un aumento considerable respecto del nivel en 2008, cuando solo duplicaba el salario de Panamá.

En la gran mayoría de los países, el salario real promedio en el sector público ha aumentado a una tasa superior a la del PIB per cápita. En efecto, solo en Belice, República Dominicana y Panamá, el salario relativo después de la crisis, comparado al PIB per cápita,

es inferior al registrado en 2008⁶. Si bien el aumento registrado en el resto de los países ha sido moderado, en Costa Rica se aprecia un aumento de 22% del salario relativo, lo que sugeriría que los salarios en el sector público aumentaron a una tasa significativamente mayor a la del crecimiento del PIB per cápita.

ANÁLISIS SECTORIAL

Esta sección extiende el análisis a nivel sectorial a fin de proporcionar mayor detalle, no solo respecto a la masa salarial, el empleo y la política salarial, sino también respecto a otros indicadores sectoriales que dan cuenta del nivel y la cobertura de los servicios públicos ofrecidos.

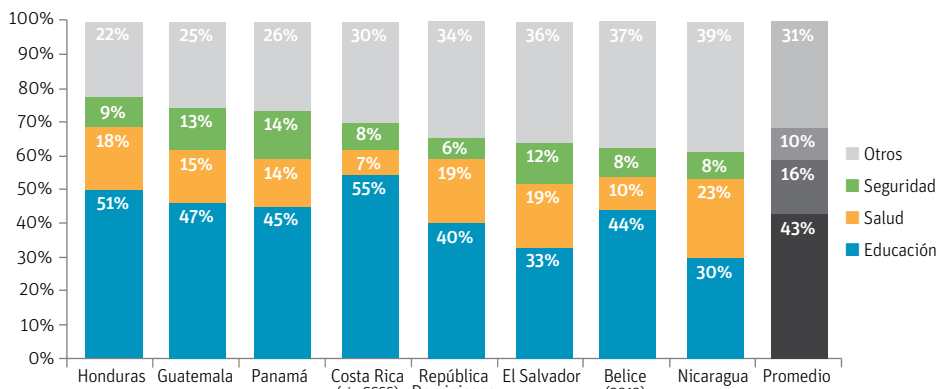
En promedio, CAPRD utiliza 43% del gasto total en salarios en el sector educativo (incluye tanto a docentes como a personal administrativo), mientras que en salud y seguridad⁷ se gasta, en promedio, 16% y 10% respectivamente. En conjunto, estos tres sectores representaron el 69% del gasto total en salarios en 2013 (véase el Gráfico 2.12). El promedio regional esconde amplias diferencias entre países. En 2013, por ejemplo, Honduras destinó 51% de su gasto salarial a educación, mientras que Nicaragua solo le dedicó 30% a dicho sector. Al mismo tiempo, Nicaragua lidera la proporción de su gasto salarial destinado a salud.

El origen detrás de las diferencias entre los países es múltiple. En primer lugar, una alternativa es la existencia de diferentes necesidades y, por lo tanto, prioridades estratégicas en cada país por parte de las autoridades. Una segunda explicación es la existencia de distintos modelos de gestión de recursos humanos, los cuales dificultan la contabilidad de los recursos. Por ejemplo, la estructura de la policía de un país puede ser muy vertical, donde la inmensa mayoría del personal pertenece a la escala básica y solo existe un reducido número de oficiales; mientras que otros países pueden poseer una estructura más horizontal, donde los oficiales representan una mayor proporción relativa del personal policial total. Por último, una tercera explicación podría deberse a diferencias en el salario relativo del personal de un sector *vis-à-vis* el resto. Así, el salario relativo del personal policial en Guatemala es comparativamente alto dentro del sector público, lo que explica el alto porcentaje de la masa salarial que concentra dicho sector.

⁶ Como se mencionó previamente, el efecto composición o la incorporación de una gran cantidad de nuevos servidores públicos a salarios iniciales explican parte de esta tendencia en el caso de estos tres países.

⁷ Véase un análisis del sector seguridad en el Anexo del presente capítulo.

GRÁFICO 2.12 Distribución porcentual del gasto total en remuneraciones del Gobierno Central por sector, 2013



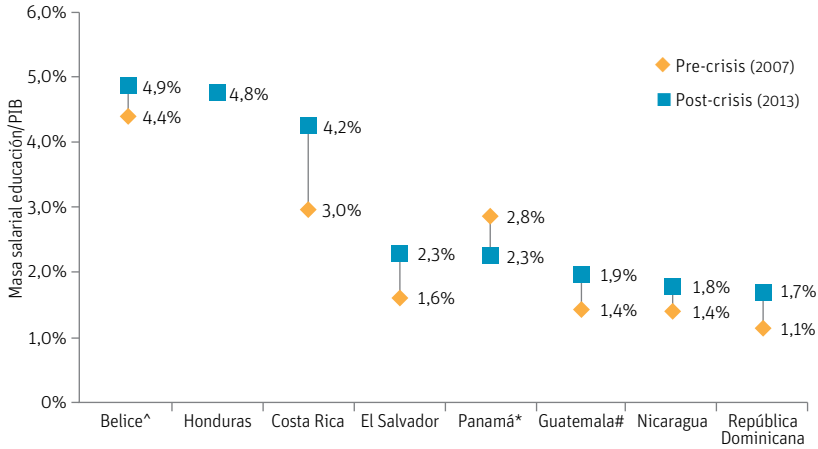
Notas: en Costa Rica, no se incluye el gasto salarial de la CCSS por ser financiado con cargo a impuestos de la seguridad social no recolectado por el Gobierno Central. En El Salvador, se incluye el gasto en personal perteneciente a la red de hospitales públicos. Los datos para Belice corresponden al año 2012.

Fuente: elaboración propia con base en datos fiscales obtenidos de cada país.

Educación

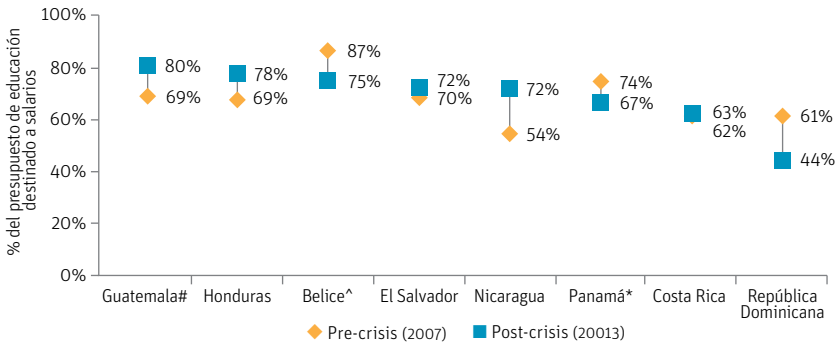
Sobre la base del nivel de gasto salarial educativo, los países pueden agruparse en dos categorías: (i) aquellos que gastan entre 4% y 5% del PIB (Belice, Honduras y Costa Rica); y (ii) aquellos que gastan entre 1,5% y 2,5% del PIB (véase el Gráfico 2.13). Dentro del primer grupo, Costa Rica tiene el mayor crecimiento del pago de remuneraciones en educación como proporción del PIB. Entre 2007 y 2013, dicho indicador aumentó de 3% del PIB a 4,2%. En este período, solo Panamá tuvo una caída en este indicador, gracias a un muy robusto crecimiento económico, aunque el crecimiento del gasto salarial educativo se ha incrementado significativamente en términos reales. Por otro lado, en Honduras el gasto salarial como porcentaje del PIB se mantuvo constante, aumentando entre 2007 y 2009, pero revirtiéndose esta tendencia entre 2010 y 2013.

Entre 60% y 80% del gasto total en educación es destinado a salarios (véase el Gráfico 2.14). Las diferencias entre países se deben, en parte, a los distintos niveles de inversión pública en infraestructura escolar, la que puede ser altamente estacional (por ejemplo, los grandes esfuerzos realizados por Panamá y República Dominicana en 2013). Una tasa más cercana al 80%, como es el caso de Honduras y Guatemala, puede ser síntoma de un efecto desplazamiento de los salarios sobre la inversión en infraestructura escolar (véase el Recuadro 2.3).

GRÁFICO 2.13 Porcentaje del PIB destinado al pago de remuneraciones en educación, antes y después de la crisis

Notas: (#) en Guatemala, la cifra pre-crisis incluye monto de transferencia corriente para PRONADE destinado a remuneraciones. (*) En Panamá, se incluyen las transferencias corrientes a los municipios. (^) En Belice, la cifra post-crisis corresponde a 2012.

Fuente: elaboración propia con base en los datos fiscales obtenidos de cada país.

GRÁFICO 2.14 Porcentaje del gasto total en educación destinado a salarios, antes y después de la crisis

Notas: (#) en Guatemala, la cifra pre-crisis incluye el monto de transferencia corriente para PRONADE destinado a remuneraciones. (*) En Panamá, se incluyen las transferencias corrientes a Municipios. (^) En Belice, la cifra post-crisis corresponde al año 2012.

Fuente: elaboración propia con base en los datos fiscales obtenidos en cada país.

El gasto total en educación como porcentaje del PIB es uno de los principales indicadores para medir el nivel del esfuerzo de los países en materia educativa. En algunos países, los líderes políticos emplean este indicador para fijar mínimos constitucionales de

gasto y así “proteger” el nivel de gasto de fluctuaciones asociadas a ciclos económicos e incluso políticos. Las diversas investigaciones que examinan el manejo de la política fiscal han señalado los riesgos asociados a una política fiscal inflexible y, en particular, al uso de reglas constitucionales de gasto⁸. El Recuadro 2.4 resume la experiencia tras la adopción de reglas constitucionales de gasto educativo en Costa Rica y, posteriormente en República Dominicana, y sus efectos sobre la evolución de la masa salarial total del sector y, en particular, de los docentes.

Una de las desventajas de poner un énfasis excesivo en un indicador de gasto es que este no necesariamente permite caracterizar el grado de eficiencia con que dichos recursos son ejecutados. El indicador no dice mucho respecto a lo que cada país es capaz de lograr con cargo a dichos recursos. ¿Cuántos docentes se emplean con cargo a dicho gasto y cuál es su salario? ¿Qué porcentaje de la población en edad escolar atiende establecimientos con financiamiento público? ¿Qué relación de alumnos por docente existe en los establecimientos con financiamiento público? ¿Los países con docentes mejor remunerados obtienen mejores resultados en las pruebas internacionales que miden calidad de la educación? En el Gráfico 2.15, se aprecia cómo casi todos los países incrementaron su gasto salarial educativo como porcentaje del PIB; algunos, como Costa Rica, lo hicieron de manera sustancial; ahora bien, la pregunta más importante es si se logró alguna mejora en la calidad con dicho incremento.

En teoría, el mayor gasto salarial educativo debiese resultar en ciertas mejoras en la entrega del servicio, asumiendo que la matrícula escolar aumenta a una tasa idéntica al crecimiento vegetativo de la población en edad escolar; por ejemplo, una reducción del número de alumnos por docente (clases con menos alumnos, en cualquier nivel educativo); un aumento de la oferta educativa y la ampliación de la cobertura escolar (más docentes para los niveles de preescolar o secundaria); un aumento del salario individual promedio de los docentes que redunde en una mayor atracción, retención y motivación de personal idóneo, o en una combinación de estos factores.

La mayoría de los países logró reducir el número de alumnos por docente. Guatemala logró una significativa reducción en el número de alumnos por docente (de 28,2 en 2008, a 22,7 en 2013) con un aumento de su gasto salarial educativo como porcentaje del PIB de 0,5 puntos porcentuales (de 1,4% del PIB en 2008 a 1,9% en el 2013). Por otro lado, Costa Rica aumentó su gasto en más de 1% del PIB (el doble de Guatemala) y pudo reducir el número de alumnos por docente (de 18,6 en 2008, a 16,9 en 2013). Entre los países con un menor número de alumnos por docente (Panamá, Costa Rica y Belice) se aprecian diferencias importantes en términos del porcentaje del PIB destinado a remuneraciones. En efecto, en 2008, los tres países registraron un número de alumnos por docente bastante

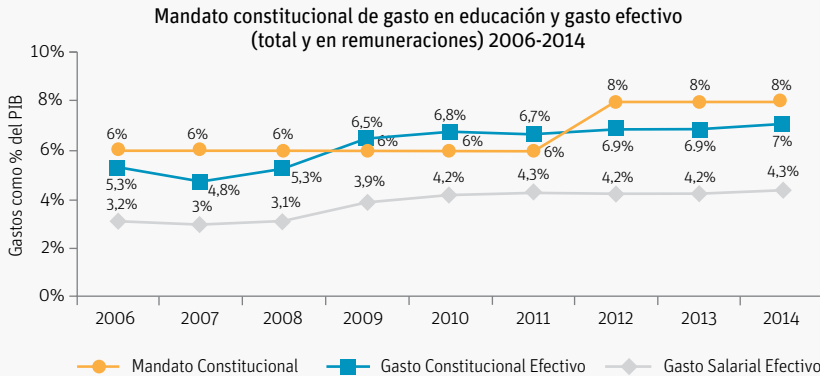
⁸ Véase, por ejemplo, FMI (2015), *Fiscal Policy in Latin America: Lessons and Legacies of the Global Financial Crisis*, Washington, DC.

RECUADRO 2.4 EL USO DE REGLAS CONSTITUCIONALES PARA DETERMINAR EL GASTO EN EDUCACIÓN Y SU IMPACTO EN LA MASA SALARIAL – LA EXPERIENCIA EN COSTA RICA

El 23 de julio de 1997 se promulgó la ley que reforma el artículo 78 de la Constitución Política que indica: “La educación preescolar y la general básica son obligatorias. Estas y la educación diversificada en el sistema público son gratuitas y costeadas por la Nación. En la educación estatal, incluida la superior, el gasto público no será inferior al 6% anual del producto interior bruto”.

El 27 de abril de 2007, la Contraloría General de la República interpuso una acción de inconstitucionalidad por cuanto “en reiteradas ocasiones” el Órgano Ejecutivo no había cumplido con la obligación constitucional antes señalada. El 18 de mayo de 2012, mediante Resolución N° 006416-2012, la Sala Constitucional declaró la inconstitucionalidad de las Leyes de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para los ejercicios económicos de los años 2007 y 2008, por no prever un monto equivalente o superior al 6% anual del PIB para la educación estatal.

En 2009, y mientras esta controversia era dirimida por la Sala Constitucional, el gasto efectivo en educación se incrementó significativamente y llegó al 6,5% del PIB. Dicho aumento respecto del año anterior (5,3% del PIB) se debió fundamentalmente a un aumento en la partida de salarios que se incrementó de 3,1% del PIB en el año 2008 a 3,9% en 2009.

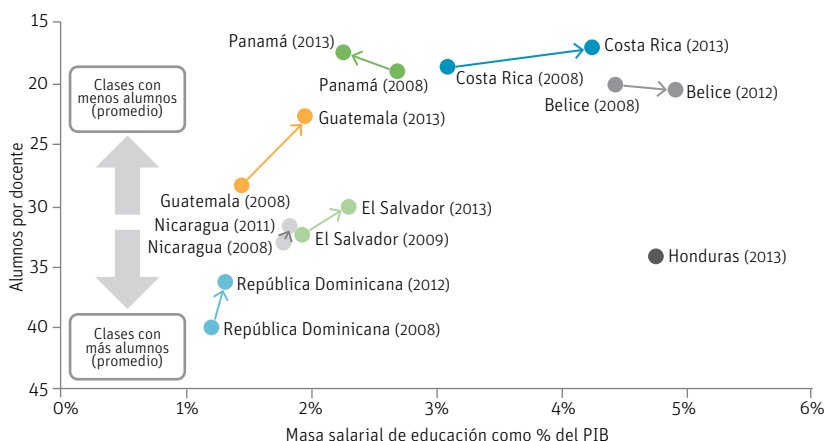


Fuente: Ministerio de Hacienda.

En 2011, se volvió a modificar el artículo 78 de la Constitución, elevando el mandato que el gasto educativo fuese equivalente a 8% del PIB o superior (Ley N°8954 promulgada el 26 de mayo de 2011). Un artículo transitorio en dicha ley establece que “El gasto público en educación podrá ser inferior al 8% durante los períodos fiscales anteriores al 2014. Sin embargo, en ningún caso el porcentaje del producto interno bruto destinado a la educación podrá ser más bajo que el del año precedente”. Como se aprecia en el año 2014, el gasto efectivo fue 7% del PIB, y para 2015 se estimaba un total de 7,3%. En años sucesivos se espera una presión aún mayor hasta llegar a la meta de 8%. Dada la función de producción en educación, donde cerca del 70% del gasto corresponde a sueldos y salarios, la presión para aumentar salarios o empleo será muy fuerte

similar (Panamá 19, Costa Rica 18,6 y Belice 19,9); no obstante, Panamá destinó solo 2,7% del PIB a los salarios de los docentes, mientras que Costa Rica y Belice destinaron 3,1% y 4,4%, respectivamente. Hacia fines del período, dichas diferencias se habían ampliado aún más. En contraste, solo Belice registró un mayor gasto salarial y un mayor (y por lo tanto, peor) número de alumnos por docente al final del período.

GRÁFICO 2.15 Relación entre masa salarial sobre PIB y alumnos por docente (primaria y secundaria), antes y después de la crisis



Fuente: elaboración propia con base en datos provenientes de la ejecución fiscal, matrícula y nómina de empleados obtenida de cada país.

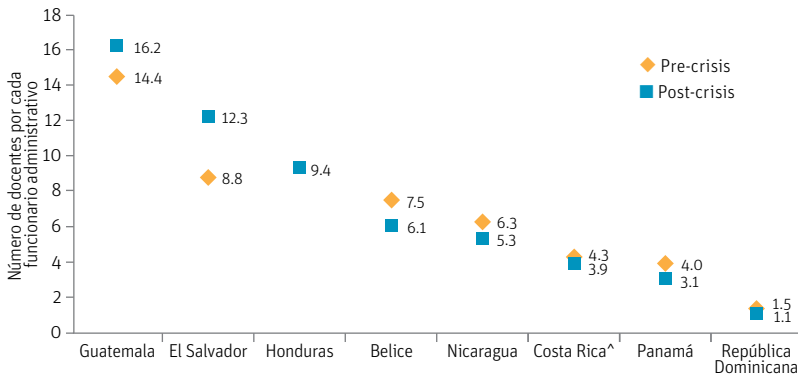
El nivel y la distribución del gasto salarial educativo en Costa Rica y Honduras sugiere que existe potencial para mejorar su eficiencia. El aumento del gasto salarial en Costa Rica se concentró en incrementar salarios que ya eran altos en términos comparativos y en aumentar el número de personal administrativo. Por un lado, es difícil justificar que los salarios en 2008 no fueran competitivos; y por otro, aumentar el personal administrativo difícilmente implica un incremento de la cobertura. Honduras es otro país con resultados que sugieren ineficiencias. En 2013, el país gastó más de 4,8% del PIB en salarios del sector educativo, aunque se registraban más de 34 alumnos por cada docente empleado en el sistema público, cifra similar a la de países como Nicaragua y El Salvador, que gastan menos de 2% del PIB en salarios.

Mientras que República Dominicana y Guatemala tienen niveles similares de gasto como porcentaje del PIB, Guatemala tiene 8 alumnos menos por docente. Ambos países dedicaron, en 2008, cerca de 1,5% del PIB en gasto salarial en educación, pero cada docente en República Dominicana tenía, en promedio, 36,2 alumnos a su cargo, mientras que en Guatemala cada docente tenía 28,2. La significativa diferencia en este indicador entre ambos países (e incluso, si se compara con Nicaragua o El Salvador) se debe al

mayor número de funcionarios administrativos que existe en educación en República Dominicana en relación con la cantidad de docentes (véase el Gráfico 2.16). En 2013, prácticamente existía un administrativo por docente en República Dominicana, mientras que en el resto de la región esta razón se ubicaba entre 3 y 16 docentes por administrativo.

Es importante destacar que una mayor proporción de administrativos sobre el total de personal no necesariamente implica una menor eficiencia. Existe la posibilidad de que países con una mayor cobertura en los distintos niveles educativos logren dichos resultados gracias a la existencia de escuelas unidocentes o muy pequeñas en sectores rurales, en donde el número de docentes por administrativo sería menor. Países con redes de establecimientos en sectores urbanos tienden a beneficiarse más de las economías de escala asociadas a centros educativos de mayor matrícula. Otro factor que debe considerarse es el número de servicios que se ofrecen en el sistema educativo. Por ejemplo, el número de administrativos debiese ser mayor en países donde se ofrece almuerzo a los estudiantes. Finalmente, al analizar estos datos debe considerarse que es posible que en Guatemala y El Salvador una buena parte de los servicios administrativos en centros educativos (celadores, personal de aseo y mantenimiento, entre otros) esté fuera de nómina y se contrate vía prestación de servicios o pago directo con cargo a recursos administrados por el director de cada centro educativo, por lo que la cantidad de administrativos en el sector podría ser mayor.

GRÁFICO 2.16 Docentes por cada funcionario administrativo, antes y después de la crisis



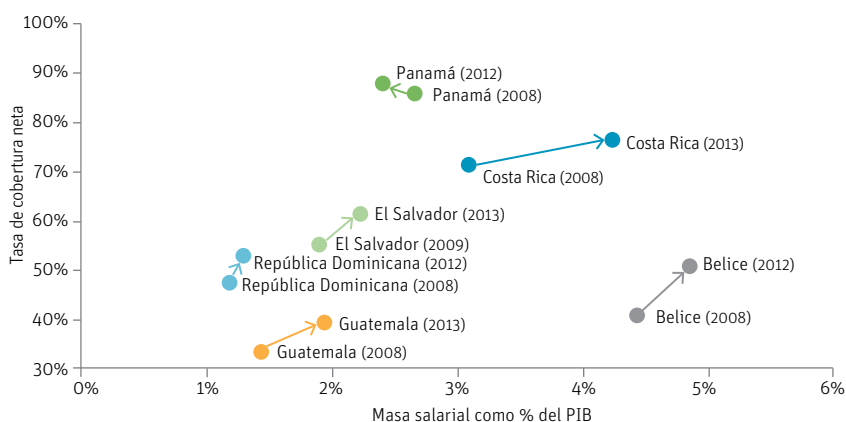
Nota: la cifra pre-crisis corresponde al año 2007 para todos los países con excepción de Costa Rica, Nicaragua y República Dominicana (que corresponde al año 2008). La cifra post-crisis corresponde a 2013 para todos los países, con excepción de Belice (2012).

Fuente: elaboración propia con base en la nómina de empleados de cada país.

En lo que hace a la cobertura, los países enfocaron sus esfuerzos en ampliarla a nivel secundario y preescolar. No se incluyó en el análisis la tasa de cobertura neta en primaria, pues en la mayoría de los países, la tasa es superior al 95%, lo que se considera prácticamente como cobertura universal.

La relación entre cobertura y gasto salarial en secundaria muestra una alta variedad en la región, aun cuando el gasto en salarios es similar en algunos países (véase el Gráfico 2.17). Con un nivel muy similar de gasto, República Dominicana, en 2012, registraba una tasa de cobertura en secundaria de 20 puntos porcentuales más que Guatemala en 2008. Al integrar este resultado con la información del gráfico anterior, se aprecia que el énfasis en Guatemala ha sido reducir el tamaño promedio de cada clase, mientras que en República Dominicana, ha sido lograr un alto nivel de cobertura, lo que también se puede apreciar si se compara a Guatemala con El Salvador. El gasto salarial en El Salvador en 2009 es idéntico al registrado por Guatemala en 2013, y mientras que el primero tuvo una tasa de cobertura neta en secundaria de 55%, Guatemala llegaba a 39%. Este punto puede deberse, en parte, a dificultades de acceso vinculadas a la escasez de centros de educación secundaria en los sectores rurales. No sorprende, en este contexto, el hecho de que Guatemala sea uno de los países con menor proporción de su gasto sectorial destinado a inversión pública (véase el Gráfico 2.17 y el Recuadro 2.3).

GRÁFICO 2.17 Relación entre masa salarial como porcentaje del PIB y tasa de cobertura neta en educación secundaria, antes y después de la crisis

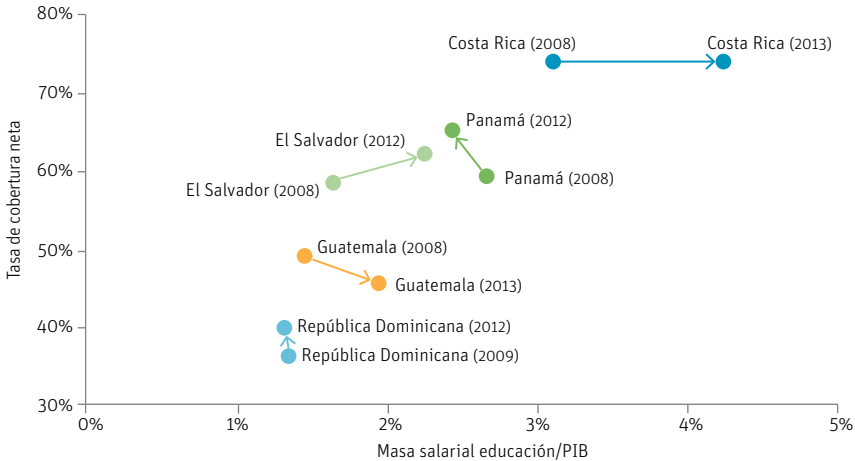


Fuente: elaboración propia con base en datos provenientes de ejecución, matrícula y nómina de empleados obtenidos de cada país.

En el nivel de educación preescolar, el aumento en gasto en salarios no conllevó, en promedio, un incremento en cobertura. Por ejemplo, en Costa Rica el mayor gasto en remuneraciones (como porcentaje del PIB) no se tradujo en un cambio en la tasa de

cobertura neta y en Guatemala, incluso, disminuyó (véase el Gráfico 2.18). En El Salvador y en Panamá, se observa un aumento en la tasa de cobertura, lo que obedece a una política pública deliberada en esta línea.

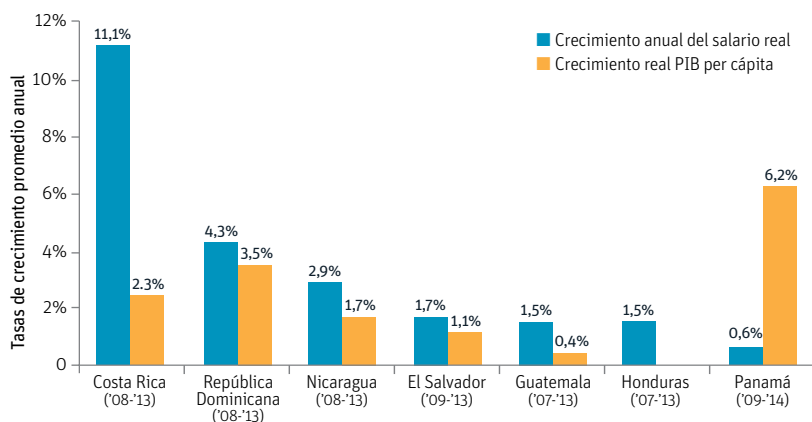
GRÁFICO 2.18 Relación entre gasto total en remuneraciones y tasa de cobertura neta en educación preescolar



Fuente: elaboración propia con base en datos provenientes de ejecución, matrícula y nómina de empleados obtenidos de cada país.

Al evaluar el aumento real anual promedio dado a los docentes públicos, se puede observar que ha sido superior a la tasa de crecimiento promedio del PIB real per cápita en todos los países, salvo Panamá (véase el Gráfico 2.19). La mayor diferencia se encuentra en Costa Rica: mientras el PIB real per cápita aumentó 2,3% cada año, el salario de los docentes varió 11,1% anualmente. En el resto de los países, la diferencia es significativamente menor. En teoría, los aumentos salariales recibidos deberían guardar algún nivel de equidad y competitividad con la realidad de la economía del país. En conjunto y, en igualdad de condiciones en términos de formación y experiencia, con ocupaciones similares en el sector privado. Por consiguiente, se presenta información que utiliza el salario dividido por el PIB per cápita para establecer una medida del nivel salarial relativo.

GRÁFICO 2.19 Tasa de crecimiento anual de la remuneración real de los docentes y tasa de crecimiento anual del PIB per cápita



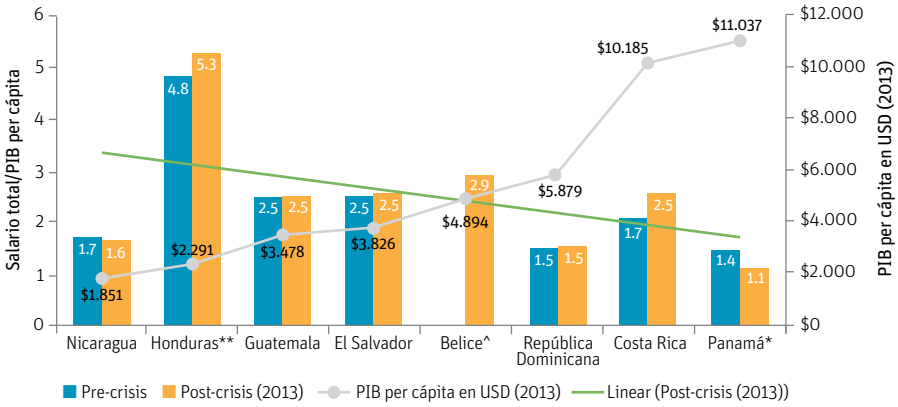
Fuente: elaboración propia con base en la nómina de empleados obtenida de cada país y en *World Development Indicators* del Banco Mundial.

Al examinar la razón de remuneraciones de docentes a PIB per cápita (véase el Gráfico 2.20), se observa que Honduras y Costa Rica tuvieron el mayor aumento, mientras que el resto se mantuvo relativamente constante. En 2013, Honduras era el país con el nivel más alto de remuneraciones de docentes en relación con el PIB per cápita (más de 5 veces), a pesar de sus esfuerzos exitosos de contener la masa salarial. En segundo lugar, se encontraba Belice con un salario relativo de 2,9 veces el PIB per cápita, seguido por Costa Rica. Precisamente en Costa Rica se registró el mayor aumento en este indicador, pasando de 1,7 veces en 2008 a 2,5 veces en 2013 (véase el Gráfico 2.20). El resto de los países aumentaron los salarios de docentes en línea con su ingreso per cápita. Cabe destacar que en Panamá el salario relativo cayó ligeramente, llegando en 2013 a 1,1, cifra muy similar al promedio de los países de la OCDE⁹.

Finalmente, otra alternativa para evaluar el nivel salarial de los docentes públicos es hacerlo respecto del salario de los docentes en el sector privado, analizando su competitividad externa. El Gráfico 2.21 presenta la prima salarial para los docentes del sector público comparado con el sector privado. Un docente promedio en el sector público de Costa Rica, Guatemala, República Dominicana y Panamá recibe un salario aproximadamente 60% mayor que en el sector privado de estos países. Por otro lado, en El Salvador y Honduras la brecha salarial sería de 43% y 37%, respectivamente¹⁰.

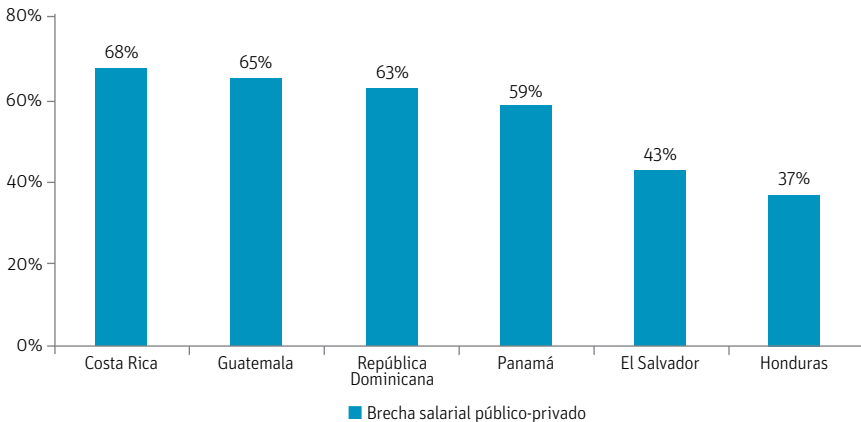
⁹ Un cálculo realizado por los autores para 33 países de la OCDE determinó un salario relativo de 1,08 ingresos per cápita. En la parte más alta de la muestra se ubica México con un salario relativo de 1,35, mientras que en la parte más baja está Estados Unidos con 0,92 ingresos per cápita

¹⁰ Si bien la mayoría de las encuestas de hogares de los países analizados permiten controlar por formación,

GRÁFICO 2.20 Salario relativo de docentes, antes y después de la crisis

Notas: las cifras pre-crisis corresponden a 2007 o 2008 según país. (**) En Honduras, las cifras son el resultado de simulación salarial con base en incrementos salariales otorgados. (*) En Panamá, se excluye a docentes ingresados después de 2007. (^) En Belice, la cifra post-crisis corresponde al año 2012.

Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos de la nómina de empleados públicos en cada país.

GRÁFICO 2.21 Brecha salarial público-privada para docentes, 2013

Fuente: Encuestas de hogares y de empleo de cada país.

años de experiencia y número de horas de trabajo semanales, en algunos países se contaba con información parcial. Además del mayor poder de negociación salarial de los docentes del sector público, otra razón podría ser la inclusión de escuelas relativamente informales en la muestra del sector privado, o de escuelas religiosas, donde los docentes tendrían una remuneración menor.

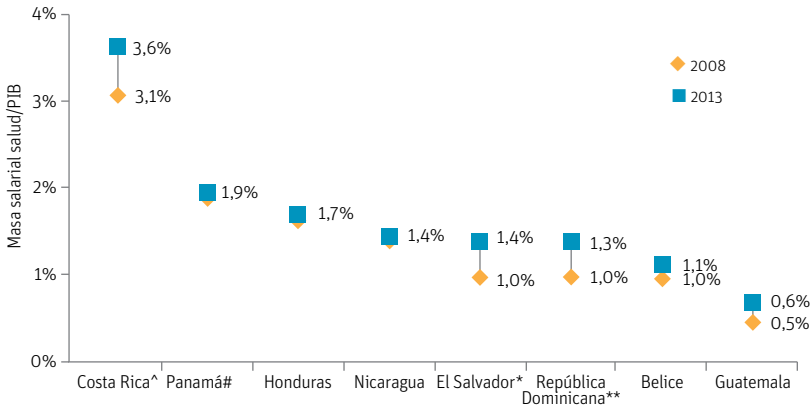
Salud

El análisis sobre la gestión de los recursos humanos en el sector salud y su financiamiento presenta desafíos importantes debido a los múltiples modelos de gestión. En Costa Rica, la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) es la entidad responsable de la prestación de servicios de salud a toda la población y el Ministerio de Salud solo actúa como ente rector. En El Salvador, el Ministerio de Salud es responsable de la gestión de los centros de atención primaria de salud; sin embargo, los hospitales son entidades descentralizadas con presupuestos propios y excluidos del Gobierno Central. En Panamá, Guatemala y República Dominicana, coexisten establecimientos administrados por los ministerios de salud, con aquellos gestionados por sus respectivos institutos o cajas del seguro social. Dada esta situación y dificultad para compilar información en los países de la región, es posible que las cifras presentadas para algunos subestimen las cifras efectivas. Este podría ser el caso de Guatemala o República Dominicana, donde no se tuvo acceso a los datos de los institutos de seguridad social¹¹.

Al examinar el gasto salarial en salud como porcentaje del PIB, se puede apreciar que este se incrementó en todos los países de la región entre 2008 y 2013 (véase el Gráfico 2.22). Costa Rica destinó una mayor proporción de su PIB al pago de remuneración del personal de salud en 2013 (3,6%), también fue el país que más aumentó con respecto a 2007. En segundo lugar, El Salvador aumentó 0,4% del PIB y República Dominicana, 0,3%. El resto tuvo aumentos marginales. Por otro lado, Panamá es el segundo país que más recursos dedica a remuneraciones en el sector con 1,9% del PIB, aunque mantuvo esta razón constante. Tal como sucede con el sector educación, es clave determinar si los cambios en este indicador se debieron a un cambio en el salario o a un incremento del empleo.

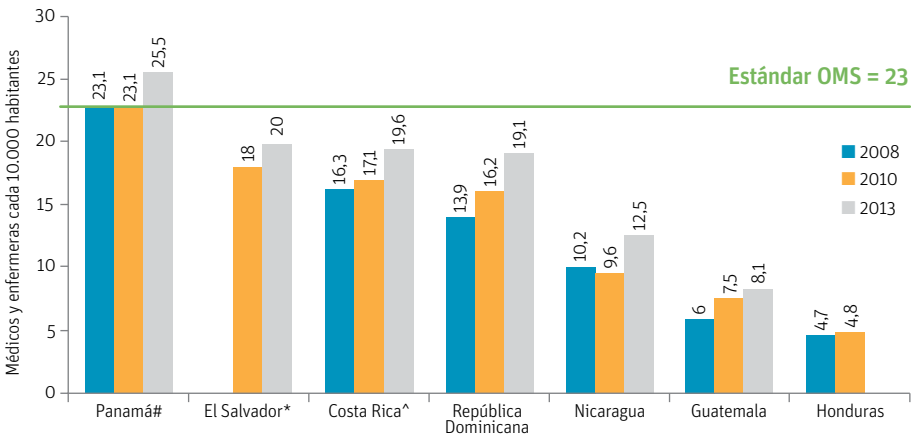
Si bien la gran mayoría de los países analizados han realizado avances en términos de la densidad de recursos humanos en salud, solo Panamá pasaría el estándar de la Organización Mundial de la Salud (OMS) de 23 profesionales de salud por cada 10.000 habitantes. En otros países de la región, tales como Nicaragua, Guatemala y Honduras, aún persiste un nivel muy bajo (véase el Gráfico 2.23). Luego de Panamá, se ubica El Salvador que, en 2013, contaba con una densidad de 20 profesionales de la salud por cada 10.000 habitantes. Destaca el caso de este país, donde el crecimiento en la densidad de profesionales de la salud se concentró en fortalecer el nivel primario de atención, en localidades remotas y de menor densidad de recursos humanos (véase el Recuadro 2.5).

¹¹ Si bien el financiamiento de los institutos o cajas de seguro social proviene, en su gran mayoría, de los impuestos a la seguridad social descontados a cada empleado (sector formal), en algunas ocasiones también reciben transferencias por parte del Gobierno Central. En aquellos casos en donde es necesario consolidar la información presupuestaria, se ha realizado la corrección a fin de evitar una doble contabilidad de gastos. La misma atención se ha puesto en la contabilidad del personal de salud que pudiese desempeñarse en ambas instituciones.

GRÁFICO 2.22 Gasto salarial en salud como porcentaje del PIB, 2008 y 2013

Notas: ([^]) en Costa Rica, la cifra corresponde al gasto en remuneraciones realizado por la CCSS. ([#]) En Panamá, la cifra combina el gasto del Ministerio de Salud y la Caja del Seguro Social. (^{*}) En El Salvador, el gasto salarial incluye al Ministerio de Salud y a la red de hospitales públicos descentralizados. (^{**}) En República Dominicana, se incluye gasto salarial del MINSAL y transferencia corriente a hospitales autónomos destinada a salarios. (^{***}) En Guatemala, solo se incluyen los datos del Ministerio de Salud; sin embargo, además del personal permanente, se incluye también al personal que presta servicios de salud por honorarios bajo los renglones 182 y 189.

Fuente: elaboración propia con base en datos fiscales obtenidos de cada país.

GRÁFICO 2.23 Profesionales de la salud por cada 10.000 habitantes, años seleccionados

Notas: ([^]) en Costa Rica, la cifra corresponde a personal de la CCSS. ([#]) En Panamá, la cifra corresponde a personal del Ministerio de Salud y de la Caja del Seguro Social. (^{*}) En El Salvador, la cifra incluye a todo el personal del Sistema Nacional de Salud (SNS), es decir, MINSAL, ISSS, FOSALUD, Sanidad Militar, ISRI e ISBM. (^{**}) En República Dominicana, se incluye al personal del MINSAL y de hospitales autónomos con financiamiento público. (^{***}) En Guatemala, solo se incluyen los datos del Ministerio de Salud; sin embargo, además del personal permanente, se incluye también al personal que presta servicios de salud por honorarios bajo los renglones 182 y 189.

Fuente: elaboración propia con base en la nómina de empleados obtenida de cada país.

RECUADRO 2.5 RECURSOS HUMANOS EN SALUD EN EL SALVADOR – LOS RESULTADOS DE UNA POLÍTICA DELIBERADA PARA FORTALECER LA ATENCIÓN PRIMARIA EN SECTORES CON MENOR DENSIDAD DE MÉDICOS POR HABITANTE

En mayo de 2009, el Ministerio de Salud (MSPAS) de El Salvador publicó el documento “Construyendo la esperanza: estrategias y recomendaciones de salud del nuevo Gobierno” que buscaba “proporcionar los lineamientos generales para avanzar con paso firme hacia un Sistema Nacional de Salud unificado, con cobertura y acceso universal, basado en la estrategia de Atención Primaria de Salud Integral”. La primera estrategia incluida en dicho documento se definió como “Construir un sistema nacional de salud basado en la atención primaria de salud integral como una estrategia clave para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el abordaje efectivo de las determinantes de la salud y de las inequidades.”

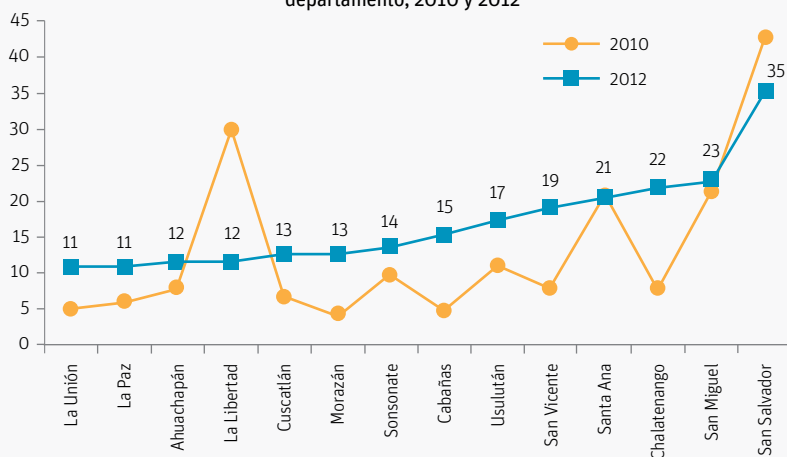
Cuatro años después, el número de médicos y enfermeras pertenecientes al MSPAS se incrementó significativamente y, consistente con la estrategia, se centró en el nivel primario:

Número de médicos y enfermeras del MSPAS según nivel de atención

	2009	2010	2011	2012	2013	Tasa de crecimiento
Médicos en nivel primario	1.463	1.540	1.756	1.779	1.715	17%
Médicos en nivel hospitalario	2.397	2.444	2.635	2.704	2.758	15%
Enfermeras en nivel primario	738	816	1.020	1.048	1.095	48%
Enfermeras en nivel hospitalario	1.484	1.505	1.731	1.819	1.830	23%

Cabe destacar que la estrategia elevó el número total de médicos y enfermeras en el nivel primario y mejoró considerablemente su distribución y densidad a nivel territorial, en especial, en aquellos departamentos que inicialmente exhibían la densidad más baja del país:

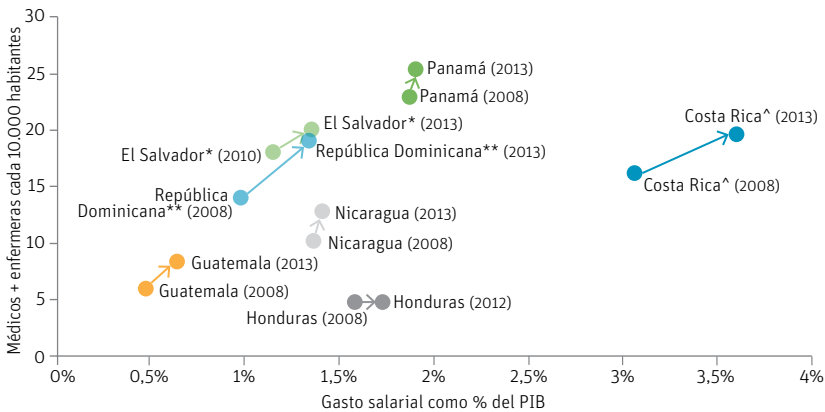
Densidad de médicos y enfermeras en el SNS por cada 10.000 habitantes según departamento, 2010 y 2012



Fuente: MSPAS y elaboración propia.

Entre 2007 y 2013, los países de la región aumentaron la densidad de los recursos humanos en salud, aunque con diversos grados de eficiencia (véase el Gráfico 2.24). Por ejemplo, Costa Rica y Honduras exhiben un gasto salarial comparativamente alto como porcentaje de su PIB para el nivel de densidad de los recursos humanos profesionales que presentan. Tanto El Salvador como Panamá tendrían una densidad igual o superior a Costa Rica con mucho menos gasto que el exhibido por este último¹². La misma situación se tiene si se compara Honduras con Guatemala. Aunque todos los países aumentaron su gasto salarial en salud, Honduras fue el único que no logró una mejora en la cantidad de personal de salud por cada 10.000 habitantes.

GRÁFICO 2.24 Relación entre gasto salarial y densidad de recursos humanos en salud



Notas: (^) en Costa Rica, las cifras corresponden a la CCSS. (#) En Panamá, las cifras incluyen tanto al Ministerio de Salud como a la Caja del Seguro Social. (*) En El Salvador, la cifra incluye a todo el personal del Sistema Nacional de Salud (SNS), es decir, MINSALUD, ISSS, FOSALUD, Sanidad Militar, ISRI e ISBM. (**) En República Dominicana, las cifras incluyen al MINSALUD y a hospitales autónomos con financiamiento público. (***) En Guatemala, solo se incluyen los datos del Ministerio de Salud; sin embargo, además del personal permanente, se incluye también al personal que presta servicios de salud por honorarios bajo los renglones 182 y 189.

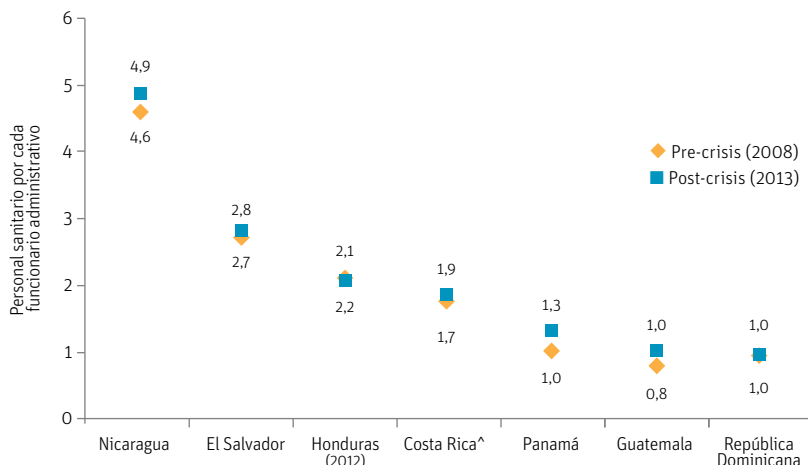
Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos en cada país.

Las diferencias significativas en densidad podrían explicarse sobre la base de dos argumentos: overhead (o gastos fijos) en servicios administrativos o nivel salarial. Con respecto al primero, se refiere al mayor gasto asociado a servicios administrativos relacionados con la prestación de servicios de salud, dentro de los cuales se incluiría al personal administrativo de cada ministerio y entidad de seguro social (incluido el

¹² Es posible que parte del mayor gasto salarial en Costa Rica obedezca a una mayor densidad de otro personal, como químicos farmacéuticos, auxiliares de enfermería, tecnólogos y odontólogos. Sin embargo, eso solo explica una pequeña parte de la brecha.

personal en sucursal), así como al personal en funciones no sanitarias en los centros de salud, por ejemplo, cocina, lavandería y mantenimiento. El segundo argumento se refiere a las diferencias en los niveles salariales de país a país.

GRÁFICO 2.25 Personal en funciones sanitarias por cada funcionario administrativo, antes y después de la crisis



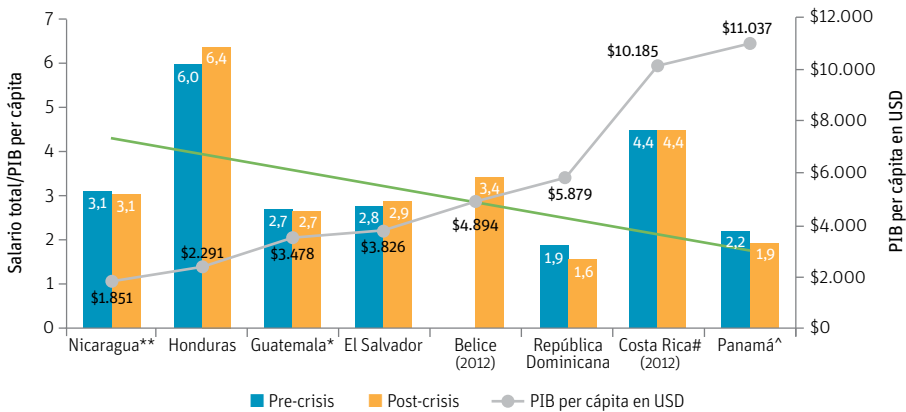
Notas: (^) en Costa Rica, la cifra corresponde al de personal de la CCSS. (#) En Panamá, la cifra corresponde al personal del Ministerio de Salud y de la Caja del Seguro Social. (*) En El Salvador, la cifra incluye al personal del Ministerio de Salud y aquel perteneciente a la red de hospitales públicos descentralizados. (**) En República Dominicana, se incluye al personal del MINSAL y de hospitales autónomos con financiamiento público. (***) En Guatemala, solo se incluye el Ministerio de Salud; sin embargo, además del personal permanente, se incluye también al personal que presta servicios de salud por honorarios bajo los renglones 182 y 189.

Fuente: elaboración propia con base en la nómina de empleados obtenida de cada país.

Una primera hipótesis para explicar las diferencias entre los países es la proporción de personal sanitario respecto del personal administrativo en cada país. La mediana internacional es de dos funcionarios de salud por administrativo (Dal Poz *et al.*, 2007). Nicaragua posee el mayor número de funcionarios en servicios de salud por funcionario administrativo (4,9), lo que denotaría una mayor eficiencia administrativa, mientras que en República Dominicana y Guatemala dicha relación es 1 a 1 (véase el Gráfico 2.25). Si bien los institutos de seguridad social tienden a necesitar un número mayor de funcionarios administrativos para los servicios de recaudación y dotación en sucursales para cotizantes, este argumento solo podría explicar por qué la relación de personal de salud por administrativo en Panamá y en Costa Rica es más baja (en ambos países se incluyen datos de sus institutos de seguridad social). Este argumento, sin embargo, no justifica la baja cifra que existe en Guatemala y República Dominicana.

Con respecto a las remuneraciones, tanto Honduras como Costa Rica registraban salarios relativos de su personal sanitario significativamente superiores al resto de los países (véase el Gráfico 2.26). El salario relativo del personal sanitario en Honduras era 6,4 veces el ingreso per cápita, mientras que en Costa Rica dicha cifra era 4,4 veces. Esto otorga cierta validez a la hipótesis que señalaba que las diferencias en el nivel del salario relativo explicaban las diferencias en la eficiencia con que los países eran capaces de transformar el esfuerzo fiscal en densidad de recursos humanos en salud. Belice es un tercer país que pareciera exhibir un nivel de salario relativo mayor a aquel que se esperaría dado su nivel de ingreso. Honduras, además de tener el mayor salario relativo, también experimentó un aumento.

GRÁFICO 2.26 Salario relativo para personal de salud, antes y después de la crisis, e ingreso per cápita



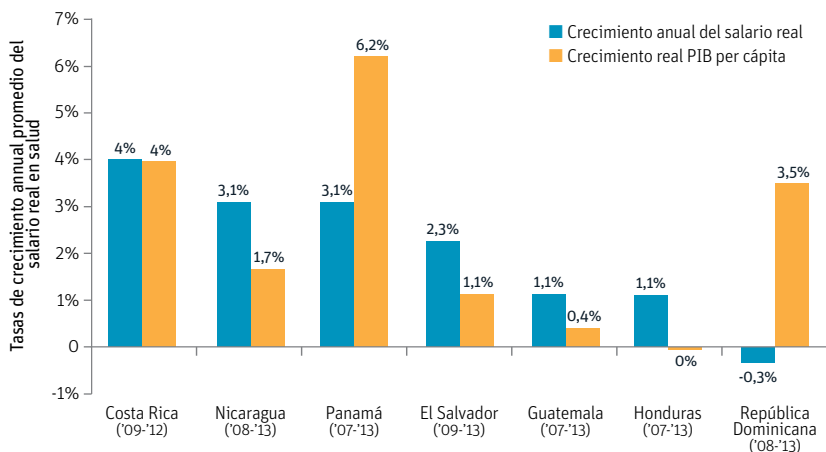
Notas: (^) en Costa Rica, la cifra corresponde al promedio ponderado de personal perteneciente a Ciencias Médicas y personal de Enfermería y Apoyo en la CCSS. Además, la cifra post-crisis corresponde al año 2012. (#) En Panamá y la República Dominicana, se excluye al personal ingresado después de enero de 2007. (*) En El Salvador, la cifra incluye al personal del Ministerio de Salud y a aquel perteneciente a la red de hospitales públicos descentralizados. (**) En Nicaragua, se utiliza un promedio ponderado para médicos, enfermeras profesionales y auxiliares de enfermería. (***) En Guatemala, solo se incluyen los datos del personal sanitario del Ministerio de Salud en los renglones permanente (O11) y contrato (O22).

Fuente: elaboración propia con base en la nómina de empleados obtenida de cada país.

Con respecto a la evolución del salario real, Costa Rica otorgó el mayor aumento promedio, a pesar de ya haber registrado niveles remunerativos altos en 2008 (véase el Gráfico 2.27). Los salarios del personal sanitario se incrementaron a una tasa superior a la del crecimiento de la economía en todos los países, salvo en Panamá y República Dominicana; en este último país disminuyó 0,3% cada año. Esta es una expansión significativa del gasto salarial en salud, lo que explica el importante aumento en la

densidad de recursos humanos en salud (véase el Gráfico 2.24). Cabe preguntarse cuánto más podría incrementarse dicha densidad, si el país fuese capaz de reducir la proporción de funcionarios administrativos que existen en el Ministerio de Salud (véase el Gráfico 2.25).

GRÁFICO 2.27 Tasa de crecimiento del salario real en salud y PIB per cápita



Notas: (^) en Costa Rica, la cifra corresponde al promedio ponderado del personal perteneciente a Ciencias Médicas y de Enfermería y Apoyo en la CCSS. Además, la cifra post-crisis corresponde al año 2012. (#) En Panamá y la República Dominicana, se excluye al personal ingresado después de enero de 2007. (*) En El Salvador, la cifra incluye al personal del Ministerio de Salud y a aquel perteneciente a la red de hospitales públicos descentralizados. (**) En Nicaragua, se utiliza un promedio ponderado para médicos, enfermeras profesionales y auxiliares de enfermería. (***) En Guatemala, solo se incluyen los datos del personal sanitario del Ministerio de Salud en los renglones permanente (O11) y contrato (O22).

Fuente: elaboración propia con base en la nómina de empleados obtenida de cada país.

En la mayoría de los países analizados, la remuneración para las principales ocupaciones en salud en el sector público es superior a la del sector privado (véase el Gráfico 2.28). Dicha prima salarial se da en toda la región, con excepción de Panamá, donde pareciera que la diferencia no es significativa. Mientras que en Honduras los médicos tienen salarios 65% más altos que en el sector privado, en República Dominicana, las enfermeras reciben 80% más que sus contrapartes en el sector privado.

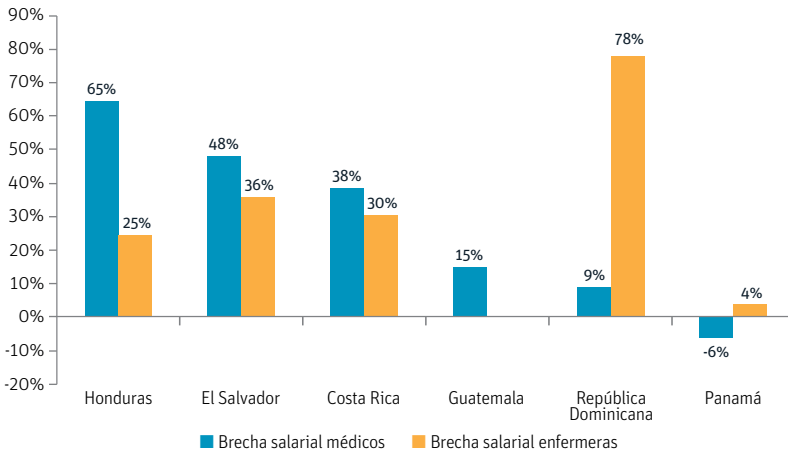
RECUADRO 2.6 NEGOCIACIONES SALARIALES EN UN CONTEXTO DE MÚLTIPLES ESTATUTOS LABORALES – EL SECTOR SALUD EN PANAMÁ Y HONDURAS

En Panamá, los sindicatos que reúnen al personal sanitario lograron incrementos salariales anuales equivalentes a un 3,1% real, mientras que el gremio docente en igual período solo obtuvo un 0,6% (véase el Gráfico 2.18). Una de las principales razones que explica esta diferencia es la existencia de múltiples estatutos (45 distintos regímenes laborales), que rigen las distintas ocupaciones del sector salud, y al hecho de que múltiples instancias de negociación con cada gremio resultan en un efecto multiplicador sobre los incrementos salariales por la competencia entre grupos o *leap frogging*. Además, en Panamá los incrementos otorgados por la Caja del Seguro Social a sus trabajadores constituyeron el piso para los aumentos negociados por el personal perteneciente al Ministerio de Salud.

Una situación similar se da en Honduras, en donde la existencia de múltiples estatutos laborales para ocupaciones en el sector salud generó incrementos reales a pesar de que el país registró un crecimiento económico modesto, y un gasto salarial superior al 10% de su PIB (junto a Belice, el más alto de la región). En el caso de algunas ocupaciones, por ejemplo de los químico-farmacéuticos, el estatuto establece “un aumento del 20% por cada año de antigüedad en el desempeño de las funciones en el mismo cargo” (artículo 6° del Reglamento de la Ley del Estatuto del Químico Farmacéutico del 19 de octubre de 1996). Este aumento automático anual produce una inmediata presión sobre los salarios del resto de las ocupaciones en el sector y se vuelve el piso para la negociación de cualquier incremento salarial.

Fuente: elaboración propia.

GRÁFICO 2.28 Brecha salarial público-privada para médicos y enfermeras, 2013



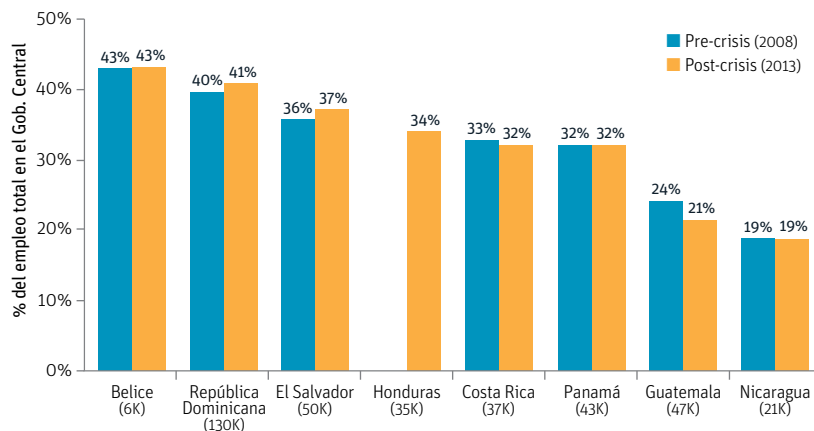
Fuente: elaboración propia con base en datos de encuestas laborales y permanentes de hogares para propósitos múltiples.

Servicio civil

Este estudio define al ‘servicio civil’ como los servidores públicos dentro de la carrera administrativa del Gobierno Central o aquellos fuera de los regímenes especiales¹³. Por lo tanto, el servicio civil incluye a todo el personal profesional y administrativo de los ministerios, entre otros, al de educación y salud, y al personal de apoyo (cocina, lavandería, mantenimiento) que trabaja en establecimientos educativos o centros de salud (consultorios u hospitales). El servicio civil no incluye a empleados públicos amparados por el estatuto docente ni a personas que ejerzan funciones sanitarias en algún establecimiento de salud.

Entre 19% y 43% del empleo público en el Gobierno Central de los países de CAPRD pertenece al servicio civil. Belice es el país con la mayor proporción, con 43% del total, mientras que Nicaragua es el que concentra una menor proporción, con 19% (véase el Gráfico 2.29, que considera a todos los funcionarios del servicio civil de todos los ministerios e instituciones del Gobierno Central, inclusive educación y salud).

GRÁFICO 2.29 Empleo en el servicio civil como porcentaje del empleo total del Gobierno Central, antes y después de la crisis



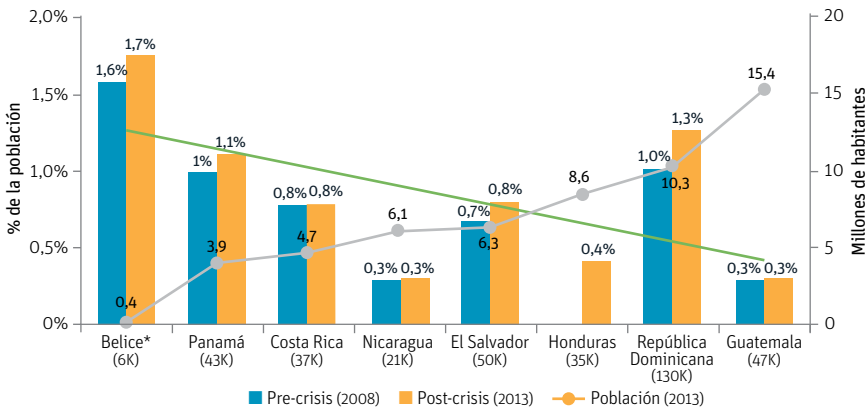
Notas: (*) en Belice se incluye al personal de las FF.AA, y la cifra post-crisis corresponde al año 2012. En el resto de los países, la cifra post-crisis corresponde al año 2013. La cifra entre paréntesis debajo de cada país corresponde al número total de funcionarios pertenecientes al servicio civil en el año 2013 (2012 en el caso de Belice). “K” corresponde a miles.

Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos de la nómina de empleados de cada país.

¹³ En algunos países, la carrera administrativa o de función pública incluye al personal de salud que, en esos casos, no cuenta con un régimen especial propio; en razón de ello, y a fin de asegurar comparabilidad entre países y evitar la duplicación del análisis relativo a ciertas ocupaciones, se toma esta definición. Los regímenes especiales suelen ser: docentes, diplomáticos, policías, jueces, médicos, etc.

En términos conceptuales, los funcionarios del servicio civil son aquellos responsables de diseñar, fiscalizar e implementar las políticas públicas, pero raramente prestan los servicios directamente a la población. El servicio civil cumple las funciones de *back-office* del aparato estatal, mientras que los docentes, el personal de salud en funciones sanitarias y los policías suelen prestar servicios de *front-office* o atención directa al público. Dada la naturaleza de las funciones que cumplen, por lo general, los funcionarios del servicio civil, debiesen existir importantes economías de escala para la producción de estas tareas. Por ejemplo, la dirección de presupuestos de un país o la oficina de planificación educativa debería requerir de un número muy similar de funcionarios, independientemente de si el presupuesto nacional es US\$100 millones o US\$1.000 millones, o si la población en edad escolar es de 200.000 o de 1 millón de estudiantes.

GRÁFICO 2.30 Funcionarios del servicio civil como porcentaje de la población, antes y después de la crisis



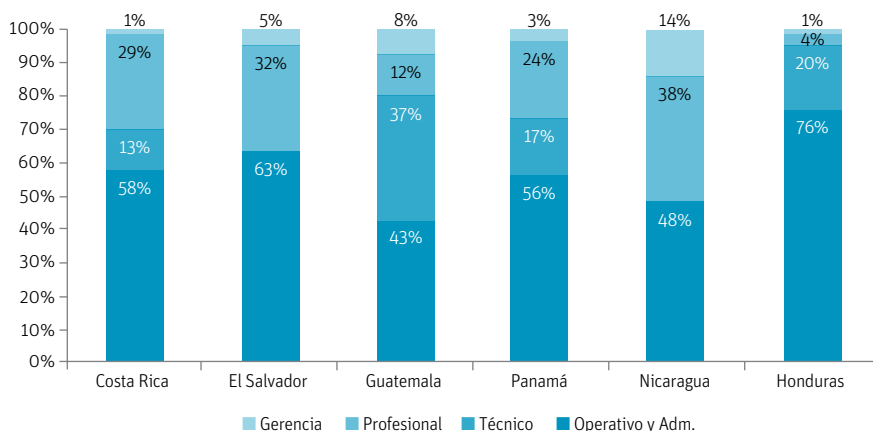
Nota: línea de población 2013 expresada en millones de habitantes.

Fuente: elaboración propia con base en la nómina de empleados y en cifras de la oficina de estadísticas y censos de cada país.

La principal excepción a esta tendencia se da en República Dominicana, donde el 1,3% de la población (130.000 empleados) pertenece al servicio civil, porcentaje muy superior al resto de países que tiene una población significativamente más reducida (véase el Gráfico 2.30). Esta situación es consistente con lo señalado en el Recuadro 2.5 y el Gráfico 2.28 sobre el elevado número de funcionarios administrativos en el Gobierno Central dominicano. Además, la proporción de funcionarios en el servicio civil aumentó significativamente entre 2008 y 2013. Por otro lado, Nicaragua parece estar en la situación opuesta, con una razón baja, dada la población que posee.

La distribución entre personal operativo, técnico, profesional y gerencial en el servicio civil varía significativamente entre los países¹⁴. En Honduras, 76% de los funcionarios del servicio civil pertenecen al grupo operativo y administrativo, mientras que solo 5% cumple funciones como profesional o directivo/gerente en una institución del Gobierno Central. En el otro extremo se encuentra el servicio civil de Nicaragua, con 38% de profesionales y 14% en posiciones gerenciales (véase el Gráfico 2.31). En cuanto al resto, Panamá, Costa Rica y El Salvador exhiben proporciones de profesionales cercanas al 30%. Guatemala presenta un porcentaje menor de profesionales.

GRÁFICO 2.31 Distribución del empleo según tipo de ocupación, después de la crisis financiera global



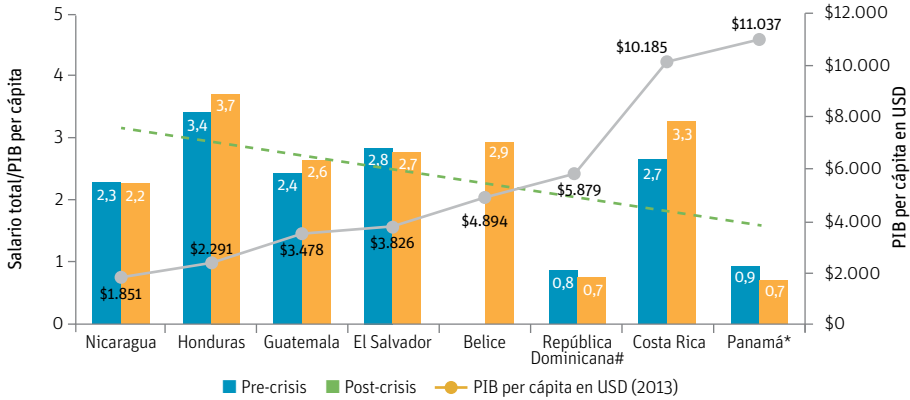
Fuente: elaboración propia con base en la nómina de empleados públicos de cada país.

Costa Rica y Honduras son los países que más aumentaron la remuneración promedio del servicio civil comparado al PIB per cápita, seguidos por Guatemala (véase el Gráfico 2.32). Como se ha analizado en secciones anteriores, Costa Rica implementó la política del *Percentil 50* que implicó un aumento en los salarios de los servidores públicos, mientras que, en países como Panamá, los empleados del servicio civil no han logrado aumentos en proporciones similares. El aumento en Honduras debe ser desglosado de una forma más detallada, ya que tres de cada cuatro funcionarios del servicio civil cumplen funciones operativas (aseo, mantenimiento, seguridad, choferes) o administrativas (secretarías, oficinistas), difiriendo del resto de países. Por último, llama la atención el bajo salario relativo que existe en República Dominicana. Sin embargo, pareciera que este nivel

¹⁴ Se debe tener en cuenta que esta es una aproximación basada en la clasificación empleada en la nómina.

responde a la existencia de un gran número de funcionarios administrativos contratados a tiempo parcial, usualmente pagados con *nominillas*¹⁵.

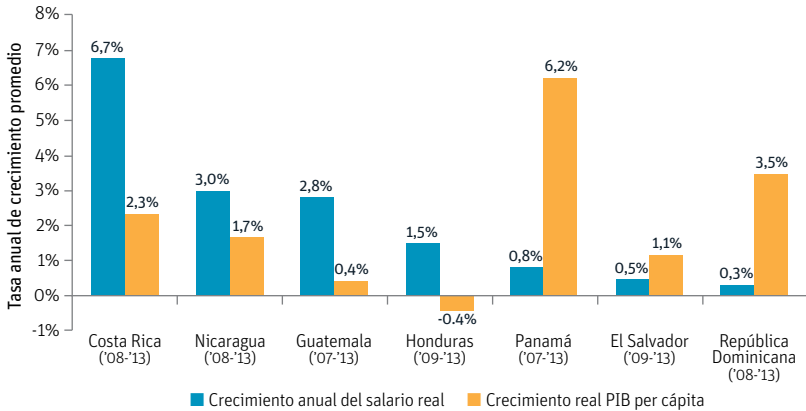
GRÁFICO 2.32 Salario relativo para funcionarios del servicio civil, antes y después de la crisis



Fuente: elaboración propia con base en cifras provenientes de la nómina de empleados públicos de cada país.

Costa Rica es el país en donde el salario real promedio de los funcionarios del servicio civil ha crecido a mayor velocidad. Entre 2008 y 2013, el salario real promedio aumentó a una tasa de 6,7% anualmente, superior al 2,3% del PIB real per cápita del país (véase el Gráfico 2.33), producto principalmente de la política del *Percentil 50*. Por otro lado, en Panamá, el crecimiento del salario real promedio de los funcionarios del servicio civil ha sido más bajo que el crecimiento del PIB real per cápita, debido, en parte, al alto crecimiento de la economía. El resto de los países de la región registra un resultado mixto: Nicaragua, Guatemala y Honduras exhiben aumentos por encima del crecimiento del PIB real per cápita, mientras que El Salvador y la República Dominicana han seguido la misma tendencia de Panamá y han otorgado aumentos inferiores al crecimiento del PIB per cápita. Este crecimiento de las remuneraciones promedio no controla por el efecto composición. Es decir, en los países con mayor crecimiento de empleo (con un alto número de empleados nuevos que reciben niveles de remuneración iniciales), el monto promedio será más bajo comparado con aquellos países donde la composición de la fuerza laboral se ha mantenido relativamente más estable (como en Costa Rica, por ejemplo).

¹⁵ El término 'nominillas' es propio de la República Dominicana y se utiliza para describir al personal pagado directamente con cargo a los ingresos propios de cada entidad. Dichos funcionarios forman parte de la nómina, por lo que se contabilizan en las cifras de empleo. Sin embargo, ni las labores/funciones que desempeñan ni el número de horas de su jornada reciben el mismo nivel de control que el Ministerio de Administración Pública ejerce sobre el personal pagado con cargo al presupuesto general.

GRÁFICO 2.33 Tasa de crecimiento promedio del salario real para funcionarios del servicio civil y del PIB per cápita

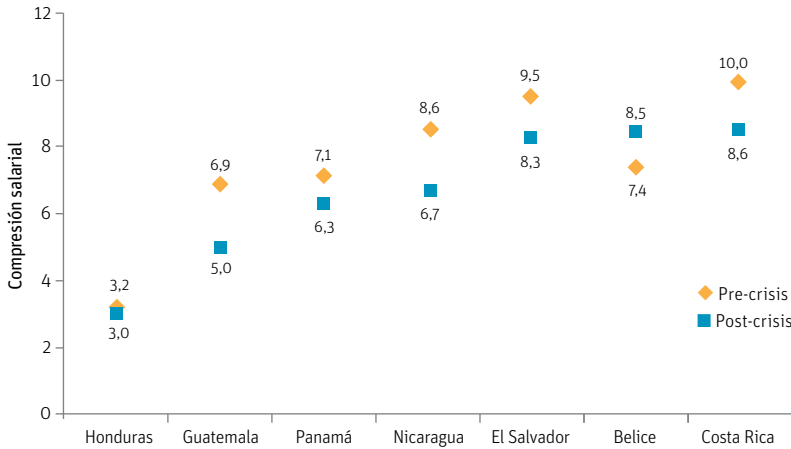
Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos de la nómina de empleados de cada país.

Al evaluar la evolución de la compresión salarial, los países analizados muestran una mayor compresión de sus escalas efectivas entre 2007 y 2013, excepto Belice (véase el Gráfico 2.34)¹⁶. Una mayor compresión salarial (índice más bajo o menor distancia entre el segmento directivo y el segmento operativo/de apoyo) se asocia con mayores dificultades para atraer, retener y motivar al personal a progresar en la carrera, dado que un aumento en la responsabilidad no es compensado adecuadamente. Cabe destacar que la mayoría de los países se encuentran alrededor de la media internacional de 7¹⁷, con excepción de Honduras y Guatemala, que presentan una política salarial bastante más comprimida.

Las razones de esta mayor compresión se deben a los mayores aumentos salariales relativos otorgados a los trabajadores con menores niveles de ingreso, los cuales han llevado, en algunos casos, a inequidades verticales (un subordinado gana igual o más que un supervisor). Estas se suman a las inequidades horizontales (pagos distintos a cargos de responsabilidad similar en distintas instituciones) al interior del servicio civil, rompiendo el criterio de igual remuneración por igual trabajo. El Recuadro 2.7 presenta algunas de las circunstancias que han generado desigualdades salariales en Honduras y El Salvador.

¹⁶ Este capítulo entiende por 'compresión salarial' la distancia entre la remuneración promedio del mayor y menor nivel jerárquico en el servicio civil.

¹⁷ Véase, por ejemplo, Schiavo-Campo (1997), donde se indica una mediana a nivel global de 7 para este índice.

GRÁFICO 2.34 Índice de compresión salarial en el servicio civil, antes y después de la crisis

Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos de la nómina de empleados de cada país.

Al comparar los salarios para ocupaciones operativas y administrativas del servicio civil con el sector privado, se aprecia que los empleos de menor calificación son mejor remunerados en el sector público (véase el Gráfico 2.35). La brecha promedio, para las tres ocupaciones analizadas (secretarías, oficinistas y conductores), sería mayor en El Salvador y la República Dominicana, mientras que sería más baja en Panamá. La situación en Panamá resulta paradójica, ya que si bien el salario relativo promedio del servicio civil es comparativamente bajo, este todavía es superior al que se paga en el sector privado de dicho país. No sorprende que la brecha sea más baja en Panamá, puesto que el dinamismo económico que tiene el país ha elevado los salarios en todo nivel de calificación.

RECUADRO 2.7 INEQUIDADES HORIZONTALES Y VERTICALES – CONSECUENCIAS DE LA POLÍTICA DE INCREMENTOS SALARIALES EN HONDURAS Y EL SALVADOR

En ausencia de una escala única de sueldos para la carrera administrativa o el servicio civil, es común encontrar diferencias para puestos nominalmente similares. Esta inequidad horizontal puede presentar un riesgo y/o costo fiscal significativo cuando el país decida implementar una escala única de sueldos o cuando las cortes del país imponen la obligación de equiparar salarios. Si bien la existencia de una escala única de sueldos es una política habitualmente deseable, esta no siempre significa que su implementación elimina toda posibilidad de disparidad horizontal, por ejemplo, cuando existen bonos o complementos específicos para ciertas instituciones y que no forman parte del salario único (como sucede

en Chile). A continuación se presentan las circunstancias que han resultado en importantes inequidades salariales horizontales en Honduras y El Salvador.

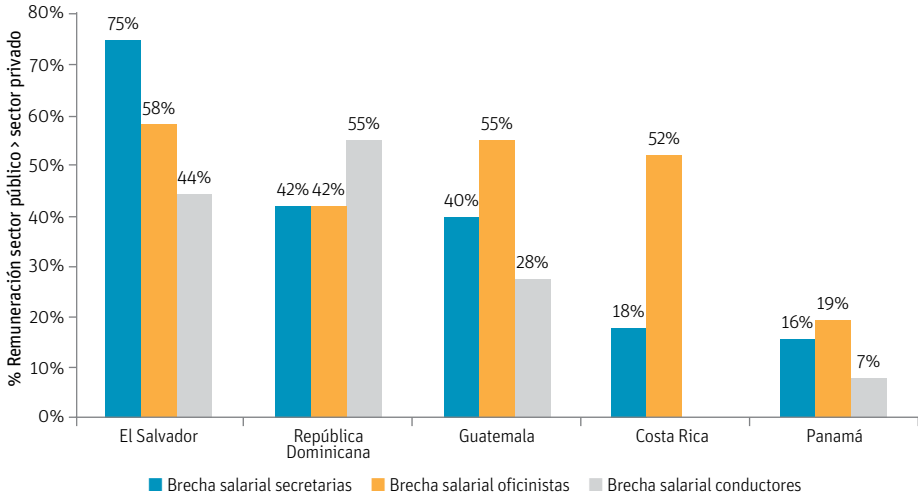
Honduras – no existe una escala única de sueldos. Si bien la Dirección General del Servicio Civil posee salarios de referencia por grado y nivel jerárquico, el proceso de negociación salarial es bilateral entre el empleado y la institución que lo contrata. Esto ha resultado en que las instituciones con más recursos son capaces de pagar mejores salarios para un mismo grado. Por otro lado, una vez que la persona es contratada, su salario pasa a ser sujeto a los aumentos nominales establecidos por decreto. En el caso del personal directivo y profesional especializado, su salario se erosionó rápidamente ya que se otorgaron aumentos nominales, principalmente dirigidos a las ocupaciones de menor complejidad. En consecuencia, estos aumentos han resultado en incrementos proporcionalmente mayores para las ocupaciones de menor salario, lo que a su vez ha resultado en una mayor compresión salarial.

El Salvador – la política salarial establece escalafones (aumentos por año de antigüedad) diferenciados para funcionarios de la carrera administrativa o servicio civil, según la institución en la que se desempeñan. Así, mientras la gran mayoría de los funcionarios de la carrera administrativa no devengan en un pago por concepto del escalafón (antigüedad), un funcionario administrativo del Ministerio de Salud recibe un incremento por escalafón que fluctúa entre un 3% y un 8% anual según el resultado de una evaluación del desempeño que, en la práctica, implica normalmente casi el 8% para todos los funcionarios. De la misma manera, un funcionario del servicio civil que se desempeña en el Ministerio de Educación percibe un incremento salarial por concepto de escalafón equivalente a un 4% sobre el salario base cada tres años de antigüedad, con un máximo de 11 escalafones o 44% de incremento. Entre 2007 y 2013, y a consecuencia de esta política, el salario del personal administrativo de salud aumentó 13% real, el de educación se mantuvo constante y en el resto del servicio civil se redujo 3%.

Fuente: elaboración propia con base en una revisión de la normativa salarial de cada país.

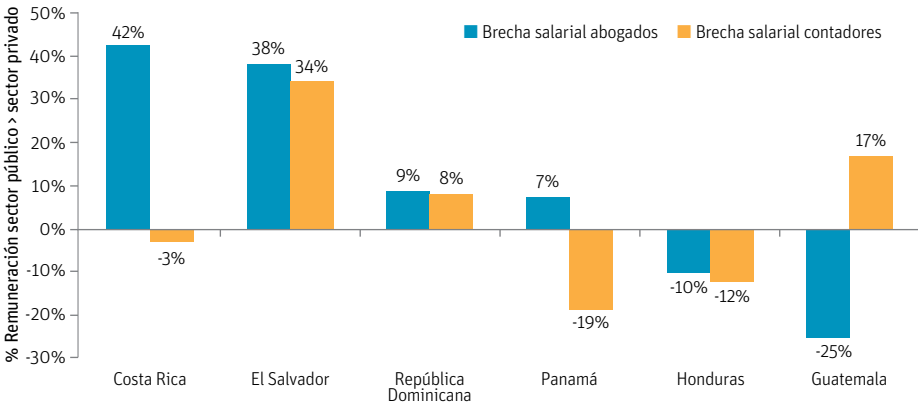
La brecha salarial público-privada entre ocupaciones que requieren de una mayor calificación (profesional) tiende a ser significativamente menor en la mayoría de los países de la región (véase el Gráfico 2.36). En El Salvador, pareciera existir una prima salarial significativa para los profesionales que trabajan en el sector público. En Costa Rica, existe una brecha positiva para abogados pero no para contadores. La situación en estas ocupaciones también es consistente con las tendencias a nivel mundial, que sugieren que las ocupaciones de mayor calificación tienden a ser mejor remuneradas en el sector privado.

GRÁFICO 2.35 Brecha salarial público-privada para ocupaciones operativas y administrativas en el servicio civil, 2013



Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos en encuestas laborales o permanentes de hogares de cada país.

GRÁFICO 2.36 Brecha salarial público-privada para ocupaciones profesionales en el servicio civil: abogados y contadores, 2013



Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos en encuestas laborales o permanentes de hogares de cada país.

RECOMENDACIONES DE POLÍTICA: CÓMO MEJORAR LOS RESULTADOS DE POLÍTICA PÚBLICA A TRAVÉS DE UNA MEJOR GESTIÓN DE LA POLÍTICA SALARIAL Y LOS RECURSOS HUMANOS

Las secciones previas de este capítulo han tenido por finalidad presentar un panorama detallado de la situación relativa al gasto en servicios personales, de empleo y salarios en CAPRD. Este diagnóstico comparado, tanto a nivel general del Gobierno Central como a nivel sectorial en educación, salud y el servicio civil, han buscado proporcionar el contexto para identificar los desafíos que cada país enfrenta en cuanto a la gestión de la compensación de sus funcionarios públicos. Sobre la base de este diagnóstico comparado, se presentan algunas recomendaciones de políticas aplicables tanto a nivel general como a nivel sectorial, enfocándose en los sectores de educación, salud y el servicio civil.

Las recomendaciones a nivel general y sectorial esperan contribuir a tres objetivos: (i) mejorar la calidad del gasto de los servicios personales. Plantear opciones que permitan lograr más con lo que actualmente se gasta, por lo que no es un enfoque meramente fiscal que busca “cortar” gasto; (ii) fortalecer institucionalmente la gestión de las compensaciones. Reglas y procedimientos que buscan fortalecer el marco institucional a fin de minimizar el riesgo de que, en un futuro, el gasto total en remuneraciones aumente de manera fiscalmente insostenible; y (iii) reducir los desequilibrios fiscales: corregir situaciones que presenten un alto riesgo para las finanzas públicas y pongan a los países en una situación de mayor vulnerabilidad económica.

Nivel general

- (i) Fortalecer técnicamente a los entes rectores del empleo público y a las unidades en instituciones fiscales encargadas de controlar el número de plazas, remuneraciones y gasto en personal, así como de las unidades de recursos humanos en las instituciones sectoriales.
- (ii) Mejorar las bases de datos de personal, incorporando información clave para la gestión del potencial humano y asegurando una base centralizada así como un mecanismo de nómina automatizado que cubra todos los regímenes del Gobierno Central.
- (iii) Introducir techos presupuestarios para el gasto en personal a nivel de cada institución. Una forma de hacerlo es explicitar un techo de la masa salarial como porcentaje del gasto corriente o del PIB. Este techo proveería un *benchmark* o referencia sobre la cual se evaluaría cualquier propuesta de creación de nuevas plazas e incrementos salariales reales.
- (iv) Realizar auditorías de nómina en los principales sectores para asegurar que no haya irregularidades.

- (v) Discontinuar los esquemas de remuneración variable en sectores donde sea más difícil cuantificar el desempeño y se vuelva un componente fijo de la remuneración.
- (vi) Eliminar los pactos colectivos por institución (por ejemplo, entre un ministerio sectorial y la asociación de empleados de dicho ministerio) que contengan cualquier decisión relativa a remuneraciones, con la finalidad de desalentar una mayor fragmentación salarial y de competencia entre grupos por extracción de rentas.
- (vii) Transparentar las remuneraciones como una forma de identificar potenciales abusos o inequidades, y promover un mayor control social en pos de una mayor eficiencia del sector público.

Nivel sectorial

Educación

- (i) Congelar el número de plazas para docentes de aula en el nivel primario en aquellos países con buena cobertura, niveles razonables de alumnos por docente (menor a 30) y matrícula estable o en retroceso y, en esos casos, priorizar la creación de nuevas plazas, exclusivamente en los niveles secundario y preescolar.
- (ii) Expandir el empleo en regiones donde el número de alumnos por docente sea mayor (considerando factores de ruralidad) y donde haya baja cobertura. Reasignar personal docente existente para promover una mayor equidad.
- (iii) En aquellos países donde los niveles salariales aparecen como elevados comparados con el sector privado, el PIB per cápita u otros parámetros, considerar un congelamiento nominal temporario y reorientar los eventuales ahorros para expandir la fuerza laboral con el fin de mejorar la cobertura a nivel preescolar y secundario.
- (iv) En los países donde el mayor gasto en personal ha generado un efecto de desplazamiento de la inversión, determinar explícitamente un nivel de referencia de presupuesto de inversión o un techo del gasto corriente, de forma de proteger dichos recursos (la construcción de nuevas escuelas es fundamental para expandir la cobertura secundaria y preescolar).
- (v) Controlar el número de administrativos en el sector a fin de dejar espacio para incrementar, de ser necesario, el personal docente en el aula. En el caso de los países con tasas más altas de administrativos, eliminar las plazas administrativas en cuanto se vuelvan vacantes y/o considerar un programa de retiro voluntario.
- (vi) Determinar una cantidad máxima de docentes que pueden estar en las máximas categorías de la clasificación con el fin de hacer disponibles ascensos según la capacidad fiscal del Estado y/o, por ejemplo, el rendimiento del establecimiento educativo en pruebas estandarizadas y no únicamente al cumplir con criterios de capacitación formal.

Salud

- (i) Para aquellos países por debajo del estándar de la OMS, priorizar la expansión de la fuerza laboral del personal profesional de salud (médicos y enfermeras profesionales).
- (ii) Mejorar la equidad de la distribución de personal profesional de salud en el territorio.
- (iii) Controlar el número de administrativos en el sector y, en el caso de los países con tasas más altas de administrativos, eliminar las plazas administrativas en cuanto se vuelvan vacantes o considerar un programa de retiro voluntario.
- (iv) Controlar las remuneraciones para el personal administrativo con el fin de evitar inequidades horizontales con el resto de la administración.
- (v) En aquellos países que exhiben un mayor nivel de fragmentación, avanzar en la consolidación de los estatutos del sector o, al menos, evitar una fragmentación aún mayor.

Servicio civil

- (i) Solicitar y evaluar justificaciones para la creación de nuevas plazas o el reemplazo de cualquier plaza de nivel operativo o administrativo que quede vacante.
- (ii) Continuar con la profesionalización de la fuerza laboral en el sector público, introduciendo concursos de mérito y evaluaciones de desempeño para asegurar una mayor profesionalización.
- (iii) En aquellos países con mayor compresión salarial, tomar medidas para descomprimir las remuneraciones, utilizando la información del mercado laboral para asegurar remuneraciones competitivas a nivel gerencial y profesional, especialmente en los sectores que se consideren prioritarios.

ANEXO 2.1 SEGURIDAD

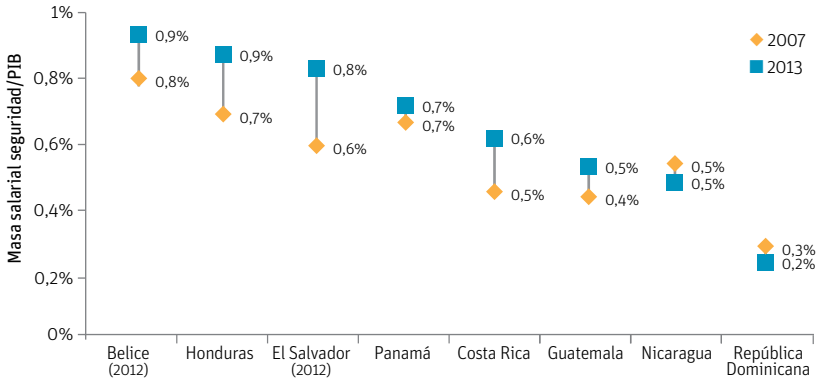
Si bien la organización del sector seguridad en los países analizados no registra la misma diversidad que el sector salud, sí existen algunas diferencias¹⁸. A fin de hacer comparables las cifras de cada país, se optó por utilizar una definición de seguridad como orden público, es decir, funcionarios cuya función principal es la protección y seguridad de la población excluyendo, por ejemplo, policías investigativas o judiciales, y funcionarios asignados a la protección de personalidades, autoridades e instituciones¹⁹.

El gasto salarial en seguridad no superó el 1% del PIB en ninguno de los países analizados en este estudio. Belice y Honduras destinan al pago de personal en el sector seguridad una mayor proporción de su PIB, con 0,9%. Más atrás se ubica El Salvador con 0,8% y Panamá con 0,7%. La República Dominicana es el país que menor proporción gasta, con 0,2% de su PIB (véase el Gráfico A1). Entre 2007 y 2013, la gran mayoría de los países de la región incrementó la proporción de su PIB destinado al pago de salarios del sector seguridad, solo la República Dominicana y Nicaragua vieron disminuir dicha proporción. Por otro lado, Honduras y El Salvador son los que más han visto aumentar la proporción del PIB destinada al sector seguridad con 0,2 puntos porcentuales.

En cuanto a densidad de personal policial, Panamá es el país que posee mayor número de policías por cada 1.000 habitantes con 5,9. El resto de los países de la región poseen una densidad que se ubica entre 3,7 y 1,9 policías por cada 1.000 habitantes (véase el Gráfico A2). El caso de Panamá es notable ya que, entre 2008 y 2013, este país fue capaz de aumentar la densidad de funcionarios policiales de 4,7 a 5,9 policías por cada 1.000 habitantes con la misma proporción de su PIB destinada al gasto salarial sectorial. Este resultado refuerza la importancia que puede tener, en términos de provisión de servicios públicos, el logro de altas tasas de crecimiento económico. Si bien todos los países de la región han visto aumentar la densidad de policías por cada 1.000 habitantes, los aumentos han sido de menor magnitud, y se ubican entre 0,3 y 0,7 policías adicionales por cada 1.000 habitantes.

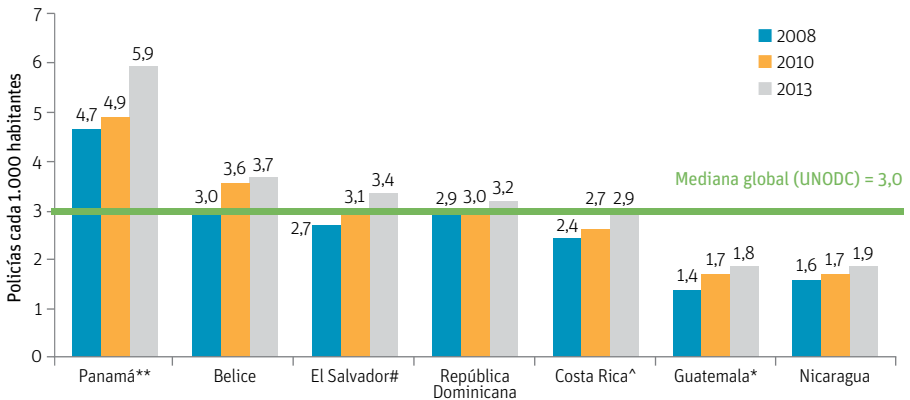
¹⁸ En Costa Rica, por ejemplo, existe un estatuto de policía que reúne a todos los servicios de seguridad de la administración pública; sin embargo, no todos estos servicios forman parte del Ministerio de Seguridad. Por ejemplo, la policía de tránsito pertenece al Ministerio de Obras Públicas, la Policía Fiscal al Ministerio de Hacienda y la Policía Escolar al Ministerio de Educación. En Guatemala se da una situación similar, en donde la clasificación de cuerpos de seguridad incluye a varias instituciones, siendo la Dirección Nacional de la Policía la más importante de ellas, pero donde también se incluye a la guardia del palacio presidencial y a los servicios de inteligencia. En Panamá existe un servicio de investigación judicial dependiente del Poder Judicial y una Policía Investigativa de la Procuraduría.

¹⁹ Este último punto sobre servicios de protección VIP o a instituciones específicas es algo que existe en Panamá (funcionarios de servicios de protección institucional), en El Salvador (funcionarios supernumerarios o PPI) y en Honduras. Estos funcionarios fueron excluidos, pues el tipo de servicios que prestan no necesariamente cae dentro de la categoría de orden público, ya que se asemeja más a servicios de seguridad privada o de escolta.

GRÁFICO A1 Gasto salarial en el sector seguridad como porcentaje del PIB, 2007 y 2013

Notas: en este gráfico se utiliza el gasto total en remuneraciones para el ministerio o institución del cual dependen la policía civil y los cuerpos responsables del orden público, habitualmente el Ministerio de Seguridad Pública o el Ministerio de Gobernación de cada país. Es importante señalar que este gasto incluye las remuneraciones del personal administrativo de cada ministerio, y, además, al personal con funciones de seguridad no incluidas en la definición de orden pública utilizada; por ejemplo, la remuneración del personal supernumerario en El Salvador, que presta protección a personalidades e instituciones.

Fuente: elaboración propia con base en información fiscal obtenida en cada país.

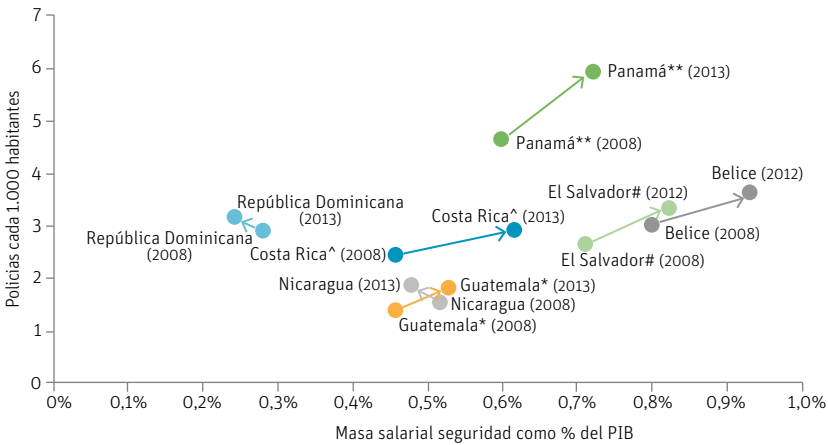
GRÁFICO A2 Policías por cada 1.000 habitantes en años seleccionados

Notas: (^) en Costa Rica, solo se incluye el personal de las policías pertenecientes al Ministerio de Seguridad, y no a todos los funcionarios pertenecientes al estatuto policial. (*) En Guatemala, se incluye solo a funcionarios de la Dirección General de la Policía y no al resto de los cuerpos de seguridad. (**) En Panamá, se incluye a los funcionarios de la Policía Nacional y se excluye a aquellos de servicio de protección institucional. (#) En El Salvador, se excluye al personal supernumerario responsable de la protección a instituciones y personalidades. No se recibió información del personal del sector seguridad de Honduras.

Fuente: elaboración propia con base en la nómina de empleados obtenida de cada país.

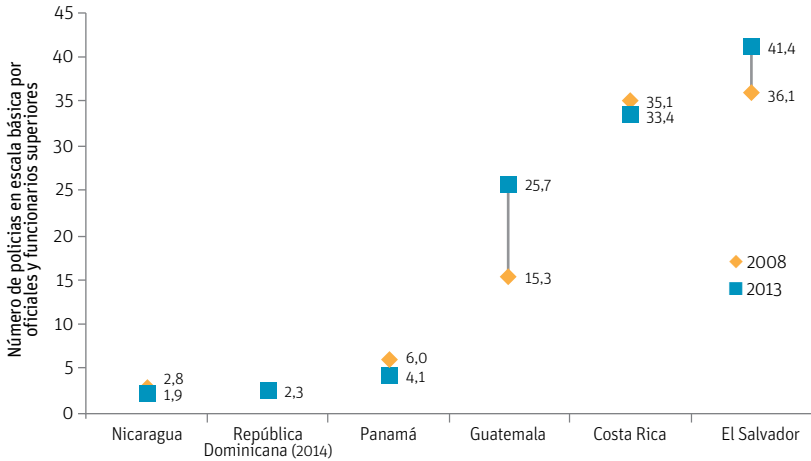
Entre los países que gastan más de 0,5% de su PIB en remuneraciones del sector seguridad, Panamá se destaca por cuanto logra tener una mayor densidad de policías con un nivel de gasto muy similar al de otros países (véase el Gráfico A3). La República Dominicana también presenta un caso interesante en el sentido de que posee una densidad de 3,2 policías por cada 1.000 habitantes, muy similar a la de Costa Rica, El Salvador y Belice, pero solo a una fracción del gasto registrado por dichos países. Por último, en la parte baja de densidad de recursos policiales, Nicaragua y Guatemala registran niveles de gasto y densidad muy similares (véase el Gráfico A3).

GRÁFICO A3 Relación entre masa salarial en seguridad y policías por cada 1.000 habitantes



Notas: (^) en Costa Rica, solo se incluye el personal de las policías pertenecientes al Ministerio de Seguridad, y no a todos los funcionarios pertenecientes al estatuto policial. (*) En Guatemala, se incluye solo a funcionarios de la Dirección General de la Policía y no al resto de los cuerpos de seguridad. (**) En Panamá, se incluye a los funcionarios de la Policía Nacional y se excluye a aquellos de servicio de protección institucional. (#) En El Salvador, se excluye al personal supernumerario responsable de la protección a instituciones y personalidades. *Fuente:* elaboración propia con base en la nómina de empleados obtenida de cada país.

Dos de las principales variables que determinan los resultados presentados en el gráfico anterior son: (i) la estructura interna de la policía en cada país y (ii) el nivel de remuneraciones. En cuanto a la estructura, con igual número de efectivos, si se posee una estructura muy piramidal o de base ancha –con una inmensa mayoría de funcionarios policiales pertenecientes a la escala básica (policías y suboficiales)– resultaría en un costo inferior a si la policía se organizase “cilíndricamente”, con un mayor número de oficiales. El Gráfico A4 presenta los datos sobre el número de funcionarios policiales en escala básica que existen por cada oficial o superior; en otras palabras, el número de funcionarios que cada oficial, en promedio, tiene a su cargo.

GRÁFICO A4 Número de policías y suboficiales de policía por cada oficial en la institución, 2008 y 2013

Nota: las cifras de cada país solo consideran el personal con grado policial y excluyen al personal que no pertenece a la carrera policial. No se recibió información del personal del sector seguridad de Honduras.

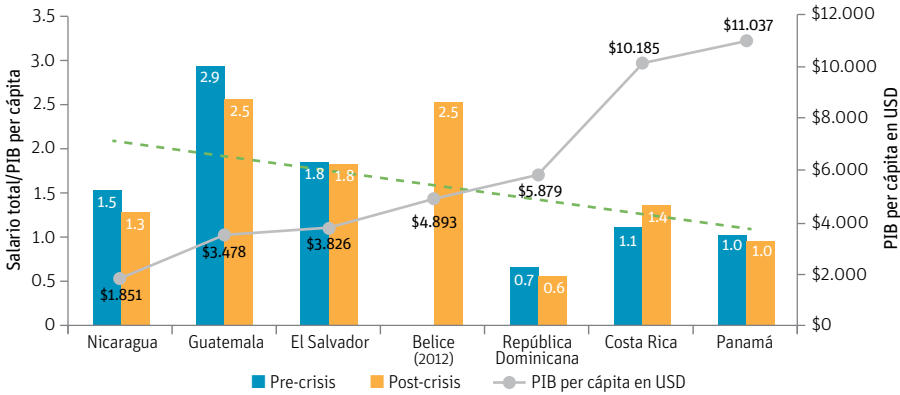
Fuente: elaboración propia con base en la nómina de empleados obtenida de cada país.

En el Gráfico A4 se pueden apreciar dos realidades muy distintas, a saber, un primer grupo de países con un alto número de policías por oficial, entre los que se encuentran Guatemala, Costa Rica y El Salvador, y; un segundo grupo, en donde el número de policías en escala básica por oficial es inferior a 6, y que incluye a Nicaragua, República Dominicana y Panamá. Este resultado es paradójico, ya que los dos países con mejor capacidad para transformar el gasto salarial en densidad de policías, Panamá y República Dominicana, poseen una estructura que, en principio, debiese ser más costosa que la del resto de los países. Un segundo punto que resulta interesante es que, tanto en Guatemala como en El Salvador, el aumento en la densidad de policías por cada 1.000 habitantes se ha concentrado fundamentalmente en ampliar el número de policías en escala básica, mientras que en el resto de los países, la expansión se dio en todos los estratos y grados dentro de la policía e, incluso en Panamá, la expansión fue levemente superior entre oficiales, ya que la proporción disminuyó de 6 policías por oficial en 2008 a 4,1 en 2013.

Los países con mayor número de agentes por oficial son aquellos que pagan el salario relativo promedio más alto (véase el Gráfico A5). En Guatemala, en 2013, de cada 100 policías, 92 eran agentes (el menor grado en la carrera policial) y, sin embargo, el salario relativo promedio de todos los funcionarios policiales equivalía a 2,5 veces el ingreso per cápita del país. Esto contrasta radicalmente con la situación en Panamá, en donde solo 34 de cada 100 policías pertenecían al menor grado, y con todo, el salario relativo promedio de todos los funcionarios policiales era igual a un (1) ingreso per cápita del país. Entre

2008 y 2013, el salario relativo promedio en Guatemala disminuyó de 2,9 a 2,5 veces el ingreso per cápita. No obstante, junto a Belice, sigue siendo el salario más alto entre los países para los que se tienen datos, y se encuentra por encima del nivel esperado según su PIB per cápita.

GRÁFICO A5 Salario relativo del personal policial, antes y después de la crisis



Nota: no se recibió información del personal del sector seguridad de Honduras.

Fuente: elaboración propia con base en los salarios reflejados en la nómina de empleados de cada país.

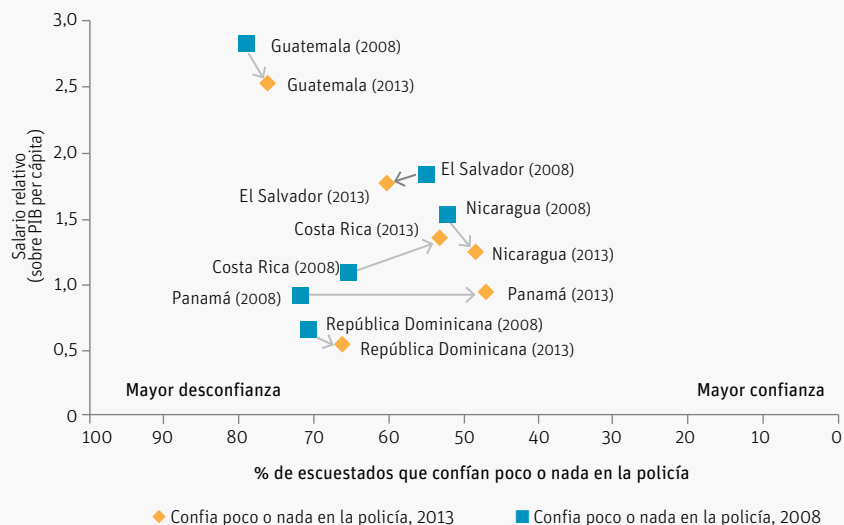
Costa Rica es el único otro país en donde el salario relativo de la policía aumentó durante el período (de 1,1 a 1,4 veces el ingreso per cápita). Esta situación explicaría, en parte, por qué el aumento en la densidad de policías por cada 1.000 habitantes en Costa Rica fue marginal, dado el incremento registrado en el gasto salarial sectorial como porcentaje del PIB (el desplazamiento de Costa Rica fue fundamentalmente horizontal en el Gráfico A5). Por otro lado, el bajo salario relativo que exhibe la República Dominicana explica cómo dicho país es capaz de lograr tasas de densidad policial similares o superiores a las del resto de los países de la región a una fracción del costo.

En el área de seguridad, y en particular cuando se habla de la fuerza policial, por lo general se vincula el bajo nivel de remuneraciones con actos de corrupción que resultan en un bajo nivel de confianza por parte de la ciudadanía. Sin embargo, una remuneración más alta por sí sola no es suficiente para recuperar la confianza de la población (véase el Recuadro A1).

A diferencia de los sectores de educación y salud, en donde la tónica ha consistido en otorgar aumentos salariales superiores al crecimiento real de la economía, los aumentos salariales para los funcionarios policiales han sido, en la mayoría de los países de la región, inferiores al crecimiento real del ingreso per cápita e, incluso, negativos para

RECUADRO A1 RELACIÓN ENTRE SALARIO Y GRADO DE CONFIANZA EN LA POLICÍA

En Guatemala, un policía percibe un salario relativo significativamente superior al del resto de los países de la región; sin embargo, es el país cuya fuerza policial genera el mayor nivel de desconfianza entre la población (véase el Gráfico A1.1). Si se excluye a Guatemala de la muestra de países, se puede apreciar una relación directa entre salario relativo y confianza, es decir, la confianza de la población aumenta en la medida que el salario relativo de un policía aumenta; no obstante, si además se excluye a la República Dominicana de la muestra correspondiente a 2013, la relación se vuelve inversa, es decir, la confianza aumenta con un menor salario relativo.



Fuente: elaboración propia con base en las cifras de nómina salarial y Encuesta Latinobarómetro.

Si bien la evidencia presentada aquí no establece causalidad, la inestable relación que parece existir entre salarios (proxy para profesionalización de la fuerza policial) y confianza (proxy para corrupción) sugeriría que cualquier esfuerzo para profesionalizar la fuerza policial y elevar la confianza ciudadana requeriría de múltiples intervenciones (muchas de ellas institucionales) y no depende exclusivamente de mejoras al salario policial. Esta afirmación es consistente con la evidencia presentada en estudios realizados sobre este punto*.

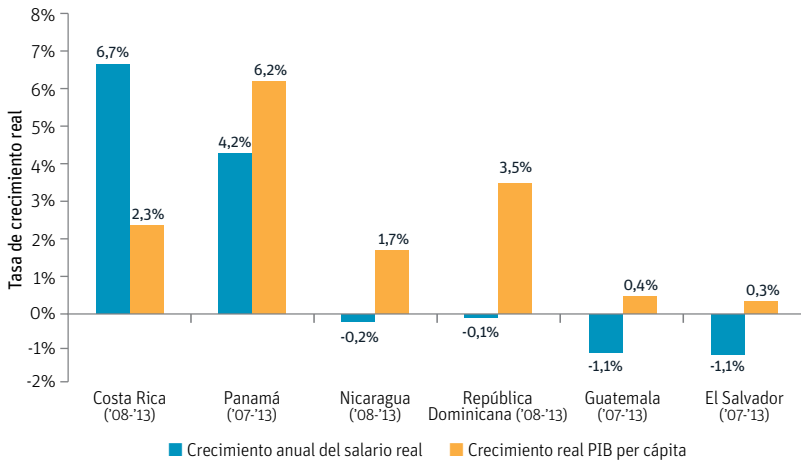
Panamá es el país que registra un mayor aumento en la confianza, y aunque el salario relativo se mantuvo prácticamente constante, el salario policial registró un aumento real significativo en términos absolutos. Costa Rica es otro país donde se aprecia una mejora en la confianza unida a un aumento en el salario relativo. Nicaragua, por otro lado, registró un aumento de la confianza, a pesar de que el salario relativo de un policía disminuyó durante el período.

Fuente : elaboración propia

* Véase <http://www.insightcrime.org/news-analysis/pay-rises-alone-wont-break-chain-of-police-corruption>

cuatro de los seis países para los que se dispone de información: Nicaragua, República Dominicana, Guatemala y El Salvador (véase el Gráfico A6). Únicamente en Costa Rica y Panamá se otorgaron aumentos salariales positivos, y solo en el primero de estos países, la tasa de crecimiento de las remuneraciones fue superior a la del ingreso real per cápita. En el caso de Guatemala y El Salvador, la baja tasa de crecimiento del salario promedio puede estar influenciada por el efecto composición (es decir, la entrada de un alto número de policías en el nivel de ingreso inicial).

GRÁFICO A6 Tasa de crecimiento real anual de la remuneración policial y del PIB per cápita



Nota: no se recibió información del personal del sector seguridad de Honduras.

Fuente: elaboración propia con base en los salarios reflejados en la nómina de empleados de cada país.

Recomendaciones para el sector seguridad:

- (i) En aquellos países donde se ha alcanzado una tasa razonable de policías por cada 1.000 habitantes, por encima de la mediana internacional de Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), concentrar nuevos recursos y esfuerzos en tecnificar, capacitar, equipar y distribuir mejor a la fuerza policial existente, lo que incluye incrementar requisitos para el ingreso en cuanto a capacitación formal y meses o años de entrenamiento.
- (ii) Revisar la distribución del personal en la estructura jerárquica para asegurar un nivel razonable de oficiales y agentes de acuerdo al contexto de cada país.
- (iii) Asegurar remuneraciones razonables para el personal policial a fin de poder atraer y retener a personal idóneo para dichas funciones.
- (iv) Priorizar la formación y equipamiento por sobre el rápido incremento del número de efectivos con requisitos mínimos.

EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL Y RESULTADOS: 3

UN ENFOQUE TERRITORIAL¹

Martín Ardanaz
Priscilla Gutiérrez

A pesar de los avances en los principales indicadores sociales durante la última década, los países del istmo centroamericano y la República Dominicana siguen presentando rezagos en materia de pobreza y desigualdad, en comparación con otros países de ingresos similares. La mayoría de estos países exhibe un mayor porcentaje de población por debajo de la línea de pobreza nacional², alcanzando, en promedio, 44%, siendo este más alto en Honduras y Guatemala. Esta proporción es mayor que en otros países de Latinoamérica y el Caribe (LAC), como Bolivia, Jamaica y Paraguay, e incluso que en países del sureste asiático, como Filipinas, Vietnam e Indonesia. Este rezago también se hace evidente en la distribución del ingreso. La relación entre la desigualdad, medida por el índice de Gini³, y el nivel de ingreso per cápita muestra a los países de la región con niveles de desigualdad económica en general superiores a los que cabría esperar dado su nivel de ingreso (véase el Gráfico 3.1).

La evolución de algunos indicadores de educación y salud destaca el avance de los países de la región en la última década; sin embargo, todavía no se alcanza el desempeño promedio⁴ de Latinoamérica y el Caribe. En el ámbito educativo, uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) apuntaba a asegurar que, para el año 2015, los niños pudieran terminar un ciclo completo de enseñanza primaria. Encaminados hacia el cumplimiento de

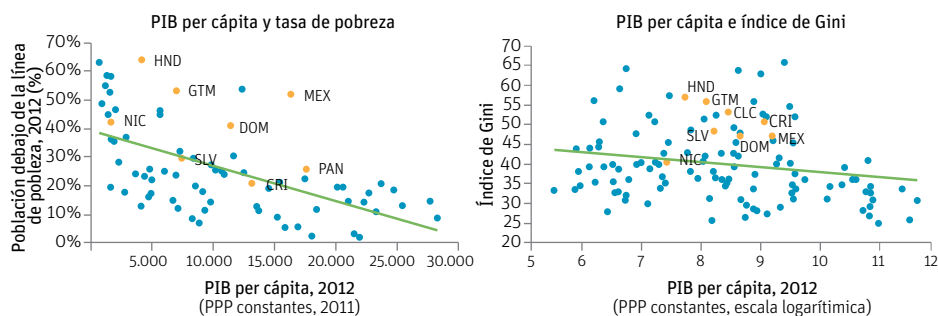
¹ Si bien la mayoría de las definiciones de gasto social incluyen a los sectores de vivienda y protección social, para fines de este capítulo, se definirá solamente como el gasto público en educación y salud.

² La tasa de pobreza nacional se define como el porcentaje de personas que vive por debajo de la línea de pobreza nacional. La línea de pobreza o el umbral de pobreza es el nivel de ingreso mínimo necesario para adquirir un estándar de vida adecuado en un país dado. Dado que esta medida es nacional, las estimaciones se basan en las encuestas de hogares de cada país, por lo que la definición de la línea de pobreza puede variar considerablemente entre las naciones.

³ Este índice mide hasta qué punto la distribución del ingreso entre individuos u hogares dentro de una economía se aleja de una distribución perfectamente equitativa. Un índice de 0 representa una equidad perfecta, mientras que un índice de 100 representa una inequidad perfecta.

⁴ Todos los promedios han sido ponderados por población.

GRÁFICO 3.1 PIB per cápita e indicadores sociales



Fuente: World Development Indicators (Banco Mundial, 2015).

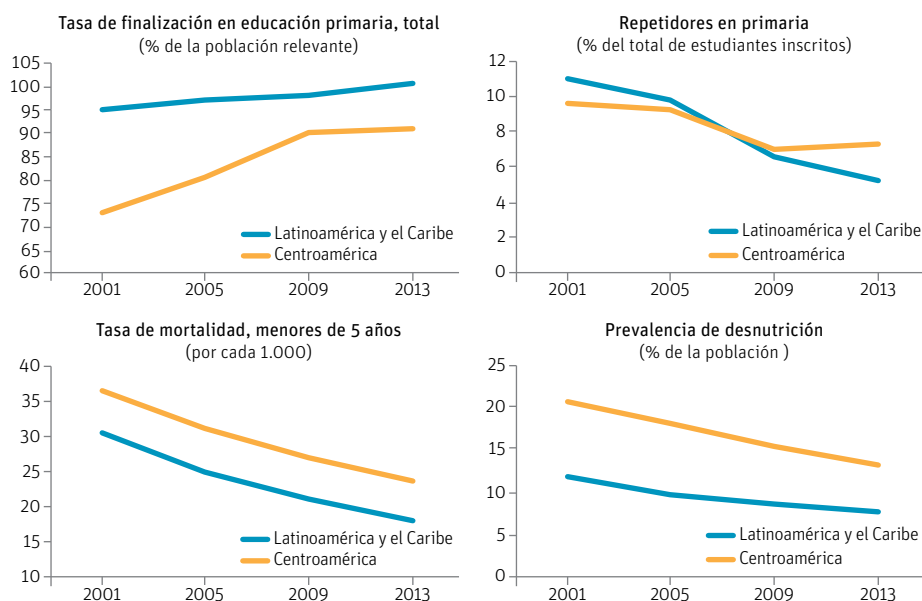
esta meta, la tasa de finalización de la educación primaria⁵ en la región ha ido en aumento; en 2013 llegó a niveles superiores al 80% de la población relevante, en comparación con 73% en 2001. No obstante, la media de LAC fue de casi el 101% en 2013. En particular, Guatemala, Nicaragua y República Dominicana, pese a haber logrado avances, todavía no alcanzan la meta planteada. La magnitud del rezago es especialmente relevante para Nicaragua y Guatemala, ya que ambos países presentan niveles similares a los registrados, en promedio, en LAC más de 20 años atrás. De igual forma, la región inició la década pasada con una proporción de repetidores en primaria del 9,2%, menor al promedio de LAC, de casi 11% ese año. Sin embargo, las tasas empeoraron al nivel de LAC en 2007 y ahora incluso son mayores (véase el Gráfico 3.2). Esta situación repercute negativamente en la eficiencia del sistema educativo en su conjunto, pues la repetición de año escolar reduce la capacidad de absorción de nuevos estudiantes, o bien, eleva los costos generales de proveer educación.

En materia de salud, la tasa de mortalidad en niños menores a cinco años así como la prevalencia de la desnutrición han ido en declive constante desde 2001, pero aún superan al promedio de LAC. Otro de los ODM era la reducción en dos terceras partes de la mortalidad de los niños menores de cinco años entre 1990 y 2015. En efecto, todos los países de la región disminuyeron considerablemente la tasa de mortalidad de niños en estas edades. Aunque El Salvador es el único país de la región que ha alcanzado la meta de forma anticipada, se espera que la mayor parte de los países centroamericanos la hayan alcanzado en el 2015. En el período 2001-2013, esta tasa pasó de 36,7 a 23,7 muertes por cada 1.000 niños en la región, mientras que fue más baja en LAC en el mismo período, pasando de 30,6 a 18,0 muertes por cada 1.000 niños. Por su parte, la prevalencia de la desnutrición, cuya erradicación forma parte de los ODM, ha permanecido por encima de LAC, pasando

⁵ La tasa de finalización de la educación primaria corresponde al número total de estudiantes que ingresan al último año de educación primaria, independientemente de su edad, expresado como porcentaje de la población total en edad oficial de ingresar a dicho grado. También se denomina "tasa bruta de ingreso al último grado de primaria". Esta tasa puede ser superior a 100% debido a niños mayores y menores de la edad oficial de ingreso que entran a la educación primaria de forma precoz o tardía y (o) que han repetido grado.

de 20,7% a 13,2% de la población total entre 2001 y 2013. En LAC, dicha tasa se redujo de 9,7% a 7,7% durante el mismo período. En términos generales, los resultados del combate a la desnutrición en la región son mixtos. Honduras, México, Nicaragua y Panamá ya han alcanzado la meta, mientras que República Dominicana se encuentra cercana a alcanzarla. Belice y El Salvador la han reducido pero no lo suficientemente para alcanzar este ODM. En Guatemala se presenta una situación de contrastes: la prevalencia de la desnutrición se ha incrementado sustancialmente en el período de estudio, si bien el país ha hecho reducciones significativas en este campo en los niños menores de cinco años. De 1995 a 2009, el porcentaje de niños menores de cinco años con desnutrición (medidos por el peso por la edad) disminuyó de 22% a 13%⁶, pero la desnutrición en la población en total subió de 16% en 1991 a 30% en 2011⁷. Cabe destacar que con excepción de Costa Rica, México y Belice, todos los demás países continúan por encima del promedio de LAC, siendo el caso de Guatemala el más extremo (véase el Gráfico 3.2).

GRÁFICO 3.2 Evolución de indicadores sociales



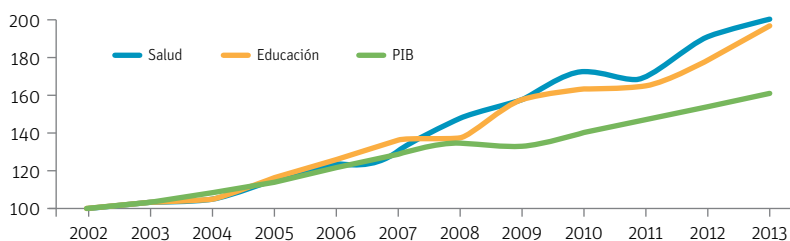
Fuente: World Development Indicators (Banco Mundial, 2015).

⁶ No obstante, de acuerdo a datos del Banco Mundial, Guatemala tiene una de las tasas de desnutrición crónica más altas del mundo (54,5%), que se agravan en los niños indígenas, en donde 8 de cada 10 niños padece esta condición, en comparación con 4 de cada 10 niños no indígenas.

⁷ Estadísticas de las Naciones Unidas. Esta información se ha obtenido del reporte de Avance de los Objetivos del Milenio en Centroamérica, Panamá y República Dominicana, elaborado para el BID en 2013. Cabe destacar que los datos del Banco Mundial (2011) presentan información distinta para Guatemala, con una tasa de prevalencia de la desnutrición de 14,9% en 1991 y 14,5% en 2011.

Al mismo tiempo, el gasto social en la región ha aumentado a una tasa mayor que el crecimiento económico. El gasto en educación y salud creció a un ritmo más acelerado que el producto interno bruto (PIB), sobre todo a partir de 2007. De hecho, entre 2007 y 2013, el gasto en ambos sectores como porcentaje del PIB aumentó entre 0,3 y 2,7 puntos porcentuales (véase el Gráfico 3.3), siendo el pago de remuneraciones el rubro de gasto de mayor crecimiento. Tal y como se describe en el capítulo 2, entre 2007 y 2013, el pago por sueldos y salarios experimentó un aumento de alrededor de 1,2%⁸ del PIB, esto en el caso de educación, mientras que en el sector salud, este incremento osciló entre 0% y 0,5% del PIB.

GRÁFICO 3.3 Crecimiento del gasto social y PIB (2002=100)



Fuente: datos oficiales y *World Economic Outlook* (FMI, 2015).

A estas tendencias, se suma la percepción negativa de la opinión pública sobre la eficiencia en el uso de los recursos del sector público. El Foro Económico Mundial computa anualmente el Índice Global de Competitividad (IGC)⁹, utilizando una muestra de más de 150 países. Esta es ordenada de acuerdo a la opinión de los encuestados sobre una serie de indicadores, entre los que se encuentra la eficiencia del gasto gubernamental¹⁰, donde los gobiernos que se perciben como más eficientes se encuentran en los primeros lugares. Las opiniones¹¹ son poco favorables para la región. Panamá y El Salvador, y en menor medida, Nicaragua, se posicionan en los puestos intermedios, mientras que Guatemala y Honduras

⁸ Panamá fue el único país de la región que experimentó una contracción en el pago de la planilla, medido como porcentaje del PIB.

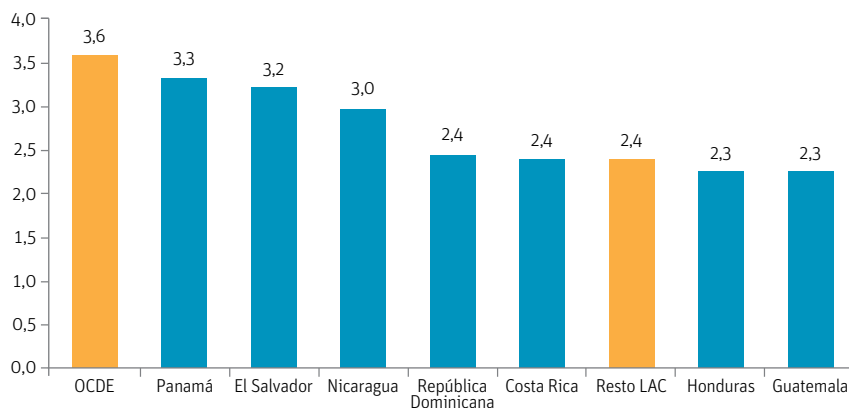
⁹ El Foro Económico Mundial construye un *Índice de Competitividad Mundial* a partir de 12 pilares, entre los que se encuentran: Instituciones, Salud y Educación Primaria, Educación Superior y Capacitación. Para cada pilar se elaboran varios subíndices, relacionados cada uno con una pregunta. El IGC se construye a partir de un promedio ponderado de los subíndices.

¹⁰ La pregunta en la encuesta, que se administra solamente a empresarios (*World Economic Forum, Executive Opinion Survey*), es la siguiente: En su país, ¿qué tan eficientemente gasta el gobierno los ingresos públicos? Donde 1 = extremadamente ineficiente; 7 = extremadamente eficiente en proveer bienes y servicios.

¹¹ Las opiniones expresadas en las encuestas de opinión pública deben tomarse con cautela. Sin embargo, dichas encuestas hacen evidente no solo la desconfianza de la población sobre la capacidad del gobierno para administrar los ingresos del sector público, sino la necesidad de mejorar los resultados del gasto social.

se encuentran por debajo del promedio de Latinoamérica y el Caribe (véase el Gráfico 3.4). Analizando estas posiciones a través del tiempo, destaca que solamente Nicaragua y República Dominicana mejoraron durante el período 2014-2015, en comparación con años anteriores.

GRÁFICO 3.4 Percepción sobre la eficiencia del gasto público 2014-15

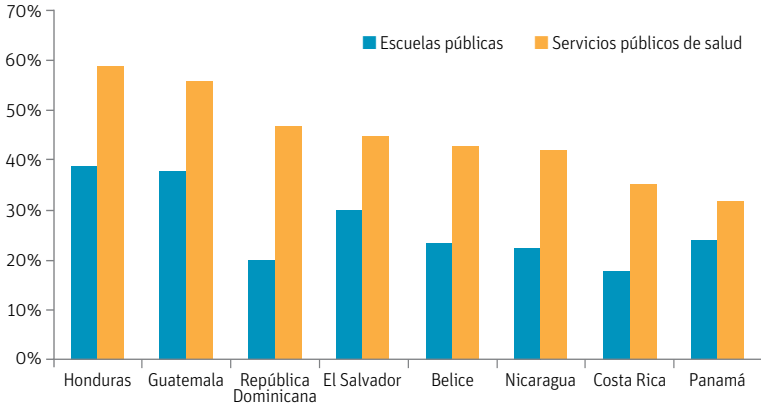


Fuente: Reporte de Competitividad Global, 2014-2015.

A su vez, un porcentaje significativo de ciudadanos se encuentra insatisfecho con la calidad de los servicios públicos en educación y salud. De acuerdo a la encuesta LAPOP¹² (2014), la fracción de hogares que se encuentra “no muy satisfecho” o “nada satisfecho” con los servicios de salud y educación ronda, en promedio, el 25% y 45%, respectivamente. Este descontento es más evidente en Honduras y Guatemala, en donde la limitada satisfacción de los hogares respecto a la calidad de los servicios de salud alcanza niveles cercanos al 60%, mientras que para los servicios provistos por las escuelas públicas llega a casi 40%. Por el contrario, Panamá y Costa Rica exhiben el menor porcentaje de hogares insatisfechos con la calidad de los servicios en ambos sectores. En particular, para los servicios de educación, Panamá y Costa Rica exhiben menos de 25%, mientras que para los servicios de salud ambos países se encuentran cercanos al 35% (véase el Gráfico 3.5).

¹² Latin American Public Opinion Project.

GRÁFICO 3.5 Calidad de los servicios públicos (% no muy satisfecho o nada satisfecho)



Fuente: LAPOP (2014).

Si bien son conocidos los avances y desafíos que el sector social y el gasto enfrentan en la región a nivel nacional (Duryea, 2015; Levy y Schady, 2013)¹³, poco se sabe acerca de la evolución de estas variables al interior de los países, lo que dificulta echar luz sobre la dispersión territorial entre las distintas regiones o departamentos¹⁴. Dado que indagar sobre la distribución geográfica del gasto y los resultados sociales a nivel territorial es importante no solo para analizar la eficiencia del gasto, sino también para abordar cuestiones de equidad, en este capítulo se analiza la evolución de algunos indicadores de resultados en educación y salud, al tiempo que se estudia el gasto en estos sectores bajo un enfoque departamental. A partir de una base de datos original, que incluye información sobre distribución geográfica de insumos y resultados en ambos sectores, se realizó una primera aproximación al análisis de la eficiencia del gasto para los ocho países de CAPRD a nivel territorial. El capítulo documenta y analiza los avances en varios indicadores de desarrollo en los países de la región centroamericana en comparación con los registrados en países de ingresos similares. Asimismo, se caracterizan, a nivel nacional y departamental, los desafíos del sector social, y se muestran también las tendencias en el nivel y composición del gasto público social en la región. Posteriormente, el capítulo ofrece una primera aproximación a la cuestión del rendimiento diferencial del

¹³ Sobre los desafíos del sector educativo y de salud-nutrición en América Latina y el Caribe, véase BID (2013a; 2013b).

¹⁴ Los países de la región cuentan con diferentes denominaciones para sus respectivas divisiones administrativas. Por ejemplo, Costa Rica, Panamá y República Dominicana se dividen en provincias, mientras que Belice, en distritos. El resto de los países de la región se dividen en departamentos. Por tanto, dada la multiplicidad de denominaciones, se usará el término “departamento” para referirse a las unidades administrativas de cada país.

gasto público a nivel geográfico, a partir del análisis de fronteras o de eficiencia del gasto. Si bien la metodología del análisis de fronteras de eficiencia posee ciertas limitaciones, resulta de utilidad como primera aproximación para identificar espacios de mejora y justifica análisis más profundos que pueden ser implementados en el futuro.

El capítulo se estructura de la siguiente manera: la primera sección presenta un breve marco conceptual que sirve de referencia para el análisis y describe las principales características de la base de datos utilizada. La segunda sección detalla la evolución de los indicadores de educación y salud a nivel nacional, junto con los niveles y la composición del gasto público sectorial; la tercera sección analiza la variación territorial en dichos resultados y la cuarta sección hace una primera aproximación a los niveles de eficiencia del mismo, combinando información de insumos y resultados a nivel territorial. Finalmente, se presentan recomendaciones orientadas a mejorar la eficiencia del gasto social en la última sección.

MARCO CONCEPTUAL Y RECOPIACIÓN DE DATOS

Si bien la “función de producción” de los servicios de educación y salud contiene elementos específicos a cada sector, es posible identificar de manera general tres argumentos claves: los insumos físicos y humanos, el esfuerzo ejercido por parte de los proveedores de primera línea de servicios (maestros, doctores), y su nivel de competencia, conocimiento o, más generalmente, calidad (Bold *et al.*, 2010). Por ejemplo, el nivel de competencia o conocimiento por parte de los maestros y personal médico es un determinante fundamental de la productividad del gasto social. Estudios recientes muestran que no son características fácilmente observables o estándares (tales como el nivel de educación formal o los años de experiencia) lo que predicen una mayor competencia, sino más bien comportamientos (por ejemplo, calidad de las interacciones maestro-alumno) o el dominio específico de la materia, las que importan para mejorar resultados (Araujo *et al.*, 2014; Das *et al.*, 2008). Por supuesto, los resultados de dicha función (por ejemplo, aprendizaje, mejor estado de salud y nutrición) están parcialmente afectados por factores externos a las unidades o sistemas de prestación de servicios, como por ejemplo, el comportamiento y características de los hogares. Sin embargo, a partir de la medición de indicadores para los tres argumentos, idealmente al nivel más desagregado posible (por ejemplo, escuela, clínica), es posible obtener una aproximación al funcionamiento “micro” de la cadena de provisión de servicios y, a la vez, detectar aquellas fallas que obstaculizan el alcance de mejores resultados sociales.

A pesar de la importancia que la literatura especializada le otorga a las variables de esfuerzo y competencia para explicar variación en los resultados sociales, la generación de

“proxies” para medir dichas dimensiones no es común¹⁵. Las limitaciones para encontrar este tipo de indicadores son aún mayores cuando la unidad de análisis deja de ser el país, y la búsqueda se concentra en datos desagregados a nivel territorial¹⁶. En ausencia de indicadores para todos los argumentos de la función de producción, el capítulo se concentra en la medición de las variables para las cuales se consiguió información comparativa.

El capítulo está basado fundamentalmente en una base de datos original, construida a partir de una serie de estudios de revisión del gasto público en los sectores de educación y salud¹⁷. Dichos estudios abordan la evolución del gasto en los sectores de educación y salud así como el desempeño de los principales indicadores de resultados sectoriales, no solo a nivel nacional, sino bajo una perspectiva territorial que permite descubrir la heterogeneidad detrás de las tendencias nacionales. A nivel temporal, la base cubre, en la medida de lo posible, el período 2003-2013.

La selección de indicadores de resultados sectoriales partió de su identificación en los planes de desarrollo humano y social de los países, así como de su inclusión en los marcos sectoriales y estrategias del BID en la región. Esto sentó las bases para contar con indicadores relevantes en el área de oferta, cobertura y calidad de los servicios públicos en educación y salud. Se abarcó la dimensión de insumos (gasto), productos y resultados, tanto a nivel nacional como en su desagregación territorial. Por ejemplo, en el caso del sector de educación, se obtuvieron datos de gasto público y su distribución en niveles educativos en lo relativo a insumos, número de docentes y alumnos por nivel educativo así como las tasas de matriculación, deserción y repetición. Por su parte, en el sector de salud, se requirieron datos de gasto público y su distribución, información sobre el número de establecimientos de salud, camas y médicos por cada 10.000 habitantes en lo que concierne a insumos, y finalmente, datos sobre esperanza de vida y tasa de mortalidad infantil para la parte de resultados.

¹⁵ En cambio, es más fácil encontrar indicadores de cantidad de insumos físicos y humanos en la provisión de servicios sociales. Si bien existe un debate sobre la importancia relativa de los insumos vis-à-vis otros argumentos de la función de producción, está claro que los primeros constituyen una condición al menos necesaria para implementar las actividades relacionadas con la provisión de servicios y, de esta manera, contribuyen a mejorar los resultados sociales.

¹⁶ En principio, no se contó ni siquiera con información de gasto público a nivel territorial, lo que dificultó el análisis e hizo necesaria su aproximación mediante algunos indicadores de insumo, altamente correlacionados con el gasto. Por otra parte, los países de la región enfrentan deficiencias en la producción y recolección de estadísticas confiables, a nivel nacional, pero especialmente a nivel territorial, sobre la cobertura y calidad de los servicios públicos, así como de indicadores de resultados en ambos sectores.

¹⁷ Los estudios fueron realizados por diversos centros de pensamiento y consultoras especializadas, con el fin de poder contar con conocimiento de expertos locales en la materia, y bajo los mismos términos de referencia, para facilitar la homologación y estandarización de la información presentada. De igual forma, cada estudio fue acompañado de una base de datos por país, con la información nacional y territorial de las variables principales de análisis.

Finalmente, cabe advertir que a diferencia de los estudios de revisión de gasto público por país (*Public Expenditure Reviews*)¹⁸, el análisis no profundiza sobre las particularidades específicas de los países bajo estudio, sino que busca identificar tendencias generales tanto en términos de gasto público como de resultado, y ofrecer una aproximación de manera comparativa a la cuestión de la eficiencia. Tomando en cuenta estas consideraciones, se dará paso a explorar, con mayor detalle, los desafíos que enfrenta la región en sus principales indicadores en educación y salud, y su relación con la evolución del gasto público sectorial.

GASTO Y RESULTADOS EN LOS SECTORES DE EDUCACIÓN Y SALUD: TENDENCIAS A NIVEL NACIONAL

Nivel y composición del gasto público social

El gasto en educación como proporción del PIB muestra un incremento desde 2006, a excepción de Honduras y Panamá. Para la mayoría de los países, el gasto en educación como porcentaje del PIB es menor al 4,5%, porcentaje que corresponde al nivel de gasto promedio para Latinoamérica y el Caribe. En promedio, el gasto en educación alcanzó 4,0% en la región en 2013¹⁹, siendo Costa Rica²⁰ y Belice los únicos países que han mantenido un nivel superior al 6% desde 2009. Es de particular interés el caso de Honduras, cuyo gasto público en educación ha mostrado una tendencia decreciente respecto al PIB y al gasto total. El gasto público en educación como porcentaje del PIB pasó de aproximadamente 6% en 2003 a 4,8% del PIB en 2013, mientras que, como proporción del gasto del sector público, pasó de 20,1% del total en 2004 a 12,5% en 2013. Por otra parte, Guatemala²¹ se ubica en el nivel de gasto respecto del PIB más bajo de la región, inferior a 3%.

¹⁸ Panamá: Evaluación del Gasto Público (BM, 2006); Nicaragua: Evaluación del gasto público 2001-2006 (BM, 2008); Costa Rica. Informe sobre el Gasto Público: Hacia una mayor eficiencia en el gasto (BM y BID, 2008); El Salvador. Estudio del Gasto Público: Mejora de la eficiencia y focalización del gasto (BM y BID, 2011); República Dominicana: Una revisión del Gasto Público (BID, 2012); República Dominicana: Mejoramiento de la calidad del gasto público (BM, 2012); Guatemala: Revisión del gasto público. Hacia una mejor calidad del gasto (BM, 2013); Honduras: Evaluación del gasto público. Hacia el restablecimiento de la consolidación fiscal (BM, 2013).

¹⁹ Sin incluir Nicaragua ni República Dominicana.

²⁰ En 1997 y en 2011, mediante dos reformas a la Constitución costarricense de 1949 (actualmente vigente), se estableció la obligación del Estado de dedicar a su financiamiento recursos anuales equivalentes, primero al 6,0% del PIB y más tarde al 8,0% del PIB.

²¹ El gasto en educación pública ha sido, en promedio, 3,0% del PIB en la última década (USD\$143 per cápita). Entre 2007 y 2013, el pago de remuneraciones al sector educación pasó de 52,7% a 69,1% del gasto total, mientras que las transferencias corrientes disminuyeron de 34% a 19% en el mismo período. De acuerdo a la Ley Nacional de Educación, el Estado debe realizar acciones para elevar la asignación presupuestaria hasta el 7% del PIB. Sin embargo, el Ministerio de Educación ejecuta el 80% del gasto, lo cual evidencia dificultades de gestión y de utilización de recursos (especialmente en los servicios auxiliares de educación). Las principales debilidades en la ejecución se deben a las limitaciones de la Ley de Compras y Contrataciones del Estado y a la baja capacitación del personal encargado de los procesos de licitación y adjudicación de compras. Asimismo, los compromisos adquiridos por pactos colectivos obligan a desatender el gasto de capital.

El gasto por estudiante en el nivel de primaria muestra una tendencia decreciente para la mayoría de los países de la región, mientras que para el nivel de secundaria, los resultados son mixtos. Para educación primaria, en 2001 el gasto fue de USD\$1.198 dólares internacionales constantes de 2013 (PPP 2013), mientras que para secundaria fue de USD\$1.598. El Salvador presenta la mayor caída en el gasto en educación primaria por alumno (23%), a pesar de que exhibe una reducción de la matrícula absoluta en este grado educativo. Para Costa Rica²² y República Dominicana, por el contrario, este gasto se ha incrementado desde 2007, no solo en el nivel primario sino también en el secundario. Guatemala, Nicaragua y Honduras son los países que menos gastan por nivel per cápita. En 2013, Guatemala tuvo un gasto por estudiante en secundaria de USD\$340 (PPP 2013), en Nicaragua dicho gasto fue de USD\$202 (PPP 2013) en 2011, y en Honduras²³ fue de USD\$769 (PPP 2013) en 2012. Para secundaria, nuevamente Costa Rica y El Salvador, al igual que República Dominicana, son los que más gastaron por estudiante en la región, en promedio USD\$2.408 (PPP 2013) desde 2007 hasta 2013. Cabe mencionar que el gasto por estudiante ha disminuido en al menos cuatro países. Esto puede explicarse dado el aumento en la matrícula en este nivel, que se ha generalizado en todos los países de Centroamérica. Guatemala y Nicaragua son los países que menos gasto por estudiante destinan en este nivel educativo (véase el Gráfico 3.6).

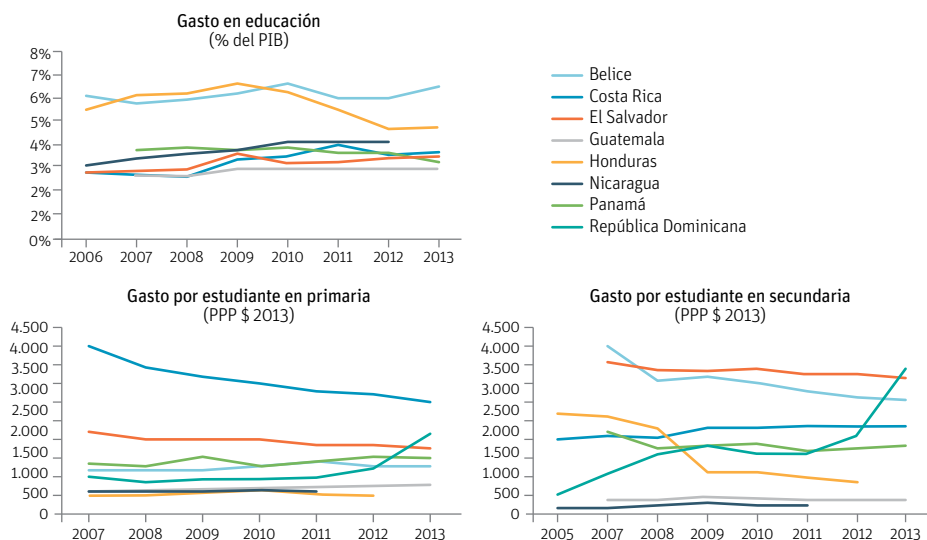
El incremento en el gasto en educación estuvo concentrado principalmente en el pago de remuneraciones. Entre países, esta variación estuvo marcada por un comportamiento heterogéneo. Como se explica con más detalle en el capítulo 2, mientras que en países como Costa Rica, el incremento de la masa salarial estuvo asociado a importantes incrementos salariales, en otros como Guatemala, el incremento es atribuible casi en su totalidad al incremento en el número de empleados.

El gasto en salud, como porcentaje del PIB –que ascendió de 3,4% en 2003 a 3,9% en 2013– muestra una gran heterogeneidad entre los países de la región. Costa Rica y Panamá son los países que destinan mayor proporción de recursos al sector salud y los que presentan los mejores resultados en los indicadores de mortalidad infantil y esperanza de vida. En años recientes, se ha ampliado la brecha de gasto entre estos países, siendo Costa Rica el único país de la región con un gasto mayor al 7% del PIB. En el espectro opuesto se encuentran República Dominicana y Guatemala, cuyo gasto es menor al 3% del PIB. Estos países, junto con otros de menor ingreso como Honduras y Nicaragua, presentan los

²² Como porcentaje del PIB, el gasto de educación primaria pasó de 1,7% en el 2006 a 2,1% en el 2013. Mientras que en el caso de la educación secundaria y superior, el gasto pasó de representar 1,0% del PIB en el 2006 a casi 1,5% del PIB en el 2013, en cada caso.

²³ Es probable que los problemas para cubrir la brecha fiscal impongan restricciones presupuestarias en cuanto al cumplimiento del estatuto del docente. La agudización del problema fiscal supone incumplir los incrementos salariales inherentes al Estatuto del docente o, en su defecto, afectar negativamente la renovación del mobiliario y materiales educativos (Informe individual de país CID, 2015).

GRÁFICO 3.6 Gasto en educación por país



Fuente: World Development Indicators (Banco Mundial, 2015).

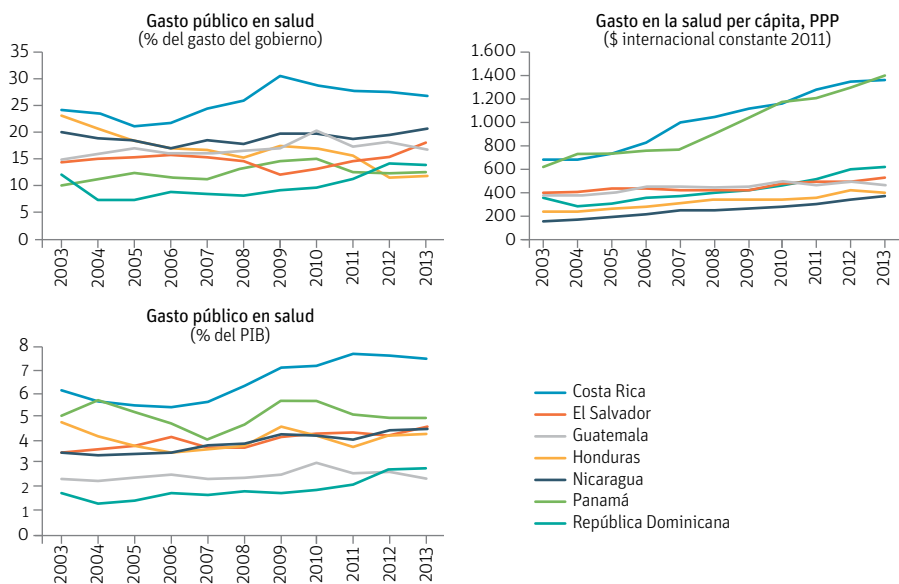
peores desempeños en mortalidad infantil y esperanza de vida. Por otra parte, El Salvador es el país con el segundo desempeño más bajo en mortalidad infantil y esperanza de vida, a pesar de que su gasto en salud es más alto que otros países con mejores indicadores. En los países de la OCDE, el gasto en salud como porcentaje del PIB promedió 7,6% en 2013, mientras que en Latinoamérica y el Caribe fue de 4,3%.

El gasto en salud, como proporción del gasto público total, ha representado en promedio para la mayoría de los países, entre 10% y 20% durante 2003-2013, siendo Costa Rica el único país que supera el 25%. Esta razón se ha mantenido en ese rango desde 2003, a excepción de Costa Rica, que la ha aumentado de manera significativa, superando el 30% en 2009. Nicaragua se encuentra en segundo lugar, mientras que República Dominicana, que era el país con la proporción más baja de 2004 a 2010, superó en 2012 a Panamá y Honduras. En 2012, el gasto en salud de los países de la OCDE fue, en promedio, 17,5% del gasto público total. Cabe destacar que los patrones del gasto público en salud en los diferentes países encuentran al crecimiento del gasto en remuneraciones como un punto crucial que explica los resultados relativamente modestos alcanzados en los indicadores del sector. Esto se explora con mayor detalle en el capítulo 2.

El gasto per cápita en salud ha crecido sostenidamente desde 2003 en todos los países; sin embargo, existe una brecha pronunciada entre Costa Rica y Panamá con el resto de la región. El aumento en gasto en salud puede deberse a distintos motivos. Uno

puede ser el aumento del costo de los servicios públicos²⁴, reduciendo así su eficiencia. Desde 2003 hasta 2013 se observa una tasa de crecimiento del gasto per cápita más acelerada para los países con mayor ingreso de la región. El nivel de gasto per cápita más bajo, que se observa en Nicaragua y Honduras, es casi cuadruplicado por el nivel de Costa Rica. Resalta el caso de República Dominicana que, hacia principios de la década pasada, tenía el tercer gasto per cápita más bajo de la región, y diez años después, es el tercero más alto (véase el Gráfico 3.7). Como referencia, este indicador fue de USD\$4.597 (PPP constantes de 2011) y en Latinoamérica y el Caribe fue de USD\$1.133 (PPP 2011), ambos durante 2013.

GRÁFICO 3.7 Gasto en salud por país



Fuente: World Development Indicators (Banco Mundial, 2015).

La composición del gasto en los sectores sociales refleja la importancia que tiene el recurso humano en la distribución de recursos públicos. De acuerdo a la clasificación económica del gasto, se identifica al pago de remuneraciones como el rubro más importante en ambos sectores (para más detalles, véase el capítulo 2). Se estima que para 2013 cerca de 66% del gasto en educación se destinó a este rubro, mientras que en el caso

²⁴ Esto es conocido como el Efecto Baumol, el cual explica que dado que en los sectores con escasos incrementos de productividad los salarios también aumentan con el tiempo, dichos aumentos se financian a través de mayores precios. Este comportamiento es típico de los sectores más intensivos en trabajo y más artesanales, como lo son la mayoría de los servicios públicos.

de salud, fue ligeramente superior al 50% del gasto. Las transferencias corrientes²⁵, que representaron 21,5% del gasto total en 2013, fueron el segundo rubro en importancia para el sector educación, mientras que para el sector salud lo fueron la adquisición de bienes y servicios, la compra de medicamentos y suministros médicos, además de la tercerización de servicios de salud, que no son provistos por el sector público. Todas estas categorías representaron 26,6% del gasto total en salud.

Resultados en los sectores de educación y salud: tendencias recientes

Sector de educación

Durante los últimos años, los principales indicadores educativos en la región han evolucionado de forma favorable, en particular en lo que se refiere a cobertura. Los gobiernos de la región han hecho un esfuerzo importante para aumentar la cobertura de la educación primaria y secundaria. Dicho esfuerzo se refleja en el aumento del número de niños y niñas que asisten a la escuela, de la plantilla de docentes y establecimientos educativos. De igual forma, varios países de la región han dado pasos importantes en el diseño de estándares e implementación de evaluaciones periódicas del rendimiento de los alumnos, y han mostrado avances en la formación o certificación de los docentes, lo que está vinculado a la calidad de los servicios educativos que se imparten.

Entre 2007 y 2013, el número de docentes en primaria aumentó y la razón de estudiantes por docente disminuyó, al tiempo que los docentes certificados se incrementaron. La cantidad de docentes aumentó, en promedio, 16% durante este período; sin embargo, este crecimiento ha sido más modesto en los últimos años. Guatemala ha sido el país con el mayor aumento de docentes en el período 2007-2013, con un crecimiento total de 35%, caso contrario a El Salvador, cuyo número de docentes en primaria disminuyó 2% en dicho período. En el caso de Costa Rica, entre el 2006 y 2011, el número de docentes aumentó en total 5%²⁶, pasando de 25.672 a 26.957 docentes y, junto con dicho aumento, se elevó la proporción de ellos que se encuentran titulados²⁷. En Panamá, los docentes gozan de un alto nivel de especialización. Según el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), al menos nueve de cada diez docentes poseen la calidad necesaria para impartir clases en el nivel primario, situación que al año 2021 pretende alcanzar la meta de 100% de docentes calificados. En El Salvador, prácticamente no se tienen

²⁵ Este rubro se compone principalmente por becas y otros tipos de asistencia social.

²⁶ Este crecimiento se reflejó en una caída en el número promedio de estudiantes por docente. En el caso de la primaria, el promedio nacional pasó de 24 alumnos por maestro en 2003 a 19 en el 2011; en tanto que en el caso de la secundaria, ese mismo número pasó de 21 a 17 estudiantes por profesor, en ese mismo lapso.

²⁷ En el 2002, 88,2% de los educadores – en todo nivel – contaban con titulación, proporción que se elevó a 95,6% en el 2011. En primaria, el porcentaje de docentes titulados pasó de 91,2% en 2002 a 96,0% en 2011.

docentes no certificados²⁸, ya que los docentes deben aprobar la Evaluación de las Competencias Académicas y Pedagógicas (ECAP), que evalúa las competencias iniciales de los docentes²⁹. Con relación a la razón de estudiantes por docente, se muestra una tendencia decreciente en todos los países. Las razones más bajas las exhiben Costa Rica, Panamá y Belice, con niveles alrededor de 20 estudiantes por docente. Por el contrario, Nicaragua y El Salvador alcanzan niveles superiores a 30 estudiantes por docente (véase el Gráfico 3.8). Cabe mencionar que en 2013 en Latinoamérica y el Caribe, la razón de estudiantes por docente fue 22, en promedio, mientras que en los países de la OCDE esta razón se ubicó en 15,9 estudiantes por docente³⁰.

Por otro lado, los establecimientos educativos en el nivel de primaria en la región han exhibido un incremento moderado. El número de estudiantes por establecimiento escolar se ha mantenido relativamente estable, siendo Nicaragua uno de los países donde este ha disminuido más durante el período bajo estudio. Es importante destacar que en este país, durante el período 2003-2011, la matrícula en educación primaria cayó en 0,03% promedio anual. En Costa Rica, por ejemplo, los establecimientos educativos aumentaron 2,6% anualmente de 2003 a 2013, mientras que la matrícula total en primaria disminuyó 1,5% anual (debido al cambio demográfico), lo que derivó en una importante reducción del número promedio de estudiantes por centro educativo³¹ (véase el Gráfico 3.8).

Para el nivel de secundaria, se observa un incremento mayor en la plantilla de docentes, que aumentó, en promedio, 31% durante el período 2007-2013³². A pesar de que el número de docentes de primaria es mayor al de otros niveles educativos, el mayor crecimiento de la plantilla se registra en el nivel de secundaria. El país con mayor crecimiento en el período fue Guatemala que más que duplicó el número de docentes, mientras que el país con menor incremento fue Costa Rica con 16% (véase el Gráfico 3.9). En este país, el crecimiento en el número de docentes se reflejó en una caída en el número promedio de estudiantes por docente. Junto con el aumento en el número de docentes, también se elevó la proporción de ellos que se encuentran titulados, pasando de 88,2% docentes titulados en 2002 a 95,6% en el 2011. En El Salvador, los docentes mejor formados representaban 91,4% en 2013.

²⁸ Los maestros no certificados no cuentan con una formación específica. En muchas ocasiones son nombrados de manera temporal para resolver necesidades inmediatas. En particular, este tipo de maestros se encuentran en áreas rurales, donde es difícil conseguir maestros calificados o con título universitario. Banco Mundial (2001).

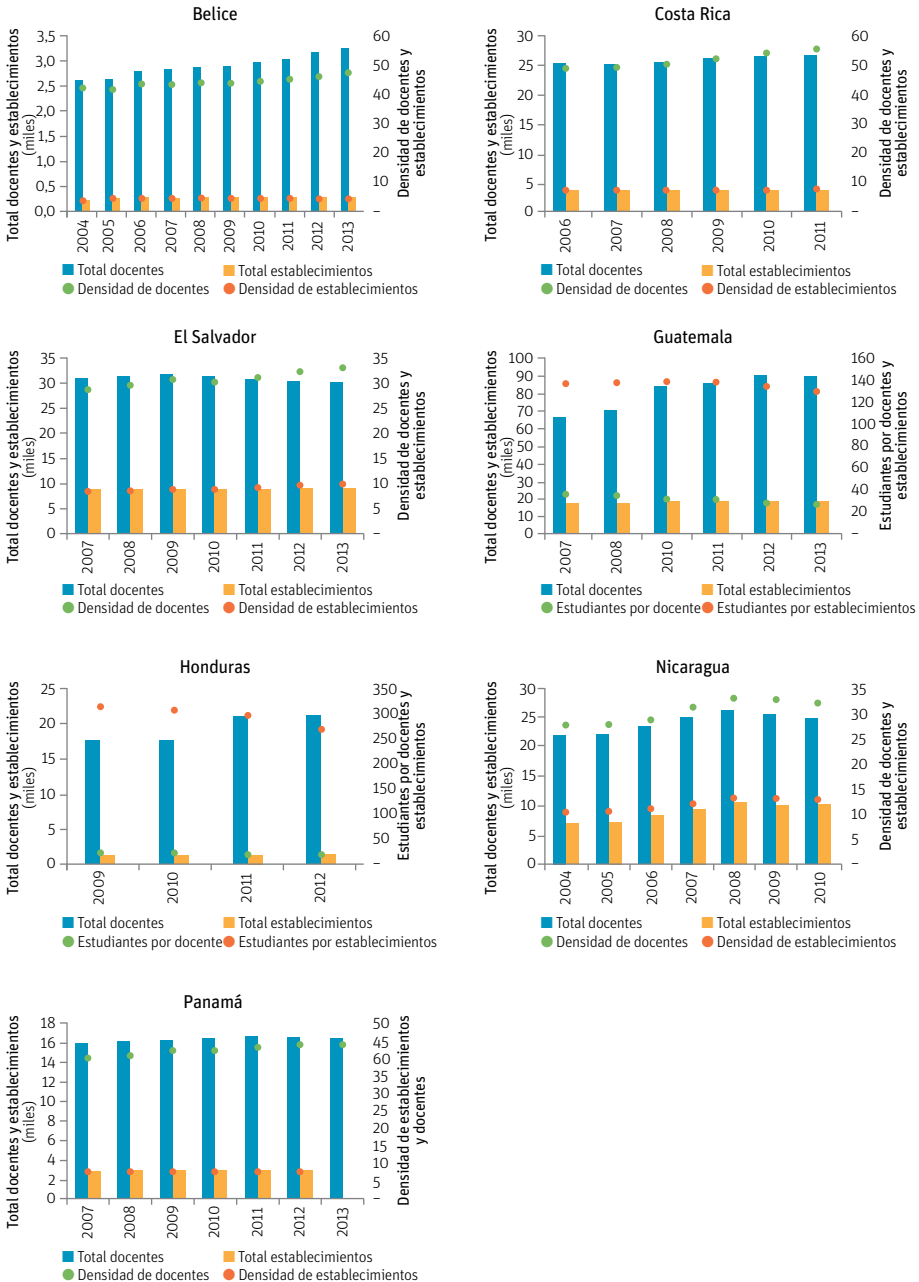
²⁹ En 2013, 90,6% de los docentes en primaria contaban con una formación más elevada (licenciatura y maestría).

³⁰ Este tema se explora con mayor profundidad en el capítulo 2.

³¹ También se refleja aquí la disminución en la matrícula primaria debido al cambio demográfico.

³² El año inicial para Honduras es 2010, mientras que el año final para Nicaragua, Honduras, Costa Rica es 2010, 2012 y 2011, respectivamente.

GRÁFICO 3.8 Número de docentes y establecimientos en primaria y número de estudiantes por docente y por establecimiento



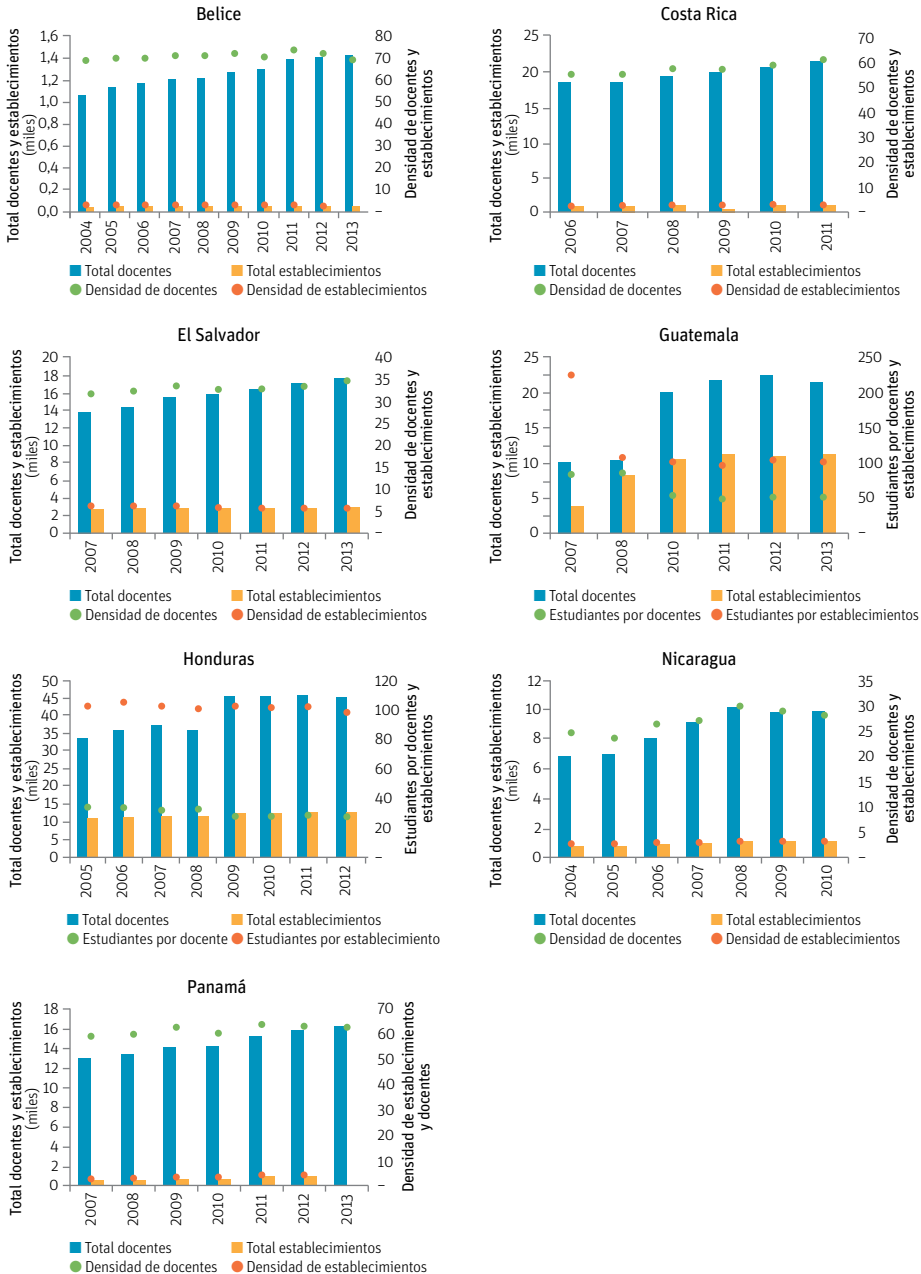
Fuente: cálculos propios basados en informes individuales de país.

El número de establecimientos educativos de secundaria también se ha incrementado, en particular en Guatemala, Honduras y Panamá. Entre 2007 y 2013, el número de establecimientos educativos de nivel secundario aumentó en aproximadamente 200% en Guatemala y 92% en Panamá. En Honduras, aumentó 89% entre 2003 y 2012. En Costa Rica, aumentaron 24,5% entre 2006 y 2011 en un contexto de aumento en la matrícula total de 7,7%, lo que se reflejó en una disminución importante en el número de estudiantes promedio por establecimiento educativo. En la misma línea, todos los países presentan una disminución de la razón estudiante-docente en los últimos años (véase el Gráfico 3.9). En este sentido, la región ha mostrado una mejora con respecto al resto de países de LAC. Mientras que en 2007 la cantidad de estudiantes por docente era 20,3 en CAPRD y de 17,0 en el resto de LAC, para 2013 la misma razón es de 16,6 en CAPRD y de 17,8 en LAC. En los países de la OCDE, dicho radio fue 13,9 en 2013, en promedio; mientras que en LAC fue 16,9 en el mismo año.

Mientras las tasas de matrícula brutas³³ y netas³⁴ de secundaria han mostrado un aumento sostenido durante la última década, siguen siendo menores a las observadas en primaria. De los siete países con información disponible sobre este indicador, solo Honduras muestra una tasa bruta de matrícula en primaria inferior a 100% antes de 2011. Puede observarse también que todos los países, excepto República Dominicana, exhiben una tendencia a la baja en esta variable, la cual ha sido particularmente pronunciada desde 2011. En Honduras, por ejemplo, este indicador pasó de 102% a 93% de 2011 a 2013 y en Guatemala, de 114% a 103% en el mismo período. En este último país, a pesar de haber alcanzado tasas máximas de matriculación en 2009 a raíz de la implementación de un programa de transferencias monetarias condicionadas, posteriormente se experimentó una disminución en dichas tasas debido a la falta de ampliación en la oferta educativa pública, congruente con los incrementos en matrícula obtenidos. Para el caso del nivel secundario, como se observa en el Gráfico 3.10, la tasa bruta de matriculación ha mostrado un aumento moderado desde 2006, y se ha estabilizado desde 2011 en un promedio de casi 68% en la región. La tasa neta, por su parte, ha crecido sostenidamente en todos los países. Estos muestran un número creciente de alumnos matriculados en secundaria. No obstante, en este nivel educativo, las tasas de matriculación son inferiores que en primaria. A grandes rasgos, cada vez que un estudiante finaliza sus estudios en el nivel primario, sus posibilidades de continuar el siguiente ciclo disminuyen. Lo anterior

³³ La tasa bruta de matrícula se define como el número total de estudiantes matriculados en educación primaria, independientemente de su edad, expresado como porcentaje de la población total en edad oficial de cursar enseñanza primaria.

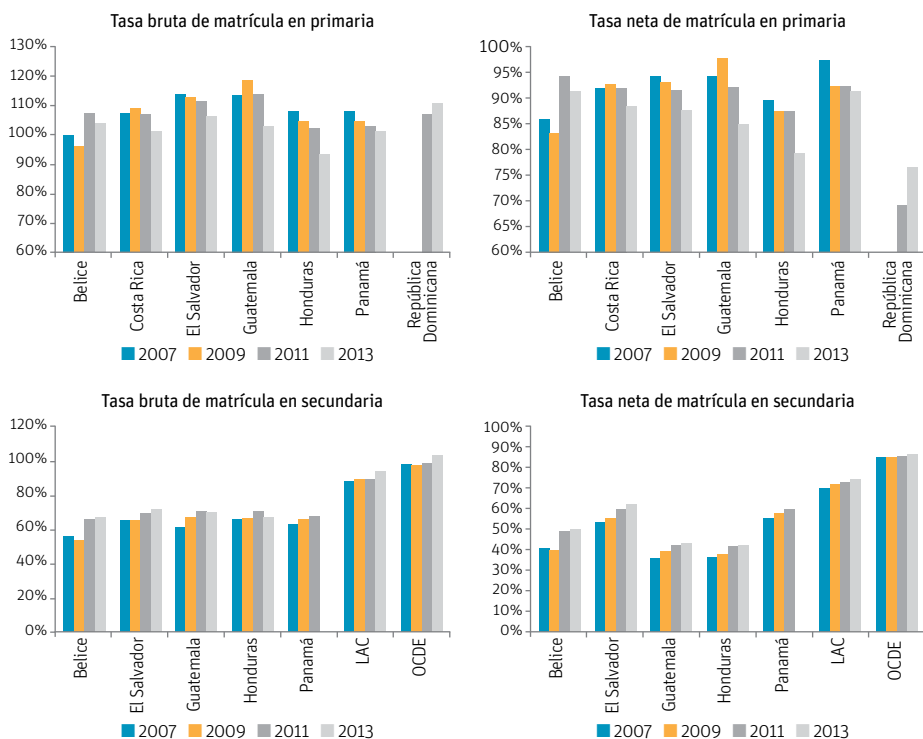
³⁴ La tasa neta de matrícula corresponde a la proporción entre el número de estudiantes en edad de cursar educación primaria, matriculados en dicho nivel de educación, y la población total en edad de cursar educación primaria. Por definición, la tasa neta siempre es menor o igual a 100%. Una tasa de 100% significaría que todos los niños en edad oficial están asistiendo a la escuela.

GRÁFICO 3.9 Número de docentes y establecimientos en primaria y número de estudiantes por docente y por establecimiento


Fuente: cálculos propios basados en Informes Individuales de país.

se debe, en buena medida, a la inserción laboral temprana impulsada por las condiciones económicas desfavorables del núcleo familiar, o bien, a la limitada oferta educativa pública disponible en la mayoría de los países de la región, si bien han aumentado las instalaciones educativas y el número de docentes en ambos niveles³⁵ (véase el Gráfico 3.10).

GRÁFICO 3.10 Tasas de matrícula en primaria y secundaria



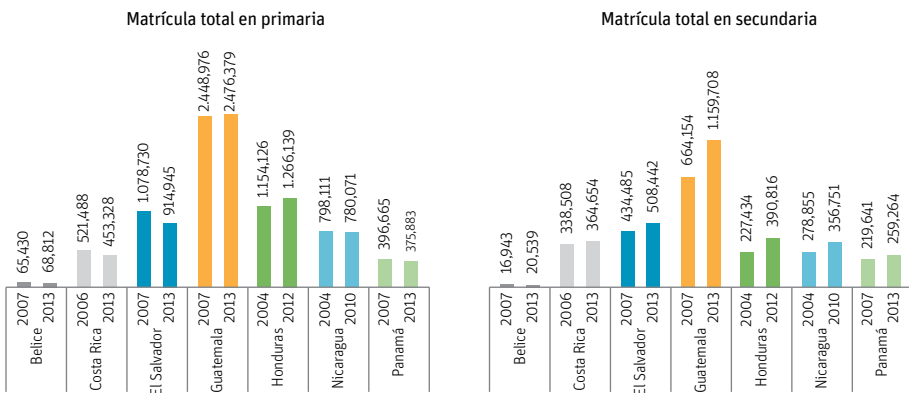
Fuente: cálculos propios basados en Informes Individuales de país.

En cuanto a la matrícula total, la mayoría de los países muestran una disminución en primaria y un aumento en secundaria. El descenso de la matrícula absoluta en primaria se debe, en parte, a la transición demográfica que atraviesan los países de la región, lo que significa que hay menos niños en edad escolar primaria. Para el caso de Nicaragua, por ejemplo, los cambios demográficos que vive el país están relacionados con el “bono demográfico”. Este bono resulta en un cambio en las estructuras etarias, provocado por una disminución de la mortalidad y natalidad, y asociado teóricamente con un mayor

³⁵ Informes individuales de país (CID, 2015).

crecimiento económico³⁶. Por tanto, el bono demográfico se refleja en una disminución de la tasa de dependencia que conlleva a una menor cantidad de niños en edad escolar y la sucesiva reducción de la demanda educativa dentro del hogar, así como un posible aumento de los ingresos familiares cuando crece la cantidad de personas en edad de trabajar. En el caso de El Salvador, la violencia e inseguridad, así como las migraciones al exterior, han afectado a docentes y estudiantes del sistema educativo, por lo que la matrícula en primaria se ha reducido³⁷ (véase el Gráfico 3.11).

GRÁFICO 3.11 Matrícula total en primaria y secundaria



Fuente: cálculos propios basados en Informes Individuales de País.

A pesar de haber disminuido entre 2007 y 2013, en términos generales, la proporción de alumnos que desertan es menor en primaria que en secundaria. Si bien los resultados son heterogéneos entre países, se observa un avance en este indicador. Honduras (en secundaria) y Nicaragua (en ambos niveles) son los países que presentan tanto la mayor proporción de desertores como la mayor disminución en el indicador. Resalta el caso de Nicaragua, quien exhibe la razón de deserción más alta en primaria (13,9% en 2006 y 9,4% en 2010), generando una brecha con el resto de sus pares. Se pueden obtener algunos indicios de las causas de la deserción escolar cuando se analizan, sobre la base de la Encuesta de Medición del Nivel de Vida (EMNV 2009)³⁸, las razones de la falta asistencia a la escuela de la población de 6 a 12 años, y de 13 a 17 años (edad escolar para secundaria). Al respecto, 32,6% de los niños en edad escolar primaria que no asisten aducen razones económicas. Le sigue en importancia la lejanía de la escuela (22,3%),

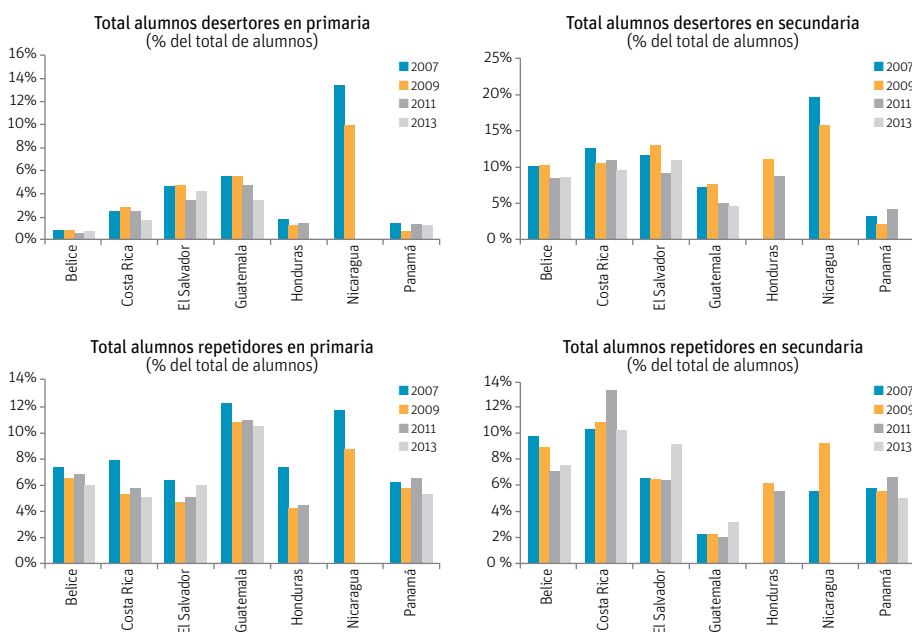
³⁶ (Mahmood, 2011).

³⁷ Estudio individual de país (CID, 2015).

³⁸ Elaborada cada 5 años por el Instituto Nacional de Información de Desarrollo (INIDE).

lo cual evidencia problemas de oferta. Por otra parte, Honduras registró una razón de deserción en primaria del 1,4% en 2011, una de las más bajas de la región, mientras que en secundaria ha logrado disminuir la razón de deserción de casi 11% en 2009 a 8,7% en 2011, para ubicarse por debajo de Costa Rica, cuya razón de deserción fue 10,8% en 2011 (véase el Gráfico 3.12). Aun cuando la razón de deserción es baja en Honduras, los factores que la subyacen apuntan al agravamiento de la situación socioeconómica, a los episodios frecuentes de ingobernabilidad del sistema educativo, al traslado y/o inmigración a otros departamentos, y a los ciclos de mayor oferta rural de empleos (cosecha de café, arroz, melones, azúcar, etc.). En este sentido, en los últimos años, el país ha realizado acciones para reducir tanto la deserción como la repetición en ambos niveles educativos, a través de la merienda escolar, becas, escuelas saludables, donaciones de útiles escolares y zapatos, entre otros.

GRÁFICO 3.12 Razones de deserción y repetición



Fuente: cálculos propios basados en Informes Individuales de País.

La proporción de alumnos que repiten grado en primaria muestra una reducción para todos los países, a excepción de Nicaragua, mientras que el porcentaje de repetidores en secundaria ha aumentado en tres países de la región. Guatemala y Nicaragua tienen las proporciones de repetición en primaria más elevadas de la región, ubicándose

en 10,5% en Guatemala en 2013 y en 8,7% en Nicaragua en 2010. Por su parte, Costa Rica se perfila como el país con mayor grado de avance en este indicador en el período 2007-2013, al reportar una razón de repetidores de primaria del 7,9% en 2007 y 5,1% en 2013. Honduras, a su vez, reporta un progreso en este indicador, al pasar de 7,4% en 2007 a 4,4% en 2011. En el caso de la secundaria, El Salvador, Guatemala y Nicaragua han aumentado, desde 2007, la proporción de alumnos que repiten grado, como puede observarse en el Gráfico 3.12. Honduras se perfila como uno de los países con una de las proporciones de alumnos repetidores más bajas de la región, pasando de 6,2% en 2009 a 5,6% en 2011, la segunda razón más baja en relación con el resto de países. Sin embargo, información preliminar del 2013 apunta a que los niveles de repetición experimentaron un crecimiento en Honduras, lo que pudiera estar vinculado a la alta inestabilidad política de los últimos cinco años, cuando los docentes adquieren mayor protagonismo al negarse a acatar las directrices gubernamentales e incumplir los estándares mínimos de asistencia a los establecimientos³⁹.

Si bien la cobertura y la oferta han aumentado, se identifican retos importantes y espacios de mejora en la calidad de la educación. El Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo de la UNESCO (TERCE⁴⁰) analiza los rendimientos de los estudiantes de tercero y sexto en América Latina y el Caribe⁴¹ en matemática, lenguaje y ciencias. Este estudio explora las características de los estudiantes, de las aulas y de las escuelas que se asocian a los resultados obtenidos en cada una de las áreas evaluadas. De acuerdo a los datos arrojados por dicho estudio, la mayoría de los países participantes de la región, a excepción de Costa Rica, se encuentran por debajo del promedio⁴² de los países evaluados tanto en 2006 como en 2013. En las pruebas de lectura, como de matemáticas⁴³ para tercero y sexto de primaria, los países de la región muestran una leve mejora de puntaje entre 2006 y 2013, aunque todavía existe una brecha en el desempeño respecto a LAC. La única excepción es Costa Rica, que ha superado dicho promedio en ambos años⁴⁴.

³⁹ En relación con la repetición y sus respectivas directrices gubernamentales, se planteó en las metas del plan de gobierno que para el año 2014 se llevarían a cabo acciones para disminuir la tasa de repetición a 0,9% de primero a sexto grado y el cumplimiento del calendario escolar de los 200 días de clases.

⁴⁰ EL TERCE tiene como objetivos analizar el logro de aprendizaje en los países de la región, desde una perspectiva comparativa (con referencia a los currículos locales) e informar sobre las variables asociadas a los niveles de logro de aprendizaje.

⁴¹ Los países evaluados fueron Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay, así como el Estado de Nuevo León (en México).

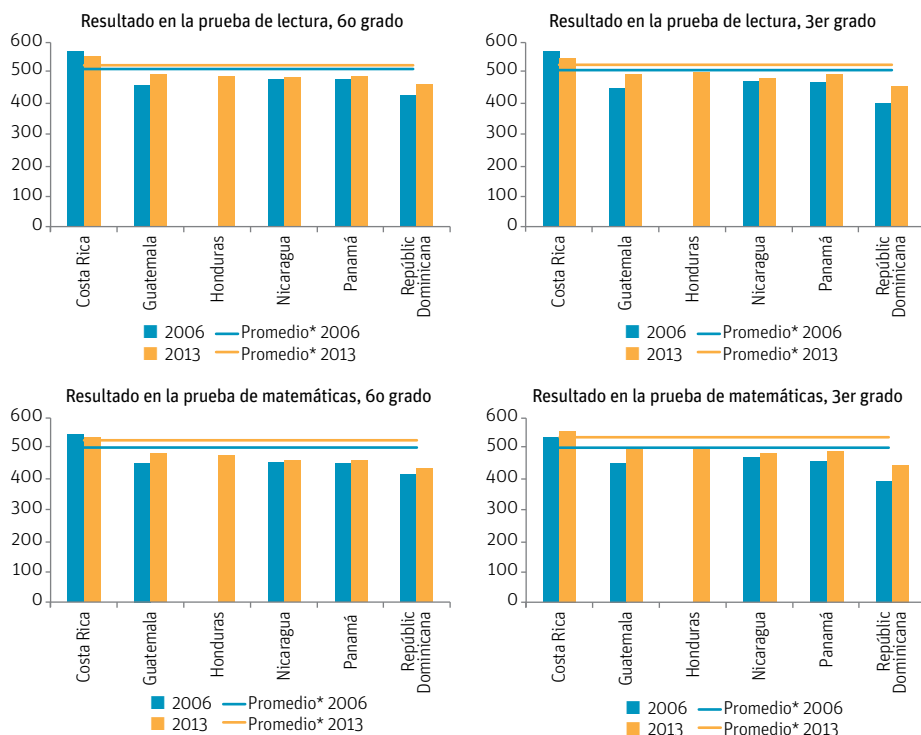
⁴² Promedio simple de países no centroamericanos. Incluye: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Uruguay.

⁴³ Los datos para las pruebas de ciencias no son todavía comparables para la mayoría de los países de la región.

⁴⁴ Sin embargo, cabe notar que Costa Rica, único país de la región que cuenta con evaluaciones PISA, presenta resultados en dichas pruebas inferiores a lo que cabría esperar dados los niveles de inversión pública en dicho sector.

República Dominicana y Nicaragua se ubican entre los más rezagados de la región (véase el Gráfico 3.13). Para hacer comparaciones entre países, los resultados del TERCE se analizan a partir de cuatro niveles de habilidades por cada materia. Por ejemplo, en matemáticas, un estudiante en el Nivel IV de sexto grado tiene todas las habilidades de este nivel (que incluyen, entre otras, encontrar promedios, identificar paralelismo y perpendicularidad, resolver problemas que involucran propiedades de los ángulos y fracciones), además de todas las habilidades comprendidas en los tres niveles previos. Por el contrario, el Nivel I incluye a aquellos alumnos que solo poseen las habilidades mínimas en las materias de estudio. Un análisis de los resultados por niveles concluye que los países centroamericanos, a excepción de Costa Rica, tienen la mayor proporción de estudiantes por debajo del Nivel I, es decir, que no cuentan ni con las habilidades mínimas medidas por la prueba. Además, los países con la menor proporción de estudiantes que alcanzan el Nivel IV son también los países centroamericanos, con excepción de Costa

GRÁFICO 3.13 Puntuaciones medias en lectura y matemáticas de las pruebas SERCE (2006) y TERCE (2013)



Fuente: Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Los promedios toman en cuenta solamente a los países no centroamericanos, incluidos Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Uruguay.

Rica nuevamente. Por consiguiente, los estudiantes de Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana carecen de más habilidades que mide la prueba que el resto de los países latinoamericanos⁴⁵.

Sector de salud

Al analizar la oferta del sistema de salud en la región, hay resultados mixtos. Por una parte, el número de profesionales⁴⁶ de salud por cada 10.000 habitantes ha crecido, en particular en El Salvador y Panamá. En El Salvador, dicho número pasó de 18,1 a 20,9 entre 2010 y 2013, mientras que en Panamá pasó de 21,8 a 25,4 entre 2007 y 2013. La Organización Panamericana de la Salud señala que los países que cuentan con menos de 25 profesionales por cada 10.000 habitantes enfrentan dificultades para alcanzar metas mínimas de salud relacionadas con los Objetivos de Desarrollo del Milenio⁴⁷. No obstante, el número de camas por cada 10.000 habitantes muestra un estancamiento, y para algunos países como Belice, incluso han caído, pues en dicho país pasó de 12,8 a 11,1. Como referencia, en los países de la OCDE, este indicador promedió 20 camas por cada 10.000 habitantes, mientras que en Latinoamérica y el Caribe el promedio fue 38 camas por cada 10.000 habitantes. Finalmente, el número de establecimientos de salud⁴⁸ por cada 100.000 habitantes ha permanecido con pocos cambios relativamente, a excepción de Guatemala, en donde se ha observado el mayor incremento de la región, pues dicho número pasó de 10,5 a 13,6 entre 2010 y 2013 (véase el Gráfico 3.14).

La evolución de indicadores de mortalidad en menores de cinco años, así como la esperanza de vida muestran mejoras. En todos los países de la región, la mortalidad en menores de cinco años o menos ha venido en descenso desde 2003, alcanzando, en promedio, 21,1 por cada 1.000 niños en 2013. En 2003, dicho promedio fue 30,3 por cada 1.000 niños. Costa Rica sigue exhibiendo la tasa de mortalidad más baja de 9,6 por cada 1.000 nacidos vivos, con el menor grado de avance, en parte debido a su nivel

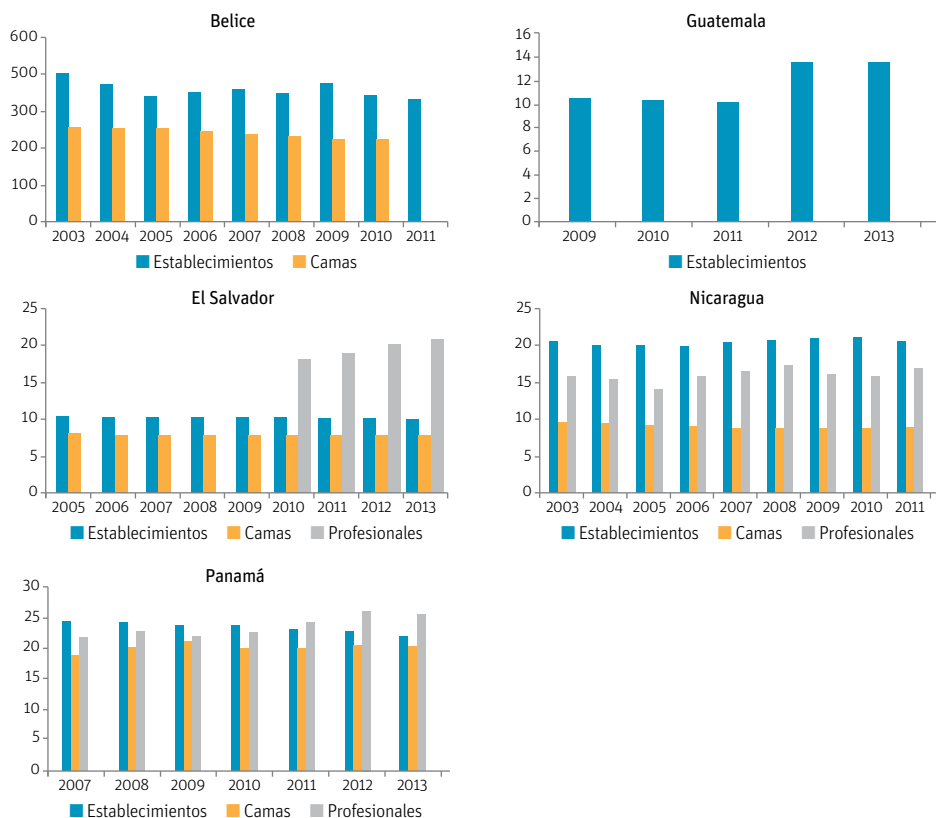
⁴⁵ No se cuentan con estudios similares sobre el rendimiento de estudiantes a nivel de secundaria que comprendan estudiantes de la región centroamericana. En la última prueba PISA (2012) solamente participó Costa Rica, cuyo rendimiento promedio en lectura, matemáticas y ciencias fue de 441, 407 y 429 puntos, respectivamente, por debajo del promedio de los países de la OCDE, que fue de 496, 494 y 501 puntos en estas tres categorías. Por su parte, Panamá participó en la prueba PISA (2009). El rendimiento promedio en lectura, matemáticas y ciencias fue de 371, 360 y 376 puntos, respectivamente, versus los 493, 496 y 501 puntos de los países de la OCDE en las mismas categorías.

⁴⁶ Número de doctores médicos, incluyendo médicos generales y especialistas médicas, por cada 10.000 habitantes.

⁴⁷ Manual de medición y monitoreo. Indicadores de las Metas Regionales de Recursos Humanos para la Salud (PAHO, mayo de 2011). Cabe destacar que si bien la *Joint Learning Initiative* (JLI) de la Organización Mundial de la Salud establece un umbral de 25 profesionales de la salud por cada 10.000 habitantes, se considera aceptable un mínimo de 23 profesionales.

⁴⁸ Número de hospitales (incluyendo rurales, provinciales, especializados, para la enseñanza, y de investigación) tanto del sector público como privado por cada 100.000 habitantes.

GRÁFICO 3.14 Número de establecimientos de salud (por cada 100.000 habitantes), camas de hospital y profesionales de salud por cada 10.000 habitantes



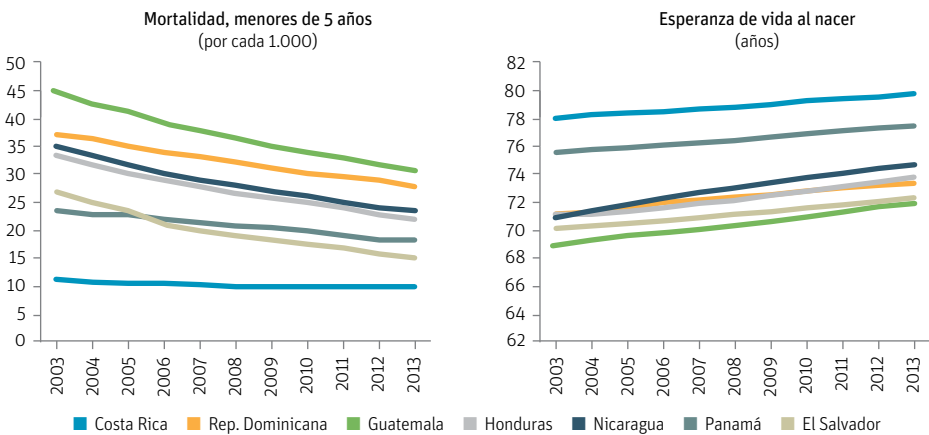
Fuente: cálculos propios basados en Informes Individuales de País.

más bajo inicial. En contraste, Guatemala⁴⁹ ha reducido considerablemente este indicador que pasó de 44,9 a 31 fallecidos por cada 1.000, pero aún sigue siendo el país de la

⁴⁹ En Guatemala, a pesar de que año tras año se reportan más nacimientos con bajo peso y que las coberturas de vacunación presentan deterioros, las tasas de mortalidad en menores de uno y cinco años muestran un comportamiento distinto. A nivel nacional, se registraron 25,6 defunciones por cada 1.000 nacidos vivos, siendo nuevamente el departamento de Guatemala el que presenta el mayor valor observado. En 2013, del total de causas identificadas en defunciones de menores de 1 año, la mitad de las muertes se concentra en problemas asociados a la neumonía (26,4%), dificultades respiratorias (9,3%), sepsis bacteriana del recién nacido (8,5%), diarrea y gastroenteritis de presunto origen infeccioso (7,1%) y neumonía congénita (6,7%). En relación con las muertes identificadas para niños y niñas entre 1 y 4 años, la neumonía ocupa también el primer lugar con 27,5% del total de muertes. Por su parte, las complicaciones asociadas a la diarrea y gastroenteritis de presunto origen infeccioso pasan a ocupar la segunda causa de muerte con al menos una quinta parte de todas las defunciones con causa identificada. Ambos casos –que explican casi la mitad de las defunciones totales– están asociados a problemas de desnutrición y son prevenibles.

región con los niveles más altos de mortalidad en niños menores a cinco años. Panamá⁵⁰ y El Salvador también han avanzado en este indicador, mostrando las tasas más bajas, después de Costa Rica, que se ubicaron en 2013 en 17,9 y 15,7, respectivamente. Sin embargo, en los últimos años, El Salvador⁵¹ ha logrado tasas menores que Panamá. El resto de países⁵² también ha logrado reducciones de este indicador, aunque todavía se encuentran en las 20 muertes por cada 1.000 niños nacidos vivos (véase el Gráfico 3.15). Cabe mencionar que en 2013, este indicador fue 18,9 muertes por cada 1.000 niños en

GRÁFICO 3.15 Indicadores nacionales de salud



Fuente: World Development Indicators (Banco Mundial, 2015).

⁵⁰ En Panamá, los datos de mortalidad infantil a nivel provincial evidencian una realidad distinta, ya que los casos de mayor gravedad exceden entre tres y seis veces lo observado tanto a nivel nacional como centroamericano. De acuerdo con los más recientes indicadores en salud, elaborados por la Organización Panamericana de la Salud (OPS, 2014), Panamá ocupa el segundo lugar a nivel centroamericano (24,0) con menos mortalidad en niños y niñas menores de cinco años, y con cerca de un punto por debajo de Latinoamérica (19,4).

⁵¹ En el Salvador, el mayor avance se encuentra en la tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años, que pasó de 26,9 fallecidos por cada 1.000 nacidos vivos en 2003 a 15,7 en 2013; sin embargo, las reducciones anuales que ha experimentado esta tasa se han venido haciendo más pequeñas a lo largo de la década.

⁵² En República Dominicana, la mortalidad en la niñez (probabilidad de morir a los 5 años) se redujo a la mitad (-48%). Según el informe de los ODM, la principal causa de muerte infantil es la sepsis bacteriana, que explica el 87% de la mortalidad en la niñez. Además, una comparación con los 33 países de América Latina y el Caribe ubicaría a República Dominicana en la quinta posición con mayor tasa de mortalidad en menores de 5 años para el año 2002, se mantiene en la misma posición en 2007 y en 2013, a pesar de una reducción de -18% en la tasa, la República Dominicana se coloca como el cuarto país de mayor tasa de mortalidad. En Nicaragua, la reducción de la mortalidad infantil y en la niñez (menores de 5 años) ha sido notable. La tasa de mortalidad en la niñez (número de muertes de menores de cinco años por cada 1.000 nacidos vivos) bajó de 41 a 25 entre 2006 y 2012. Según los informes de la ENDESA 2006/07 y 2011/12, la reducción de la mortalidad infantil a nivel nacional se debe a los programas de vacunación y la ampliación del acceso a servicios de atención en salud. En Honduras, se observa una disminución importante de la mortalidad infantil; sin embargo, aún se encuentra el país con niveles mayores que El Salvador, Panamá y Costa Rica.

Latinoamérica y el Caribe, mientras que en los países de la OCDE fue 7,5 muertes. Por otro lado, todos los países muestran un incremento considerable en la esperanza de vida al nacer, siendo Costa Rica⁵³ y Panamá los países que lideran la región, con 79,9 y 77,6 años, respectivamente. En promedio en la región, este indicador alcanzó 74 años en 2013. Sin embargo, se observa todavía una brecha entre estos dos países y el resto de la región⁵⁴. El promedio de la esperanza de vida de los países de la OCDE es de 80 años, mientras que el promedio para Latinoamérica y el Caribe es de 74,9 años (véase el Gráfico 3.15).

Si bien la evolución de los principales indicadores sociales de la región ha tenido resultados heterogéneos en cada uno de los países, se observa un avance importante para mejorarlos en la década pasada; sin embargo, todavía existen brechas por cerrar en comparación con el resto de LAC. A excepción de Costa Rica, y en algunos casos Panamá, la región continúa con un desempeño en los indicadores sociales más relevantes por debajo del promedio de la región LAC en su conjunto. Más aún, en algunos países, ha habido retrocesos, a pesar del compromiso de los gobiernos ante distintas instancias y foros internacionales para revertir estos resultados. En esta sección se han documentado las principales tendencias a nivel nacional; no obstante, la verdadera heterogeneidad se explica fundamentalmente a través de las diferencias territoriales. Precisamente estas diferencias permitirán identificar los espacios de mejora en la eficiencia del gasto público al interior del territorio. La siguiente sección explora esta cuestión con mayor detalle.

DESCUBRIENDO LA HETEROGENEIDAD TERRITORIAL EN LOS PRINCIPALES INDICADORES DE EDUCACIÓN Y SALUD

Si bien el debate anterior permite una primera mirada del avance de la región, no explora la heterogeneidad y las disparidades presentadas a nivel territorial. En este sentido, se puede destacar que aun cuando los países han mejorado algunos indicadores en los sectores sociales, esto no es cierto cuando se desagregan los datos a nivel territorial.

En términos de oferta, la razón de estudiantes por docente en el nivel primario y secundario muestra poca dispersión al interior de los países, a excepción de Honduras. Este país muestra la razón de estudiantes-docentes con la mayor dispersión territorial de la región en ambos niveles educativos. En primaria, el departamento de Ocotopeque tiene 7,4 estudiantes por docente, mientras que el departamento de Intibucá, 74,7 estudiantes por docente. Para el nivel de secundaria, Guatemala muestra la mayor razón estudiante-

⁵³ En Costa Rica, entre 2004 y 2013, la esperanza de vida al nacer prácticamente se mantuvo constante, mientras que la esperanza de vida sana mejoró. Esta se ubicó a nivel nacional en torno a los 79 años. La esperanza de vida sana mostró una mejora en los últimos diez años, al pasar a nivel nacional de 67 años en el año 2000 a 69 años en 2012, según las estimaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS).

⁵⁴ En Nicaragua, la esperanza de vida al nacer ha aumentado, ubicándose en 2013 en 77,66 años para mujeres y 71,51 años para hombres. En Honduras, se ha hecho un gran progreso, ubicándose el indicador para 2013 en 74 años, superando a República Dominicana, El Salvador y Guatemala.

docente, siendo precisamente el departamento de Guatemala, la ciudad capital, la que exhibe una mayor proporción (82,4). Esto se explica, en parte, por la limitada oferta pública de servicios educativos, ya que en secundaria, esta representa poco menos de una quinta parte de la oferta disponible para el nivel primario⁵⁵. Destaca también el caso de Belice, que presenta la menor dispersión territorial en este indicador, registrando una diferencia de solo 1,8 alumnos por docente entre el departamento con mayor y menor razón estudiante-docente del país (véase el Gráfico 3.16). En términos de docentes graduados⁵⁶, Nicaragua enfrenta retos importantes a nivel territorial, en particular en la zona de la Costa Caribe (RAAN y RAAS⁵⁷), en donde el porcentaje de profesores graduados no alcanza ni el 65% en el nivel primario. Más preocupante aún es la situación en el nivel secundario, donde la RAAS cuenta solamente con 26% de profesores graduados.

Por su parte, la razón de estudiantes y establecimientos educativos tanto en primaria como secundaria muestra una mayor dispersión a nivel territorial, siendo Honduras y Panamá los países con mayor varianza en este indicador. En términos generales, Guatemala y Belice tienen la mayor razón de estudiantes por centro educativo a nivel territorial en primaria, con un promedio de 232,5 y 129,9 estudiantes por establecimiento, respectivamente; mientras que El Salvador y Panamá muestran la mayor varianza en este indicador, exhibiendo departamentos con razones muy bajas de 48,4 y 50,5, respectivamente, y también departamentos con las mayores razones de estudiantes por establecimiento, de 186,2 y 297,9, respectivamente. En el caso de secundaria, Honduras y Panamá presentan la mayor varianza territorial en el indicador, con máximos de 1.529,4 y 501,2, respectivamente y mínimos de 42,9 y 460, respectivamente. Costa Rica, Belice y Nicaragua tienen los departamentos con mayores razones de estudiantes por establecimiento a nivel regional, con niveles promedio de 784,4, 546,6 y 475,8, respectivamente (véase el Gráfico 3.16).

La razón de deserción en primaria y secundaria⁵⁸ a nivel territorial muestra una gran dispersión entre países, siendo Nicaragua el que presenta el departamento con mayores rezagos de la región. En ese sentido, para primaria, el departamento de Chalatenango en El Salvador, que es el que exhibe la mayor proporción de alumnos desertores en el país, se encuentra al mismo nivel que el departamento típico o promedio de Nicaragua. Más aún,

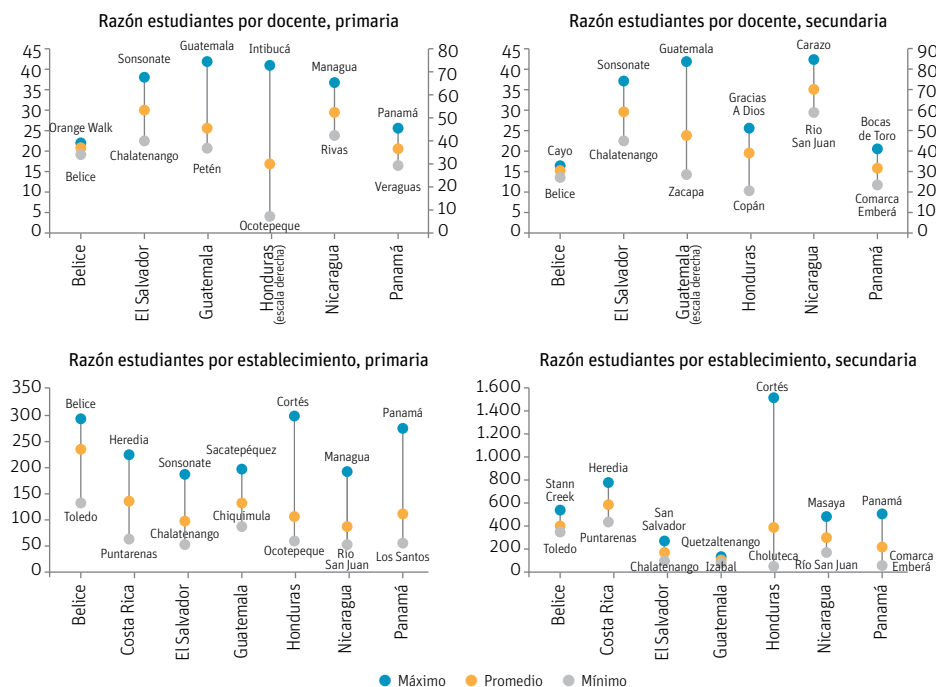
⁵⁵ En Guatemala, el sector privado absorbe casi 80% de la matrícula en secundaria y mucho menos en primaria (Sector de Educación, BID, 2015).

⁵⁶ Un docente es considerado como “graduado/certificado” cuando es titulado, ya sea como profesor de educación media titulado, técnico superior o licenciado en ciencias de la educación. Este tipo de titulaciones lo capacita y certifica en términos de pedagogía y contenido para poder impartir clases en diferentes niveles educativos. Por su parte, un docente se considera “empírico” cuando no cuenta con esta certificación, es decir, cuando no ha cursado o completado estudios de las ciencias de la educación. De esta manera, un bachiller o un ingeniero que imparten clases en el ciclo básico se consideran como empíricos (Laguna, 2005).

⁵⁷ Región Autónoma del Atlántico Norte y Región Autónoma del Atlántico Sur.

⁵⁸ Datos a 2013. (Informes individuales de país, CID, 2015).

GRÁFICO 3.16 Razón de estudiantes por docente y por establecimiento en primaria y secundaria



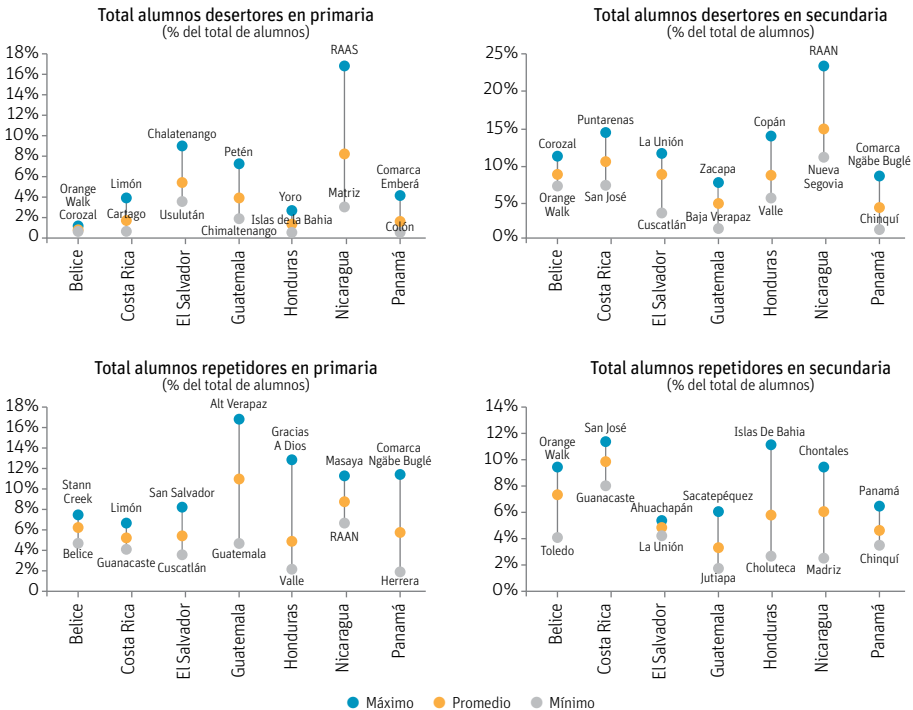
Fuente: cálculos propios basados en Informes Individuales de País.

la mayor deserción en ambos niveles educativos se presenta en la Costa Caribe, que ha sido históricamente la región con mayores desafíos de desarrollo del país, y en donde se presenta el mayor nivel de pobreza. Si bien disminuir la cantidad de alumnos desertores es una noticia positiva, hay que tener en consideración que la reducción progresiva de la tasa de matrícula puede generar un efecto ilusorio que se traduce en una menor deserción: en términos relativos, la cantidad de alumnos inscritos está disminuyendo, y con ello es muy probable que disminuya también el total de alumnos que desertan.

El número de alumnos repetidores en primaria y secundaria, como proporción del total de alumnos en dichos niveles educativos, muestra mayor variación territorial en Guatemala y Honduras. En el caso de primaria, Guatemala tiene al departamento con la mayor proporción de alumnos repetidores, a saber Alta Verapaz, con 16,8% del total de alumnos en dicho nivel educativo en 2013. Esta proporción es mayor a la exhibida por dicho departamento en 2007, que alcanzaba 16,0%. Alta Verapaz es el único departamento del país que ha mostrado un deterioro en este indicador. Asimismo, el promedio departamental en Guatemala es el más alto de la región, con 10,9% del total de alumnos en este nivel. Destaca también el caso de Honduras, que tiene al departamento con menor razón de

repetición (Valle, con 2,0%), pero a la vez, tiene al segundo departamento con la mayor proporción de repetición (Gracias a Dios, con 13%). A nivel de secundaria, Costa Rica, y en particular la provincia de San José, muestra la razón de repetición más alta (11,5%) en comparación con los departamentos de los otros países de la región. Honduras, por su parte, presenta el rango más amplio de valores de proporción de repetición (véase el Gráfico 3.17), con una diferencia de 8,6 puntos porcentuales entre el departamento con mayor proporción de repetición (Islas de Bahía, con 11,2%) y el de menor proporción (Choluteca, con 2,7%). En Guatemala, a nivel secundario, los porcentajes de repetición reflejan el deterioro de las pruebas de logro⁵⁹. Entre 2007 y 2013, todos los departamentos muestran un porcentaje de repetidores cada vez mayor.

GRÁFICO 3.17 Deserción estudiantil

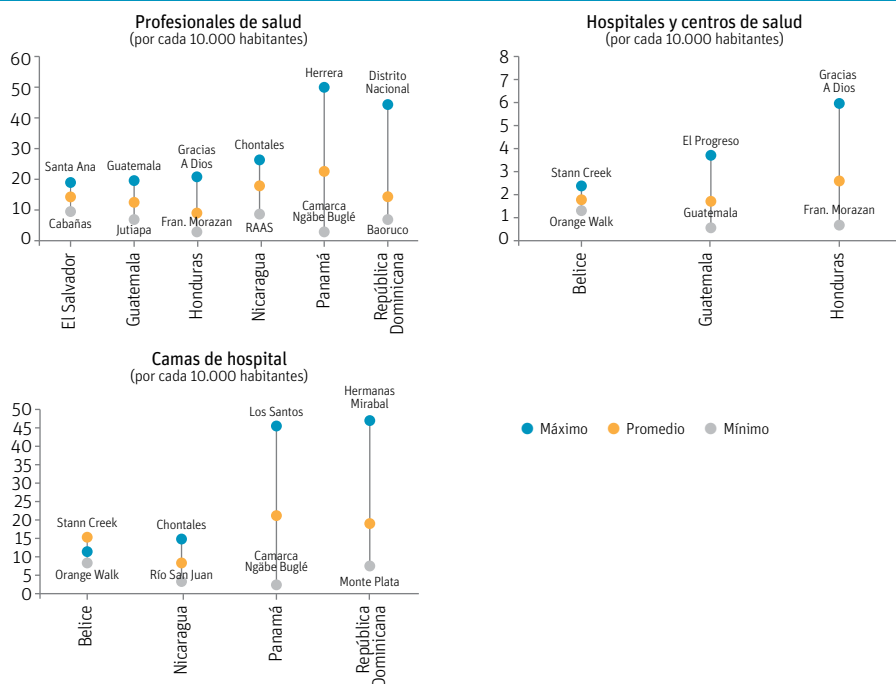


Fuente: cálculos propios basados en informes individuales de país.

⁵⁹ Una posible explicación a este deterioro es el hecho de que a partir de 2008 se inició la expansión del ciclo medio básico a través de varias modalidades de entrega: Telesecundaria, Nufed, Cemucaf, oficial, becas en centros educativos privados. Ello implica que no todas tienen los mismos resultados y los esfuerzos pueden diluirse al utilizarse varias modalidades a la vez. Sin embargo, el Mineduc a través de la Dirección General de Calidad Educativa –DIGEDUCA– no ha producido un documento oficial que explique ese deterioro (Estudio Individual de país, CID, 2015).

La oferta del sector salud, medida por el número de profesionales, establecimientos de salud, como también camas, muestra una variación moderada a nivel departamental, a excepción de Panamá y República Dominicana. Si bien la menor variación territorial se exhibe en el número de establecimientos de salud, existe una brecha considerable entre los países analizados. De esta forma, el departamento de Honduras con la mayor proporción de establecimientos de salud (Gracias a Dios con 5,9 establecimientos por cada 10.000 habitantes) más que duplica la razón observada en Belice, con un máximo de 2,3 en Stann Creek. Por otra parte, la proporción de profesionales de salud y de camas exhibe una gran variación territorial en Panamá y República Dominicana, donde los máximos son Herrera en Panamá y Distrito Nacional en República Dominicana con 49,8 y 44,0, respectivamente (véase el Gráfico 3.18). Si se toma como referencia el estándar de 25 profesionales en salud por cada 10.000 habitantes sugerido por la OPS, se encuentra que el 100% de los departamentos de El Salvador, Guatemala y Honduras están por debajo de este umbral, mientras que el 90% de los departamentos en Nicaragua, Panamá y República Dominicana tampoco cumple con dicha recomendación⁶⁰.

GRÁFICO 3.18 Recursos humanos y físicos en el sector salud



Fuente: cálculos propios basados en Informes Individuales de País. Datos de 2013, a excepción de Belice 2010, Costa Rica 2011 y Nicaragua 2012.

⁶⁰ En Nicaragua, solamente 1 de 15 departamentos y 2 regiones autónomas lo cumplen, mientras que en Panamá, solo 4 de 11 departamentos y en República Dominicana 1 de 32 departamentos.

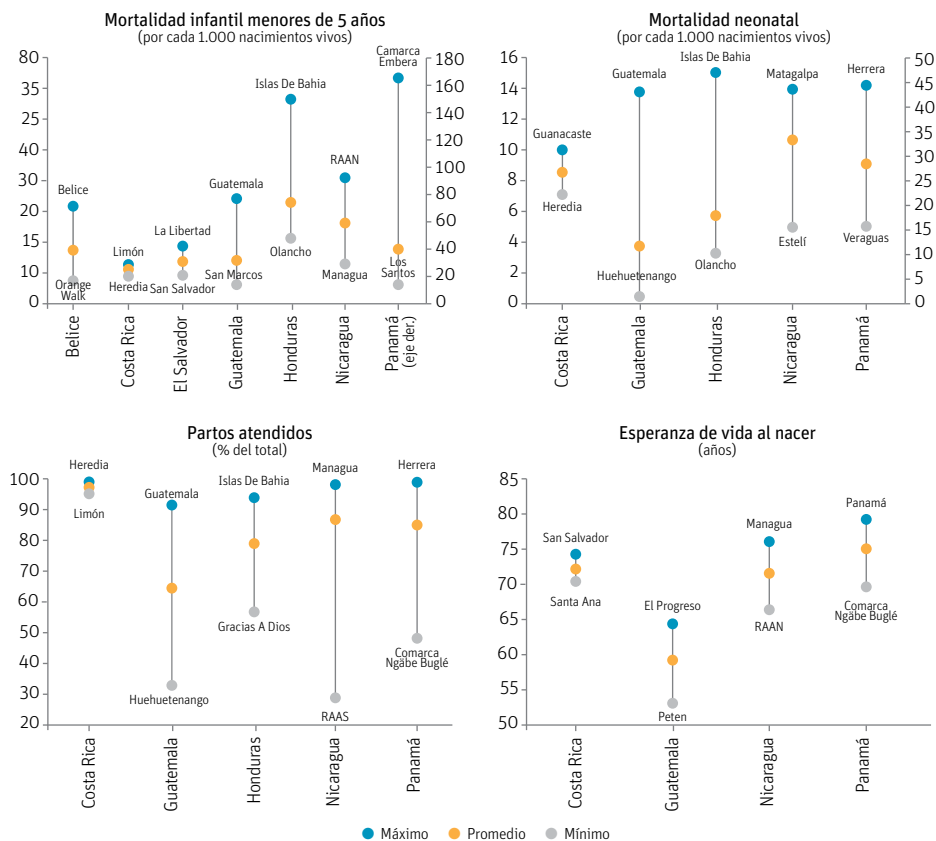
Los indicadores referentes a la mortalidad infantil y neonatal a nivel territorial presentan una gran dispersión en todos los países, siendo Panamá el país con el rango más amplio de valores en el primer indicador y Honduras, en el segundo. En esta línea, es evidente la dispersión que existe en el caso de Panamá, ya que exhibe la mayor mortalidad infantil (menores de cinco años) a nivel departamental de la región centroamericana, al tiempo que registra algunos departamentos con los más bajos niveles en este indicador. Costa Rica, por su parte, lidera nuevamente a la región, presentando los más bajos niveles de mortalidad infantil a nivel departamental. Respecto al indicador de mortalidad neonatal (infantes que mueren antes de llegar al año de vida, por cada 1.000 nacidos vivos), Honduras tiene el departamento con la mayor mortalidad (Islas de Bahía), con 47 muertes por cada 1.000 recién nacidos, al tiempo que tiene uno de los departamentos con la menor mortalidad neonatal (Choluteca, con 10 muertes por cada 1.000 nacidos vivos)⁶¹. Si bien Honduras ha implementado normas de atención neonatal a partir del año 2010, subsisten disparidades departamentales pronunciadas, en donde varios departamentos superan el promedio nacional y donde, incluso, algunos departamentos han empeorado.

El porcentaje de partos atendidos en centros médicos en los departamentos de la región es, en promedio, mayor al 70%; no obstante, algunos departamentos de Guatemala y Nicaragua apenas alcanzan 30%. La región autónoma sur de la Costa Caribe nicaragüense presenta el porcentaje más bajo de partos atendidos con 29,1% de partos atendidos, mientras que Managua está cerca del 100%. Esta dispersión también es evidente en el caso de Guatemala, siendo el departamento de Huehuetenango el que presenta la proporción más baja del país, con 32,8%. En Costa Rica, por el contrario, todos los departamentos tienen porcentajes de partos atendidos superiores al 95%.

Finalmente, la esperanza de vida al nacer muestra niveles similares entre los departamentos de cada país, a excepción de Guatemala. Existen departamentos en Panamá cuyos habitantes tienen una longevidad promedio de 80 años, mientras que en Guatemala, hay departamentos donde apenas superan los 50 años. Resulta interesante observar que en la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN) de Nicaragua, que enfrenta rezagos importantes en materia de desarrollo y donde se presenta la menor longevidad del país, se exhibe una esperanza de vida al nacer mayor que la máxima en Guatemala. Cabe destacar que la mayoría de los países exhiben un promedio cercano a los 70 años (véase el Gráfico 3.19).

⁶¹ El nivel registrado en Islas de la Bahía es atípico en Centroamérica, por lo que valdría la pena profundizar en sus causas.

GRÁFICO 3.19 Indicadores de salud



Fuente: cálculos propios basados en Informes Individuales de País.

EFICIENCIA DEL GASTO SOCIAL: UNA PERSPECTIVA TERRITORIAL

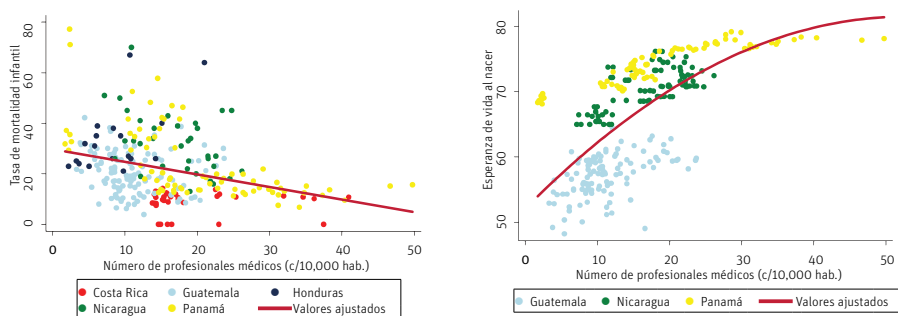
Evaluar el grado de eficiencia del gasto social es fundamental para determinar cómo los gobiernos están utilizando una de las principales herramientas para lograr mejoras en los indicadores sociales. Si bien existen análisis previos que documentan la relación entre insumos y resultados en países de Centroamérica para diversos componentes del gasto público (Izquierdo *et al.* 2013; Corbacho y Davoodi, 2002), estos se circunscriben a la comparación *entre países*, omitiendo la cuestión de la heterogeneidad al interior de los mismos. Para completar este vacío, el resto del capítulo se concentra en ofrecer una primera aproximación al análisis de la eficiencia del gasto público desde una perspectiva territorial, es decir, analizando información a nivel de departamentos sobre gasto público sectorial y resultados en los sectores de educación y salud. Para realizar la comparación y

obtener la mayor representatividad posible a nivel de países, se utiliza información sobre distribución territorial de insumos (profesores, profesionales médicos) en lugar de los niveles de ejecución presupuestaria⁶². Esta decisión se justifica, además, por el hecho de que el componente salarial es el principal rubro de gasto en ambos sectores (véase el capítulo 2). Por último, es importante notar que el foco está en un grupo reducido de medidas de resultado que están disponibles para la mayoría de países (si no todos): tasas de deserción y repetición en distintos niveles educativos, y la tasa de mortalidad infantil para el caso de salud.

EFICIENCIA DEL GASTO A NIVEL TERRITORIAL: UNA PRIMERA APROXIMACIÓN

En el caso de la salud, se observa que de manera agregada, la mortalidad infantil (esperanza de vida) suele ser más baja (alta) en regiones con mayor personal de salud (véase el Gráfico 3.20). Sin embargo, nótese que resultados de salud similares son alcanzables a niveles de gasto muy dispares. Por ejemplo, es posible obtener la tasa de mortalidad infantil promedio durante 2007-2013 (21) en el rango de entre 3 y 30 profesionales médicos (por cada 10.000 habitantes). A su vez, un mismo nivel de insumo está asociado a un rango amplio de resultados. Por ejemplo, el número promedio de profesionales médicos en el mismo período

GRÁFICO 3.20 Insumos y resultados en salud (2007-2013)



Fuente: cálculos propios basados en Informes Individuales de País.

⁶² Para los países con los que contamos con información sobre ejecución presupuestaria e insumos, se observa una alta correlación en la dirección esperada entre dichas variables. Por ejemplo, para el caso de educación primaria en Costa Rica, la correlación entre gasto por estudiante y el *ratio* de alumnos por profesor es $-0,83$, y en el caso de El Salvador, el coeficiente de correlación es $-0,77$. Para el caso de salud, la correlación entre gasto per cápita y el número de profesionales médicos es $0,65$ en Honduras. Si bien es importante poder cuantificar diferenciales de costos a nivel territorial, la información sobre esta dimensión no es fácilmente disponible.

está asociado con niveles de esperanza de vida que varían entre 50 y 75 años. Por último, al interior de los países analizados, en ningún caso el número de profesionales médicos resultó un determinante significativo de los resultados de salud, una vez que se controló por el paso del tiempo y efectos fijos por departamentos (véase el Anexo 1).

Un resultado similar se obtiene para el caso de educación primaria, donde el ratio de alumnos por profesor a nivel departamental no está vinculado con las tasas de deserción o repetición a través del tiempo (véase el Cuadro 3.1)⁶³.

CUADRO 3.1 Insumos y resultados en educación primaria: regresiones de datos de panel (2005-2013)

País	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Resultado	Tasa de deserción (primaria)						
Alumnos por profesor (primaria)	-0.055	-0.241	0.192	0.004	-0.003	0.314	0.164
	-0.044	-0.164	-0.149	-0.055	-0.011	-0.224	-0.777
Resultado	Tasa de repetición (primaria)						
Alumnos por profesor (primaria)	-0.468	-0.0922	-0.0766	0.0921	-0.0149	0.1556	-0.8618
	-0.042	-0.185	-0.117	-0.069	-0.023	-0.012	-0.012
Efectos fijos (dpto.)	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Efectos fijos (tiempo)	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Observaciones	60	49	98	154	126	119	84
Número de dptos.	6	7	14	22	18	17	12

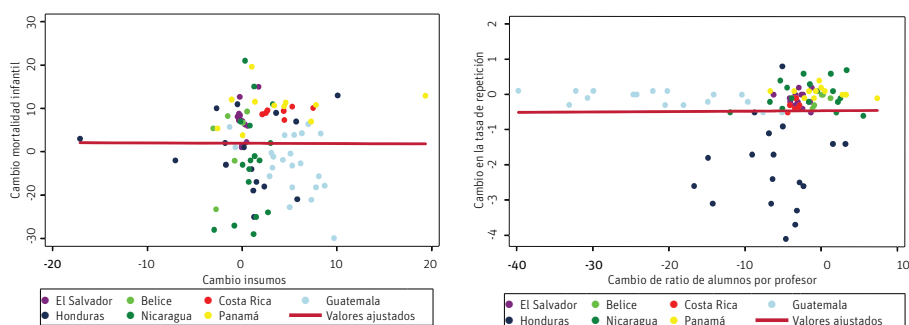
Errores estándar robustos en paréntesis

***p<0,01; **p<0,05; *p<0,1 (Nota: coeficientes multiplicados por 100).

En segundo lugar, del universo de casi 100 distritos departamentales analizados, el número de insumos (ya sea médicos o camas) aumentó en 80% entre 2006 y 2013. Sin embargo, la mortalidad infantil descendió solo en la mitad de los distritos que experimentaron aumentos en el gasto. A su vez, la mortalidad también descendió en distritos donde los insumos sufrieron reducciones, por lo que se observa una relación nula entre aumentos en insumos y cambios en los resultados de salud (véase el Gráfico 3.21). Una relación similar se observa con la dinámica del gasto y los resultados educativos. En el mismo período de análisis, el 80% de los distritos evidenciaron disminuciones en el ratio de alumnos por profesor. No obstante, casi un 40% de estos distritos sufrieron aumentos en la tasa de deserción. Por lo tanto, como en el caso de salud, la relación entre insumos y resultados educativos tiende a ser débil (véase el Gráfico 3.21).

⁶³ Por lo general, se espera que a mayor nivel de insumos (profesores), el ratio de alumno por profesor disminuya y esto afecte positivamente los resultados educativos (menores tasas de repetición y deserción). En el caso de educación secundaria, el coeficiente de la variable alumnos por profesor es significativo en la dirección esperada en solo dos países, y contrario al signo esperado en otros dos, cuando la variable dependiente es la tasa de repetición (véase el Anexo 2).

GRÁFICO 3.21 Cambios en los insumos y resultados en salud y educación (2006-2013)



Fuente: cálculos propios basados en Informes Individuales de País.

EFICIENCIA DEL GASTO: ANALISIS DE FRONTERAS

El análisis anterior muestra que los resultados de salud y educación guardan poca relación con los niveles o cambios en el gasto público, medido a través de la distribución territorial de insumos físicos o humanos. Con el objetivo de cuantificar el espacio existente para incrementar la eficiencia del gasto a nivel territorial, se aplicó el análisis envolvente de datos (DEA, por sus siglas en inglés) que consiste en definir la eficiencia a partir de la distancia relativa entre el desempeño actual y una frontera que recoge las combinaciones óptimas entre insumos y productos⁶⁴. Dicho análisis es, por naturaleza, comparativo. En este caso, se compara el desempeño de cada departamento o distrito con el resto de los distritos dentro de un mismo país. El análisis arroja un índice de eficiencia que varía entre 0 y 1 e indica qué tan lejos se encuentra determinado departamento de su potencial. Dicho resultado, cuando se orienta al insumo, indica que la producción actual es alcanzable utilizando x% de los insumos empleados. A su vez, se orienta al producto e indica por cuánto (1-x%) podría mejorar el resultado, dados los insumos actuales⁶⁵. Los métodos de frontera como el DEA (y otras técnicas similares) no están exentos de problemas, y por lo tanto, los resultados deben ser interpretados con cautela. La principal limitación tiene que ver con que el análisis atribuye la distancia a la frontera a un problema exclusivamente de eficiencia, omitiendo factores de entorno, que están fuera de control por parte de los tomadores de decisiones, pero que tienen el potencial de afectar la productividad del gasto (Álvarez Parra y St. Aubyn, 2012). A pesar de estas limitaciones, dicha herramienta

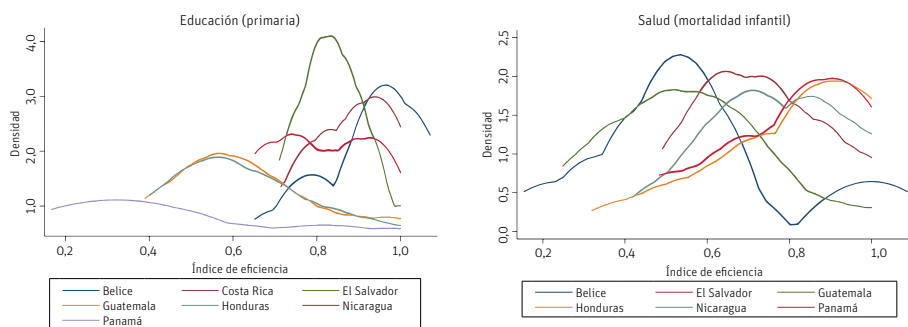
⁶⁴ Para mayores detalles sobre la técnica, véase Herrera y Pang (2005).

⁶⁵ En los ejercicios que siguen, se han medido índices de eficiencia orientados al resultado. Para el caso de educación, se utilizan dos resultados a la vez (deserción, repetición) y en el caso de salud, la mortalidad infantil.

es útil para identificar, en primera instancia, los potenciales problemas de ineficiencia en el gasto público y es el método más común utilizado en la literatura para estimar a nivel de países y a nivel subnacional su grado de eficiencia, en distintos sectores (FMI, 2015; Afonso *et al.*, 2010; Herrera y Pang, 2005).

Con base en información de insumos y resultados para 2007-2013 en 96 distritos, se encontró que, en promedio, el espacio para mejorar la eficiencia del gasto social a nivel territorial es amplio⁶⁶. En los casos de salud y educación, los distritos presentan una eficiencia promedio de 0,73 y 0,72, respectivamente: esto implica que con el mismo nivel de insumos públicos, el distrito típico podría reducir sus tasas de deserción/repeticón, y mortalidad infantil en más del 25%. Estos promedios esconden, a su vez, una gran heterogeneidad territorial, donde se observa una alta varianza en los niveles de eficiencia al interior de los países. Por ejemplo, casi el 60% de los distritos muestran niveles de eficiencia considerablemente bajos (valores por debajo de 0,8). Un mayor nivel de detalle puede apreciarse en el Anexo 3, que presenta las fronteras por país y sector, permitiendo distinguir a los departamentos donde el gasto es más y menos eficiente.

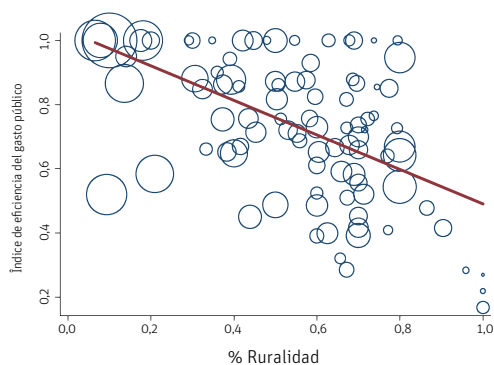
GRÁFICO 3.22 Índices de eficiencia del gasto público por sector y distribución



Fuente: cálculos propios basados en Informes Individuales de País.

Entre los determinantes socioeconómicos de los niveles de eficiencia, se encontró que los distritos con mayor prevalencia de ruralidad tienden a mostrar índices más bajos de productividad del gasto (véase el Gráfico 3.23). Por ejemplo, un aumento en los niveles de ruralidad de un desvío estándar con respecto a la media está asociado con reducciones del 15% en el índice de eficiencia del gasto educativo primario.

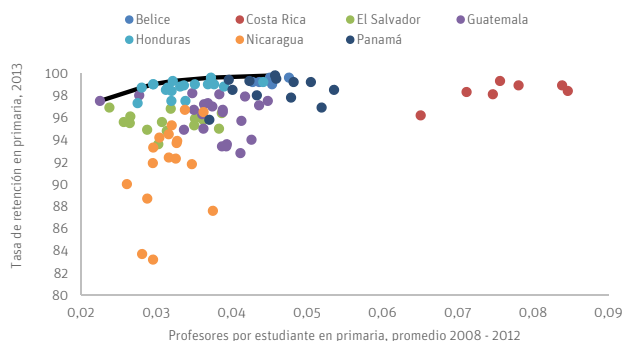
⁶⁶ Para obtener los índices de eficiencia, se utilizó información de insumos rezagada y el último dato disponible de resultado. Por ejemplo, en el cálculo de la eficiencia en salud, se tomó como resultado la tasa de mortalidad infantil en 2013 e información sobre insumos (profesionales médicos) promedio en el período 2007-2012 (véase el Anexo 4).

GRÁFICO 3.23 Ruralidad y eficiencia del gasto educativo (primaria)

Nota: tamaño de los distritos ponderados por población

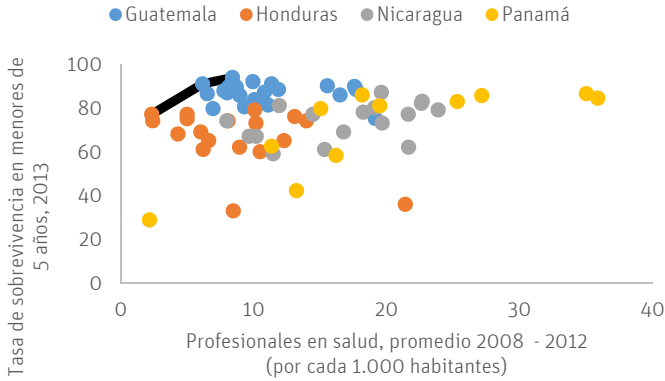
Fuente: cálculos propios basados en Informes Individuales de País.

Hasta el momento, se ha medido la eficiencia en ejercicios separados o individuales por país. Sin embargo, dada la homogeneidad de los datos disponibles, es posible construir una única frontera de eficiencia que, independientemente del país de origen, permita comparar la productividad del gasto entre los distintos distritos de la región del istmo⁶⁷. Este análisis ofrece la oportunidad de ubicar los niveles de insumos y resultados en los distritos de cada país desde una perspectiva comparativa más amplia. Por ejemplo, la frontera en salud está definida por tres distritos: Francisco Morazán (Honduras), San Marcos y Huehuetenango (Guatemala). En el caso de educación, once distritos en Honduras, Guatemala y Panamá ofrecen las combinaciones de insumo-resultado más eficientes (véase los Gráficos 3.24 y 3.25).

GRÁFICO 3.24 Fronteras de eficiencia agregadas en educación

⁶⁷ En ejercicios de robustez, se recalcularon los índices con los mismos insumos y productos, pero agregando una variable de entorno: % de población urbana. La correlación con el índice original es 0,95 en el caso de educación y 0,8 en el caso de salud.

GRÁFICO 3.25 Fronteras de eficiencia agregadas en salud



OPCIONES DE POLÍTICA PARA MEJORAR LA EFICIENCIA DEL GASTO SOCIAL Y LA AGENDA PENDIENTE

El enfoque tradicional para obtener mejores resultados en los sectores sociales se ha basado usualmente en la provisión de insumos (escuelas y establecimientos de salud) o recursos humanos (maestros, doctores) adicionales. Sin embargo, los cambios en los insumos físicos y de recursos humanos no suelen estar acompañados de mejores resultados (Glewwe *et al.*, 2012; Bruns *et al.*, 2011; Filmer y Pritchett 1999). Como documenta la sección anterior, este resultado también es observado en los países de Centroamérica y República Dominicana, donde existe gran variación a nivel territorial en la productividad de los insumos utilizados. ¿Por qué existe una relación débil entre el gasto y la calidad de los servicios educativos y de salud? ¿Cuáles son los programas promisorios que podrían ayudar a mejorar la eficiencia y efectividad del gasto? ¿Cuáles son algunas de las precondiciones para implementarlos?

Debilidades comunes en la cadena de provisión de servicios educativos y de salud

Sobre la base de los argumentos centrales de la función de producción, una literatura reciente sobre los programas que funcionan o no en términos de aprendizaje y resultados de salud muestra que la provisión de insumos físicos adicionales, en ausencia de mecanismos complementarios orientados a mejorar el esfuerzo y/o competencia de los proveedores de servicios de primera línea, no contribuye a mejorar resultados (Todd y Svensson, 2013). Por lo tanto, para mejorar la eficiencia del gasto se requiere, en primer lugar, un cambio de enfoque, donde se preste particular atención a la estructura de

incentivos que enfrentan los diversos actores, proveedores y usuarios finales, involucrados en la provisión y consumo de servicios. En particular, varios estudios han detectado una serie de fallas en la cadena de producción de servicios públicos que explican por qué más gasto público no implica necesariamente mejores resultados.

En primer lugar, los recursos monetarios (por ejemplo, el presupuesto) no siempre llegan de manera oportuna a los centros de provisión de servicios de primera línea. Diversos estudios han utilizado herramientas como las encuestas de seguimiento al gasto público (PETS, por sus siglas en inglés) para detectar el flujo de recursos financieros, y encontraron desvíos significativos entre los recursos originalmente transferidos a las escuelas y establecimientos de salud, y los efectivamente recibidos (Reinika y Svensson, 2004; Gauthier y Wane, 2009). Estos desvíos, a su vez, se asocian con menores niveles de servicios ofrecidos a la comunidad y la falta de insumos esenciales y, en algunos casos, peores resultados, como por ejemplo, niveles bajos de aprendizaje (Ferraz *et al.*, 2012). En general, los grupos vulnerables son los más afectados por la falta de transparencia y rendición de cuentas, lo que resalta la importancia de proveer información para procurar una mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos (Keefer y Khemani, 2005).

En segundo lugar, aun cuando los insumos esenciales no estén faltando, el esfuerzo por parte de los proveedores de servicios educativos y de salud no siempre es el adecuado. Una medida del esfuerzo por parte de los proveedores es el grado de ausentismo en la escuela o clínicas. En un estudio para seis países en desarrollo, se encontró que, en promedio, 20% y 35% de los maestros y médicos, respectivamente, no se encontraban en sus puestos de trabajo al momento de las visitas no anunciadas (Chaudhury *et al.*, 2006). En el caso de educación, existe evidencia sobre el impacto negativo que el ausentismo docente genera sobre los niveles de aprendizaje en la escuela, tanto en países desarrollados como en los países en desarrollo (Miller *et al.*, 2007; Duflou *et al.*, 2012).

En tercer lugar, aun suponiendo una fuerza de trabajo presente en las escuelas o clínicas, el uso del tiempo en el aula u hospital puede ser utilizado para cuestiones diferentes a la enseñanza o la atención de pacientes. Utilizando un instrumento de observación estandarizado que permite tomar una “foto” (*snapshot*) de la clase y generar datos comparables entre países sobre el esfuerzo relativo docente, se encontró que ninguno de los sistemas escolares de América Latina y el Caribe se acerca a los tiempos de instrucción asociados con mayores niveles de aprendizaje (Bruns y Luque, 2014)⁶⁸. En el caso de la salud, el esfuerzo provisto por el personal médico en países en desarrollo, medido por el tiempo promedio o la duración de una visita médica o el número de preguntas realizadas por el personal, varía dramáticamente, no se asocia con la severidad de la consulta y, en algunos casos, es explicada en parte por la afiliación institucional (público-privada) del

⁶⁸ El valor de referencia establece como parámetro un 85% del total de tiempo de clase dedicado a la instrucción. En América Latina, los valores varían entre 50% y 65%.

personal (Das y Hammer, 2005). Por último, si al problema de esfuerzo o incentivos se le agrega un problema de calidad del personal clave, se logra entender mejor por qué un cambio en los insumos no siempre logra los resultados deseados.

Opciones para mejorar la eficiencia del gasto público social: evidencia internacional

Dado que la productividad del gasto público depende de la manera en que los insumos físicos, los niveles de esfuerzo y competencia del recurso humano se interrelacionan, los intentos por mejorar la eficiencia del gasto que se limitan a intervenir sobre una dimensión específica pueden tener un impacto limitado sobre los resultados. Por ello, los nuevos enfoques de política pública que están siendo diseñados tienden a combinar intervenciones que, por un lado, afecten la estructura de incentivos de los proveedores de servicios para mejorar sus niveles de esfuerzo y competencia y, por otro, otorguen herramientas a los ciudadanos para informarse sobre la calidad de los servicios recibidos, tomando, por lo tanto, medidas tendientes a mejorar la rendición de cuentas por parte de proveedores y políticos. En general, este tipo de programas se focalizan en el punto de intersección clave entre la provisión y el consumo de servicios de educación y salud⁶⁹.

En primer lugar, existe espacio para experimentar la introducción de incentivos monetarios para mejorar los niveles de productividad del personal involucrado. Por ejemplo, mecanismos como el pago basado en resultados (PBR) son una herramienta con potencial para mejorar la eficiencia y calidad de los servicios. En el caso de la salud, el PBR consiste en recompensar con dinero bienes materiales u otros reconocimientos a las jurisdicciones subnacionales, los proveedores de servicios de salud, los hogares o los pacientes por realizar acciones o cumplir con metas de desempeño relacionadas a salud. El PBR puede ser efectivo para aumentar la producción de servicios prioritarios, tales como inmunizaciones, atención prenatal y parto institucional (BID, 2013b). En el caso de educación, existe evidencia acerca del impacto del pago a docentes basado en el nivel de asistencia en áreas rurales: las tasas de ausentismo cayeron en 50% y los resultados de aprendizaje aumentaron en las escuelas participantes del programa (Duflo *et al.*, 2012).

En segundo lugar, la evidencia muestra que los mecanismos orientados a proveer mayor información y empoderamiento a la ciudadanía pueden mejorar la rendición de cuentas en la prestación de servicios. En particular, la generación de información ha resultado útil para detectar problemas relacionados con el flujo de recursos financieros entre gobierno central y los proveedores de servicios de primera línea (escuelas,

⁶⁹ Por supuesto, existen elementos idiosincráticos al interior del sector en cuestión que pueden dar luz sobre este tema. Véase, por ejemplo, Yip y Hafez (2015) y Chisholm y Evans (2010) en el caso de salud; y Christophe *et al.* (2015) para educación. En el capítulo se ha hecho énfasis en aspectos más generales y/o comunes a ambos sectores.

establecimientos de salud). Por ejemplo, un estudio seminal encontró que solo 13% de las transferencias de capital originadas en el gobierno central llegaron efectivamente a las escuelas (Reinikka y Svensson, 2004); y en el caso de salud, las diferencias entre los recursos puestos a disposición originalmente y el gasto que efectivamente ejecutan las clínicas pueden ser aún mayores (Gauthier y Wane, 2009).

Como respuesta a estos problemas, se implementó una campaña de comunicación a la ciudadanía sobre el uso de recursos educativos, lo que llevó a una reducción en el manejo oportunista de dichos fondos y generó resultados positivos sobre niveles de cobertura (y en menor medida, de calidad) educativa (Reinikka y Svensson, 2005; 2011). En salud, una intervención que distribuyó boletines con información cuantitativa sobre el desempeño de los entes proveedores de servicios y estimuló la participación ciudadana en un plan de acción para atender los problemas locales generó una mayor utilización de servicios preventivos y reducciones en la mortalidad infantil en el largo plazo (Bjorkman y Svensson, 2009; Bjorkman *et al.*, 2014).

La agenda pendiente: hacia el análisis micro del gasto público

Llevar adelante intervenciones que afecten dimensiones más allá de la provisión de insumos requiere, en primer lugar, la generación y sistematización de información que lamentablemente no está aún disponible en los países CAPRD. Por ejemplo, las calificaciones de los países de la región en el indicador PEFA (PI-23), que mide la disponibilidad de información de gasto a nivel de unidades de prestación de servicios, suele tomar valores inferiores al resto de las dimensiones de las finanzas públicas evaluadas por dicho instrumento en cada uno de los países⁷⁰. Por lo tanto, resulta crucial en primer lugar generar información que permita ofrecer un diagnóstico, a nivel territorial, proporcionando información precisa sobre la asignación, ejecución y distribución de los recursos públicos, desde el origen hasta el destino final. Para esto, es importante fortalecer los instrumentos de gestión financiera que permitan dar un sistema de seguimiento pormenorizado y periódico a nivel departamental/distrital sobre la distribución de los recursos humanos, equipamiento, infraestructura y demás insumos y que, eventualmente, permita atender las áreas con mayores rezagos. Una manera de empezar a trabajar en esta dirección es a través de la implementación de instrumentos de encuestas, como las encuestas de seguimiento al gasto público PETS, que son muy comunes en países en desarrollo, pero no así en la región, donde existen escasas experiencias con la utilización de este tipo de instrumentos.

⁷⁰ Véase <https://www.pefa.org/en/stats>

En segundo lugar, y más allá del seguimiento a los flujos financieros, es importante medir dimensiones como la productividad o el esfuerzo y la calidad del recurso humano que participa de la provisión de los servicios de educación y salud. Para ello, pueden utilizarse también encuestas homogéneas a nivel de escuelas y clínicas, que permitan obtener medidas estandarizadas de comportamiento, tales como los grados de ausentismo del personal clave, su nivel de conocimiento, esfuerzo y la calidad de los servicios ofrecidos, y así poder realizar comparaciones a nivel regional de la distribución de estas características en el territorio. Estos insumos permitirán examinar con mayor detalle la asignación de recursos a nivel territorial, con miras a canalizar los recursos donde las necesidades sean mayores. Si bien el ejercicio de asignación presupuestaria podría tener elementos inerciales, es necesario que las autoridades centrales tengan la capacidad de orientar el gasto a los territorios con mayores rezagos y mayores necesidades de recursos públicos. En este sentido, será fundamental contar con una estrategia nacional que permita priorizar la asignación del gasto según el rezago social y económico de cada departamento del país, así como repensar los sistemas de transferencias intergubernamentales con el fin de incorporar criterios que permitan reducir las brechas de desarrollo a nivel territorial.

Por último, es importante que el gasto público esté sujeto a evaluaciones periódicas, sistemáticas y transparentes. Evaluar el gasto público permitirá a los gobiernos adaptar, de manera continua, la asignación de recursos en función de las necesidades de la población. Una evaluación periódica de las erogaciones en materia social podrá ser un elemento que contribuya a definir la agenda social de los países de manera más equitativa y eficiente en el tiempo.

ANEXO 3.1 Insumos y resultados en salud (análisis de corte transversal)

Variable dependiente:	Mortalidad infantil				
	Costa Rica	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Profesionales médicos	0.678	-0.09	0.033	1.502	0.236
	-0.449	-0.289	-0.384	-1.438	-0.404
Tendencia temporal	-0.174***	-0.114***	-0.094***	-0.174***	-0.004
	-0.051	-0.025	-0.021	-0.035	-0.047
Efectos fijos Dpto.	SI	SI	SI	SI	SI
Observaciones	56	110	34	51	77
R Cuadrado	0.298	0.551	0.876	0.797	0.719

Errores estándar en paréntesis

***p<0.01, **p<0.05, *p<0.1

ANEXO 3.2 Insumos y resultados en educación secundaria: análisis de datos de panel (2005-2013)

País	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Resultado	Tasa de deserción (secundaria)						
Alumnos por profesor (secundaria)	-0.278	0.207	1.026***	0.008	0.117	0.099	-0.31*
	(0.606)	(0.278)	(0.265)	(0.012)	(0.188)	(0.088)	(0.164)
Resultado	Tasa de repetición (secundaria)						
Alumnos por profesor (secundaria)	-0.638***	0.431	0.101	0.006***	-0.091	-0.0988*	-0.299
	(0.088)		(0.038)	(0.002)	(0.099)	(0.050)	(0.012)
Efectos fijos (Dpto.)	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Efectos fijos (tiempo)	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
SI Observaciones	60	49	98	154	72	119	82
Número de Dptos.	6	7	14	22	18	17	12

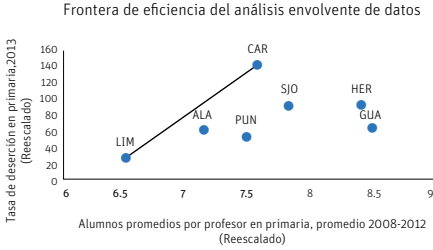
Errores estándar en paréntesis

***p<0.01, **p<0.05, *p<0.1

ANEXO 3.3 Fronteras de eficiencia por país y sector

Costa Rica

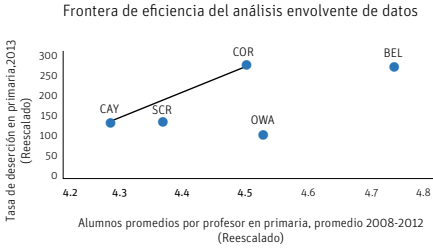
Sector Educación



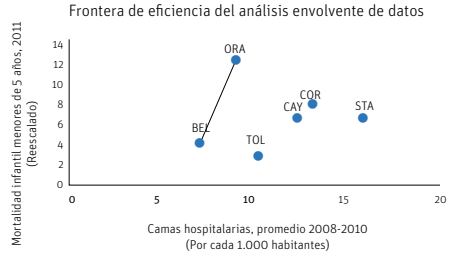
Sector Salud

Belice

Sector Educación

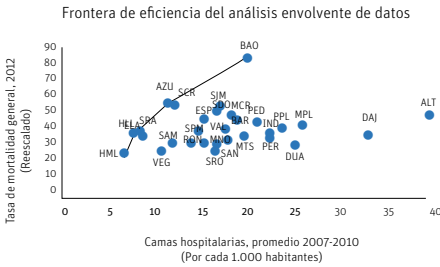


Sector Salud



República Dominicana

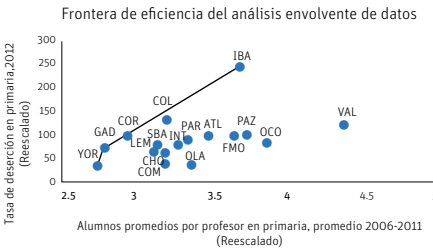
Sector Educación



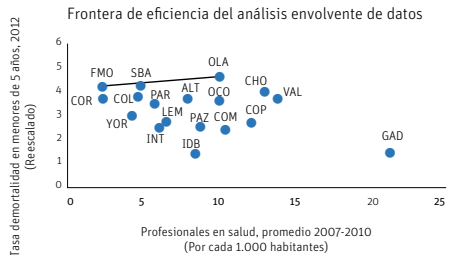
Sector Salud

Honduras

Sector Educación



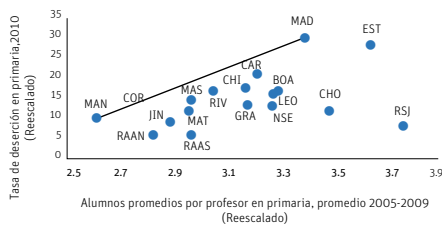
Sector Salud



Nicaragua

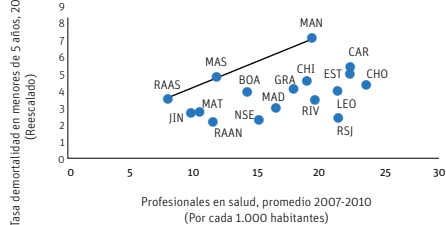
Sector Educación

Frontera de eficiencia del análisis envoltorio de datos



Sector Salud

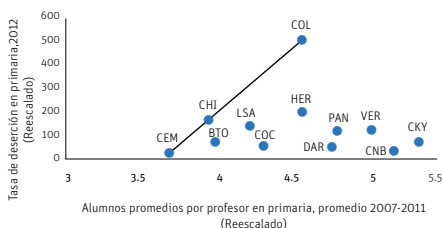
Frontera de eficiencia del análisis envoltorio de datos



Panamá

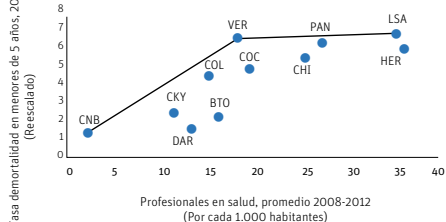
Sector Educación

Frontera de eficiencia del análisis envoltorio de datos



Sector Salud

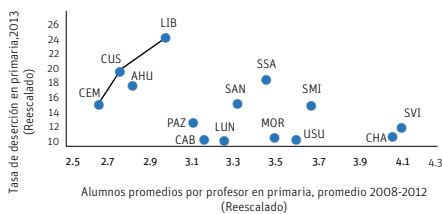
Frontera de eficiencia del análisis envoltorio de datos



El Salvador

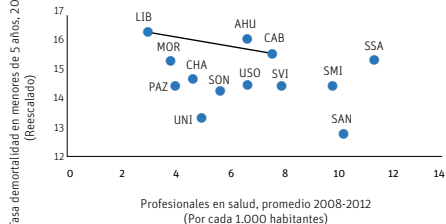
Sector Educación

Frontera de eficiencia del análisis envoltorio de datos



Sector Salud

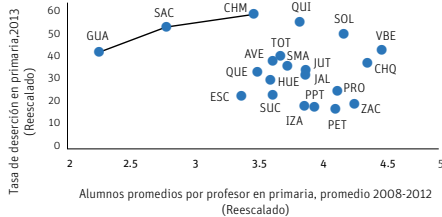
Frontera de eficiencia del análisis envoltorio de datos



Guatemala

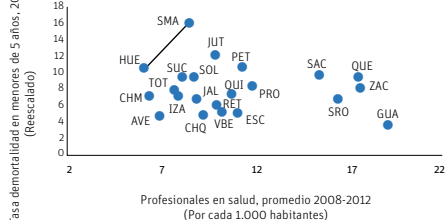
Sector Educación

Frontera de eficiencia del análisis envoltorio de datos



Sector Salud

Frontera de eficiencia del análisis envoltorio de datos



Lista de abreviaciones de departamentos

País	Departamento	Abreviación	País	Departamento	Abreviación
Rep. Dominicana	Distrito Nacional	DNC	El Salvador	Ahuachapán	AHU
Rep. Dominicana	Azua	AZU	El Salvador	Cabañas	CAB
Rep. Dominicana	Baoruco	BAO	El Salvador	Chalatenango	CHA
Rep. Dominicana	Barahona	BAR	El Salvador	Cuscatlán	CUS
Rep. Dominicana	Dajabón	DAJ	El Salvador	La Libertad	LIB
Rep. Dominicana	Duarte	DUA	El Salvador	La Paz	PAZ
Rep. Dominicana	Elías Piña	ELI	El Salvador	La Unión	UNI
Rep. Dominicana	Espaillat	ESP	El Salvador	Morazán	MOR
Rep. Dominicana	Independencia	IND	El Salvador	San Miguel	SMI
Rep. Dominicana	La Altagracia	ALT	El Salvador	San Salvador	SSA
Rep. Dominicana	La Romana	ROM	El Salvador	San Vicente	SVI
Rep. Dominicana	La Vega	VEG	El Salvador	Santa Ana	SAN
Rep. Dominicana	Maria Trinidad Sanchez	MTS	El Salvador	Sonsonate	SON
Rep. Dominicana	Monte Cristi	MCR	El Salvador	Usulután	USU
Rep. Dominicana	Pedernales	PED	Guatemala	Alta Verapaz	AVE
Rep. Dominicana	Peravia	PER	Guatemala	Baja Verapaz	VBE
Rep. Dominicana	Puerto Plata	PPL	Guatemala	Chimaltenango	CHM
Rep. Dominicana	Hermanas Mirabal	HMI	Guatemala	Chiquimula	CHQ
Rep. Dominicana	Samaná	SAM	Guatemala	El Progreso	PRO
Rep. Dominicana	San Cristobal	SCR	Guatemala	Escuintla	ESC
Rep. Dominicana	San Juan de la Maguana	SJM	Guatemala	Guatemala	GUA
Rep. Dominicana	San Pedro de Macoris	SPM	Guatemala	Huehuetenango	HUE
Rep. Dominicana	Sanchez Ramírez	SRA	Guatemala	Izabal	IZA
Rep. Dominicana	Santiago	SAN	Guatemala	Jalapa	JAL
Rep. Dominicana	Santiago Rodríguez	SRO	Guatemala	Jutiapa	JUT
Rep. Dominicana	Valverde	VAL	Guatemala	Petén	PET
Rep. Dominicana	Monseñor Nouel	MNO	Guatemala	Quetzaltenango	QUE
Rep. Dominicana	Monte Plata	MPL	Guatemala	Quiché	QUI
Rep. Dominicana	Hato Mayor	HMA	Guatemala	Retalhuleu	RET
Rep. Dominicana	Santo Domingo	SDO	Guatemala	Sacatepéquez	SAC
Rep. Dominicana	San Jose de Ocoa	SJC	Guatemala	San Marcos	SMA
			Guatemala	Santa Rosa	SRO
			Guatemala	Sololá	SOL

País	Departamento	Abreviación
Guatemala	Suchitepéquez	SUC
Guatemala	Totonicapán	TOT
Guatemala	Zacapa	ZAC
Nicaragua	Boaco	BOA
Nicaragua	Carazo	CAR
Nicaragua	Chinandega	CHI
Nicaragua	Chontales	CHO
Nicaragua	Estelí	EST
Nicaragua	Granada	GRA
Nicaragua	Jinotega	JIN
Nicaragua	León	LEO
Nicaragua	Madriz	MAD
Nicaragua	Managua	MAN
Nicaragua	Masaya	MAS
Nicaragua	Matagalpa	MAT
Nicaragua	Nueva Segovia	NSE
Nicaragua	Región Aut. Atlántico Norte	RAAN
Nicaragua	Región Aut. Costa Caribe Sur	RAAS
Nicaragua	Río San Juan	RSJ
Nicaragua	Rivas	RIV
Belice	Belice	BEL
Belice	Cayo	CAY
Belice	Corozal	COR
Belice	Orange Walk	OWA
Belice	Stann Creek	SCR
Belice	Toledo	TOL
Honduras	Atlántida	ATL
Honduras	Choluteca	CHO
Honduras	Colón	COL
Honduras	Comayagua	COM
Honduras	Copán	COP

País	Departamento	Abreviación
Honduras	Cortés	COR
Honduras	El Paraíso	PAR
Honduras	Franc. Morazán	FMO
Honduras	Gracias a Dios	GAD
Honduras	Intibucá	INT
Honduras	Islas de Bahía	IBA
Honduras	La Paz	PAZ
Honduras	Lempira	LEM
Honduras	Ocotepeque	OCO
Honduras	Olancho	OLA
Honduras	Santa Bárbara	SBA
Honduras	Valle	VAL
Honduras	Yoro	YOR
Costa Rica	San José	SJO
Costa Rica	Alajuela	ALA
Costa Rica	Cartago	CAR
Costa Rica	Heredia	HER
Costa Rica	Guanacaste	GUA
Costa Rica	Puntarenas	PUN
Costa Rica	Limón	LIM
Panamá	Bocas del Toro	BTO
Panamá	Chiriquí	CHI
Panamá	Cocle	COC
Panamá	Colón	COL
Panamá	Comarca Embera	CEM
Panamá	Comarca Kuna Yala	CKY
Panamá	Comarca Ngobe Buglé	CNB
Panamá	Dario	DAR
Panamá	Herrera	HER
Panamá	Los Santos	LSA
Panamá	Panamá	PAN
Panamá	Veraguas	VER

ANEXO 3.4 Definición de variables y metodología

Sector educación	
Inputs	Outputs
<p>Alumnos por profesor en primaria Alumnos por profesor en secundaria</p> <p>Periodicidad de los datos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Belice, promedio entre 2008 y 2012 • Costa Rica, promedio entre 2008 y 2012 • El Salvador, promedio entre 2008 y 2012 • Guatemala, promedio entre 2008 y 2012 • Honduras, promedio entre 2006 y 2011 • Nicaragua, promedio entre 2005 y 2009 • Panamá, promedio entre 2007 y 2011 	<p>Nota: Dada la metodología del DEA, algunos de los indicadores finales (outputs) fueron reescalados para que estos, entre mayores sean, mejor sea el resultado. Por ejemplo, una tasa de deserción elevada no es un escenario ideal, por lo cual esta es invertida. En los casos que así se indique, la reescala se estimó de la siguiente manera: Output_R = 1/Output*100 Donde: Output_R es el output reescalado y Output es el dato original</p> <p>Tasa de deserción en primaria Tasa de repetición en primaria Tasa de deserción en secundaria Tasa de repetición en secundaria</p> <p>Periodicidad de los datos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Belice, 2013 • Costa Rica, 2013 • El Salvador, 2013 • Guatemala, 2013 • Honduras, 2012 • Nicaragua, 2010 • Panamá, 2012
Fuente de datos	
<p>Panamá</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contraloría General de la República de Panamá • Ministerio de Educación de Panamá <p>Costa Rica</p> <ul style="list-style-type: none"> • Caja Costarricense del Seguro Social • Contraloría General de la República de Costa Rica • Instituto Nacional de Estadística y Censos • Ministerio de Educación Pública, Departamento de Análisis Estadístico <p>Honduras</p> <ul style="list-style-type: none"> • Banco Central de Honduras, Honduras en Cifras • Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples • Instituto Nacional de Estadística • Secretaría de Educación 	<p>Nicaragua</p> <ul style="list-style-type: none"> • Banco Central de Nicaragua • Encuesta Nicaragüense de Demografía y Salud • Instituto Nacional de Información de Desarrollo • Ministerio de Educación <p>El Salvador</p> <ul style="list-style-type: none"> • Banco Central de Reserva de El Salvador • Dirección General de Estadística y Censos • Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples • Informe de Gestión Financiera del Estado • Ministerio de Educación <p>Guatemala</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comité Nacional de Alfabetización • Ministerio de Educación de Guatemala
Definiciones	
Alumnos por profesor	Razón entre la cantidad de estudiantes y profesores para un determinado nivel de educación.
Tasa de deserción	Razón entre la cantidad de estudiantes que abandonan un determinado nivel de ciclo educativo y la cantidad de estudiantes matriculada al inicio del curso lectivo.
Tasa de repetición	Razón entre la cantidad de estudiantes que no cumplen con los requerimientos mínimos de conocimiento para un determinado nivel educativo (y que deben repetir dicho nivel)

Análisis envolvente de datos		
Sector Salud		
Debido a la poca uniformidad en los datos de inputs y outputs variaron entre los países de CAPRD		
País	Inputs	Outputs
		Nota: dada la metodología del DEA, algunos de los indicadores finales (outputs) fueron re-escalados para que estos, entre mayores sean, mejor sea el resultado. Por ejemplo, una tasa de deserción elevada no es un escenario ideal, por lo cual esta es invertida. En los casos que así se indique, la reescala se estimó de la siguiente manera: Output_R=1/Output*100 Donde Output_R es el output re-escalado y Output es el dato original
Honduras	Número de profesionales en salud (por cada 1.000 habitantes) Periodicidad de los datos Promedio entre 2007 y 2010	Tasa de mortalidad infantil en niños menores de 5 años (por cada 1.000 nacimientos vivos) Tasa de mortalidad infantil al nacer (por cada 1.000 nacimientos vivos) Periodicidad de los datos Período 2012
Guatemala	Número de profesionales en salud (por cada 1.000 habitantes) Número de camas hospitalarias (por cada 1.000 habitantes) Periodicidad de los datos Promedio entre 2009 y 2012	Tasa de mortalidad infantil en niños menores de 5 años (por cada 1.000 nacimientos vivos) Tasa de mortalidad infantil al nacer (por cada 1.000 nacimientos vivos) Tasa de mortalidad general (por cada 1.000 habitantes) Esperanza de vida al nacer (en años) Periodicidad de los datos Período 2013
Nicaragua	Número de camas hospitalarias (por cada 1.000 habitantes) Periodicidad de los datos Promedio entre 2007 y 2011	Tasa de mortalidad infantil en niños menores de 5 años (por cada 1.000 nacimientos vivos) Tasa de mortalidad infantil al nacer (por cada 1.000 nacimientos vivos) Esperanza de vida al nacer (en años) Periodicidad de los datos Período 2012
Panamá	Número de profesionales en salud (por cada 1.000 habitantes) Número de camas hospitalarias (por cada 1.000 habitantes) Periodicidad de los datos Promedio entre 2008 y 2012	Tasa de mortalidad infantil en niños menores de 5 años (por cada 1.000 nacimientos vivos) Tasa de mortalidad infantil al nacer (por cada 1.000 nacimientos vivos) Tasa de mortalidad general (por cada 1.000 habitantes) Esperanza de vida al nacer (en años) Periodicidad de los datos Período 2013
República Dominicana	Número de profesionales en salud (por cada 1.000 habitantes) Número de camas hospitalarias (por cada 1.000 habitantes) Periodicidad de los datos Promedio entre 2007 y 2010	Tasa de mortalidad general (por cada 1.000 habitantes) Periodicidad de los datos Período 2012

Análisis envolvente de datos	
Sector Salud	
Debido a la poca uniformidad en los datos de inputs y outputs variaron entre los países de CAPRD	
País	Outputs
El Salvador	<p>Inputs</p> <p>Número de camas hospitalarias (por cada 1.000 habitantes)</p> <p>Periodicidad de los datos Promedio entre 2008 y 2012</p> <p>Outputs</p> <p>Tasa de mortalidad infantil en niños menores de 5 años (por cada 1.000 nacimientos vivos) Esperanza de vida al nacer (en años)</p> <p>Periodicidad de los datos Período 2013</p>
Belice	<p>Inputs</p> <p>Número de camas hospitalarias (por cada 1.000 habitantes)</p> <p>Periodicidad de los datos Promedio entre 2008 y 2010</p> <p>Outputs</p> <p>Tasa de mortalidad infantil en niños menores de 5 años (por cada 1.000 nacimientos vivos)</p> <p>Periodicidad de los datos Período 2011</p>
Costa Rica	<p>Inputs</p> <p>Periodicidad de los datos Promedio entre 2006 y 2010</p> <p>Outputs</p> <p>Tasa de mortalidad infantil en niños menores de 5 años (por cada 1.000 nacimientos vivos) Tasa de mortalidad infantil al nacer (por cada 1.000 nacimientos vivos) Tasa de mortalidad general (por cada 1.000 habitantes)</p> <p>Periodicidad de los datos Período 2011</p>

Fuente de datos	
<p>Panamá</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contraloría General de la República de Panamá • Encuesta de Niveles de Vida • Ministerio de Salud de Panamá <p>Costa Rica</p> <ul style="list-style-type: none"> • Caja Costarricense del Seguro Social • Contraloría General de la República de Costa Rica • Instituto Nacional de Estadística y Censos <p>Nicaragua</p> <ul style="list-style-type: none"> • Encuesta Nicaragüense de Demografía y Salud • Instituto Nacional de Información de Desarrollo • Ministerio de Hacienda y Crédito Público • Ministerio de Salud <p>Guatemala</p> <ul style="list-style-type: none"> • Encuesta Nacional de Salud Materno-Infantil • Estado de La Nación, Estadísticas Sociales • Instituto Nacional de Estadística • Ministerio de Salud Pública de Guatemala • Secretaría de Planificación y Programación de Guatemala <p>República Dominicana</p> <ul style="list-style-type: none"> • Unidad de Análisis de Situación de Salud de la Dirección General de Epidemiología. 	<p>El Salvador</p> <ul style="list-style-type: none"> • Boletines de Indicadores del Sistema Nacional de Salud • Dirección General de Estadística y Censos • Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples • Fondo de la Población de las Naciones Unidas • Fondo Solidario Para la Salud • Instituto Salvadoreño de Seguridad Social • Ministerio de Salud de El Salvador <p>Honduras</p> <ul style="list-style-type: none"> • Observatorio de Recursos Humanos en Salud • Banco Central de Honduras, Honduras en Cifras • Encuesta Nacional de Demografía y Salud • Secretaría de Educación, Registro de Unidades Productoras de Servicios • Secretaría de Finanzas • Secretaría de Salud de Honduras • Observatorio de Recursos Humanos en Salud de Honduras • Organización Panamericana de la Salud, Boletín Ambulatorio Honduras
Definiciones	
Esperanza de vida al nacer (en años)	Número de años que un recién nacido podría vivir si prevalecieran los patrones de mortalidad actuales, durante el resto de su vida.
Número de camas hospitalarias (por cada 1.000 habitantes)	Cantidad de camas hospitalarias en el sistema de salud público por cada 1.000 habitantes.
Número de profesionales en salud (por cada 1.000 habitantes)	Cantidad de profesionales en ciencias médicas por cada 1.000 habitantes.
Número promedio de consultas médicas por habitante	Es la cantidad de consultas médicas en el sistema público de salud entre la población total.
Porcentaje de nacimientos con asistencia médica (porcentaje del total)	Razón de nacimientos con asistencia médica con respecto al total de nacimientos dados.
Tasa de mortalidad infantil en niños menores de 5 años (por cada 1.000 nacimientos vivos)	Es el número de niños muertos antes de alcanzar los 5 años de edad de vida, por cada 1.000 nacimientos dados.
Tasa de mortalidad infantil al nacer (por cada 1.000 nacimientos vivos)	Es el número de neonatos muertos antes de alcanzar los 28 días de vida, por cada 1.000 nacimientos dados.
Tasa de mortalidad general (por cada 1.000 habitantes)	Es el número total de fallecimientos por cada 1.000 habitantes.

LA INSTITUCIONALIDAD DE LOS ESTADOS EN CENTROAMÉRICA 4

Jorge Vargas Cullell
Esteban Durán¹

Con el apoyo de Javier Beverinotti

Este capítulo aborda el tema de las capacidades institucionales que los gobiernos tienen a disposición para implementar políticas públicas. Cuando un gobierno establece ciertos objetivos sociales o económicos, ¿en qué medida el aparato público que preside le ofrece una plataforma robusta para las acciones que procura poner en marcha? El interés de la pregunta no reside en debatir acerca de las mejores opciones de política pública para lograr esos objetivos, de la pertinencia de estos últimos o de la identificación de los factores que explican los niveles de desarrollo alcanzados por un país. La perspectiva aquí es otra: si un gobierno desea lograr determinados objetivos de política pública, cualquiera que estos sean, ¿con qué capacidad institucional cuenta para conseguirlos?

Por capacidad institucional se entiende el acervo de recursos técnicos, humanos, financieros y legales que un Estado posee para desarrollar sus funciones (Luna y Soifer, 2015). Se emplea el concepto de capacidad en el sentido de conjunto de propiedades o atributos propios de la naturaleza de una institución, y no del talento, voluntad o habilidad de las autoridades y de la burocracia para lograr ciertos fines (Vargas Cullell, 2013)². Esta

¹ Los autores desean agradecer a Javier Beverinotti por su colaboración, cuyo alcance nos ha llevado a consignarla expresamente al inicio del capítulo. A Jordi Prat, por la oportunidad de elaborar el texto y a Alberto Mora Román, coordinador de investigación del Estado de la Región, una iniciativa del Programa Estado de la Nación, por facilitar la principal fuente de información para el estudio, así como al resto de investigadores y pasantes que han permitido tenerla actualizada.

² El concepto de capacidad tiene dos acepciones distintas. En la primera, capacidad puede ser entendida como un acervo de recursos o de atributos que un objeto posee y que determinan los límites de su resistencia, velocidad o comportamiento (por ejemplo, el volumen de un recipiente, la capacidad o no de un ser vivo para volar). En esta perspectiva, más estructural, capacidad se acerca a la noción de “aforo”, “cabida” y el énfasis es en la identificación de los recursos a mano para hacer cualquier cosa que se procure hacer. En la segunda acepción, capacidad es el potencial que un ser viviente tiene para realizar ciertas cosas, no solo en virtud del acervo de recursos y atributos, sino, crucialmente, de las aptitudes, talentos y habilidades. En

idea de capacidad institucional deriva del concepto más general de poder infraestructural de un Estado, es decir, su capacidad para penetrar y coordinar centralmente las actividades de la sociedad y para, desde el punto de vista logístico, implementar las decisiones políticas en el territorio que está bajo su control legal (Mann, 1984; 2010).

Un Estado con amplias capacidades institucionales debería tener una probabilidad mayor de lograr objetivos relevantes que otro afincado sobre un aparato público muy limitado, en la medida en que el primero puede movilizar más recursos técnicos, financieros, logísticos, físicos y legales para los fines deseados. Sin embargo, la historia es, por supuesto, más compleja. Tanto el concepto general de poder infraestructural, definido anteriormente, como el más específico de capacidad institucional de un Estado son amplios y multidimensionales (Soifer y Vom Hau, 2008; Luna y Soifer, 2015). En este sentido, un examen de las capacidades institucionales de los Estados centroamericanos -tout-court- escapa al alcance del presente texto. Por ejemplo, no se dispone de información acerca del despliegue territorial de las oficinas judiciales, centros de salud, escuelas primarias y secundarias, acueductos y caminos, todos datos claves para valorar la penetración de un Estado sobre el territorio nacional. Sin embargo, esta información solo existe para ciertos aspectos y países (PEN, 2016)³.

Por otra parte, la estimación de las capacidades institucionales de un Estado no necesariamente puede deducirse de los recursos que este tiene. Hay un factor que media entre la dotación de recursos y la capacidad institucional que posee efectivamente un aparato público, ya que depende de la manera como está organizada esa dotación. Por ejemplo, dos Estados pueden tener el mismo acervo de recursos, pero reglas de organización muy distintas que, en un caso, pueden facilitar y, en el otro, obstaculizar la ejecución del gasto para lograr los fines de una política pública. Estas reglas de organización son denominadas aquí 'el diseño institucional de un Estado', que alude a la manera como este conforma su aparato público a partir de las disposiciones de la Constitución Política y las leyes, y que constituye, por tanto, la herramienta que los gobernantes tienen a disposición para movilizar los recursos públicos sobre los que preside.

esta perspectiva, el acervo de recursos puede operar como un límite absoluto, pero la voluntad, destrezas y virtudes son decisivos para lograr los cometidos. En esta perspectiva, capacidad se acerca a la noción de "talento", "competencia", una manera funcional de entender el concepto que es, por cierto, la que aplica Amartya Sen en sus reflexiones sobre el desarrollo humano (Sen, 2009).

³ Las investigaciones del Programa Estado de la Nación han podido avanzar de manera importante en esta materia. El V Informe Estado de la Región, que será publicado en 2016, presentará un análisis georreferenciado de la red de centros educativos en Centroamérica. En Costa Rica, el I Informe Estado de la Justicia efectuó un análisis del personal, oficinas y presupuestos del Poder Judicial de ese país a lo largo del siglo XX (no hay algo similar en otros países). El Programa de Desarrollo Urbano (PRODUS) de la Universidad de Costa Rica (PRODUS-UCR) ha logrado georreferenciar una gran cantidad de información sobre infraestructuras públicas, pero solo para Costa Rica. En el resto de Centroamérica, el análisis de la territorialidad de los Estados es una tarea pendiente.

Este capítulo identifica, con un enfoque comparado, los desafíos para la gestión pública en los países del istmo centroamericano que se derivan del diseño institucional de sus Estados para así aproximarse al análisis de las capacidades diferenciadas que estos tienen con el fin de promover el desarrollo. El punto de partida es la caracterización de los aparatos institucionales del sector público en la región, según el tamaño, la naturaleza jurídica, la organización y las competencias de las entidades que lo componen. Este ejercicio permite efectuar una clasificación tipológica de los Estados basada en hechos estilizados. El presente capítulo, en línea con lo expuesto en el capítulo 3, utiliza también un enfoque sectorial (en educación y salud, este último desde una perspectiva de la seguridad social) para el estudio del gasto público a nivel regional. Se complementa lo estudiado en el capítulo 3 mediante el análisis de las políticas públicas para el desarrollo humano de las sociedades centroamericanas. En salud y educación, la mayoría de los países centroamericanos muestran indicadores que están entre los más atrasados de América Latina, con la excepción de Costa Rica y, en menor medida, Panamá (PEN, 2011). A su vez, la descripción del tamaño de los Estados, así como la comprensión de las dificultades que enfrentan para gestionar poder y recursos servirá para entender mejor las dificultades que podrían atravesar los gobernantes en caso de tener que revertir políticas implementadas durante el período 2007-2013 en términos de empleo público, tal y como se describió en el capítulo 2. Estas dependerán, en gran parte, de instrumentos como el tamaño de los Estados y su capacidad para llevar adelante reformas.

El presente capítulo se organiza en cuatro secciones. En la segunda sección se presenta brevemente la metodología y las fuentes de información empleadas. La tercera sección elabora una descripción comparativa de los aparatos públicos de los Estados del istmo centroamericano. La cuarta sección analiza los condicionantes que el diseño institucional establece para la gestión pública y delinea una propuesta analítica sobre el tema. En ella se hace una primera y breve incursión sobre la conformación institucional de los sectores de salud y educación pública en la región. La quinta y última sección presenta las principales conclusiones del capítulo.

METODOLOGÍA Y FUENTES

El estudio comparativo de las capacidades institucionales de los Estados depende, muchas veces, de medidas indirectas (Vargas Cullell, 2013). Estas buscan inferir las capacidades utilizando la información que proporcionan ciertos indicadores de resultado de las políticas públicas, de los juicios de expertos o las evaluaciones ciudadanas sobre la medida en que un Estado desempeña sus funciones (Foro Económico Mundial, 2015; Bertelsmann Stiftung, 2015; Banco Mundial, 2015; Luna y Soifer, 2015). Por ejemplo, es común utilizar las tasas de homicidios como un indicador de la capacidad de un Estado para asegurar el orden público. Cabe destacar que estas medidas ofrecen un punto de

partida para valorar el poder infraestructural de un Estado, ya que, en muchas ocasiones, es la única información a mano debido a la falta de datos.

Sin embargo, las medidas indirectas tienen limitaciones que conviene subrayar. Para empezar, los resultados observados de política pública y las capacidades institucionales de un Estado son, analíticamente, dos cosas distintas. Tasas similares de homicidios o de mortalidad infantil pueden ser producto de dos situaciones distintas: capacidades institucionales extremadamente débiles para desempeñar las funciones públicas asociadas, o la falta de voluntad gubernamental para utilizar los recursos de que efectivamente dispone y que le permitirían obtener mejores resultados. Los juicios de expertos sobre la manera en que un Estado funciona pueden estar influenciados por sus ideologías y expectativas, lo que plantea problemas de endogeneidad e independencia de las mediciones. Finalmente, las percepciones ciudadanas sobre las capacidades públicas están influenciadas, entre otras cosas, por las evaluaciones que las personas realizan sobre el desempeño gubernamental y sus afiliaciones partidarias.

El análisis sobre los Estados del istmo centroamericano del presente texto se basa en otro tipo de estrategia: las medidas directas de las capacidades institucionales. Por medida directa se entiende el examen de las capacidades institucionales a partir de la observación y cuantificación de sus recursos disponibles (financieros, organizacionales, técnicos) y la manera como un Estado los utiliza. Este tipo de medidas dan una idea sobre los medios que tienen las autoridades a disposición para lograr los objetivos deseados de política pública. Tienen la capacidad de corregir o, en su caso, precisar el panorama que arrojan las medidas indirectas. Luna y Soifer (2015) han mostrado recientemente cómo puede emplearse la información proveniente de encuestas de opinión pública para desarrollar medidas directas de capacidad institucional. Sin embargo, hay poca información sistemática disponible acerca de la dotación y organización de los Estados basada en registros administrativos, más allá de los indicadores agregados de ingreso y gasto público, o los estudios ocasionales y las encuestas de opinión.

Este capítulo utiliza una nueva base de datos (2014) para estudiar las capacidades institucionales de los Estados en el istmo que compila las entidades que cuentan con personería jurídica y que forman parte de la Administración Pública en la región⁴. La versión 2011 cubre a los siete países del istmo centroamericano, incluyendo Belice y Panamá, aunque la versión 2014 no considera a Belice. Para no excluir a este país, se utiliza la información de la versión 2011 (pero con información de presupuesto al 2009) para el examen de la conformación institucional de su Estado, lo que implica asumir cierta imprecisión⁵. Los datos presupuestarios están actualizados al 2013 (véase el Anexo 4.2).

⁴ Esa fuente de información es la base de datos de entidades públicas en Centroamérica del Programa del Estado de la Nación (PEN) del Consejo Nacional de Rectores y la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica (véase el Anexo 4.1).

⁵ Se cuenta con información para la mayoría de los países de CAPRD, con la excepción de República Dominicana.

La base de datos permite la caracterización detallada del diseño institucional de los Estados centroamericanos. Para este fin se utilizó el análisis de redes; en particular, el estudio utiliza redes de afiliación o bimodales para describir los vínculos entre dos grupos de nodos (o tipos de instituciones) pertenecientes a diferente naturaleza jurídica⁶. El análisis de redes incorpora la variable de “tamaño presupuestario” como un proxy sintético de las capacidades institucionales de los entes públicos, información que se combina con otras variables relevantes del diseño institucional de los Estados como las fuentes de financiamiento, la naturaleza jurídica y las reglas de nombramiento de los jerarcas de las entidades públicas. Si bien el presente texto retoma información y análisis de trabajos previos (PEN, 2011 y Vargas Cullell, 2013), el resultado es un panorama que ofrece una perspectiva novedosa sobre los condicionantes institucionales de la gestión pública en la región.

CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA INSTITUCIONALIDAD CENTROAMERICANA

Centroamérica es una región compuesta por siete pequeños países. En 2013, su PIB regional, de casi US\$ 194 mil millones (véase el Cuadro 4.1), era doce veces inferior al de Brasil y representaba un poco más de la mitad del PIB de Colombia, un país con una población similar a la de todo el istmo (Banco Mundial, 2015)⁷. El reconocimiento de que se trata de una región compuesta por pequeños países no significa que sus economías y Estados tengan tamaños o niveles de desarrollo similares. En realidad, existen importantes asimetrías intrarregionales que se deben analizar para entender la gestión pública en estos países.

En primera instancia, existen importantes diferencias entre los países de la región en cuanto al tamaño de la población y sus capacidades productivas. Aún excluyendo a Belice, por ser un caso de un orden de magnitud muy inferior, uno de cada tres centroamericanos es guatemalteco y la población de este país cuadruplica con creces aquella de Panamá, el país menos poblado. Por su parte, existe una brecha similar entre el tamaño de la economía más grande (Guatemala) con la más pequeña (Nicaragua). Las brechas intrarregionales en el desarrollo económico y humano son aún mayores que las diferencias absolutas descritas. El PIB per cápita (dólares PPA) de Panamá, el país con el mayor nivel, y de Costa Rica, con respecto a Honduras y Nicaragua, los más rezagados, es de casi siete veces.

Al analizar esa evolución con perspectiva de largo plazo, es claro que las brechas se ampliaron significativamente. En 1960, el país centroamericano con el mayor PIB per cápita (Costa Rica) tenía 2.5 veces más que aquel del menor PIB (Honduras), mientras que

⁶ Una explicación detallada al respecto puede encontrarse en el Anexo 4.3.

⁷ La información del PIB de los países se tiene al 2014. Sin embargo, se opta por presentar los datos del 2013 para compatibilizarlos con la última información disponible en la base de datos de entidades públicas en Centroamérica (2013).

medio siglo después, el que tiene el mayor PIB (Panamá) es 7 veces más que aquel con el menor PIB (Nicaragua) (PEN, 2014; 2011; 2008). Finalmente, en el istmo cohabitan dos países de alto desarrollo humano (Panamá y Costa Rica), cuyo desempeño destaca en el contexto latinoamericano, con cuatro que están entre los más rezagados del continente: Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala (PNUD, 2015). En materia del desarrollo humano, Belice es un caso intermedio entre ambos extremos.

Al mismo tiempo, este capítulo explora las diferencias en la composición de los sectores públicos en Centroamérica. En 2013, existían 1.020 entidades públicas con personería jurídica propia en los siete países del istmo, cerca de cincuenta más que las 968 registradas en 2009 (PEN, 2011)⁸. Un primer indicador de la complejidad institucional de esos Estados, la cantidad de entidades públicas existentes en cada país, arroja una relación de casi tres veces entre Costa Rica (276 entidades) y Honduras (92).

Nótese que en Centroamérica no parece haber una relación simple y directa entre el tamaño de la población, la economía y el desarrollo alcanzado por una sociedad con la cantidad de instituciones públicas que componen sus respectivos Estados. Por una parte, aunque Costa Rica tiene muchas más instituciones públicas que los países con menor desarrollo económico social, Panamá –el país con un PIB similar al costarricense– cuenta con un sector público no muy distinto al del resto. Por otra parte, El Salvador ocupa una posición intermedia entre Costa Rica y el resto, pese a que sus indicadores socioeconómicos son parecidos a los de Honduras, Guatemala y Nicaragua (véase el Cuadro 4.1). Desafortunadamente, no existe información para un conjunto más amplio de países que permita examinar con más detalle este tema⁹. No obstante, podría formularse la hipótesis de que, además de factores estructurales como el nivel de desarrollo alcanzado y el tamaño de la población, las decisiones políticas que un país adopte en coyunturas críticas incide en la configuración de su sector público¹⁰.

⁸ El total de 1.020 instituciones públicas en Centroamérica se llega de la siguiente manera: 918 son los entes registrados para seis países del istmo en la versión 2014 de la base de datos (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá). A este total se suman las 102 entidades públicas consignadas para Belice en la versión 2011 de la base. Como no se consideran las entidades que se hayan fundado en ese país durante el trienio 2011-2014, la cifra consignada global, tanto para Centroamérica como para Belice, puede encerrar una pequeña diferencia con respecto a la realidad existente al último año examinado.

⁹ Un primer inventario de instituciones públicas para Chile, realizado en 2009, arrojó una cantidad de 240 instituciones públicas del Gobierno Central, excluyendo las entidades municipales (PEN, 2011); en principio, una cantidad cercana al caso costarricense, para un país con cuatro veces más población y con mayor desarrollo humano, según el Índice de Desarrollo Humano del PNUD.

¹⁰ Por ejemplo, luego de la Guerra Civil de 1948 en Costa Rica, el gobierno de facto triunfante decidió profundizar el programa reformista del gobierno al que derrocó, en vez de revertir la decisión que proveyó el punto de partida para la rápida expansión del sector público que se experimentó en las décadas siguientes.

CUADRO 4.1 Centroamérica: población, Producto Interno Bruto y cantidad de instituciones públicas, 2013

País	Población		PIB nominal		Instituciones públicas	
	(miles)	%	(millones \$)	%	total	%
Belice	350	1%	1.317,5	1%	102	10%
Costa Rica	4.713	10%	45.314,3	23%	276	27%
El Salvador	6.290	14%	24.259,1	13%	168	16%
Guatemala	15.438	34%	50.605,5	26%	127	12%
Honduras	8.555	19%	18.551,9	10%	92	9%
Nicaragua	6.134	14%	11.255,6	6%	125	12%
Panamá	3.851	8%	42.648,1	22%	130	13%
Total	45.332	100%	193.952,0	100%	1.020	100%

Nota: no incluye a República Dominicana, como fue indicado en la sección previa sobre metodología y fuentes de información.

Fuente: PEN (2015) para población y PIB nominal. Instituciones públicas: base de datos de Entidades Públicas de Centroamérica 2014.

CUADRO 4.2 Centroamérica: instituciones públicas existentes en 2013, según década de creación

Período	Instituciones	Acumulado	Período
Antes 1900	62	62	
1900-1909	13	75	
1910-1919	13	88	
1920-1929	17	105	
1930-1939	21	126	
1940-1949	55	181	
1950-1959	68	249	Agroexportación
1960-1969	78	327	
1970-1979	109	436	Mercado Común
1980-1989	115	551	Guerras Civiles
1990-1999	246	797	
2000-2009	184	981	
2010-2014	36	1.017	Posguerra
Total^{b/}	1.017		

^{a/} Actualización al 2013, excepto Belice, cuya información está registrada hasta 2009.

^{b/} Hay tres entidades a las que no se ha podido asignar una fecha precisa de fundación.

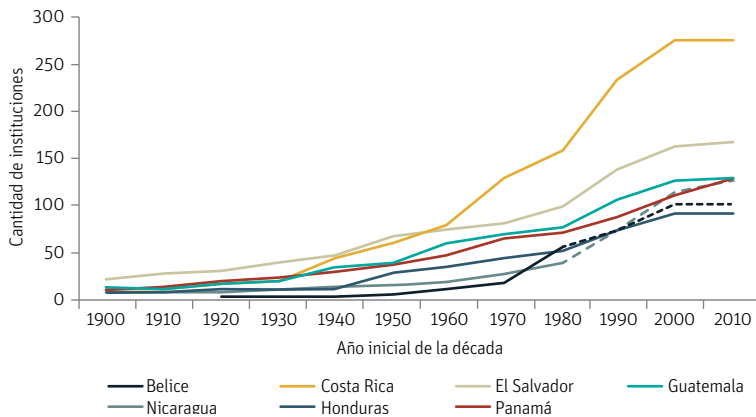
Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de entidades públicas en Centroamérica 2014 del Programa del Estado de la Nación. Para Belice la información proviene de la versión 2011 de esta base de datos.

Las más de mil instituciones públicas actualmente existentes en Centroamérica fueron creadas durante un largo período (véase el Cuadro 4.2). Cerca de una cuarta parte de ellas fueron establecidas durante la época del estilo de desarrollo basado en la agroexportación (café y banano), que predominó en el istmo desde la segunda mitad del siglo XIX hasta el final de la década de los cincuenta del siglo XX, cuando se implantó la industrialización sustitutiva de importaciones (Torres Rivas, 1971; Mahoney, 2003). Durante la fase de la industrialización sustitutiva de importaciones y el Mercado Común Centroamericano o Mercomún (1960-1979), se fundaron cerca del 20% de las instituciones públicas existentes. El ritmo de creación institucional no mermó mayormente durante los años ochenta, cuando las guerras civiles y el impacto de la crisis económica internacional hicieron colapsar el Mercomún, y en ese período se establecieron casi 100 nuevas instituciones. Con todo, el período de mayor creatividad institucional fue el de la pacificación del istmo y la generalización de las democracias electorales hacia fines del siglo XX e inicios del XXI (Lehoucq, 2012). En los veinte años posteriores a 1990 se establecieron 466 entidades públicas, casi la mitad de las que existen actualmente.

Los niveles y ritmos de creación institucional variaron significativamente en los distintos países. Hasta mediados del siglo XX no había amplias diferencias en el tamaño de los sectores públicos de la región, medido por la cantidad de instituciones que los componían. Durante la segunda mitad del siglo XX, sin embargo, Costa Rica experimenta un proceso de rápida ampliación institucional (véase el Gráfico 4.1). Este arranca luego de la Guerra Civil de 1948 y se intensifica con la democratización de su sistema político, el advenimiento de un período de estabilidad política que perdura hasta nuestros días y de desarrollo del régimen de bienestar (Martínez *et al.*, 2014). Es importante indicar que en la década de los noventa, con cuarenta años de retraso en relación con el caso costarricense, los demás países centroamericanos registraron un fuerte proceso de ampliación institucional, lo que va de la mano de una fase de democratización de los sistemas políticos.

Nicaragua y Belice merecen menciones aparte. En el primer caso, hubo en 1979 una ruptura revolucionaria y posteriormente, en 1990, un abandono del proceso revolucionario (Martí i Puig, 2011). Ambos eventos están relacionados con intensos impulsos de creación de instituciones, ya que en la primera ocasión el proceso se asoció con el objetivo de desmontar el viejo estado de la dinastía de los Somoza, y en el segundo, se buscó sustituir o redefinir las funciones del Estado, alejándolo del enfoque revolucionario de los ochenta. Por su parte, Belice se independizó de Gran Bretaña en 1981 y su crecimiento institucional está asociado con su establecimiento como Estado-nación y la sustitución del viejo establecimiento colonial.

Cabe resaltar el tipo de entidades creadas en las últimas dos décadas, el período de mayor creatividad institucional en la historia de la región. De acuerdo con Ramírez (2011), se trata, en su mayoría, de mecanismos de acción específica sobre áreas y temáticas particulares del Poder Ejecutivo. Por lo tanto, estas nuevas instituciones no tienen a su cargo la rectoría o

GRÁFICO 4.1 Centroamérica: período de creación de las instituciones públicas actualmente existentes (1900-2010)

Nota: las líneas punteadas denotan el período posterior a la independencia en Belice (1981) y posterior al derrocamiento revolucionario de la dinastía Somoza en Nicaragua (1979).

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de entidades públicas en Centroamérica 2014 del Programa del Estado de la Nación. Para Belice la información proviene de la versión 2011 de esta base de datos.

ejecución de ámbitos enteros de la actividad pública, como era característico en las décadas intermedias del siglo XX, sino que tienen funciones mucho más limitadas. A mediados del siglo pasado se crearon, entre otros, las contralorías o cortes de cuentas, los ministerios a cargo de sectores de la gestión pública y las instituciones responsables de los servicios de electricidad y agua potable. En cambio, en las últimas décadas, proliferan las unidades ejecutoras de préstamos internacionales con personería jurídica propia, fondos especiales con asignaciones específicas (Fondos de Inversión Social) y las entidades especializadas en áreas de la política pública (programas de planificación y de desarrollo agropecuario). De acuerdo con Ramírez (2011), no se cuenta con suficiente evidencia para conocer el impacto, implicaciones y consideraciones que se derivan de la formación y funcionamiento de este tipo de entidades en la Administración Pública y la manera como facilitan (u obstaculizan) la gestión del gasto público. Es necesaria una mayor investigación sobre el tema¹¹.

¹¹ Ramírez plantea: "Hay varias explicaciones posibles. Una es que estas entidades surgen de requisitos institucionales o extra-institucionales para el control y la ejecución de fondos, especialmente si son externos. Este es el caso del Fondo de Desafío del Milenio de El Salvador o del Programa Regulador Urbano de la Gran Área Metropolitana de Costa Rica. Otra explicación tendría que ver con esfuerzos del Ejecutivo o de otras entidades públicas para coordinar la acción pública propia en conjunto con las de otras entidades centralizadas y descentralizadas, en ámbitos de traslape de funciones políticas (...) las comisiones de atención de emergencias que coordinan el accionar de diversas entidades en situaciones específicas. O bien, para descongestionar otros canales institucionales para la atención de demandas. Este sería el caso de las entidades creadas para la atención de temáticas específicas y donde existen múltiples conflictos, como las oficinas administradoras de los sistemas de áreas protegidas" (2011:49).

La mayor parte de las entidades públicas que existen actualmente en Centroamérica no tienen antecedentes legales, es decir, la ley que establece a la entidad se crea para desarrollar funciones que hasta ese momento no habían sido asignadas a ninguna institución pública¹². La falta de antecedentes legales sugiere que la ampliación del sector público en Centroamérica, especialmente a fines del siglo anterior, estuvo asociada a un importante proceso de experimentación institucional, que formalizó (codificó) nuevas funciones y responsabilidades para el Estado y, consecuentemente, creó los medios y las entidades que en adelante se harían cargo de ellas (véase el Cuadro 4.3). Por lo tanto, es necesario analizar la estructura y las funciones desde el punto de vista legal e institucional de estos entes relativamente “jóvenes”¹³.

CUADRO 4.3 Centroamérica: antecedentes legales^{a/} de las instituciones públicas existentes en 2013

País	Con	Sin	Total	% con
Belice	18	84	102	18%
Costa Rica	96	180	276	35%
El Salvador	47	120	167	28%
Guatemala	35	87	122	29%
Honduras	49	43	92	53%
Nicaragua	58	67	125	46%
Panamá	66	59	125	53%
Total ^{b/}	369	640	1009	37%

Notas: ^{a/} Antecedentes legales: la entidad es creada por una ley, aprobada por la autoridad competente, que deroga expresamente o reforma una institución previamente existente. Ausencia de antecedente legal implica, por tanto, que la ley de creación no deroga ni reforma nada de lo anterior.

^{b/} 11 entidades sin información.

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de entidades públicas en Centroamérica 2014 del Programa del Estado de la Nación. Para Belice la información proviene de la versión 2011 de esta base de datos.

Ahora bien, en esta materia existen importantes diferencias entre los países centroamericanos. Como era de preverse, el establecimiento de un Estado-nación independiente en Belice coincide con una fuerte experimentación institucional, la más intensa en la región: solo 18% de sus instituciones tienen raíces legales previas. Sorprende, en cambio, el caso de Nicaragua donde, pese a la ruptura revolucionaria y posterior marcha atrás, casi la mitad de las instituciones actuales (46% del total) tienen raíces

¹² En esta situación se encuentran casi dos terceras partes de las instituciones públicas existentes en 2013 (640 de las 1.009 entidades de las que se tiene información, pues no se dispuso de información para 11 de ellas).

¹³ No se cuenta con información específica para determinar si la intensa experimentación institucional ocurrida en Centroamérica a finales del siglo XX fue un proceso singular o si otras regiones del mundo pasaron por procesos similares.

legales previas claramente trazables; ello podría indicar una evolución más orgánica de su institucionalidad de lo que a primera vista pareciera implicar la ruptura revolucionaria que este país experimentó en 1979. Junto con Nicaragua, Panamá y Honduras son los países cuyas instituciones tienen mayores antecedentes históricos. Costa Rica, El Salvador y Guatemala se encuentran en una situación contraria: la ampliación de sus aparatos institucionales, cada una en épocas y con alcances distintos, puede ser entendida como un proceso de experimentación institucional, pues las nuevas entidades creadas carecen de antecedentes legales.

¿Implican los procesos de ampliación de los sectores públicos centroamericanos una importante eliminación de entidades, o, por decirlo así, una alta mortalidad institucional? Es importante aclarar que, por sí misma, la mortalidad institucional puede estar asociada a, por lo menos, tres procesos muy distintos: una reducción del sector público, debido a la transferencia de funciones hacia el sector privado; a una consolidación del aparato institucional para, sin privatización de funciones, desarrollar más eficientemente sus labores (eliminando duplicación de competencias, entre otros); o a procesos constantes de reemplazo de entidades, en búsqueda de mejores diseños institucionales para las políticas que se desean implementar. Cuando se estudia la mortalidad institucional, es de gran interés determinar cuál de estas hipótesis es el factor subyacente. En este capítulo, este tema no se desarrolla, pues escapa a los objetivos planteados. Sin embargo, cualquiera que sea la hipótesis pertinente para los casos bajo análisis, la eliminación de entidades públicas afecta la estabilidad en el diseño institucional de los Estados. Por lo tanto, niveles altos y sostenidos de mortalidad institucional pueden generar inestabilidad en la configuración de los aparatos públicos, y cambios constantes de normas que produzcan incertidumbre sobre las reglas del juego a la que deben adherirse los actores sociales y políticos. Por el contrario, niveles muy bajos de mortalidad institucional sugerirían que, una vez creadas, las instituciones de un Estado sobreviven a las cambiantes circunstancias del entorno, tema al que, desde el punto de vista del diseño institucional del Estado, debería prestarse atención a la hora de crear una entidad. Desde el punto de vista conceptual, se crearía un sendero de dependencia difícil de modificar¹⁴.

Lamentablemente no se tiene información sobre mortalidad institucional para todos los países de la región, puesto que la base de datos está actualizada hasta 2009¹⁵. Los datos

¹⁴ Pudiera hipotetizarse que en estos contextos operan actores con capacidad para vetar reformas al “parque” institucional. No obstante, este es un tema pendiente que deberá ser abordado en profundidad mediante estudios de caso.

¹⁵ El registro de mortalidad puede estar subestimado en la base de datos del 2011. Esta base registra el desarrollo institucional de los Estados tomando como punto de partida su configuración actual (“de adelante hacia atrás”). A partir de ella, se van detectando los antecedentes y, colateralmente, las entidades que fueron liquidadas para dar paso a nuevas instituciones así como a las entidades que fueron reformadas. Sin embargo, ello excluye a una categoría amplia de instituciones: aquellas que fueron creadas y posteriormente liquidadas sin que su finiquito estuviera relacionado con la creación de una nueva entidad. Para registrar esta categoría sería indispensable un trabajo con historiadores a fin de reconstruir, mediante la revisión de

disponibles para cuatro países indican la existencia de un umbral de sobrevivencia. Si una entidad sobrepasa los 40 años, las probabilidades de morir se reducen significativamente: el 73% de las entidades que se eliminaron durante el período 1900-2009 tuvieron una vida media menor a las cuatro décadas (véase el Cuadro 4.4). Belice es el país con menor mortalidad, hallazgo consistente con su corta vida como nación independiente. Guatemala es el país con mayor mortalidad institucional (más del 50%) lo que sugiere una fuerte inestabilidad en el diseño de su aparato institucional. Por su parte, El Salvador y, en menor medida, Costa Rica son los países con menor mortalidad institucional. Ciertamente, en términos absolutos, este último país –después de Guatemala– es uno de los que más instituciones eliminó a lo largo del siglo XX e inicios del XXI (a saber, 48 instituciones) pero, en términos relativos, como tiene el aparato institucional más grande, la tasa de mortalidad es relativamente baja (17%).

CUADRO 4.4 Centroamérica: instituciones eliminadas en 4 países durante el período 1900-2009

Vida institucional	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Total
Instituciones eliminadas con fecha acreditada ^{1/}	4	48	19	41	112
Instituciones eliminadas sin fecha acreditada	1	0	1	12	16
Total eliminados	5	48	20	53	128
20 años o menos	20%	56%	55%	30%	43%
21 a 40 años	40%	35%	20%	28%	30%
41 a 60 años	20%	4%	5%	9%	7%
61 a 110 años	0%	4%	15%	8%	7%
111 a 188 años	0%	0%	0%	2%	1%
Total instituciones existentes	102	276	162	96	636
Eliminadas/existentes a 2009	5%	17%	12%	55%	20%

Nota: ^{1/} La autoridad competente (Congreso o Poder Ejecutivo) elimina la institución mediante un acto expreso, sea como parte del establecimiento de una nueva entidad o como una mera liquidación de la existente.

Vida institucional media: distancia (en años) entre fecha de creación y fecha de supresión por una ley.

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de entidades públicas en Centroamérica 2011, hoja “Base de entidades eliminadas”.

los archivos de la época, las instituciones que existían al momento de la independencia de los países y ver cómo se fueron modificando a lo largo del tiempo (estrategia de “atrás hacia adelante”). Una vez hecho eso, se podrían empalmar ambas series.

En resumen, la expansión institucional de los Estados centroamericanos no solo tiene “tiempos” distintos, sino que implica procesos de experimentación institucional de muy diversa intensidad. Belice es el país con la expansión más rápida, sin antecedentes legales y la menor mortalidad institucional; ello sugiere que, pese a lo reciente de su independencia, el desarrollo de su Estado no pareciera estar asociado, por el momento, a problemas de inestabilidad en el diseño institucional (producto de un constante reemplazo de instituciones), sino a la creación explícita de nuevas funciones y obligaciones del sector público. La ampliación del aparato público de Guatemala estuvo asociada tanto a una fuerte experimentación institucional (pocos antecedentes legales de las nuevas entidades) como a una inestabilidad en el diseño de la institucionalidad (alta mortalidad). En Nicaragua, la experimentación institucional fue mucho menor y, pese a la ruptura revolucionaria que experimentó en 1979, la inestabilidad institucional ha sido más baja. En El Salvador y en Costa Rica, el país con el aparato público más amplio de todos los de la región, las respectivas ampliaciones institucionales estuvieron asociadas a una fuerte experimentación, pero con estabilidad en el diseño institucional. De Honduras, lo que se sabe es que posee el conjunto institucional con más antecedentes legales de la región.

Hasta el momento, se ha analizado el tamaño de los aparatos institucionales de los Estados a partir de la cantidad de entidades públicas. Ello permite una primera pero insuficiente aproximación al tema del diseño o configuración de los Estados. ¿Qué hay del tamaño de los Estados medido por los recursos que administra? Un país puede tener un Estado con pocas instituciones y amplios presupuestos que, en la práctica, se traduce en un aparato institucional de mayor tamaño que el de otro país con muchas entidades de poco calado. Cuando se introduce el tema de los presupuestos en el análisis, emerge un panorama más preciso sobre las capacidades institucionales de los Estados centroamericanos. Así, pues, es necesario pasar del análisis del tamaño de los aparatos institucionales de los Estados a partir de la cantidad de entidades públicas a examinar el tamaño del Estado medido por su tamaño presupuestario.

Una primera constatación sobre este tema es relevante desde el punto de vista de la transparencia de la gestión pública. No es posible conocer el presupuesto de una tercera parte de las entidades públicas de la región, sea porque una buena parte de las entidades jurídicamente establecidas no son entidades presupuestarias propias, sea porque su presupuesto está subsumido dentro de una entidad mayor a la que está adscrito (Costa Rica)¹⁶, o porque el presupuesto no se publica (Nicaragua). El país más deficiente en esta materia es Costa Rica (53% de entidades públicas con presupuesto conocido), mientras que Honduras (92%) es el caso en el que puede conocerse mejor el presupuesto de las instituciones.

¹⁶ Este hecho implica que el tamaño presupuestario del Estado costarricense que se analiza en las páginas siguientes no se vea mayormente subestimado.

En primera instancia, el presupuesto consolidado central de los Estados del istmo ascendería a US\$68.406 millones en 2013 o la fecha más cercana (véase el Cuadro 4.5). El aparato público de Costa Rica, que comprende el 27% de las entidades públicas en la región, representó el 39% del presupuesto del istmo en 2013 (era 43% en 2009)¹⁷. Le sigue Panamá, con un peso del 24% del total regional y muy atrás Honduras, Guatemala y El Salvador, con magnitudes similares que rondan el 11%-12% del total regional. Finalmente, se encuentran Nicaragua y Belice (2% y 1%, respectivamente). Cabe señalar que Nicaragua está subestimada por la falta de información reciente sobre el presupuesto de una importante institución como es el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social, la entidad más grande del país (que no publica información sobre sus presupuestos ejecutados desde al menos 2009)¹⁸. La medición del año 2009 arrojó un peso presupuestario del 6% que probablemente esté más cercano a lo real (Vargas Cullell, 2013).

CUADRO 4.5 Centroamérica: instituciones públicas y presupuestos, 2013

País	Total instituciones		Presupuesto conocido		Presupuesto 2013	
	absolutos	%	instituciones	%	(millones \$)	%
Belice*	102	10%	61	60%	366	1%
Costa Rica	276	27%	147	53%	26.790	39%
El Salvador	168	16%	109	65%	7.704	11%
Guatemala	127	12%	104	82%	8.138	12%
Honduras	92	9%	85	92%	7.550	11%
Nicaragua	125	12%	84	67%	1.483	2%
Panamá	130	13%	80	62%	16.376	24%
Total	1.020	100%	670	66%	68.406	100%

Nota: Belice, 2009.

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de entidades públicas en Centroamérica 2014. Para Belice la información proviene de la versión 2011 de esta base de datos.

La mitad de las entidades públicas con presupuesto conocido en Centroamérica pueden clasificarse como instituciones muy pequeñas, pues trabajan presupuestos iguales o menores a US\$10 millones anuales (véase el Cuadro 4.6 y sus notas para examinar las escalas de tamaño presupuestario). Si a este grupo se suman las entidades que tienen presupuestos menores a US\$100 millones, más de ocho de cada diez entidades públicas en la región son pequeñas o muy pequeñas.

Hay solo 32 instituciones públicas grandes o muy grandes (4,8%), que administran presupuestos superiores a US\$500 millones. De estas, más de la mitad (20) están en Costa Rica y Panamá. De las muy grandes, todas, excepto una, pertenecen a estos dos países.

¹⁷ Vargas Cullell (2013).

¹⁸ El único dato disponible es el presupuesto aprobado en 2009 que fue de US\$339.4 millones de dólares.

Algunas, como la Caja Costarricense de Seguridad Social o el Instituto Costarricense de Electricidad (ambas de Costa Rica) administran presupuestos que representan más del 2% del PIB regional. Cada una de estas instituciones tiene un peso presupuestario similar a todo el Estado nicaragüense (si se utiliza la información presupuestaria de la versión 2011 de la base de datos) y, sumadas, poseen un tamaño parecido a los sectores públicos de Honduras, Guatemala y El Salvador juntos. Hay pocas entidades públicas muy grandes y estas se encuentran localizadas en los países de mayor desarrollo económico y social en la región. Estos hallazgos subrayan la importancia de examinar, con más detalle, los temas de empleo público (véase capítulo 2) y de gasto territorial (véase capítulo 3) que se desarrollan en el presente libro.

CUADRO 4.6 Centroamérica: instituciones públicas y tamaño presupuestario de las instituciones, 2013

Tamaño	Muy grande	Grande	Mediano	Pequeño	Muy pequeño	Total	%
Belize			1	3	57	61	9,1
Costa Rica	4	7	18	56	62	147	21,9
El Salvador		4	13	39	53	109	16,3
Guatemala		5	9	40	50	104	15,5
Honduras	1	2	14	37	31	85	12,7
Nicaragua			3	22	59	84	12,5
Panamá	3	6	13	36	22	80	11,9
Total	8	24	71	233	334	670	100,0
%	1,2	3,6	10,6	34,8	49,9		

Nota: solo se consignan las entidades con presupuesto conocido (670 de las 1.020).

La escala aplicada es la siguiente: muy pequeño: presupuesto aprobado en 2013 menor a US\$10 millones; pequeño: presupuesto igual o mayor a US\$10 millones y menor a US\$100 millones; mediano: presupuesto igual o mayor a US\$100 millones y menor a US\$500 millones; grande: presupuesto igual o mayor a US\$500 millones y menor a US\$1.500 millones; muy grande: presupuesto igual o mayor a US\$1.500 millones.

Belize: presupuesto en 2009.

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de Entidades Públicas de Centroamérica y Panamá 2014. Para Belize la información proviene de la versión 2011 de esta base de datos.

Un primer repaso de indicadores agregados sobre los aparatos institucionales de los países del istmo permite llegar a algunas conclusiones preliminares. En primer lugar, los Estados tienen tamaños muy distintos. Costa Rica tiene el aparato institucional más grande y complejo de la región, mientras que los países del centro y norte del istmo (CA-4)¹⁹, independientemente del tamaño de su población y economía, poseen sectores

¹⁹ CA-4 se refiere a Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, países que, dentro del sistema de integración centroamericana, firmaron un acuerdo migratorio específico que facilita la libre movilidad de personas dentro de sus territorios.

públicos pequeños, tanto en cantidad de instituciones, como en los presupuestos que administran. Es más, algunas instituciones públicas costarricenses y panameñas tienen un peso presupuestario similar al conjunto de esos Estados. Por otro lado, aunque Panamá es un Estado que tiene pocas instituciones, al igual que los países del CA-4 en ese sentido, el presupuesto de su Estado es muy superior al de esos países. En segundo lugar, no es cierto que los Estados centroamericanos posean aparatos institucionales arcaicos, con marcadas improntas decimonónicas o de inicios del siglo XX. Al contrario, sus configuraciones actuales son el resultado de procesos de innovación institucional – ciertamente con ritmos e intensidades muy variados– que ocurrieron fundamentalmente en la segunda mitad del siglo XX. Sin embargo, en este particular también existe una diferencia marcada entre Costa Rica, un experimentador institucional temprano (que inició la renovación de su aparato público a mediados del siglo anterior), y el resto de los países que, por circunstancias diversas, han experimentado la mayor innovación en los últimos 20 años. Finalmente, la inmensa mayoría del millar de instituciones públicas son pequeñas o muy pequeñas entidades. En otras palabras, las autoridades centroamericanas presiden aparatos institucionales poblados por una miríada de minúsculas unidades y algunas de ellas (menos del 5% del total) poseen presupuestos superiores a US\$500 millones anuales.

CONDICIONANTES INSTITUCIONALES DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Los Estados centroamericanos se diferencian por su tamaño, procesos de desarrollo, así como por la complejidad de sus redes institucionales. Complejidad significa, en este contexto, la medida en que un aparato institucional está compuesto por una mayor (o menor) multiplicidad de sectores institucionales, cada uno con naturaleza jurídica y fuentes de financiamiento propias. A mayor complejidad de un Estado, mayores las dificultades que se le presentan a una autoridad central para definir un rumbo determinado al conjunto del aparato institucional, pues hay segmentos enteros de ese aparato que poseen regímenes jurídicos que garantizan autonomías de gobierno y recursos propios. En un Estado complejo, es vital prestar atención a la configuración de su aparato institucional pues, en principio, el poder está más descentralizado a lo largo y ancho de las redes institucionales debido a reglas establecidas constitucional o legalmente.

En CAPRD se viven dos realidades muy distintas en cuanto a desarrollo económico y social. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, por sus siglas en inglés) identifica que mientras países como Panamá, Costa Rica y República Dominicana se encuentran dentro del grupo de países de *Desarrollo Humano Alto*, el resto de países se ubica en la categoría de países de *Desarrollo Humano Medio*. Esto queda plasmado en las diferencias entre distintos indicadores económicos y sociales. Por ejemplo, la diferencia entre el PIB per cápita entre Panamá y Honduras es superior al 400%. Por

CUADRO 4.7 Indicadores económicos y sociales selectos, 2013^{1/1}

País	PIB Per Cápita (Paridad de poder de compra)	Índice de democracia	Camas hospitalarias (por cada 1.000 habitantes)	Años de educación promedio (Población económicamente activa)
Panamá	19,714.2	7.08	2.3	10.5
Costa Rica	14,360.5	8.03	1.1	9.3
Rep. Dominicana	12,325.1	6.74	1.6	9.1
Belice	8,183.6	n.a.	0.9	n.a.
El Salvador	8,097.4	6.53	1.1	7.9
Guatemala	7,193.4	5.81	0.6	5.4
Honduras	4,760.6	5.84	0.7	6.4
Nicaragua	4,683.0	5.46	0.9	6.7

Fuente: Indicadores Económicos Mundiales del Banco Mundial (2016), The Economic Intelligence Unit, Organización Panamericana de la Salud (2016) y Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (2016).

Nota: ^{1/1} Datos sobre educación de Nicaragua y Honduras corresponden a 2009 y 2010 respectivamente.

otra parte, el avance democrático regional se encuentra muy polarizado. De acuerdo a *The Economist Intelligence Unit* para 2013, el único país de la región que podía considerarse una democracia completa era Costa Rica, país que se ubicó en la posición 24 de 167. Este tipo de debilidades y disimilitudes, tanto sociales como económicas, van en detrimento de la ya de por sí debilitada institucionalidad regional.

Cabe destacar que el tamaño de un Estado no es lo mismo que su complejidad. El tamaño depende de una métrica que puede ser el número de instituciones o la magnitud de los presupuestos. La complejidad se refiere a la naturaleza de las partes que conforman un sistema público. Evidentemente, tamaño y complejidad interactúan entre sí y, aunque no existe una teoría al respecto, en este capítulo se asumirá que la manera como interactúan perfila desafíos muy distintos para la gestión pública. En principio, se postula que los aparatos institucionales de mayor tamaño y complejidad poseen más capacidad para intervenir en la vida social y económica de un país, pues sus redes se extienden capilarmente por toda la sociedad. Sin embargo, debido precisamente a esa interacción, se crean condiciones más favorables para la inercia en las políticas públicas y se minimizan las posibilidades de cambiar de rumbo fácilmente. Por el contrario, los aparatos institucionales pequeños y poco complejos tienen capacidades poco robustas para intervenir decisivamente en la vida social y económica de un país, pero su simplicidad crea condiciones más favorables para cambios de rumbo en la orientación de las políticas públicas.

En cualquier caso, el estudio de la complejidad institucional deja en evidencia que los Estados contemporáneos rebasaron hace rato el diseño de los tres poderes originalmente concebidos por Montesquieu como fundamento de la arquitectura de un Estado republicano. En la actualidad, las instituciones públicas ya no pueden encasillarse en esta clasificación tripartita, asunto que ya Ackerman (2000) había advertido cuando acuñó el término de “nuevo del poder del Estado” para referirse al desarrollo de los sectores descentralizados de los Estados modernos, compuestos por entidades con autonomía funcional.

Este punto teórico puede ilustrarse al examinar la gran variedad existente en la naturaleza jurídica de las instituciones públicas en Centroamérica (véase el Cuadro 4.8). Las instituciones “clásicas” del Estado, como los denominados ‘poderes’ (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) y los ministerios (o secretarías) que conforman el Gabinete del Ejecutivo constituyen apenas el 12% de las entidades públicas de la región (120). A estos debe sumarse una clase de entes, los órganos desconcentrados de entidades centralizadas (ministerios o poderes), una clase de instituciones especializadas en la ejecución de funciones muy definidas y que, aunque se encuentran adscritas a una entidad “madre”, poseen cierta autonomía funcional y de gobierno (282). En otras palabras, los poderes clásicos del Estado son hoy muy distintos a los que tradicionalmente se había pensado, pues incluyen nuevos tipos institucionales. A todo este sector se le denomina ‘sector público centralizado’ en la medida que es el segmento que está bajo la égida directa de los poderes clásicos del Estado y, en su gran mayoría, bajo el control de las autoridades a cargo de la conducción del Ejecutivo.

Más allá del sector público centralizado, existe una gran cantidad y variedad de instituciones públicas. La clase más importante es la de las entidades descentralizadas autónomas (297), aquellas a las cuales la Constitución Política y la legislación ordinaria les dan un grado importante de independencia. Si bien el Ejecutivo tiene mecanismos para influir sobre su conducción, poseen un régimen jurídico que les asegura, legal y funcionalmente, autonomía frente a los poderes del Estado. Ellas, a su vez, pueden tener adscritos órganos desconcentrados, cuya naturaleza es similar a sus homólogos del sector centralizado, solo que en este caso su adscripción es a una entidad descentralizada. Al sector descentralizado también pertenecen las empresas públicas, financieras y no financieras, mediante las cuales el Estado incursiona en la producción de bienes y servicios (70) y un híbrido, las entidades semiautónomas (59), que poseen algunas facultades de autogobierno pero, al mismo tiempo, el Ejecutivo tiene competencias para intervenir en su conducción. Finalmente, existe un conjunto de entidades “públicas no estatales” a las cuales la ley les da la máxima autonomía posible en el ámbito del derecho público, sea porque en la práctica actúan regidas por el derecho privado o porque la ley les otorga el carácter no estatal. Son, en todo caso, figuras que deben ser valoradas caso a caso.

CUADRO 4.8 Centroamérica: entidades públicas según su naturaleza jurídica, 2013

Naturaleza jurídica	Sector público centralizado	Sector público descentralizado	Entidades públicas no estatales	Total general
Poderes de la República	32			32
Ministerios de la República	88			88
Órganos desconcentrados de entidades centralizadas	282			282
Entidades descentralizadas autónomas		297		297
Órganos desconcentrados de entidades descentralizadas		24		24
Entidades descentralizadas semiautónomas		59		59
Entidades independientes	33	4		37
Empresas públicas financieras		35		35
Empresas públicas no financieras		35		35
Corporaciones públicas			44	44
Asociaciones públicas no estatales			35	35
Programas institucionales	9			9
Sociedades privadas de economía mixta			8	8
Otros	24	1	4	29
Total^{a/}	468	455	91	1.014

Sector público centralizado: poderes del Estado, Ministerio del Ejecutivo y sus órganos adscritos

Sector público descentralizado: entidades autónomas o semiautónomas y sus órganos adscritos y empresas públicas financieras o no financieras.

Entidades públicas no estatales: corporaciones públicas, programas institucionales, sociedades privadas de economía mixta y asociaciones públicas no estatales, que tienen estipulado máxima independencia funcional y de gobierno dentro del sector público.

^{a/} 6 entidades sin información de ningún tipo sobre su naturaleza jurídica

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de entidades públicas en Centroamérica 2014. Para Belice la información proviene de la versión 2011 de esta base de datos.

Esta diversidad institucional en la región plantea desafíos de gestión pública para los jerarcas del Estado. En principio, la complejidad institucional, desde el punto de vista jurídico, no presentaría grandes problemas, si las autoridades tuvieran poderes robustos para conducir la organización. Sin embargo, si sus poderes son débiles, la diversidad institucional operaría en contra de la pretensión de los jerarcas de controlar al conjunto del aparato institucional. ¿Cómo aproximar el estudio empírico de este tema clave para

la gestión pública? En ausencia de una métrica sobre el poder y la influencia, resulta útil estudiar las competencias que posee el Ejecutivo, el poder a cargo de la mayor parte de los recursos que usa el gobierno para llevar a cabo políticas públicas.

En términos generales, hay dos recursos que proporcionan la base material para el control de un aparato institucional. El primero es el financiamiento o el “poder del tesoro”, mientras que el segundo se resume en la potestad del Ejecutivo para nombrar a los máximos jerarcas de una institución o lo que se puede llamar “poder de nombramiento”.

En primer lugar, la instancia que controla los recursos que una institución requiere para funcionar y cumplir sus objetivos tiene gran capacidad para incidir sobre la gestión de esta última, ya que puede definir las prioridades que debe atender su presupuesto, amenazar con retirar recursos ante eventuales resistencias u otorgar un nuevo financiamiento para lograr ciertas metas. El “poder del tesoro” del Ejecutivo es muy fuerte cuando la mayoría de las instituciones depende del presupuesto del Gobierno Central, lo que implica tener una política pública bajo el control directo del Presidente y su ministro de finanzas. Este poder es, en cambio, más débil cuando la mayoría de las instituciones, o por lo menos las de mayor peso, tienen rentas propias asignadas por ley y que no dependen del presupuesto del Gobierno Central. En estos casos, el Ejecutivo tiene, en principio, menos capacidad para influir sobre el conjunto del aparato institucional.

El segundo recurso es la potestad del Ejecutivo para nombrar los máximos jerarcas de una institución sin necesitar la aprobación de un ente externo. A esto puede denominarse el “poder de nombramiento”, la capacidad del Presidente para imponer a personas de su confianza en las diversas posiciones del Estado. Este mayor o menor poder resulta de la conjunción de tres aspectos distintos: (a) si la entidad tiene junta directiva o no –en este último caso es presidida por una sola persona escogida por el Ejecutivo–; (b) en caso de que exista junta directiva, si esta es nombrada o no por el Ejecutivo (o intervienen otros poderes o mecanismos participativos de nombramiento); y (c) si la Constitución Política o la legislación ordinaria obliga o no a reservar asientos en una junta directiva para grupos sociales o gremiales específicos, los que en principio tienen una cuota de poder preasignada en la conducción de una institución. A esto se le denominará ‘corporativismo social’ (Schmitter, 1974). El “poder de nombramiento” es grande si pocas entidades tienen juntas directivas; si, cuando existe, el Ejecutivo es quien nombra las personas y si hay poca o nula presencia de corporativismo social.

Las implicaciones de la interacción entre complejidad institucional, “poder del tesoro” y “poder de nombramiento” no han sido estudiadas sistemáticamente y no existe una teoría al respecto. La presunción planteada en este capítulo es que estos tres atributos y sus interacciones restringen la capacidad que poseen los gobernantes para hacer política pública y para conducir, en la práctica, al aparato estatal de conformidad con sus prioridades. Son condicionantes institucionales de la gestión pública pues definen

los poderes formales, más o menos robustos, para implementar la política pública. En ausencia de estudios previos, una manera inicial de aproximar el estudio del tema es mediante la definición de situaciones extremas o “tipos ideales” que permitan observar con facilidad las consecuencias de los condicionantes institucionales de la gestión pública (véase el Cuadro 4.9). Una vez identificados los tipos ideales, se examinarán los aparatos institucionales de los países y se hará una valoración sobre la facilidad que el Gobierno tiene bajo esta institucionalidad para lograr implementar su visión.

CUADRO 4.9 Tipos ideales de condicionantes institucionales de la gestión pública

	Complejidad institucional	Poder del tesoro	Poder de nombramiento
Alta capacidad de hacer, baja capacidad de conducir	Alta	Bajo	Bajo
Baja capacidad de hacer, alta capacidad de conducir	Baja	Alto	Alto

Fuente: elaboración propia.

El poder del tesoro

Existen algunos países en Centroamérica donde el “poder del tesoro” de los gobiernos es fuerte. En Belice (sistema parlamentario), El Salvador, Honduras y Guatemala, éste es evidente, ya que los ingresos de la mayoría de las instituciones públicas (entre dos terceras y tres cuartas partes de ellas) provienen del presupuesto nacional del Gobierno Central (véase el Cuadro 4.10), que está firmemente bajo el control del Ejecutivo, el Presidente de la República (Primer Ministro en el caso de Belice) y su Ministro de Hacienda. En esos Estados, pocas instituciones dependen de sus propios ingresos y ninguna en el caso hondureño.

Costa Rica, en cambio, ilustra la situación contraria de bajo poder del tesoro. Solo una tercera parte de las instituciones públicas dependen enteramente del presupuesto nacional (34%) y un grupo mayor de entidades tienen aseguradas, por Constitución Política o leyes ordinarias, sus propias fuentes independientes de ingresos que constituyen la totalidad de sus ingresos ordinarios habituales. En este contexto, el Ejecutivo tiene mayores barreras para usar el presupuesto nacional como herramienta de poder e influencia para asegurar el cumplimiento de sus metas.

CUADRO 4.10 Centroamérica: instituciones públicas según fuente de financiamiento^{a/}

Etiquetas de fila	Carga al presupuesto nacional		Ingresos propios			Total	% Carga presupuesto	% Ingresos propios
	Mixto			Otros				
Belice	59	26	13	4	102	58%	13%	
Costa Rica	95	52	111	18	276	34%	40%	
El Salvador	128	10	19	11	168	76%	11%	
Guatemala	95	0	29	2	126	75%	23%	
Honduras	63	29	0	0	92	68%	0%	
Nicaragua	41	60	10	3	114	36%	9%	
Panamá	43	60	8	5	116	37%	7%	
Total^{b/}	524	237	190	43	994	53%	19%	

^{a/} La nomenclatura es la siguiente: carga al presupuesto nacional: los ingresos de la entidad provienen enteramente del presupuesto nacional del Gobierno Central. Mixto: los ingresos de la institución provienen del presupuesto nacional del gobierno central y de ingresos propios estipulados por ley. Ingresos propios: los ingresos de la institución incluyen una diversidad de situaciones como fondos creados por ley, impuestos, multas o cargas pecunarias o de trámite, ingresos de índole municipal y el pago por servicios brindados o por utilidades obtenidas. Otros: categoría residual que incluye fuentes de financiamiento no contempladas en las categorías anteriores y los préstamos, donaciones y subvenciones públicas y privadas (ingresos ocasionales).

^{b/} 26 entidades sin información.

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de entidades públicas en Centroamérica 2014. Para Belice la información proviene de la versión 2011 de esta base de datos.

Nicaragua y Panamá parecieran estar en una situación intermedia. Al igual que en el caso costarricense, solo una tercera parte de sus instituciones dependen enteramente del presupuesto nacional para ingresos pero, como sucede en Belice, El Salvador y Guatemala, solo una pequeña proporción dependen de ingresos propios como fuente habitual de financiamiento. La explicación de esta contradictoria situación reside en que la mayoría de las entidades tienen un financiamiento mixto –en parte derivado del presupuesto nacional y en parte, de ingresos propios–. En la práctica, ello sigue otorgando al Ejecutivo una importante capacidad de influencia sobre el conjunto del aparato institucional pues, la mayoría de las entidades dependen total o parcialmente del presupuesto que controlan.

Un análisis detallado de los casos de Costa Rica y Honduras resulta muy ilustrativo. El Diagrama 4.1 presenta la red institucional del Estado costarricense y el Diagrama 4.2, la del hondureño. En ambos casos, las entidades fueron clasificadas en los tres sectores indicados en el Cuadro 4.8 (sector público centralizado, sector público descentralizado y entidades públicas no estatales). Cada sector es un nodo principal en la red alrededor del cual existen, a su vez, nodos primarios (círculos) y secundarios (rombos). Los círculos indican las instituciones que tienen su propio jerarca (usualmente ministerios y presidente de algún poder del Estado) y los secundarios, las instituciones cuya ley las adscribe a otra

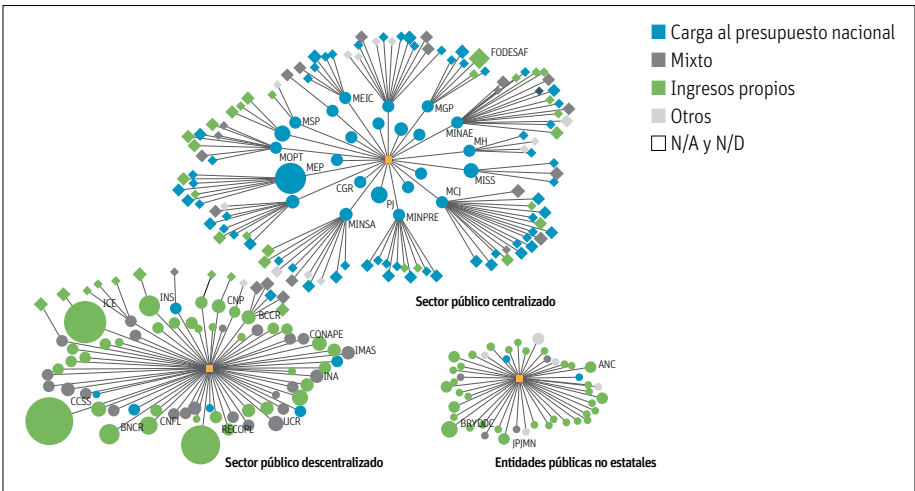
institución y que, aunque posean alguna autonomía funcional, dependen finalmente de una autoridad superior. Además, los nodos se distinguen por su tamaño y color. El tamaño indica la magnitud del presupuesto aprobado por cada entidad y el color, la fuente de financiamiento de la que depende cada institución.

Las redes institucionales del Estado costarricense son sustancialmente más complejas que las del Estado hondureño. Costa Rica tiene una cantidad de instituciones notablemente mayor, y cabe resaltar que algunas de estas son de gran tamaño. Tanto su sector central como descentralizado se caracterizan por una fuerte presencia de órganos adscritos, creados para atender funciones especializadas. Por su parte, Honduras carece de una red de entidades públicas no estatales, una categoría de entidades con máxima independencia funcional y de gobierno, y ninguna de sus instituciones posee las magnitudes presupuestarias de sus homólogas costarricenses.

El bajo poder del tesoro del Ejecutivo costarricense queda expuesto en este análisis de redes institucionales. Nótese que la mayoría de las instituciones de gran tamaño pertenecen al sector descentralizado y tienen sus propias fuentes de financiamiento. La casi totalidad de su red de entidades públicas no estatales no depende del presupuesto nacional y, lo que es más notable, una cantidad importante de los órganos adscritos del sector descentralizado tienen sus propias fuentes de ingreso, lo que podría ser indicativo de algún grado de autonomía funcional y de gobierno²⁰. En cambio, en Honduras no hay una institución que dependa enteramente de sus ingresos propios y la mayoría se financian enteramente con cargo al presupuesto nacional, aun las descentralizadas. Desde esta perspectiva, el Ejecutivo preside sin mayor resistencia sobre el conjunto del aparato institucional, pero este involucra una red institucional poco desarrollada y de pequeño alcance.

²⁰ Este es precisamente, en Costa Rica, el caso de la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF), una dependencia técnica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y el del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), dependencia del Ministerio de Ambiente y Energía.

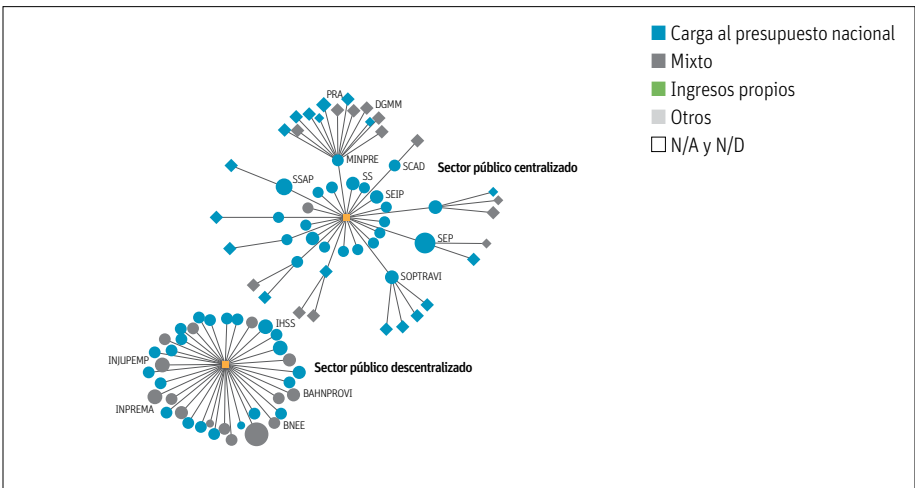
DIAGRAMA 4.1 Costa Rica: instituciones públicas según tamaño presupuestario, fuente de financiamiento y naturaleza jurídica



Sector público centralizado: poderes del Estado y organismos adscritos o auxiliares. Sector público descentralizado: incluye a las instituciones autónomas, semiautónomas y sus órganos adscritos. Públicas no estatales: sociedades anónimas propiedad del Estado, sociedades sin fines de lucro propiedad del Estado, asociaciones gremiales con funciones públicas, entidades definidas como públicas no estatales en su ley constitutiva.

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de entidades públicas en Centroamérica 2014.

DIAGRAMA 4.2 Honduras: instituciones públicas según tamaño presupuestario, fuente de financiamiento y naturaleza jurídica



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de entidades públicas en Centroamérica 2014.

Poder de nombramiento

La potestad del Ejecutivo para nombrar los máximos jefes de una institución es un poderoso mecanismo para conducir al aparato institucional en consonancia con la visión del Ejecutivo. Este puede ejercer esta capacidad cuando posea la potestad de nombrar al máximo jefe institucional y, en caso de que este sea una junta directiva, cuando posea plena libertad para nombrar a sus integrantes. En contraste, el Gobierno enfrenta –al menos en principio– algunas limitaciones cuando la Constitución Política y la ley ordinaria le obligan a compartir este nombramiento.

El poder de nombramiento trasciende a otros niveles organizacionales del sector público. Por ejemplo, aunque no es el objetivo del presente trabajo, podría estudiarse el poder existente en el caso de los cargos de segunda línea. En muchos casos, éstos forman parte de lo que se denomina, en muchos países, cargos en propiedad, por lo que el Poder Ejecutivo no tiene acceso a esos nombramientos. Por otro lado, también podría analizarse el poder de los sindicatos, dado que en algunos países de la región tienen suficiente influencia como para afectar las decisiones de nombramiento del Poder Ejecutivo (particularmente en áreas como Educación y Salud).

En Centroamérica, el presidente de la República carece de “carta blanca” para seleccionar a los jefes de las instituciones: solo en Nicaragua tiene la potestad para nombrar directamente a la mayoría de los jefes (52%). Sin embargo, tanto en este país como en Guatemala, Honduras y Panamá, los Ejecutivos retienen cuotas muy importantes de nombramiento, por encima del 40% de las instituciones. Otros, sin embargo, tienen menores posibilidades: en Belice (primer ministro), Costa Rica y El Salvador, seleccionan discrecionalmente a alrededor de la tercera parte o menos del total (véase el Cuadro 4.11).

Los ministros del Gobierno son figuras importantes en la escogencia de los jefes institucionales, especialmente en Belice, El Salvador y, en menor medida, en Costa Rica y Honduras. Visto en su conjunto, el Ejecutivo nombra a cerca de dos tercios partes o más de los jefes en todos los países, salvo en Costa Rica y Guatemala, en los que supera por poco la mitad de las entidades. En estos últimos, una proporción importante de entidades poseen mecanismos internos de selección como los que se utilizan, por ejemplo, en las universidades estatales.

CUADRO 4.11 Modo de selección del jerarca institucional por país, 2013 (porcentajes)

Modo de selección	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Directamente por presidente de la República o primer ministro	26%	23%	32%	47%	40%	52%	43%
Directamente por ministros	50%	30%	45%	9%	29%	19%	18%
Indirectamente por Ejecutivo	4%	0%	0%	2%	0%	0%	3%
Directamente por Legislativo	1%	1%	4%	2%	7%	6%	7%
Directamente por otros entes Públicos	4%	19%	4%	7%	5%	8%	1%
Directamente por entes privados	0%	0%	1%	2%	1%	0%	0%
Elección interna	14%	27%	13%	29%	16%	15%	25%
Elección pública	0%	0%	1%	1%	1%	1%	1%
Otro tipo de nombramiento	1%	0%	1%	1%	0%	0%	2%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Cantidad de instituciones	102	274	168	121	92	122	122

19 instituciones sin información.

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de entidades públicas en Centroamérica 2014. Para Belice la información proviene de la versión 2011 de esta base de datos.

Una segunda limitación a la capacidad del Ejecutivo para influenciar directamente el rumbo del sector público mediante sus potestades de nombramiento surge de los arreglos corporativistas en las juntas directivas, ya que el corporativismo garantiza asiento a los grupos sociales en la dirección de las instituciones. En algunos casos, incluir a grupos sociales puede dar origen a conflictos de interés como cuando la ley otorga a los regulados un asiento en la junta directiva de una institución con potestades de regulación de un sector (caso del Consejo de Transporte Público en Costa Rica). En cualquier caso, la presencia de grupos de interés en la dirección de instituciones obliga, en principio, a procesos de negociación con otros actores.

El corporativismo social es una fórmula muy empleada en Centroamérica. Cuatro de cada diez instituciones tienen juntas directivas con arreglos corporativistas de distinta índole (véase el Cuadro 4.12). Destaca Costa Rica como el país que más lo utiliza (47%) y Belice y Nicaragua, como los que menos (34%). No obstante, en este último caso, deben considerarse los importantes vínculos del partido gobernante Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) con la sociedad civil, por lo que esa cifra debe ser contextualizada (PEN, 2011). Por lo tanto, en esas circunstancias el Ejecutivo no necesariamente enfrenta limitaciones debido a la presencia de otros grupos sociales en la conducción de las instituciones públicas.

CUADRO 4.12 Centroamérica: instituciones públicas con junta directiva y con arreglos corporativistas en esa instancia, 2013

País	Total	Con junta directiva*	% Junta directiva	Corporativismo	% Corporativismo
Belice	102	64	63%	35	34%
Costa Rica	276	193	70%	129	47%
El Salvador	167	85	51%	66	40%
Guatemala	127	75	59%	56	44%
Honduras	92	57	62%	37	40%
Nicaragua	125	77	62%	42	34%
Panamá	128	94	73%	48	38%
Total **	1.017	645	63%	413	41%

* Información no disponible sobre juntas directivas: 9 entidades.

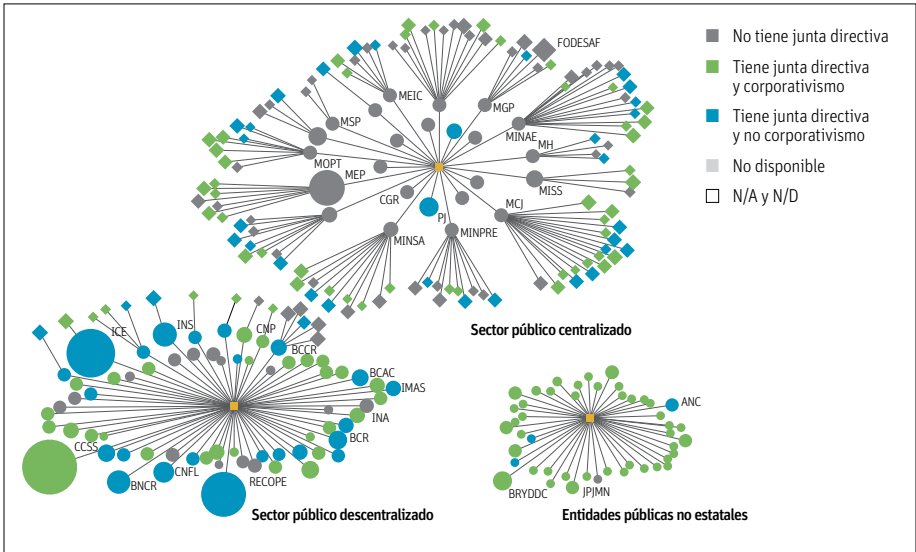
** 3 entidades (2 en Panamá y 1 en El Salvador) sin datos.

Arreglo corporativista: la ley que crea la entidad respectiva estipula la presencia de grupos sociales, gremiales o empresariales en la máxima instancia de gobierno de la institución.

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de entidades públicas en Centroamérica 2014. Para Belice la información proviene de la versión 2011 de esta base de datos.

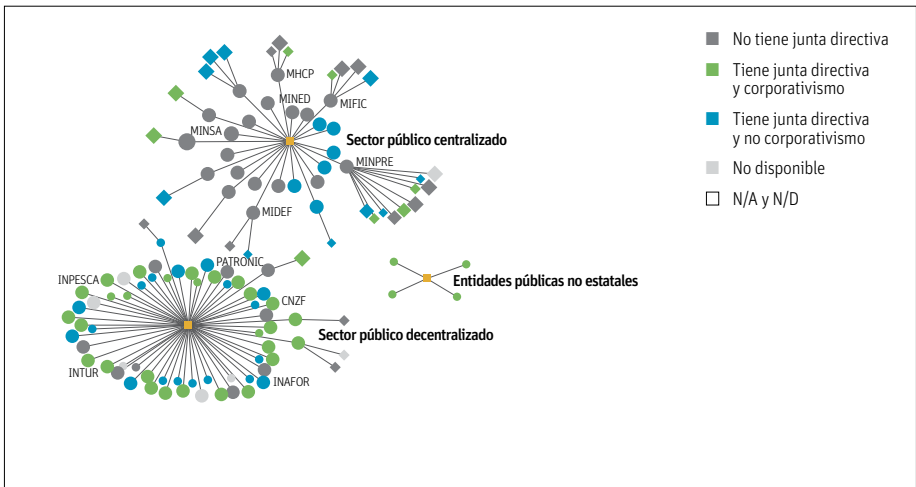
Los Diagramas 4.3 y 4.4 muestran las redes institucionales de Costa Rica y Nicaragua, los países que más se distinguen en materia del corporativismo en la gestión pública. La interpretación es la misma que la indicada para los Diagramas 4.1 y 4.2, excepto que los

DIAGRAMA 4.3 Costa Rica: instituciones públicas según tamaño presupuestario, existencia de juntas directivas con arreglos corporativistas



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de entidades públicas en Centroamérica 2014.

DIAGRAMA 4.4 Nicaragua: instituciones públicas según tamaño presupuestario, existencia de juntas directivas con arreglos corporativistas



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de entidades públicas en Centroamérica 2014.

colores simbolizan aquí una variable distinta: la existencia o no de juntas directivas y, cuando hay una, si esta posee arreglo corporativista (color verde).

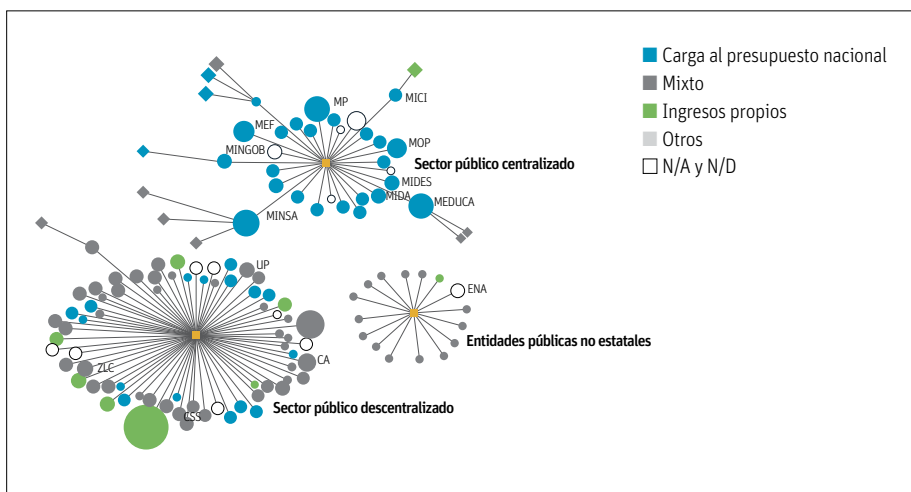
Costa Rica presenta una combinación de alta proporción de entidades con juntas directivas en los tres sectores del sector público, incluidos los entes que forman parte del Poder Ejecutivo, como los órganos adscritos. Casi todos los entes públicos no estatales y la mayoría del sector descentralizado tienen arreglos corporativistas en la máxima instancia de dirección institucional. Nicaragua, con redes institucionales mucho menos desarrolladas, muestra algunos rasgos comunes, ya que todos los entes públicos no estatales y la mayoría de instituciones del sector descentralizado tienen arreglos corporativistas. Sin embargo, registra una diferencia clave: una muy escasa presencia de estos arreglos dentro del sector público centralizado.

Panamá: un caso especial

Panamá amerita una nota especial porque su Estado tiene características singulares en relación con el resto. Es el país con el mayor dinamismo económico en la región (PEN, 2014). Además, tiene un alto desarrollo humano (PNUD, 2014). Por estas características, así como por su tamaño poblacional y localización geográfica, Panamá y Costa Rica tienen perfiles semejantes. Sin embargo, sus aparatos institucionales tienen marcadas diferencias.

El sector público panameño tiene redes institucionales mucho más simples que Costa Rica, no muy distintas a las de Guatemala, Honduras y Nicaragua, países de menor desarrollo económico y social. También se asemeja a este grupo de países en relación con

DIAGRAMA 4.5 Panamá: instituciones públicas según tamaño presupuestario, fuente de financiamiento y naturaleza jurídica



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de entidades públicas en Centroamérica 2014.

dos características: por una parte, el alto poder del tesoro que posee el Ejecutivo, pues la mayoría de sus instituciones públicas dependen total o parcialmente del presupuesto nacional del Gobierno Central. Asimismo, existe un moderado uso del corporativismo en la dirección de las entidades públicas. Sin embargo, el Estado panameño no es similar al de esos países. Su peso presupuestario solo lo sobrepasa Costa Rica, y es entre dos y cuatro veces superior al resto de los países del istmo. Al mismo tiempo, tiene varias de las instituciones públicas más grandes de la región, como, por ejemplo, la Caja del Seguro Social (CSS).

En términos generales, en Panamá el Estado tiene redes institucionales simples y poco complejas, pero su aparato institucional es relativamente grande. Su Ejecutivo tiene amplias potestades para controlar al conjunto del sector público mediante el presupuesto, una importante capacidad de nombramiento de jerarcas institucionales y una moderada presencia de arreglos corporativistas en las juntas directivas.

Debate preliminar

El análisis de los condicionantes institucionales de la gestión pública a partir del examen de la configuración de los aparatos públicos de los países de la región permite arribar a una primera clasificación de los Estados en el istmo. En primera instancia, se nota la clara distinción que existe entre Costa Rica y la mayoría de los países. En ese país, el Estado se caracteriza por tener redes institucionales complejas y el aparato público de mayor tamaño de la región, en contraste con los Estados con redes simples y pequeñas que caracterizan a las otras naciones. En principio, la alta complejidad de la red y los presupuestos que moviliza le otorgan al Estado costarricense una importante intervención en la vida social y económica, pues su aparato institucional tiene a su cargo un amplio portafolio de potestades, funciones y objetivos. En otras palabras, tiene una plataforma robusta, dotada con importantes recursos para hacer gestión pública. Situación contraria es la de los países del CA-4 y Belice. Panamá es, como se analizó en la sección anterior, un caso intermedio (véase el Cuadro 4.13).

Un análisis alternativo, sin embargo, arroja un resultado inverso. Pese a su robusta plataforma institucional, el Estado costarricense es el que presenta las mayores restricciones en cuanto a la capacidad para conducir su aparato institucional, debido a que su Ejecutivo tiene relativamente bajos poderes presupuestarios y de nombramiento de jerarcas, y a un uso más intenso del corporativismo en la dirección de las entidades públicas. En esas circunstancias, el Ejecutivo debe negociar continuamente prioridades de política pública con otros actores institucionales con poderes y autonomías propias, basados en mandatos constitucionales o legales expresos.

Dos resultados previsibles de esta constelación de factores son la dificultad para arribar e implementar una decisión de política pública y la dificultad para cambiar un

CUADRO 4.13 Tipos ideales de condicionantes institucionales de la gestión pública

Tipos institucionales	Interacción	Condicionantes	País que más se aproxima
Red compleja Tamaño grande	Alto CI * Bajo PB * Bajo PD	Alta capacidad de hacer Baja capacidad de conducción	Costa Rica
Red simple Tamaño pequeño	Bajo CI * Alto PB * Alto PD	Baja capacidad de hacer Alta capacidad de conducción	Honduras El Salvador Guatemala Nicaragua Belice
Red simple Tamaño grande	Bajo CI * Alto PB * Alto PD	Baja capacidad de hacer Alta capacidad conducción	Panamá

CI: Complejidad institucional PB: Poder del tesoro PD: Poder de nombramiento

Fuente: elaboración propia.

curso de acción una vez que se ha establecido, lo cual es altamente riesgoso. En otras palabras, un Estado con estas características parece ser propicio para el movimiento inercial, debido a que cualquier cambio que se desee implementar implica lograr equilibrios complejos entre múltiples actores con poderes de veto.

En cambio, los países del CA-4 más Belice, que poseen redes institucionales simples y pequeñas, tienen Ejecutivos muy dominantes, con más capacidades efectivas para hacer prevalecer su voluntad al conjunto del aparato institucional debido a sus amplios poderes presupuestarios y de nombramiento, así como a una presencia relativamente baja de arreglos corporativistas en la dirección de instituciones públicas. En esas naciones, el Ejecutivo es, por mucho, el actor institucional más poderoso del aparato público, con amplias potestades para conducir a un Estado que, en virtud de su escaso desarrollo institucional, es capaz de hacer bastante poco. Por lo tanto, en Estados con estas características la llave para la implementación de cualquier política pública la tiene el Ejecutivo, ya que él mismo puede arribar e implementar una decisión o cambiar el curso de acción a un costo relativamente bajo.

Existen dos problemas que derivan de una situación como la descrita. Por una parte, la concentración del poder en el Ejecutivo introduce un elemento de imprevisibilidad a lo largo del tiempo. El gobierno de turno tiene amplias posibilidades de bloquear, revertir o simplemente inventar nuevos cursos de acción, lo que dificulta enormemente la formulación de políticas públicas de largo plazo. Por otra parte, la débil plataforma institucional de esos Estados hace que cualquier decisión pública tenga un escaso alcance. Las instituciones simplemente carecen de los recursos para la implementación de políticas de desarrollo con impactos significativos en el conjunto de la sociedad.

Para usar una imagen: si el Estado costarricense se atasca por la inercia, por las dificultades para adaptarse a las cambiantes condiciones del entorno, la mayoría de los Estados centroamericanos están afectados por la combinación perversa de bajos recursos e incertidumbre. Panamá, como ha sido indicado, es un caso especial: el suyo es un Estado con un presupuesto significativo, pero las bases institucionales relativamente incipientes y centralizadas en el Ejecutivo lo hacen más imprevisible.

MIRADAS SECTORIALES

En los capítulos 2 y 3 de esta publicación, respectivamente, se estudiaron los desafíos sociales que enfrentan los países del istmo y la eficiencia del gasto público destinado a atenderlos. Con el propósito de proveer un contexto más específico a estos temas, esta sección efectúa una breve caracterización del diseño institucional de dos sectores claves de la materia social –la educación y la salud pública–, con el fin de tener una primera lectura sobre las capacidades institucionales de los Estados en estos temas. No se trata de efectuar un diagnóstico en profundidad de la institucionalidad sectorial –algo fuera de los alcances de este capítulo–, sino de ilustrar la aplicación general del análisis sobre la configuración institucional de los Estados a sectores específicos para ofrecer un nuevo enfoque a los otros capítulos del presente libro.

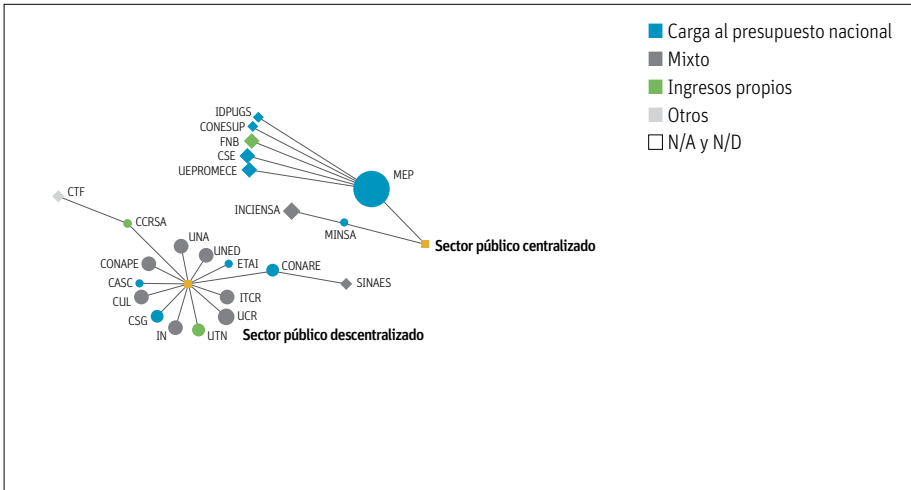
Ciertamente, la salud y la educación públicas no cubren toda la institucionalidad responsable del gasto social. Sin embargo, las entidades que trabajan en estos ámbitos concentran la mayor parte de los recursos que los Estados destinan a este tipo de gasto. En todos los países del istmo, los Ministerios de Educación Pública y de Salud, así como los Institutos de Seguridad Social están entre las instituciones de mayor tamaño presupuestario. Además, todos los Estados han suscrito compromisos internacionales, como los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la Naciones Unidas, que tienen una fuerte concentración temática en asuntos de política social.

La principal constatación de esta primera mirada sectorial es que, como era de preverse por lo desarrollado en las secciones anteriores, las capacidades institucionales de los Estados centroamericanos en educación y salud pública reproducen las diferencias detectadas a nivel del aparato público en su conjunto, en términos de la complejidad, el poder del tesoro y el poder de nombramiento, pese a las especificidades en cada caso. Si un Estado tiene un diseño poco complejo en el nivel macro, probablemente también lo tendrá la institucionalidad encargada de la materia social. No obstante, el análisis también revela importantes contrastes entre países.

El diseño institucional del sector de educación pública

El país centroamericano con el diseño institucional más complejo en materia educativa es Costa Rica (véase el Diagrama 4.6). El Ministerio de Educación Pública (MEP) es el ente

DIAGRAMA 4.6 Costa Rica: red institucional en educación pública según tamaño presupuestario, naturaleza jurídica y fuente de financiamiento, 2013

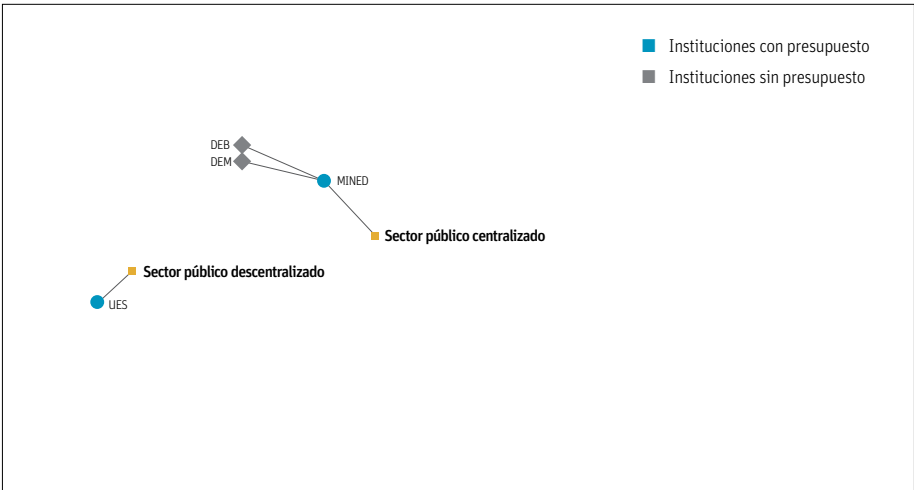


Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de entidades públicas en Centroamérica 2014.

rector del sector y, a su vez, la entidad con el mayor presupuesto (US\$ 2.596,1 millones ejecutados en 2013). Sin embargo, varios arreglos institucionales complican esa rectoría. Por una parte, el MEP tiene una serie de órganos adscritos, algunos de los cuales tienen independencia funcional como el Consejo Nacional de la Educación Superior (CONESUP), a cargo de la regulación de la educación superior privada, el Fondo Nacional de Becas (FONABE) o el Consejo Superior de Educación (CSE), que posee, a su vez, funciones de rectoría del sector. Además, una institución adscrita al Ministerio de Salud Pública, el INCIENSA, desarrolla labores de investigación y educación que no están expresamente articuladas a la rectoría del MEP. Finalmente, el sector público descentralizado, compuesto por, entre otros, las universidades estatales y su organismo coordinador (CONARE), el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y otras entidades parauniversitarias, tienen potestades de autogobierno y, en algunos casos, de regulación de los servicios educativos (por ejemplo, el Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior, SINAES). Cabe agregar que una parte de los órganos adscritos al MEP y las entidades del sector descentralizado tienen sus propias juntas directivas.

Si bien el resto de los países centroamericanos tienen diseños institucionales más simples y muy similares entre sí, destaca El Salvador, que en las últimas décadas ha experimentado una importante evolución en su configuración institucional. En el Diagrama 4.7 se presenta la red sectorial que existía en ese país en el año 1990, cuando la Nación todavía vivía una cruenta guerra civil. Como puede verse, esta red era mínima: el Ministerio de Educación Pública (MINED), un par de organismos adscritos y una sola

DIAGRAMA 4.7 El Salvador: red institucional en el sector de educación pública, 1990



El diagrama no incluye tamaño presupuestario, por falta de información para ese año, por lo que el tamaño de todos los nodos es igual.

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de entidades públicas en Centroamérica 2014.

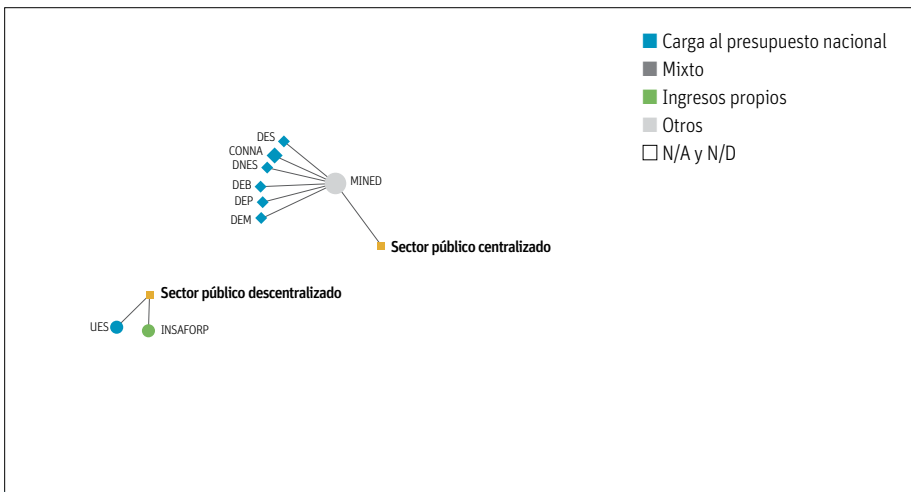
entidad pública descentralizada, la Universidad de El Salvador (UES), entonces muy golpeada por la guerra.

Poco más de dos décadas después es clara la reconfiguración del sector. El MINED, que tuvo en 2012 un presupuesto de US\$ 859,1 millones, posee a su alrededor una constelación de órganos adscritos a cargo de funciones especializadas. De dos entidades en 1990 pasó a seis en 2013, entre las que se encuentran la Dirección Nacional de Educación Superior (DES), la Dirección Nacional de Educación Media (DEM) y el Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia (CONNA). Todos estos entes, salvo el CONNA, carecen de junta directiva y el nombramiento de su jerarca depende directamente del ministro de educación. En el ámbito del sector descentralizado, en 1993 se creó un instituto especializado en la educación para el trabajo, el Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP), en cuyo máximo órgano de gobierno tienen asiento los representantes de la empresa privada.

Con la excepción de la UES, el INSAFORP y el CONNA, el ministro tiene un fuerte poder de nombramiento y de conducción del sector, mayor que el de su homólogo costarricense. Así, es interesante notar que el ministro tiene amplio control sobre su sector, pero cuando el Congreso crea instituciones con independencia funcional, entrega su dirección, por entero, a los sectores sociales. A diferencia de Costa Rica, país donde el ministro está presente en la dirección de varios órganos con responsabilidades sectoriales, El Salvador no enfrenta esta obligación.

Este análisis de la reconfiguración institucional del sector educativo en El Salvador es relevante pues si solo se examinara la evolución del gasto educativo a lo largo del siglo XXI, la imagen que podría formularse es errónea: la reforma institucional no ha implicado, proporcionalmente, un mayor nivel de gasto medido como porcentaje del PIB, el cual ha oscilado entre 2,7% del PIB (2000), 3,7% del PIB (2009) y 3,0% del PIB (2012). La apuesta que parece haberse hecho en este país fue al desarrollo de nuevas competencias y capacidades institucionales para aprovechar mejor los recursos existentes en el marco de un nivel de gasto relativamente similar. En este aspecto, hay un contraste con el caso costarricense, en el cual hubo, durante el período en cuestión, una fuerte expansión del gasto educativo, que pasó de 4,7% del PIB en 2000 a 7,2% del PIB en 2012.

DIAGRAMA 4.8 El Salvador: red institucional en el sector educación según tamaño presupuestario, naturaleza jurídica y fuente de financiamiento, 2013



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de entidades públicas en Centroamérica 2014.

Otros países centroamericanos, como Guatemala, Honduras y Nicaragua, no solo tienen redes sectoriales pequeñas y simples sino que estas no han experimentado mayor desarrollo en las últimas dos décadas. El Diagrama 4.9 presenta la situación de Guatemala en 2013, una red que ha permanecido sin mayores cambios a lo largo del tiempo. El Ministerio de Educación (MINEDUC), rector de la educación de este país, con más de 14 millones de personas, ejecutó en 2012 un presupuesto poco menor a US\$1.300 millones, apenas poco más de la mitad de lo ejecutado en ese año por el MEP de Costa Rica, un país con menos de 5 millones de habitantes. Nótese, además, que la red institucional educativa en Guatemala es más simple que la salvadoreña.

En el caso guatemalteco, la existencia de una red institucional tan poco desarrollada refleja también un bajo nivel de gasto educativo. En 2012, el gasto per cápita²¹ en ese país, en dólares corrientes, fue de US\$99, solo superior al de Nicaragua (US\$64). El de El Salvador y Honduras no fue mucho más alto (US\$116 y US\$139, respectivamente), y representó la mitad del gasto educativo de Panamá (US\$313 en 2011) y entre cuatro y diez veces inferior al gasto en Costa Rica (US\$693 en 2012). La diferencia de Guatemala, Nicaragua y Honduras con respecto a El Salvador fue que, respecto de este último, no hubo mayor esfuerzo en remozar la red institucional previa. En otras palabras, no solo se siguió gastando poco en educación sino que tampoco hubo mayores cambios en el diseño institucional encargado de la política pública sectorial.

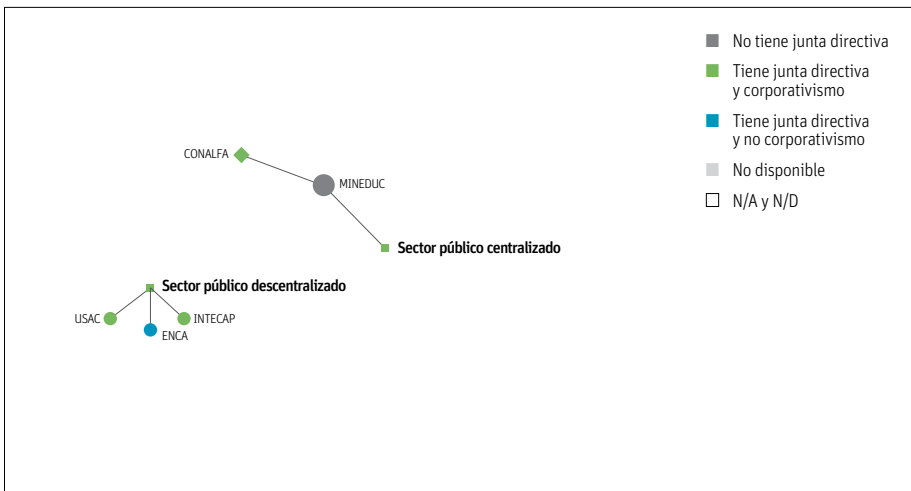
La reflexión en el caso de los países con redes institucionales simples y pequeñas no es solo acerca de la prioridad efectiva que los gobiernos de esos países conceden a la educación pública sino, en particular, de los objetivos reales de política que persiguen, más allá de las declaraciones y compromisos internacionales. Pareciera poco probable que, sin mediar reformas institucionales y cambios en los niveles de gasto educativo, las instituciones del sector puedan hacer poco más que lograr una alfabetización básica de la población. Con bajos niveles de gasto educativo y redes institucionales tan incipientes, temas como elevar la calidad de la educación u objetivos más ambiciosos, como universalizar la educación secundaria, parecieran estar fuera del alcance. En las recientes pruebas estandarizadas del Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE), efectuadas por la UNESCO en 2012 en quince países del hemisferio, los países del CA-4 y Panamá quedaron entre los últimos lugares del hemisferio²².

El diseño institucional del sector de salud pública y seguridad social

Las diferencias en complejidad y tamaño en las redes institucionales de la salud pública en los países de la región tienen especificidades importantes en relación con lo visto en educación. Las distancias de tamaño presupuestario entre las instituciones públicas de Costa Rica, Panamá y las del resto del istmo son más amplias a las ya vistas para el sector educativo. Cuando se compara el presupuesto per cápita de las instituciones a cargo de la seguridad social, el gasto per cápita de alrededor de US\$1.000 en los dos países del sur es entre diez y treinta veces superior al de los países del CA-4 (véase el

²¹ Calculado como gasto por habitante y no por educando.

²² Las pruebas TERCE analizan el rendimiento educativo de los estudiantes de la educación primaria de acuerdo a una serie de parámetros estandarizados. En comprensión de lectura para estudiantes de tercer y sexto grados de la escuela primaria, todos los países del istmo (salvo Costa Rica) obtuvieron un puntaje inferior al promedio latinoamericano, y estuvieron a la zaga de América Latina. En matemática, los resultados fueron los mismos, lo que indica que el bajo desempeño educativo de los estudiantes en los países del CA-4 fueron sistemáticos, pese a la mejora en relación con las pruebas del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE) aplicadas pocos años atrás (UNESCO, 2014).

DIAGRAMA 4.9 Guatemala: red institucional en el sector educación, 2013 según tamaño presupuestario y corporativismo en su máximo órgano de dirección

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de entidades públicas en Centroamérica 2014.

Cuadro 4.14). Naturalmente, no puede extrapolarse de manera directa la conclusión de que estas diferencias reflejan enteramente brechas igualmente amplias en el desarrollo de los servicios públicos de salud y previsión social, pues en esto media un factor de gran importancia: la estructura institucional del sector y la manera en que las competencias respectivas están distribuidas entre las entidades que lo conforman. Así, en Panamá, la Caja del Seguro Social (CSS) centraliza buena parte de la prestación directa de los servicios antes indicados, mientras que en Honduras, el Instituto Hondureño de Seguridad Social es una entidad que realiza esa prestación junto con otras, como el Instituto de Previsión Militar. Pese a esta importante salvedad, las diferencias en el tamaño presupuestario de las entidades constituyen un buen punto de entrada para el estudio de la institucionalidad sectorial pues, en términos generales, sí reflejan la existencia de redes institucionales con capacidades y desempeños claramente diferenciados. En efecto, en los principales indicadores de salud y previsión social de Costa Rica y Panamá susceptibles de ser examinados, los resultados para estos dos países son notablemente mejores que los del resto de la región²³.

Así, pues, las diferencias en el diseño institucional deben ser examinadas con detalle. En el caso costarricense, hay una separación clara entre la rectoría del sector, a cargo del Ministerio de Salud (MSP), y la prestación de los servicios de salud, responsabilidad

²³ Para una compilación de los indicadores de salud más reciente, con base en la información provista por las fuentes nacionales, consúltese la publicación: "Centroamérica en cifras (2014)" del Programa del Estado de la Nación (PEN, 2014).

CUADRO 4.14 Centroamérica: presupuestos de la institución responsable de la seguridad en millones de dólares corrientes, 2013

País	Presupuesto 2013 de la institución de seguridad social	Presupuesto per cápita (dólares)
Costa Rica (CCSS)	4.790,4	1.016
El Salvador (ISSS)	673,8	107
Guatemala (IGSS)	1.144,0	74
Honduras (IHSS)	310,4	36
Nicaragua ^{2/} (INSS)	339,3	55
Panamá (CSS)	3.640,8	945

Notas: ^{1/} Presupuesto aprobado

^{2/} La cifra para Nicaragua corresponde al presupuesto aprobado en 2010, última disponible.

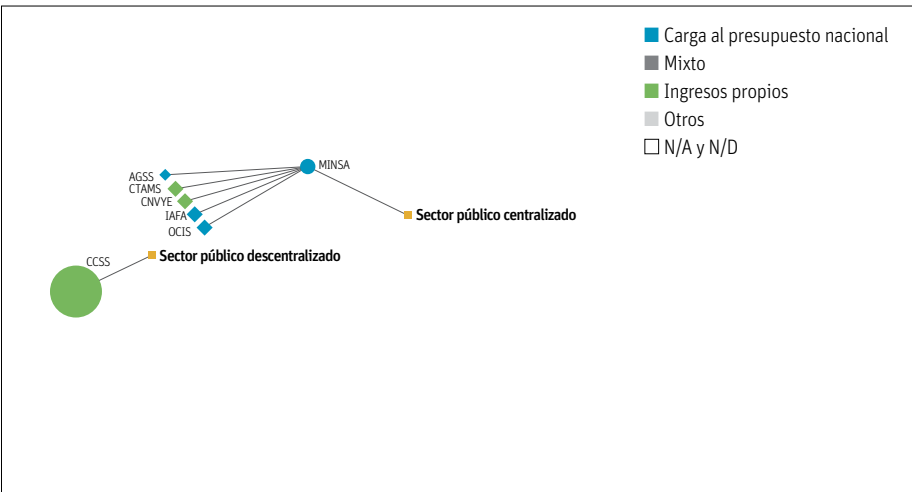
Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de entidades públicas en Centroamérica 2014.

de la CCSS. Esta, además, tiene un gobierno corporativo independiente del MSP, en el que participan empleadores, sindicatos y otras organizaciones sociales. El problema práctico que enfrenta la rectoría sectorial es múltiple: el ministro rector tiene bajo poder de nombramiento y bajo poder del tesoro. La CCSS tiene sus propias fuentes de ingreso (como las contribuciones sociales de los empleados) y el MSP cuenta con un presupuesto inferior al 10% del presupuesto de la CCSS. Por otra parte, varios de los órganos adscritos al ente rector tienen sus propias fuentes de ingreso y el nombramiento de sus juntas directivas no depende enteramente del ministro. Por lo tanto, la rectoría sectorial tiene poco poder para ejercer sus funciones (véase el Diagrama 4.10).

En El Salvador, el diseño sectorial de la salud pública es muy distinto. Para empezar, los tamaños relativos entre el Ministerio de Salud y el ISSS son más pequeños pero muy similares entre sí: US\$ 639 millones, el ISSS y US\$ 579 millones, el MSP (2013). Un aspecto más relevante, sin embargo, es que la red hospitalaria nacional está jurídicamente a cargo del Ministerio de Salud: el Hospital Nacional Santa Teresa, el Hospital Nacional Rosales, para nombrar a dos, son órganos adscritos al ente rector. Además, estos hospitales no tienen juntas directivas propias, lo que le da al ministro una gran capacidad de manejo. Por eso, el Diagrama 4.11 presenta una compleja red de entes alrededor del Ministerio de Salud. En síntesis, el Estado salvadoreño tiene mucha menor capacidad institucional para hacer política pública en materia de salud pero, en principio, el ministro rector tiene más poder para conducir a la institucionalidad con el fin de implementar la visión del Gobierno en este sector.

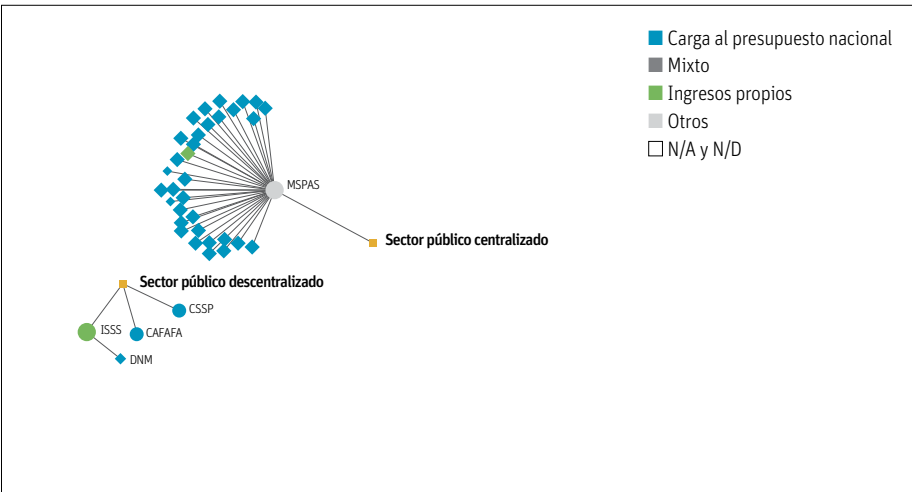
Finalmente, Guatemala y Nicaragua son países con capacidades institucionales mínimas (véanse los Diagramas 4.12 y 4.13). No solo tienen redes de salud pública pequeñas (aún y cuando, por la falta de información actualizada para el INSS, el Diagrama

DIAGRAMA 4.10 Costa Rica: red institucional en el sector salud según tamaño presupuestario, fuente de financiamiento y naturaleza jurídica, 2013



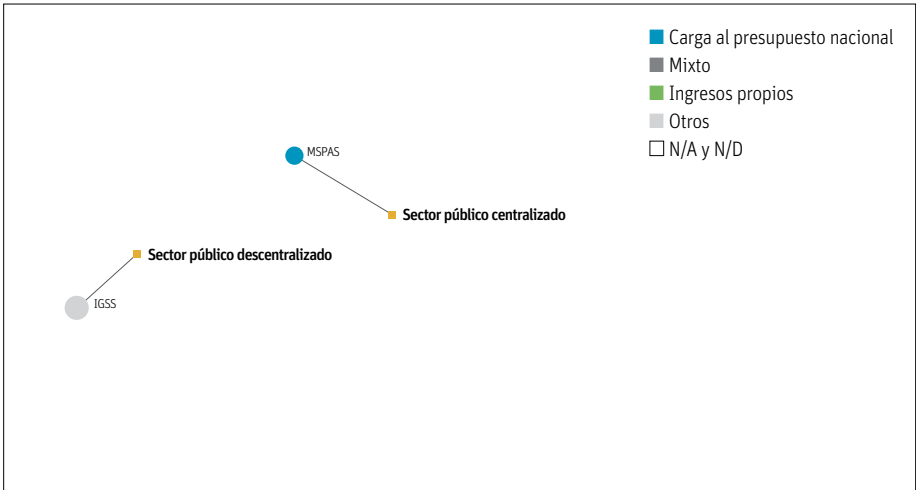
Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de entidades públicas en Centroamérica 2014.

DIAGRAMA 4.11 El Salvador: red institucional en el sector salud según tamaño presupuestario, fuente de financiamiento y naturaleza jurídica

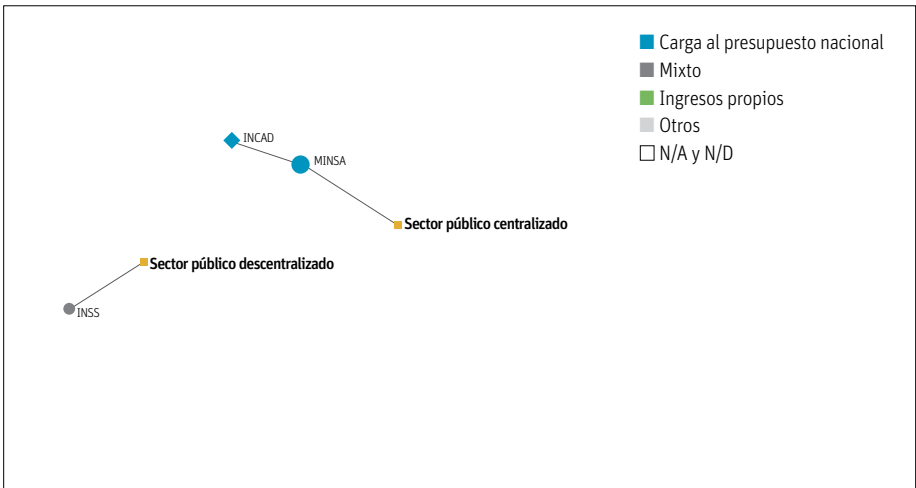


Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de entidades públicas en Centroamérica 2014.

4.13 hace una representación excesivamente minimalista). En esas circunstancias, el tipo de diseño institucional, la manera en que se distribuyen las responsabilidades entre las entidades del sector, queda en un segundo plano frente al desafío de crear, en primer lugar, una red institucional capaz de desarrollar cualquier política pública de amplio espectro.

DIAGRAMA 4.12 Guatemala: red institucional en el sector salud según tamaño presupuestario, fuente de financiamiento y naturaleza jurídica

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de entidades públicas en Centroamérica 2014.

DIAGRAMA 4.13 Nicaragua: red institucional en el sector salud según tamaño presupuestario, fuente de financiamiento y naturaleza jurídica

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de entidades públicas en Centroamérica 2014.

Redes institucionales mínimas plantean la cuestión de la prioridad que, en la práctica, tiene la obligación de proveer servicios de salud accesibles y de buena calidad a su población para los Estados en donde existe esta situación. Aunque estos Estados tienen mandatos constitucionales para proveer salud a sus habitantes y han

suscrito compromisos institucionales para mejorar los indicadores en esta materia, las instituciones que existen tienen muy poca capacidad para acometer nuevos objetivos de política pública. A lo sumo, pueden seguir haciendo “más de lo mismo”, lo que en la práctica se traduce en exclusión social o la falta de acceso de amplios segmentos de la ciudadanía a servicios de salud, educación y saneamiento (Pérez-Sáinz, 2012)²⁴.

CONCLUSIONES

Este capítulo efectúa una primera aproximación al estudio empírico de las capacidades institucionales de los Estados de la región (con excepción de República Dominicana), mediante un análisis comparativo de los diseños de su institucionalidad y de los presupuestos públicos. La aplicación del análisis de redes permitió, además, examinar la complejidad y el tamaño de los aparatos públicos en los países del istmo, dos factores que parecen estar estrechamente ligados en los casos examinados. El propósito del estudio fue identificar condicionantes estructurales a la gestión pública que puedan derivarse de los modos en que los Estados organizan legalmente la dotación de competencias, recursos financieros y jerarquías que poseen.

La principal conclusión es que, en efecto, parecieran existir tres tipos de configuración institucional de los Estados centroamericanos. Costa Rica corresponde al primer tipo: posee un aparato público con redes institucionales grandes y complejas y un Ejecutivo débil con bajo poder del tesoro y de nombramiento. Aunque su plataforma de recursos es la más amplia y diversa de la región, un factor que favorece la implementación de políticas públicas de amplio espectro, su diseño institucional propicia la inercia, la falta de adaptación a las cambiantes condiciones del entorno, así como constantes conflictos y negociaciones entre actores institucionales. Esta conclusión se sostiene cuando se examinan los sectores de educación y salud pública.

Un segundo tipo de configuración institucional es la de los países del CA-4. Pese a las diferencias entre los casos, los aparatos públicos se caracterizan por redes institucionales simples y pequeñas, pero con Ejecutivos fuertes que poseen amplios poderes del tesoro y de nombramiento. Son Estados con baja capacidad para gestionar políticas en razón de la reducida plataforma de recursos con que cuentan, pero la hegemonía del Ejecutivo simplifica la complejidad de la conducción del aparato público. Si en Costa Rica, el diseño

²⁴ El libro editado por Pérez-Sáinz elabora una propuesta teórica y de análisis empírico del problema de la exclusión social. Esta es entendida como una doble fractura: el desempoderamiento en el mercado laboral (debido a una inserción laboral precaria) y el desempoderamiento en la ciudadanía social (debido a la falta de acceso a los servicios públicos básicos de educación, salud y saneamiento, entre otros). De acuerdo con los estudios realizados, con base en las encuestas de hogares, al menos 3,3 millones de hogares centroamericanos -17,2 millones de personas (cerca del 40% de la población del istmo) padecían simultáneamente la doble exclusión de los mercados laborales y de la ciudadanía social, la mayoría de ellos concentrados en los países del CA-4.

institucional propicia la estabilidad de las políticas públicas a lo largo del tiempo, al norte de Costa Rica, los diseños institucionales facilitan los cambios súbitos en la orientación de políticas debido al fuerte peso de los Ejecutivos dentro de sus aparatos públicos, Ejecutivos cuyos representantes van cambiando a lo largo del tiempo como resultado de los procesos electorales. En estos diseños de la institucionalidad, las entidades tienen poca protección frente a la influencia de factores partidarios y electorales, pues están a merced de un actor, el Ejecutivo, que por naturaleza es político-partidario. Finalmente, como se ha visto, Panamá es un caso híbrido pues el tamaño de su Estado se asemeja al de Costa Rica, pero la poca complejidad de sus redes institucionales se asemeja a las del CA-4. En principio, es un Estado que tiene capacidad para acometer políticas públicas de mayor calado, sin las complicaciones de la toma de decisiones del caso costarricense.

Los tres tipos de configuraciones institucionales plantean desafíos particulares desde el punto de vista de la implementación de las políticas públicas. En el caso de la configuración de Costa Rica, el problema crítico es el de la negociación política entre actores con capacidad de vetar o, al menos, de retrasar considerablemente cualquier acción pública. Esta negociación tendría como fin lograr el espacio necesario para echar a andar reformas institucionales, una reasignación de prioridades de gasto o la introducción de nuevas herramientas de política pública. Sin esa negociación previa, que puede llegar a ser especialmente compleja, los gobiernos tendrán pocas posibilidades para implementar cualquier cambio, no por falta de una institucionalidad con una razonable capacidad para ejecutarlo, sino por las resistencias políticas. Si esa negociación se logra llevar a cabo exitosamente, el Estado costarricense tiene una dotación de recursos técnicos, burocráticos y presupuestarios que pueden movilizarse para los objetivos que se han acordado.

En el caso de la configuración de los países del CA-4, el desafío principal es muy distinto: en razón de la debilidad de sus redes institucionales, cualquier diseño de política pública, de nuevas herramientas para lograr objetivos de desarrollo, debe contemplar como variable crítica el tema de la construcción de la institucionalidad necesaria capaz de implementar esas herramientas. En otras palabras, no basta con negociar un nuevo “paquete” de políticas públicas, un asunto relativamente más fácil que en Costa Rica, pues puede ser logrado si se persuade al Ejecutivo, el actor dominante dentro de cada Estado. Es vital implementar, simultáneamente, programas de fortalecimiento de las capacidades institucionales permanentes de esos Estados, basados en un diseño institucional explícito y claro, que reasigne competencias legales entre las diversas instituciones o que creen nuevas competencias a nuevas entidades. Un aspecto que urge resolver es el del financiamiento de la institucionalidad pública, pues son Estados con entidades de tamaño presupuestario pequeño, con poca capacidad para soportar programas ambiciosos y de gran escala de política pública, sea cual sea la orientación que estos tengan. Un aspecto

crítico en ese diseño institucional es la protección de las entidades de la intromisión del Ejecutivo: en las actuales circunstancias, este tiene amplias capacidades para instrumentar las políticas públicas en función de contingencias político partidarias.

En el caso de la configuración institucional de Panamá, el tema de la negociación política no es tan complejo como lo es en Costa Rica, pues este país, como ha sido visto, tiene un Ejecutivo dominante. A diferencia de la configuración del CA-4, el tema del financiamiento del Estado no es crítico, ya que el Estado panameño tiene una base de recursos mucho más amplia. El punto clave es el fortalecimiento selectivo de las capacidades institucionales de su Estado relacionadas específicamente con la ejecución del paquete deseado de políticas públicas. La profundidad y amplitud del rediseño institucional es probablemente menor que en el caso del CA-4 y está más focalizado a realizar cambios organizativos o asegurar la asignación de los recursos financieros y técnicos requeridos para el cumplimiento de las metas trazadas.

Independientemente de la configuración institucional, todos los Estados centroamericanos tienen dos desafíos comunes: el de la transparencia y la rendición de cuentas. El primer aspecto puede llegar a ser tan elemental como asegurar la publicación de los presupuestos de las instituciones públicas, algo que, como fue examinado en el capítulo, no ocurre en el caso de un importante segmento de las entidades. El segundo solo puede ser tratado someramente aquí, pues no fue analizado en el capítulo. Sin embargo, en la medida que toda política pública implica la movilización de recursos técnicos, financieros y humanos, resulta imperativo desarrollar los mecanismos que permitan a la ciudadanía conocer de manera oportuna y completa los resultados que se obtienen con una política pública.

Las conclusiones esbozadas tienen un alcance preliminar. Se requiere una mayor investigación y reflexión teórica para elaborar una teoría que vincule los diseños institucionales y los estilos de gestión pública. Pese a estas limitaciones, el capítulo aporta evidencia sobre la importancia del estudio de las capacidades institucionales de los Estados como un contexto estructural relevante para el análisis de las políticas públicas.

ANEXO 4.1 La base de datos de entidades públicas en Centroamérica

La base de datos de entidades públicas en Centroamérica ha sido elaborada por el Programa del Estado de la Nación (PEN) del Consejo Nacional de Rectores (CONARE) y la Defensoría de los Habitantes de la República. Mediante la sistematización de una serie de variables, esta base de datos permite analizar la organización institucional centroamericana y su evolución. Este inventario ha sido posible gracias a la colaboración interinstitucional de universidades y centros de investigación del istmo, bajo la orientación del equipo de investigación del Estado de la Región, la iniciativa centroamericana del PEN.

La unidad de análisis de la base de datos es todo órgano con personería jurídica propia o instrumental que forma parte de la administración pública de los Estados. Para cada ente se describe la norma que lo creó, la naturaleza jurídica, los órganos directivos, los antecedentes legales, las funciones, la dependencia con otras entidades, el año y el período en que fue creada y, ahí donde fue posible, el presupuesto. En términos generales, la base reúne a entidades que se distinguen entre sí por sus fines, funciones y diversos grados de autonomía, de forma tal que se consideran: ministerios, instituciones autónomas, instituciones descentralizadas, empresas públicas, entes públicos no estatales, órganos adscritos, fondos y programas institucionales.

La información contenida en la base de datos permite indagar en el entramado institucional público de la región, al mismo tiempo que incorpora características propias de las instituciones como su año de creación, fuente de financiamiento, existencia de junta directiva, presencia de corporativismo, presupuesto aprobado durante los últimos años, entre otros. Sin embargo, uno de los aspectos fundamentales de la información recopilada radica en la capacidad de establecer relaciones entre las entidades, a partir de su nivel de centralización o descentralización. La presencia de estos vínculos posibilita el uso del análisis de redes sociales y sus técnicas de visualización, herramientas que permiten estudiar con mayor profundidad la dinámica del aparato estatal como un todo y sus conexiones.

En la actualidad la versión 2011 de la base de datos puede ser consultada en línea en el sitio web www.estadonacion.or.cr. Para los propósitos especiales de este capítulo, los autores tuvieron acceso a la versión 2014, que será puesta a disposición del público en el primer trimestre de 2016. La versión 2011 incluye los siete países del istmo (Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá); la versión del 2014 no incluye el año 2014, pues no fue posible actualizar a tiempo la información.

ANEXO 4.2 Los datos presupuestarios de la base de datos

En todos los casos, con excepción de Belice, el valor del presupuesto utilizado corresponde al presupuesto aprobado en miles de dólares en el año 2013. Para el análisis de las redes sociales, se realizan algunas modificaciones en la base de datos de entidades públicas en Centroamérica. Estos cambios se detallan a continuación:

Costa Rica

Debido a la ausencia de información, para el caso del Ministerio de la Presidencia se utilizó el presupuesto del año 2012. Además, las siguientes instituciones no fueron consideradas por estar adscritas a municipalidades: Museo de Guanacaste, Ecomuseo de Las Minas de Abangares, Juntas Administrativas de Colegios, Juntas de Educación de Escuelas, Comités Cantonales de Deportes, Comités Cantonales de La Persona Joven y Centro Cultural Herediano Omar Dengo.

El Salvador

Las siguientes instituciones se excluyeron del análisis por ser órganos adscritos a una institución catalogada como adscrita a otro nodo: Fondo de Saneamiento y Fortalecimiento Financiero, Jardín Zoológico Nacional, Museo Nacional, Radio Nacional de El Salvador y el Canal 10 Televisión Educativa y Cultural.

Panamá

Por falta de información, se excluyen del análisis tres entidades, a saber: Patronato de El Festival del Manito, Patronato de la Feria Internacional de las Flores y El Café de Boquete y Patronato Panamá Viejo.

Honduras

Para la Secretaría de Gobernación y Justicia, el presupuesto considerado corresponde al año 2009.

Guatemala

Debido a la falta de información, el Consejo Nacional de Atención al Migrante no se incluye en el análisis.

Nicaragua

Los Consejos Directivos Escolares y los Consejos Municipales de Educación no son considerados por ser órganos adscritos a municipalidades. Por otro lado, la Oficina Nacional de Acreditación no fue tomada en cuenta por ser un órgano adscrito a una institución que ya se encontraba catalogada como adscrita a otro nodo. Además, se considera el Instituto Nacional de Información de Desarrollo como órgano adscrito al Poder Ejecutivo. Finalmente, se utiliza el presupuesto del año 2012 para las siguientes entidades: Dirección de Defensa del Consumidor, Instituto de Desarrollo Rural, Instituto Nicaragüense de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa, Instituto Nicaragüense de Fomento Cooperativo, Instituto Nicaragüense de Seguros y Reaseguros, Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras, y el Tribunal Tributario Administrativo.

Belice

Para todas las instituciones se utiliza el presupuesto asignado para el año 2009 debido a las limitaciones en cuanto a disponibilidad de información.

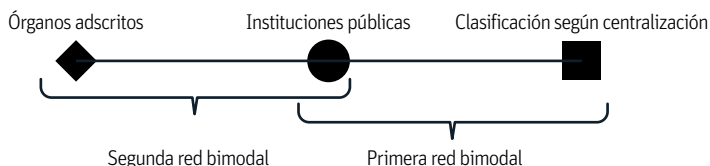
ANEXO 4.3 Metodología para el análisis de redes sociales

Para comprender la conformación institucional de los Estados centroamericanos, se utiliza la técnica de análisis de redes sociales. Desde este enfoque, el concepto de red social hace referencia a un conjunto finito de actores y las relaciones que los vinculan (Aguirre, 2011). Así, es posible representar mediante sociogramas los vínculos existentes entre las instituciones de cada país para el caso de Centroamérica. Los gráficos obtenidos permiten visualizar la estructura del sistema de relaciones, encontrar patrones y analizar las propiedades de las redes institucionales.

El estudio utiliza redes de afiliación o bimodales para describir los vínculos entre dos grupos de nodos pertenecientes a diferentes niveles de análisis (Hanneman y Riddle, 2005). En este caso particular, las relaciones mapeadas representan lazos entre actores (instituciones públicas) y eventos (regla política). La regla política se basa en una clasificación general que surge a partir de criterios de centralización y descentralización institucional. Como resultado, las entidades estarán afiliadas a tres posibles categorías: sector público centralizado, sector público descentralizado o entidades públicas no estatales.

Para tener una visión más amplia, las redes descritas anteriormente se complementan con otras redes de afiliación que muestran los vínculos entre las instituciones y sus órganos adscritos. Sin embargo, para efectos de visualización, ambos grupos de redes se muestran simultáneamente y se utiliza la forma de los nodos para distinguir entre una red y otra. Como resultado, cada gráfico muestra una primera red conformada por la regla política, que está representada por nodos cuadrados, y las instituciones, dibujadas como nodos circulares. En segunda instancia, se observa una red adicional integrada por las mismas instituciones y sus órganos adscritos representados con diamantes (véase el Diagrama A1).

DIAGRAMA A1 Redes bimodales



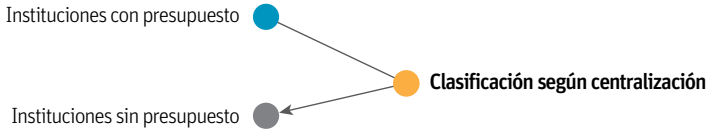
Fuente: elaboración propia.

Los sociogramas se utilizan también para mostrar características particulares de las instituciones públicas y sus órganos adscritos. Por este motivo, se construyen redes que varían en función de los atributos elegidos, así para cada país se diseñan tres variaciones. En los diferentes gráficos, el tamaño de los nodos está determinado por el tamaño del presupuesto asignado para el año de estudio. Sin embargo, el tamaño

de los nodos cuadrados, que representan la clasificación por centralización, se asigna arbitrariamente.

La versión inicial de las redes utiliza colores para distinguir entre instituciones con asignación presupuestaria e instituciones sin presupuesto (véase el Diagrama A2).

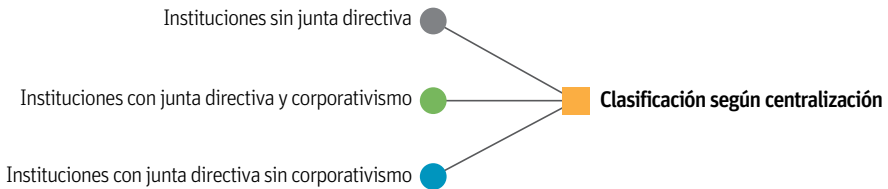
DIAGRAMA A2 Red según asignación presupuestaria



Fuente: elaboración propia.

La primera variación muestra la red anterior, pero utiliza colores para representar la existencia de corporativismo en las instituciones. Para esto se utilizan nodos que representan: instituciones sin junta directiva, instituciones con junta directiva y corporativismos y, finalmente, entidades con junta directiva sin corporativismo (véase el Diagrama A3).

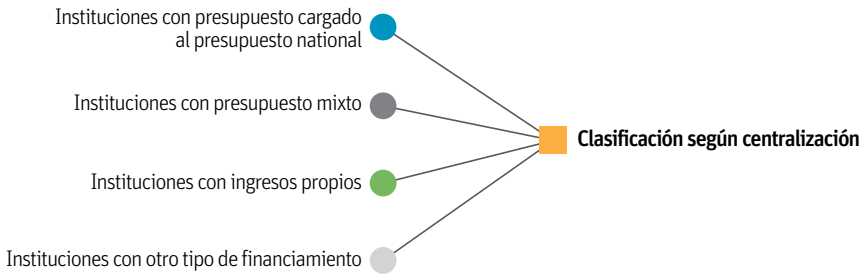
DIAGRAMA A3 Red según corporativismo



Fuente: elaboración propia.

Otra versión de las redes analiza el tipo de financiamiento de los entes públicos, considerando las siguientes categorías (véase el Diagrama A4):

- Instituciones con presupuesto cargado al presupuesto nacional.
- Entidades con ingresos propios: incluye fondos creados por ley, impuestos, multas o cargas pecunarias o de trámite, ingresos de índole municipal e ingresos por servicios brindados o utilidades obtenidas.
- Entes con financiamiento mixto: una parte se carga al presupuesto nacional y la otra parte proviene de ingresos propios.
- Otro tipo de financiamiento: incluye otras fuentes de financiamiento, préstamos, donaciones y subvenciones públicas y privadas.

DIAGRAMA A4 Red según tipo de financiamiento

Fuente: elaboración propia.

Finalmente, se analizan con detalle los casos de las instituciones de dos sectores específicos, a saber, educación y salud. Para ambos grupos de redes se diseñan gráficos que incluyen las variaciones mencionadas anteriormente. Además, se incorpora el factor temporal en el análisis, pues se presentan redes en dos momentos diferentes del tiempo: 1990 y 2013.

BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, B. (2000). "The New Separation of Powers". *Harvard Law Review* (113): 634-727.
- Afonso, A., Schuknecht, L. y Tanzi, V. (2010). "Public Sector Efficiency: Evidence for New EU Member States and Emerging Markets", *Applied Economics*, 42 (17), 2147-2164.
- Aguirre, J. (2011). *Introducción al análisis de redes sociales*. Buenos Aires: Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas.
- Alvarez, B. y J. Majmudar. (2001). ¿Quién está preparando a nuestros hijos para el siglo del conocimiento?. Banco Mundial.
- Alvarez Parra, F. y M. St. Aubyn. (2012). *Government Spending Efficiency in Latin America: a Frontier Approach*. Corporacion Andina de Fomento.
- Araujo, M.C., P. Carneiro, Y. Cruz-Aguayo y N. Schady. (2014). "A Helping Hand? Teacher Quality and Learning Outcomes in Kindergarten.", Washington, DC.: Banco interamericano de Desarrollo. Manuscrito no publicado.
- Balan, C. y Jaba, E. (2011). Statistical analysis of the determinants of life expectancy in Romania. *Romanian Journal of Regional Science*, 5(2), 25-38.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2013a). Documento de Marco Sectorial de Educación y Desarrollo Infantil Temprano. División de Educación. Washington DC.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2013b). Documento de Marco Sectorial de Salud y Nutrición. División de Protección Social y Salud. Washington DC.
- Banco Mundial. (2015). "Worldwide Governance Indicators (2013)". Accesado Julio 21, 2015, en: www.govindicators.gov
- Bertelsmann Stiftung. (2015). *Transformation Index BTI 2014: Political Management in International Comparison*. Gutersliih, Germany, Bertelsmann Stiftung.
- Björkman, M., D. de Walque y J. Svensson. (2014). *Information is Power: Experimental Evidence of the Long Run Impact of Community Based Monitoring*, World Bank Policy Research Paper Series No.7015
- Bjorkman M. y Svensson J. (2009). *Power to the people: evidence from a randomized field experiment of a community-based monitoring project in Uganda*. Q. J. Econ. 124:735-69
- Bilas, V., Franc, S., y Bošnjak, M. (2014). Determinant factors of life expectancy at birth in the European Union countries. *Collegium antropologicum*, 38(1), 1-9.
- Bold, T., B. Gauthier, J. Svensson y W. Wane. (2010). *Delivering service indicators in education and health in Africa*. Banco Mundial. Mimeo.
- Borgatti, S. (2002). *NetDraw Software for Network Visualization*. Kentucky: Analytic Technologies.
- Borgatti, S. et al. (2002). *Ucinet for Windows: Software for Social Network Analysis*. Massachusetts: Analytic Technologies.

- Bruns, B. y J. Luque. (2014). *Great teachers: how to raise student learning in Latin America and the Caribbean*. Banco Mundial.
- Bruns, B., D. Filmer, y H. A. Patrinos. (2011). *Making Schools Work: New Evidence on Accountability Reforms*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Chaudhury, N., J. Hammer, M. Kremer, K. Muralidharan y F. H. Rogers. (2006). "Missing in Action: Teacher and Health Worker Absence in Developing Countries." *Journal of Economic Perspectives* 20(1): 91-116.
- Chisholm, D. and D. Evans. (2010). Improving health system efficiency as a means of moving towards universal coverage. World Health Report (2010) Background Paper, 28. Geneva, WHO.
- Corbacho, A., y H. Davoodi. (2002). Expenditure issues and Governance in Central America. IMF Working paper.
- Cortázar J.C., M. Lafuente y M. Sangines (2014). *Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-2013)*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Cristophe, M., G. Elacqua, M. Martinez, y J. Araujo. (2015). *Educação baseada em evidências: como saber o que funciona em educação*. Instituto Alfa e Beto.
- Dabla-Norris, E., Kochhar, K., Suphaphiphat, N., Ricka, F. y Tsounta, E. (2015). "Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective". FMI Staff Discussion Note. International Monetary Fund. SDN/15/13. Junio de 2015.
- Dal Poz, M.R., Kinfu, Y., Drager, S. y Kunjurnen, T. (2007). "Contando trabajadores de la salud: definiciones, datos, métodos y resultados globales.". Departamento de Recursos Humanos de Salud. Organización Mundial de la Salud. Disponible en: http://www.who.int/hrh/documents/counting_health_workers.pdf
- Das, J., y J. Hammer. Which doctor? Combining vignettes and item response to measure clinical competence. *Journal of Development Economics*.
- Duflo, E. Hanna, R. y Ryan, S. P. (2012b). Incentives Work: Getting Teachers to Come to School. *American Economic Review*, 102(4):1241-78.
- Duflo, E., Dupas, P. y Kremer, M. (2011). Peer Effects, Teacher Incentives, and the Impact of Tracking: Evidence from a Randomized Evaluation in Kenya. *American Economic Review*, 101(5):1739-74.
- Duryea, S. (2015). Macroeconomic challenges for social policy. En *The labyrinth: How can Latin America and the Caribbean Navigate the Global Economy* Powell (ed.), Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ferraz, C., F. Finan, y D. Moreira (2012). "Corrupting learning", *Journal of Public Economics* 96(9-10), 712-726.
- Filmer, D. y L. Pritchett. (1999). "The Impact of Public Spending on Health: Does Money Matter?" *Social Science and Medicine* 49 (10): 1309-1323.

- FMI (2015). *Fiscal Policy in Latin America: Lessons and Legacies of the Global Financial Crisis*, Washington, DC. Disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2015/sdn1506.pdf>
- Fondo Monetario Internacional. (2015). Making Public Investment more efficient. IMF Staff Report. FMI
- Foro Económico Mundial. (2015). “*The Global Competitiveness Report 2014-2015*”. Accesado: Julio 21, 2015, en: <http://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2014-2015>.
- Glewwe, P., Hanushek, E., Humpage, S. y Ravina, R. (2012). School Resources and Educational Outcomes in Developing Countries: A Review of the Literature from 1990 to 2010. Working Papers 120033, University of Minnesota, Center for International Food and Agricultural Policy.
- Hanneman, R. y M. Riddle. (2005). *Introduction to social network methods*. California: University of California, Riverside.
- Hanushek, E. A. Rivkin, S.G. (2012). “The Distribution of Teacher Quality and Implications for Policy,” *Annual Review of Economics*, 4, 131-157.
- Herrera, S., y Pang, G. 2005. Efficiency of public spending in developing countries: an efficiency frontier approach, Policy Research Working Paper Series 3645, The World Bank.
- Izquierdo, A. y Manzano, O. (2012). El mundo cambió: ¿cambiará el crecimiento en Centroamérica? Desafíos y oportunidades. Washington DC, BID.
- Izquierdo, A., R. Loo-Kung, y F. Navajas (2013). *Resistiendo el canto de las sirenas financieras en Centroamérica: una ruta hacia un gasto eficiente con más crecimiento*. Washington DC: BID.
- Keefer, P. y S. Khemani. (2005). Democracy, Public Expenditures and the Poor. Policy Research Working Paper 3164. Washington, DC, United States: Banco Mundial.
- Lagarda, G., Manzano, O. y Prat, J. (2015). El legado de la crisis: opciones de política en un entorno favorable. Washington DC, BID.
- Lehoucq, F. (2012). *The Politics of Modern Central America: Civil War, Democratization, and Underdevelopment*. Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press.
- Levy, S. y N. Schady. (2013). Latin America’s Social Policy Challenge: education, social insurance, redistribution. *Journal of Economic Perspectives* 27(2): 193-218.
- Luna, J.P. y H. Soifer. (2015). *Surveying State Capacity*. AmericasBarometer Insights: 2015, # 119. Nashville: Universidad de Vanderbilt, Latin American Public Opinion Project.
- Mahoney, J. (2003). *Legacies of Liberalism*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Mann, M. (1984). “*The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results*”. *European Journal of Sociology* 25(2): 28.
- Mann, M. (2010). *The Sources of Social Power*. Cambridge, Cambridge University Press, 17th edition. Cambridge, UK, Cambridge University Press.
- Martínez, J. y D. Sánchez-Ancochea. (2014). Good Jobs and Social Services: *How Costa Rica achieved the elusive double incorporation*. Hampshire: Palgrave Macmillan

- Martí i Puig, S. (2011). "Nicaragua: Chapiolla Democracy". En: Levine D. y J. Molina. *The Quality of Democracy in Latin America*. Boulder, CO, Lynne Rienner Publishers: 173-200.
- Miller, R. T., Murnane, R. J. y Willett, J. B. (2007). Do Teacher Absences Impact Student Achievement? Longitudinal Evidence from One Urban School District. NBER Working Papers 13356, National Bureau of Economic Research, Inc.
- Mostajo, R. (2000). "Gasto social y distribución del ingreso: caracterización e impacto redistributivo en países seleccionados de América Latina y el Caribe". Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL). Proyecto "Crecimiento, empleo y equidad: América Latina en los años noventa". HOL/97/6034. *Serie Reformas Económicas* No. 69.
- OCDE (2012). *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*.
- Pérez-Sáinz, Juan Pablo (editor). (2012). *Sociedades fracturadas: la exclusión social en Centroamérica*. San José, FLACSO Costa Rica, Colección Pensamiento Social.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2014). *Informe Desarrollo Humano 2014: sostener el progreso humano, reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*. Acceso: 3 agosto, 2015. <http://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/hdr/2014-human-development-report.html>
- Programa Estado de la Nación (PEN). (2015). *Centroamérica en Cifras (2014)*. San José: Programa Estado de la Nación, www.estadonacion.or.cr
- Programa Estado de la Nación (PEN). (2013). *Manual metodológico de la base de datos de entidades públicas en Centroamérica, Perú y Chile*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Programa Estado de la Nación (PEN). (2011). *Cuarto Informe Estado de la Región sobre desarrollo humano en Centroamérica*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Ramírez, A. (2011). *Institucionalidad pública en Centroamérica*. San José: documento preparado para el IV Informe Estado de la Región. San José: Programa Estado de la Nación. En: http://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/centroamerica/004/Ramirez_et_al_2010.pdf
Fecha de acceso: 12 de julio 2015
- Reinikka, R. y J. Svensson. (2005). "Fighting Corruption to Improve Schooling: Evidence from a Newspaper Campaign in Uganda". *Journal of the European Economic Association* 3(2-3): 259-67.
- Schiavo-Campo, S. (1997). *Government Employment and Pay: A Global and Regional Perspective*, Banco Mundial. Washington, DC.
- Schmitter, P. (1974). "Still the Century of Corporatism?". *The Review of Politics*, 36 (1): 85-131.
- Sen, A. (2009). *The Idea of Justice*. Cambridge, M.A.: The Bellnap Press of Harvard University Press.
- Sherman, M. (2009). "A short history of financial deregulation in the United States". *Center for Economic and Policy Research*, 7.
- Shi, L., Tsai, J. y Kao, S. (2009). Public health, social determinants of health, and public policy. *J Med Sci*, 29(2), 43-59.

- Soifer, H. y M. vom Hau. (2008). “*Unpacking the ‘Strength’ of the State: the Utility of Infrastructural Power*”. *Studies in Comparative International Development* # 12.
- Todd, T. y J. Svensson. (2013). “Policies and Institutions for Effective Service Delivery: The Need of a Microeconomic and Micropolitical Approach”. *Journal of African Economies*, 22.
- Torres Rivas, E. (1971). Interpretación del desarrollo social centroamericano. San José: Educa.
- UNESCO. (2014). *Resultados comparados SERCE-TERCE*. Documento electrónico. En: <https://drive.google.com/file/d/OBwzG1KOQMVTIVG5nOUV1LVizM28/view> , fecha de acceso: 24 de octubre de 2015.
- Unicef. La Educación en Panamá: 5 metas para mejorar, 2013.
- Vargas Cullell, J. (2013). “*Advancing the Study of Stateness in Central America: America: Methodology and Some Illustrative Findings*”. En: *Revista de Ciencias Políticas*, volumen 32(3): 703-721
- Yip, W. y R. Hafez. (2015). Reforms for improving the efficiency of health systems: lessons from 10 country cases. Organización Mundial de la Salud.

El gasto social es un poderoso instrumento para reducir la pobreza, lograr una mayor equidad y mejorar las condiciones de vida de los habitantes de un país. En *“Una mirada al gasto social en Centroamérica, Panamá y República Dominicana: 2007-2013”*, se hace una caracterización sobre diferentes variables que han llevado al gasto social regional a su nivel actual. Durante el período de crisis económica, muchos de los gobiernos de la región enfrentaron la misma con un aumento de gasto social. Sin embargo, parte del crecimiento se centró en partidas inflexibles, particularmente remuneraciones, lo que ha conllevado a un incremento del déficit fiscal y, consecuentemente, de la deuda pública. Es así como luego de la crisis financiera, el debilitamiento fiscal ha mermado la capacidad de los gobiernos para responder a choques económicos, lo cual implica tener que examinar la política fiscal debido a la mayor rigidez del presupuesto, el uso de recursos públicos escasos y el contrato institucional. Al estudiar el aumento de la masa salarial, se pueden entender mejor las causas que llevaron a esta dinámica para ofrecer recomendaciones de política y mejorar el manejo de gastos sin atentar contra la salud de las finanzas públicas. La mejora en el uso de los recursos, permitiría contribuir a definir la agenda social de los países de manera más eficiente y equitativa. Finalmente, un aspecto hasta ahora poco explorado en el manejo del gasto público, es la complejidad de la institucionalidad y cómo esta podría facilitar o dificultar la habilidad de un Gobierno para plasmar su visión en la política fiscal, incluyendo la efectividad en el uso de los recursos públicos.