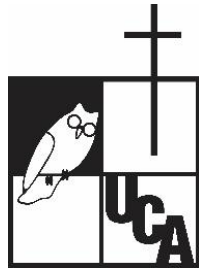


UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA
JOSÉ SIMEÓN CAÑAS



**COORDINACIÓN REGIONAL DE LA POLÍTICA FISCAL. ANÁLISIS CRÍTICO
AL COSEFIN, EN LA CREACIÓN DE BIENES PÚBLICOS REGIONALES
POSTERIOR A LA CRISIS FINANCIERA DEL 2008**

**TRABAJO DE GRADUACIÓN PREPARADO PARA LA FACULTAD DE CIENCIAS
ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES**

PARA OPTAR AL GRADO DE LICENCIADO (A) EN ECONOMÍA

PRESENTADO POR:

**PALMA REBOLLO, STEFANI JASMINE
PINTO ZELAYA, HANS ALBERTO
SALINAS MOJICA, KATHYA ELIZABETH
TOLENTINO PACHECO, NATALIA ISABEL**

ANTIGUO CUSCATLAN, SEPTIEMBRE 2017

UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA
JOSÉ SIMEÓN CAÑAS

RECTOR

ANDREU OLIVA DE LA ESPERANZA, S.J.

SECRETARIA GENERAL

SILVIA ELINOR AZUCENA DE FERNÁNDEZ

DECANO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y
EMPRESARIALES

JOSÉ ANTONIO MEJÍA HERRERA

DIRECTOR DE TRABAJO

MIGUEL CHORRO

SEGUNDO LECTOR

OSCAR MOLARES BARAHONA

AGRADECIMIENTOS

Dios, te agradezco por poder permitirme este nuevo logro, por tu compañía, guía y bendiciones. A mi familia, por el apoyo en cada decisión que he tomado, por estar siempre a mi lado guiándome y aconsejándome. A Kathya, Natalia y Hans gracias por estos meses de trabajo, no hubieran sido los mismos sin ustedes, gracias por años de amistad y los que falta. Al Licenciado Chorro, por su paciencia, consejos y conocimientos sin los cuales no hubiéramos podido terminar con éxito este proceso.

Stefani Palma

Le agradezco a Dios por darme la vida maravillosa que tengo, por permitirme dar este gran paso que con mucho esfuerzo he logrado, por darme las fuerzas y acompañarme a lo largo de este proceso y no dejarme vencer en las adversidades y lograr culminar esta etapa en mi vida profesional.

Le agradezco y hago presente mi gran afecto a mi hermosa familia por sus inmensos aportes, su amor y su inmensa bondad; por ser la base fundamental de este triunfo, por ser mi mayor ejemplo, por apoyarme en todos los ámbitos de mi vida y siempre luchar por darme lo mejor; pero sobre todo por ser lo más valioso que tengo; ser ese motor que me impulsa a seguir adelante y nunca darme por vencido.

Al igual a todas las personas que de una u otra forma estuvieron presentes y aportaron ese granito de arena para poder cumplir esta etapa muy importante en mi vida, y sobre todo por permanecer siempre a mi lado dándome ese gran apoyo incondicional.

Hans Pinto

En primer lugar, agradezco a Dios por haberme acompañado y guiado a lo largo de mi carrera Universitaria, sin El nada hubiera podido ser posible.

Agradezco especialmente a mis padres por apoyarme sin medida, por animarme a seguir a delante y estar incondicionalmente para mí, por los valores que desde pequeña me enseñaron y por ser un excelente ejemplo a seguir en mi vida. A mis hermanos por ser parte primordial en mi vida, por llenarme de alegrías y estar conmigo en las buenas y en las malas. Y sobre todo por inspirarme a luchar siempre por mis sueños.

A Julio Grijalva, Fiorella Gutiérrez por su amor y apoyo incondicional. Y de manera muy especial a nuestro asesor Miguel Chorro y a cada uno de los profesores que formaron parte mi formación.

Kathya Salinas

A Dios por permitirme cerrar satisfactoriamente esta etapa de mi vida.

A la memoria de José Ángel, quien con su ejemplo de vida fue mi mayor inspiración durante todo este proceso. Este logro es por él y para él.

A mi madre y hermano, quienes con su amor y paciencia me brindaron su apoyo durante todo este tiempo.

A mis compañeros de tesis, Lic. Miguel Chorro, familiares y Luis por su valioso apoyo en este proceso

Natalia Tolentino

ÍNDICE GENERAL

AGRADECIMIENTOS.....	i
SIGLAS Y ABREVIATURAS	i
INTRODUCCIÓN.....	iii
CAPITULO 1	
1. MARCO TEÓRICO DE LOS BIENES PÚBLICOS REGIONALES (BPR´S) Y EL POST-NEOLIBERALISMO.....	1
1.1. Bienes públicos.....	1
1.1.1. Definición y característica de los bienes públicos.....	1
1.1.2. Clasificación de los bienes públicos.....	2
1.1.2.1. Clasificación según el cumplimiento de características.....	2
1.1.2.2. Clasificación según el alcance geográfico.....	3
1.1.3. Los bienes públicos y las externalidades.....	5
1.1.4. Financiamiento de los Bienes Públicos.....	6
1.2. Estabilidad fiscal y económica regional como casos de bienes públicos regionales ...	7
1.3. Los bienes públicos regionales como condición para la integración regional.....	9
1.3.1. Los procesos de Integración desde el enfoque de bienes públicos regionales.....	9
1.3.2. Vínculo entre la integración regional y cooperación en la provisión de BPR´s.....	11
1.4. El post- neoliberalismo.....	12
CAPÍTULO 2.	
2.ROL DEL COSEFIN EN LA ESTABILIDAD FISCAL COMO CONDICIÓN PARA LA ESTABILIDAD ECONÓMICA.....	15
2.1. El rol de la política anticíclica frente a situaciones de crisis económicas.....	15
2.2. La estabilidad fiscal como una condición de peso para alcanzar la estabilidad económica.....	19
2.2.1. De crisis fiscal a crisis económica: caso de Grecia.....	21
2.3. Coordinación entre CAPRD como alternativa a la política fiscal y respuesta a la crisis financiera 2008.....	23

2.4. El rol de las instituciones fiscales para alcanzar estabilidad fiscal	26
2.5. Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas de Centroamérica, Panamá y República Dominicana (COSEFIN).....	28
2.5.1 Aspectos generales del COSEFIN.....	29
2.5.2 Reseña histórica.....	31
2.5.3 Proyectos y planes puestos en marcha posteriores a la crisis financiera de 2008	35
 CAPÍTULO 3	
3. CONTRIBUCIÓN DEL COSEFIN A LA ESTABILIDAD ECONÓMICA DE LA REGIÓN POSTERIOR A LA CRISIS FINANCIERA DE 2008: VISTA DESDE EL ENFOQUE DE BIENES PÚBLICOS REGIONALES.....	39
3.1. El COSEFIN frente a la crisis financiera 2008.....	39
3.1.1. Medidas fiscales anunciadas e implementadas por los gobiernos de CAPARD durante la crisis financiera 2008	39
3.1.2. Acuerdos establecidos en las reuniones de los Jefes de Estados y Gobiernos del SICA durante la crisis financiera 2008.....	43
3.2. Análisis de resultados fiscales de los países miembros del COSEFIN, periodo 2005-2015	45
3.3. Calificación de riesgos para los países miembros del COSEFIN	57
3.4. Reflexiones para el caso de El Salvador.....	59
3.5. Principales hallazgos y reflexiones del capítulo tres	61
CONCLUSIONES	62
REFLEXIONES FINALES	65
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	67
ANEXOS.....	73

ÍNDICE DE TABLAS

TABLA 1 . CLASIFICACIÓN DE LOS BIENES PÚBLICOS SEGÚN CARACTERÍSTICAS DE NO EXCLUSIVIDAD Y NO RIVALIDAD	3
TABLA 2. DÉFICIT Y DEUDA PÚBLICA DE GRECIA 2001-2012. PORCENTAJE DEL PIB (%) ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.	
TABLA 3 . RESCATES BANCARIOS A PRINCIPIOS DEL SIGLO XXI, COMO % DEL PIB..... ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.	
TABLA 4 . PROYECTOS COSEFIN, POSTERIOR A LA CRISIS FINANCIERA DE 2008	36
TABLA 5 . ÁREAS TEMÁTICAS DE LA MATRIZ DE INTERÉS FISCAL EN CAPRD	38
TABLA 1. SÍNTESIS DE MEDIDAS FISCALES EJECUTADAS POR CAPARD HASTA EL 30 DE SEPTIEMBRE DE 2009	40
TABLA 7 . PRINCIPALES MEDIDAS DE POLÍTICA FISCAL CONSIDERADAS POR CENTROAMÉRICA	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
TABLA 8 . INSTRUCCIONES ESPECÍFICAS CON RELACIÓN AL COSEFIN, ESTABLECIDOS EN LAS REUNIONES DE JEFES DE GOBIERNOS Y ESTADOS DEL SICA 2008- 2009.....	44
TABLA 9 . CALIFICACIÓN HISTÓRICA DE DEUDA MOODY´S PARA LOS PAÍSES PERTENECIENTES AL COSEFIN, 2005-2017.....	59

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 .INVERSIÓN PÚBLICA, 2007-2015. PORCENTAJE DEL PIB (%).....	47
GRÁFICO 2 . CARGA TRIBUTARIA, 2005-2015. PORCENTAJE DEL PIB (%)	49
GRÁFICO 3 . DÉFICIT FISCAL DE LOS GOBIERNOS CENTRALES, 2005-2015. PORCENTAJE DEL PIB (%)	50
GRÁFICO 4 . DEUDA PÚBLICA TOTAL, 2005-2015. PORCENTAJE DEL PIB (%)	51
GRÁFICO 5 . INVERSIÓN PÚBLICA PARA CAPARD, 2007-2015. PORCENTAJE DEL PIB (%)....	52
GRÁFICO 6 . . DÉFICIT FISCAL DE LOS GOBIERNOS CENTRALES DE CAPARD, 2005-2015. PORCENTAJE DEL PIB (%)	53
GRÁFICO 7 . CARGA TRIBUTARIA PARA CAPARD, 2005-2015. PORCENTAJE DEL PIB (%)	53

GRÁFICO 8 . DEUDA PÚBLICA TOTAL PARA CAPAR, 2005-2015. PORCENTAJE DEL PIB (%)..	54
GRÁFICO 9 . DÉFICIT DEL SPNF SIN PENSIONES Y CON PENSIONES, 2005-2015.....	60

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1. GRADO DE EXCLUSIÓN ENTRE BIENES PÚBLICOS Y PRIVADOS	2
FIGURA 2 . ESTRUCTURA FUNCIONAL DEL COSEFIN	30
FIGURA 3 . EVOLUCIÓN DEL TRABAJO ORGANIZACIONAL EN BUSCA DE LA COORDINACIÓN FISCAL EN LA REGIÓN.....	32
FIGURA 4 . CONFORMACIÓN DEL EQUIPO SECOSEFIN.....	33

SIGLAS Y ABREVIATURAS

BEPS	Erosión de la base imponible y el traslado de beneficios
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BP	Bienes públicos
BPN´s	Bienes públicos nacionales
BPG´s	Bienes públicos globales
BPR´s	Bienes públicos regionales
CAFTA DR	Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana
CAPRD	Centroamérica, Panamá y República Dominicana
CAPTAC-DR	Centro Regional de Asistencia Técnica de Centroamérica, Panamá y República Dominicana
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
COSEFIN	Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas de Centroamérica, Panamá y la República Dominicana
FMI	Fondo Monetario Internacional
G20	El grupo de los veinte
GAT	Grupo técnico aduanero y tributario

GTPT	Grupo de Trabajo de Política Tributaria
IADB	Banco Interamericano de Desarrollo
ICEFI	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
MPMP	Marco Presupuestario de Mediano Plazo
PIB	Producto Interno Bruto
PIFCARD	Grupo Técnico para el Plan de Inversiones y Financiamiento para Centroamérica, Panamá y la República Dominicana
REDIMA	Red de Dialogo Macroeconómico
SECOSEFIN	Secretaria Ejecutiva del COSEFIN
SICA	Sistema de Integración Centroamericana
SIECA	Secretaria de Integración Económica Centroamericana
UE	Unión Europea
CER	Ciclo económico real

INTRODUCCIÓN

La presente tesis pretende evidenciar el aporte institucional del Consejo de Ministros de Hacienda y Finanzas de Centroamérica, Panamá y República Dominicana (COSEFIN), como parte de los órganos sectoriales del Sistema de Integración Centroamericano (SICA), en la provisión de estabilidad económica, entendiéndose esta condición como un bien público regional (BPR).

La investigación ha sido desarrollada entre los años 2005-2015, haciendo énfasis en el espacio temporal posterior a la crisis financiera del 2008 y tomando como principal fuente de referencia bibliográfica las declaraciones oficiales de las reuniones ordinarias del COSEFIN, así como a través del análisis de cuatro indicadores fiscales, tales como, deuda pública, carga tributaria, inversión pública y déficit fiscal.

El presente estudio se encuentra dividido en tres apartados; el primero realiza una revisión bibliográfica, misma que se consideró necesaria para propiciar una definición y un marco teórico que permita comprender que son los bienes públicos regionales (BPR's) y por qué la estabilidad económica y fiscal son considerados casos de este tipo de bienes. Así mismo se define el concepto de post-neoliberalismo, de manera que se permita comprender mejor el enfoque desde el cual se abordarán las reflexiones finales.

En el segundo apartado, se sustenta bibliográficamente la necesidad de que exista estabilidad fiscal como condición necesaria para alcanzar la estabilidad económica y, además, se desarrolla históricamente las condiciones y eventos relevantes para la conformación del COSEFIN y su labor institucional.

El tercer apartado describe las posturas y obligaciones del COSEFIN ante la crisis financiera de 2008, así como también la contribución de este a la provisión de estabilidad económica a través del análisis de indicadores fiscales de la región; para lo cual se utilizó mayormente como herramienta de análisis la base de datos brindada por el Consejo Monetario Centroamericano, además, se realizó un análisis sobre las calificaciones de riesgos y un apartado especial sobre la necesidad de El Salvador de contar con políticas anticíclicas.

Para finalizar, se exponen una serie de conclusiones y reflexiones finales para la mejora del trabajo regional del COSEFIN, considerando algunos aspectos del enfoque post-neoliberal.

CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO DE LOS BIENES PÚBLICOS REGIONALES (BPR'S) Y EL POST-NEOLIBERALISMO.

1.1. Bienes públicos

1.1.1. Definición y característica de los bienes públicos.

Un bien público, según Samuelson, es aquel que debe cumplir con dos características fundamentales, la primera denominada “no exclusión” se refiere a que una vez producido el bien, no es permitido excluir a ningún individuo del derecho de poder consumirlo ya sea que este haya o no contribuido en el pago de este bien, la segunda característica es la “no rivalidad en el consumo”, lo que se refiere a que el consumo que ha realizado un individuo de un bien no reduce la oferta disponible del mismo para otro individuo; diferenciándose de esta manera de los bienes privados a quienes él mismo define como aquellos bienes de consumo individual, de forma exclusiva y excluyente (Samuelson 1964, citado en: Rozenberg y Rozenwurcel, 2012).

Dentro de esta categoría de tipos de bienes (privados o públicos), otros autores (Musgrave 1958, 1959, 1986, Buchanan 1968, Margolis 1955) ajustarían posteriormente esta clasificación, diferenciado entre las dos categorías a los bienes privados puros y los bienes públicos puros en función de la existencia o no de exclusión. Actualmente, la forma de clasificar los bienes públicos se ha desplegado, considerando que el bien puede poseer la característica de ser excluible si quien provee dicho bien es una empresa del sector privado; esta exclusividad viene dada por una serie de factores, tales como:

- a) Las nuevas tecnologías, que permiten el abaratamiento de la exclusión de los bienes, dando al Estado la posibilidad de que el sector privado sea quien provea dicho bien, como es el caso de la energía eléctrica.
- b) El nivel de renta, porque a medida que esta incrementa, cambia el tipo de bienes que demandan los individuos, como podría evidenciarse por ejemplo con el deterioro del medio ambiente y creación de zonas verdes.

- c) Las preferencias de los consumidores, porque al no sentirse satisfechos con lo que obtienen de la provisión privada, demandan la existencia de un servicio público y viceversa, tal como es en el caso de la seguridad pública-privada.

Figura 1. Grado de exclusión entre bienes públicos y privados



Fuente: Soler, 2013.

1.1.2. Clasificación de los bienes públicos

1.1.2.1. Clasificación según el cumplimiento de características

Atendiendo a las características de los bienes públicos (no rivalidad y no exclusividad), estos se dividen en puros e impuros. Los bienes públicos puros son aquellos bienes en los que las características de rivalidad y exclusión ocurren simultáneamente de forma estricta, aunque en la práctica siempre es común observar cierto nivel de exclusión o rivalidad (como el caso de la seguridad nacional); mientras que los bienes públicos impuros son los que presentan una rivalidad parcial en el consumo o exclusividad imperfecta de los no contribuyentes, es decir que el bien solo cumple con una de las características, lo que permite subdividirlos como bienes públicos comunes o bienes club (Sandler, 2002).

Los bienes públicos comunes son aquellos que cumplen con la característica de ser no excluyentes, pero si rivales, es decir que existe una forma colectiva de su uso garantizando equidad en el acceso y un control democrático que a la vez proporciona protección y vitalidad al recurso compartido; por otro lado, los bienes club llamados también bienes

artificialmente escasos, poseen la característica de ser no rivales, pero si excluyentes, porque incluyen una cuota o peaje de acceso que les hace excluibles de acuerdo con criterios de mercado; estos se caracterizan por ser bienes que implican costos compartidos en la entrada al mercado, pero que al momento de su uso se hace de manera libre y satisfactoriamente gratuita. Por otro lado, cabe mencionar que aquellos bienes que no poseen ninguna característica antes mencionada se les conoce como bienes privados puros.

Tabla 1 . Clasificación de los bienes públicos según características de no exclusividad y no rivalidad

Características	Excluyente	No Excluyente
Rival	Bienes Privados Ropa, comida, automóviles	Bienes Públicos Comunes Parques, piscinas públicas, Medio ambiente.
No Rival	Bienes Club Cines, estadios, campos de golf, TV por cable.	Bienes Públicos Puros Aire, defensa nacional, fuegos artificiales, conocimientos.

Fuente: Elaboración propia, con base en S. Muñoz 2013.

1.1.2.2. Clasificación según el alcance geográfico

Además de la clasificación de los bienes públicos según el nivel de cumplimiento de las características de no exclusividad y no rivalidad, estos pueden a su vez clasificarse por el alcance geográfico, dividiéndose en bienes públicos nacionales, regionales o mundiales; esta clasificación no solo considera el lugar donde se encuentran y se crean los bienes, sino que también considera a los responsables de proveerlos y a los beneficiados. Esta clasificación en particular toma mayor relevancia a medida que el proceso de globalización

ha abierto paso a la interconexión entre países, así como también posterior a los desequilibrios financieros ocurridos en los últimos años.

Los bienes públicos nacionales (BPN's), hacen referencia a aquellos bienes de los cuales sus beneficios principalmente quedan dentro del país o territorio nacional. Dentro de estos bienes se incluyen la educación, la defensa nacional, carreteras, entre otros (Sandler, 2002) y tanto su administración y suministros recaen sobre el gobierno central de cada país, los empresarios privados, aunque en este caso los bienes tienden a contar con cierto nivel de exclusividad, o en un esfuerzo de ambos.

En cuanto a los bienes públicos globales (BPG's), estos no corresponden a una región o zona geográfica específica, sino más bien pertenecen a todo el mundo y afectan a todas las personas y países por igual, independientemente se hable de un país desarrollado o en vías de desarrollo. Según Amycos (2005), estos bienes se caracterizan por la mejora que producen en la calidad de vida de los seres humanos, el libre acceso de las personas hacia ellos, y por trascender las fronteras de los países y ser inclusivos, en otras palabras "*son aquellos bienes cuyos beneficios o costos tienen un alcance prácticamente universal o pueden afectar a todos, en cualquier lugar*" (CEPAL, 2015a). Los BPG's incluyen aspectos como el calentamiento global, derechos humanos, transporte y la promoción de la estabilidad financiera, porque de su provisión se desprende mayor bienestar social. La provisión de este tipo de bienes recae sobre instituciones y convenios internacionales los cuales velan porque los bienes logren su objetivo y trasciendan mundialmente.

Por último, los bienes públicos se consideran regionales cuando sus beneficios no solo se quedan en el interior de un país sino que estos alcanzan a países vecinos y además logran la cooperación entre países para dar solución a problemas concernientes a su cercanía geográfica tanto económicas como políticas, fomentando la coordinación entre ellos para colaborar hacia una integración regional. Asimismo los bienes públicos regionales (BPR's) pueden crearse como una solución en un ámbito transnacional en torno a fallas del mercado, como las externalidades, y problemas que como país no pueden afrontar de forma individual y necesitan unirse con otros países cercanos en torno a coordinación, costos y beneficios (Villa, 2007 y Olson, 1971, citados en Bocalandro y Villa, 2009). Dentro de los casos de BPR's, Rozemberg (2012) menciona a la estabilidad económica, la productividad y la estabilidad fiscal, entre otros, como los principales bienes que potencian una cooperación entre países.

1.1.3. Los bienes públicos y las externalidades

Los BPR's cobran cada vez más importancia debido al auge que el regionalismo tiene en la actualidad, con su provisión se busca la acción colectiva de países vecinos a través de acuerdos con el objetivo de incrementar la cooperación regional y subregional a fin de integrar políticas, siendo estas alianzas un medio de proveer BPR's y minimizar los efectos provocados por externalidades (Velásquez, 2009). Las externalidades son los efectos externos sufridos por las acciones/decisiones u omisiones de una o varias personas sobre otras, estos efectos pueden ser considerados como externalidades positivas o externalidades negativas, según el impacto beneficioso o perjudicial. La globalización, la apertura del comercio y la dominación de los mercados sobre los países a nivel internacional hacen que las actividades económicas sean una causa de transmisión de externalidades siendo estas cada vez más profundas y repetidas.

En el caso de los bienes públicos, se conoce como "mal público", a las externalidades negativas y las discordancias públicas dadas por la creación y manejo de dichos bienes y que perjudican a terceros que no tienen incidencia en la elaboración y desarrollo de los bienes (Velásquez, 2009). Cuando los BPR's, tienen efectos de no exclusividad y llevan beneficios a los usuarios que no han aportado en su elaboración se genera una externalidad positiva, mientras que al ser exclusivos y crean costes a los usuarios, se produce una externalidad negativa (mal público). De acuerdo con Velásquez (2009), existen dificultades que surgen en la creación y desarrollo de bienes públicos, entre las cuáles se mencionan las siguientes

- a) El dilema del prisionero, que ocurre cuando la información, coordinación y la confianza que existe entre los países no es la adecuada para la correcta comunicación regional, haciendo que la cooperación para la generación de bienes públicos no sea la propicia, lo que puede generar inconvenientes de interés individual sobre el colectivo, así como también, la salida de los países de la integración o que el accionar en pro de los objetivos de la región se rijan por estrategias no óptimas para la provisión de bienes públicos pertinentes a las necesidades de los países.
- b) Free-riding o Free-rider (consumidor parásito o problema del polizón), que acontece cuando los países y personas disfrutan de los beneficios del bien sin haber

contribuido en su producción, dado que los beneficios son generalizados y gratuitos al ser público. Dicho en otras palabras, se crea una dependencia al esperar que otros sean quienes lo produzca y, por tanto, carguen con los gastos correspondientes; es necesario, por tanto, la elaboración de estrategias que promuevan la cooperación de los países involucrados para lograr la provisión deseada y suficiente del bien para todos los involucrados.

1.1.4. Financiamiento de los Bienes Públicos

Toda implementación de un proyecto para la creación, administración y desarrollo de bienes públicos necesita de medios monetarios para su realización y culminación, debido a esto se debe buscar la mejor forma de financiamiento según el proyecto, ya sea a escala nacional, regional, público o privado evaluando y considerando las implicaciones económicas y políticas que este financiamiento pueda tener. En el caso de los BPR's la coordinación para el financiamiento es de vital importancia para que se pueda realizar bajo el tiempo y los objetivos establecidos; los fondos para su elaboración pueden ser propios de los países involucrados o bajo préstamos nacionales e internacionales, la determinación de la forma de financiamiento debe evaluar los agentes involucrados, las condiciones de los países, la extensión del proyecto entre otros factores (Tanzi, 2005).

a) Financiamiento vía prestamos

La coordinación y aceptación de los términos bajo los que se producen los bienes públicos es muy importante y teniendo en cuenta la solución a través de préstamos internacionales, se puede hablar de "préstamos multi países", los cuales son tomados por los países regionales que conforman la integración o la cooperación regional a fin de recibir beneficios de la actividad en conjunto; aunque coordinar a más de un país es el verdadero reto de esta opción (Ferroni y Mody, 2004).

Mientras que al adquirir un préstamo nacional o una inversión gubernamental para emprender un proyecto de BPR's, Tanzi (2005), expresa que el problema es que con el tiempo se vuelve en el proceder de los fondos para pagar la deuda adquirida o el desembolso realizado, puesto que los bienes públicos son gratuitos y por ende es difícil que

de ellos provenga parte del dinero para pagarse; en otros casos, cuando se puede obtener retribución por su uso o creación no se sabe en cuanto tiempo será viable la recepción de dinero de su parte y cuanto se podría tardar la recuperación de la inversión.

b) Financiamiento vía asignación directa de los recursos

En la producción de BPR's es más difícil hablar de la coordinación de los países para el financiamiento de dichos bienes dado que el problema más evidente es el de quien aporta y que cantidad. En ese sentido, la asignación directa podría ocurrir en dos vías, la primera a través de entidades que representen a los países miembros y que a través de sus contribuciones en programas o instituciones regionales se obtengan los fondos necesarios para la creación de BPR's que beneficien a la región (Ferroni y Mody, 2004); y la segunda es la utilización de fondos provenientes de cada país por ahorro, recaudación fiscal o por estar presupuestados en los gastos de los gobiernos de los países cooperantes, que tienen previsto el financiamiento de este tipo de proyectos en sus agendas (Tanzi, 2005).

Problemas como la desigualdad de beneficios económicos, sociales y políticos es otro aspecto a tomar en cuenta al momento de desarrollar este tipo de proyectos, dado que puede que el BPR si genere beneficios a los países miembros pero que no sean los mismos para todos sus habitantes, o para todos los países; por lo que existe la necesidad de generar suficientes controles y acciones para evitar la desigualdad y el descontento de la región, donde se puede ocasionar enemistades, desconfianza y perdida de cooperación entre sus miembros.

1.2. Estabilidad fiscal y económica regional como casos de bienes públicos regionales

A través del proceso de globalización o internacionalización económica mundial, la proliferación de tratados de libre comercio, creación de zonas monetarias (Unión Europea), auge de inversión extranjera y mayores migraciones, entre otros; se ha generado como consecuencia una mayor interconexión entre economías pequeñas y grandes, haciendo que las crisis económicas se propaguen con mayor rapidez y profundidad. Frente a estas

situaciones, surge con mayor énfasis la necesidad de crear BPR's a fin de contrarrestar, principalmente, las externalidades de la globalización, a través del fortalecimiento de las políticas públicas nacionales mediante acuerdos regionales o por medio de la participación en esquemas de integración.

Es, por tanto, que muchos autores han tratado de evidenciar ciertos aspectos o situaciones como bienes públicos regionales, tal es el caso de la estabilidad económica y la estabilidad financiera regional. Cabe mencionar, que la estabilidad financiera es una condición que se genera mediante dos grandes resultados macroeconómicos, el primero es la estabilidad del sistema financiero (que en este estudio no se abordará) y el segundo, es por medio de la estabilidad fiscal.

Wyplosz (2003) destaca a este respecto que, así como la inestabilidad financiera y económica son males públicos regionales, la estabilidad financiera y económica en los países de una región puede ser considerada un bien público cuya provisión tenderá a contrarrestar las externalidades negativas de las crisis financieras globales, es decir, que al proceso de suministrar bienes públicos globales o regionales le corresponde también la necesidad de contrarrestar males públicos. Así mismo, Escaith (2004), en una publicación de la CEPAL, manifiesta que las crisis económicas que empiezan en un país determinado tienen efectos sobre las variables reales, en los márgenes financiero y el tipo de cambio de otros países, así como también en el entorno económico internacional (esto, si la crisis es originada en un país lo suficientemente grande, como por ejemplo EEUU); por tanto, concluye que, debido a ese elemento común, la estabilidad económica y financiera nacional, incluidos sus aspectos reales, deberían considerarse bienes públicos regionales, porque la existencia de externalidades exige coordinar mejor las políticas económicas nacionales de la región.

Por otro lado, aportando al debate, Rozenwurcel y Rozemberg (2012) expresan que las fortalezas económicas y financieras de una región pueden ser entendidas como bienes públicos, dado que las autoridades nacionales usan políticas fiscales y monetarias para alcanzar la estabilidad de precios, suavizar la variabilidad en producción y empleo de cada país, generando al mismo tiempo externalidades positivas internacionales.

A manera de conclusión se puede considerar a la estabilidad económica y la estabilidad financiera, tratada por el lado de resultados fiscales positivos en este trabajo, como bienes públicos regionales con un alto grado de externalidades positivas para la región. Es por

tanto que en los últimos años se habla de la gran importancia de que existan políticas macroeconómicas convergentes en la región, entre estas la política fiscal, de tal manera que asegure la producción de bienes públicos. Así pues, muchos autores, entre ellos Ghymers (2005), señalan la necesidad de que se fortalezcan las iniciativas institucionales a través de organismos más fuertes y capaces de liderar la región y representar los intereses regionales.

1.3. Los bienes públicos regionales como condición para la integración regional.

1.3.1. Los procesos de Integración desde el enfoque de bienes públicos regionales.

Todo acuerdo de integración regional está relacionado con la creación de nuevos flujos comerciales, mayor integración financiera, mejor atracción de inversión extranjera directa (IED), libre movilidad de factores productivos, entre otros elementos que busquen dar una contribución positiva al crecimiento económico de los países que conforman la integración. Al referirnos a una integración regional, Rozemberg y Rozenwurcel (2012), mencionan que existe una cooperación que involucra la coordinación voluntaria de políticas entre tres o más socios, en este caso específico entre países que buscan extraer beneficios mutuos que de manera unilateral serían más difícil de alcanzar, es decir, que de cierta manera la cooperación exige subordinar de manera parcial la soberanía de los países participantes al interés colectivo.

Desde la perspectiva de la literatura internacional, se destaca que el concepto de cooperación entre Estados se define como el ajuste mutuo de políticas estatales a modo de obtener resultados que son preferidos al statu quo, es decir, que cualquier política consciente de coordinación se considera cooperación. En general Rozemberg y Rozerwurcel, destacan que los procesos de integración deben al menos posibilitar la obtención de ganancias de bienestar para el conjunto de los países que la conforman en tanto y cuanto induzcan el desarrollo de acciones cooperativas en áreas que van más allá de temas relacionados al comercio, así como también, alcanzar cuestiones que favorezcan al bienestar común de todas las personas que conforman una región, es decir, la provisión de bienes públicos regionales (Rozemberg & Rozenwurcel, 2012).

Dado que existen bienes cuyo impacto pueden sobrepasar las fronteras del país de origen, como es el caso de los BPR's, su provisión lleva a que surja una cierta motivación para que exista una cooperación y coordinación tanto a nivel regional como internacional. Si bien, las existencias de estos bienes son anteriores e independientes de los procesos de integración, pueden llevar a que se creen mejores condiciones para la promoción de acciones cooperativas que pueden ser consolidadas a través de acuerdos regionales. Con esto, se puede entender el porqué de la proliferación de procesos de integración en los últimos años como respuesta a la creciente demanda por bienes públicos regionales (Rozemberg & Rozenwurcel, 2012).

Asimismo, Ferroni (2001), plantea que los procesos de integración no constituyen un fin en sí mismos sino un medio para la consecución de ciertos objetivos que por medio de la acción concertada y coordinada a escala regional, permiten alcanzar una provisión más eficiente que la que resulta de una acción individual de cada país de forma autónoma e independiente, dado que la provisión de bienes regionales resulta una tarea difícil debido al tamaño de los grupos beneficiados y su diversidad tanto en aspectos económicos como culturales e históricos. Por tanto, concluye que, en los procesos de decisiones colectivas, se hace necesario la búsqueda de un rol potencial para las instituciones y/o responsables de los procesos de integración en la provisión, coordinación y fomento de los bienes públicos regionales y señala que

“La sub oferta es consecuencia de las dificultades para la acción colectiva, de la incapacidad de los países para implementar las medidas nacionales necesarias para llevar a cabo proyectos conjuntos y de limitados instrumentos multilaterales para catalizar acciones” (Ferroni, 2001).

Es decir, que la integración regional puede constituirse y desarrollarse en un ambiente adecuado para la generación de BPR's siempre y cuando los países puedan, y quieran, avanzar en compromisos mayores con temas relacionados a la coordinación y cooperación, asimismo, Rozemberg y Rozenwurcel (2012) destacan ciertos factores institucionales y colectivos que hacen que la provisión de BPR's en esquemas de integración se vuelva complicado, tales como:

- i. El costo del seguimiento y control de los beneficiarios de los bienes públicos, dado que no existe una identidad nacional específica.
- ii. El hecho de no poder identificar directamente a los beneficiarios del bien público limita la capacidad del proveedor para ofrecer colateral a su demanda por crédito o garantizar desembolso.
- iii. Los derrames de muchos bienes públicos regionales no siempre benefician directamente a los países proveedores.
- iv. La existencia de naciones dominantes hace que los países dependientes no tengan liderazgo en la producción de bienes públicos regionales.
- v. Fuerzas competitivas entre proveedores regionales podrían inhibir el movimiento de dichos bienes.
- vi. Barreras no geográficas, como el lenguaje, geología o pertenencia a ciertos bloques podrían dañar la provisión y la demanda de bienes públicos regionales más que en el caso de los bienes nacionales o globales.
- vii. Las instituciones regionales tienen menos capacidad que sus contrapartes globales o nacionales al momento de apoyarse en instituciones multilaterales para el financiamiento de bienes públicos regionales.

Finalmente, un punto relevante en la provisión de bienes públicos regionales es el referido a la toma conjunta de decisiones y el problema de las preferencias heterogéneas entre los países integrantes del bloque, si bien puede alcanzarse consensos, siempre estos resultarán poco satisfactorios para alguna de las partes, de modo tal que su participación deberá ser el resultado del balance entre las desventajas de unirse a otros países y relegar independencia, y las ventajas de los menores costos de transacción al coordinar medidas (Rozenberg & Rozenwurcel, 2012).

1.3.2. Vínculo entre la integración regional y cooperación en la provisión de BPR´s

Mientras un acuerdo comercial brinde a los países renovados incentivos para cooperar en la provisión de bienes públicos, la provisión de estos mismos bienes redundará en mayores lazos de integración que permiten, a su vez, identificar nuevas áreas posibles de cooperación o coordinación.

“La integración comercial lleva a, y de hecho requiere, cooperación en áreas que van más allá del comercio, incluyendo infraestructura, finanzas, códigos laborales, salud pública, estándares ambientales, armonización fiscal, coordinación macroeconómica, investigación y desarrollo, educación, entre otras” (Ferroni, 2001).

Por otro lado, Kanbur (1999) sugieren que el tejido de una red de cooperación regional es más efectivo cuando se desarrolla de un modo incremental, comenzando por los sectores y/o áreas en los cuales los países involucrados tienen intereses mutuos, para luego ir incorporando en forma gradual aquellos otros temas en donde exista potencial de coordinación, pero diferencias en los niveles de desarrollo y/o obstáculos que impidan incorporarlos en forma inmediata. Esta idea permite pensar en una selección de áreas de cooperación dentro de un marco de integración regional, en función del grado de profundidad y avance de los diferentes procesos; así, este enfoque marca la existencia de una estrecha interrelación entre el estadio del proceso de integración y la provisión de bienes públicos regionales. En otros términos, muchos de los bienes públicos regionales aun cuando de su coordinación y/o mayor provisión se deriven fuertes externalidades deberán ir siendo tratados en el ámbito de las agendas negociadoras a medida que se incremente el grado de interdependencia.

1.4. El post- neoliberalismo

En América Latina se marca un punto de inflexión hacia un nuevo modelo alternativo al neoliberalismo, basado en el mercado autorregulado y a la supeditación de la riqueza social al capital privado, debido a las fuertes inestabilidades que se produjeron posterior a la crisis financiera de 2008. Al respecto, Sader (2008), manifiesta que América latina fue la región donde surgió el neoliberalismo y en donde hubo mayor expansión del mismo, además, expresa que esta región fue el laboratorio de experiencias neoliberales por excelencia; sin embargo, reconoce que el modelo no prosperó en todos los países por igual, pero si hubo adhesión a las políticas de los gobiernos neoliberales, y en ese sentido todo el espectro político se adhirió al modelo, razón por la cual fundamenta que la región fue la que experimentó más temprano las crisis debido a que el neoliberalismo fragilizo la economía de los países lo que posibilitó que el capital financiero tuviera la capacidad de fuga y se generara una crisis financiera.

En este contexto surgen esfuerzos teóricos para la construcción de ideas post-neoliberales, que contemplan entre sus objetivos la búsqueda insaciable de estabilidad económica a los países de la región por medio de políticas de bienestar, justicia social y libertad. Sader (2008) define la economía post-neoliberal como el camino de negación del capitalismo en su fase neoliberal que pretende mercantilizar y poner precio a todo lo que se compra y se vende, mientras que el post-neoliberalismo afirma derechos, valores, esfera pública, bienes públicos y ciudadanía. Asimismo, Arenas (2012) expresa que el post-neoliberalismo es la búsqueda de superación de los déficits del modelo económico neoliberal al partir de la devolución de un rol más prominente al Estado y la búsqueda de alternativas de Integración regional, o refuerzos de los mecanismos existentes, para hacer frente a las fuerzas hegemónicas y caminar hacia una mayor autonomía regional y romper con la lógica neoliberal y la dependencia de organismos financieros como el FMI y el Banco Mundial.

Sader (2008) expresa que la integración regional ayuda a construir un mundo multipolar y no de hegemonía absoluta de los países y organismos financieros dominantes, en ese sentido, manifiesta que un proceso de integración entre países es una condición necesaria pero no suficiente para romper con el modelo neoliberal, *“es incoherente optar por la integración regional y estar por un modelo de libre comercio dentro del país. Estas son contradicciones”*. Pero, así mismo señala que la debilidad en la búsqueda de una etapa post-neoliberal es que no se avizora un nuevo modelo y que la idea del socialismo sigue muy lejana, y los desafíos de construir unidad en la diversidad son gigantescos, pero afirma que el trabajo de integración regional es un avance innegable y los intentos más interesantes son aquellos procesos que están apuntando a refundar el Estado a través de mecanismos democratizadores que puedan transformarlo en incluyente de sociedades pluriculturales, multiétnicas, más justas y solidarias. Se trata –dice Sader– de construir otra hegemonía, un nuevo bloque de poder en América Latina, que deje definitivamente atrás al neoliberalismo y pueda pensar en la posibilidad de otro modelo económico que priorice la producción de bienes públicos, como el bienestar social, estabilidad fiscal y económica, entre otros (Sader, 2008, p.19-21).

Por su parte, Ornelas Delgado (2016), expresa que actualmente en Latinoamérica la construcción de las sociedades post-neoliberales se lleva a cabo por dos vías que tienen

en común el esfuerzo por superar el neoliberalismo y la construcción de nuevos bloques de poder

“La primera vía, “desarrollos alternativos”, sirve para las distintas opciones de rectificación, reparación o modificación del desarrollo contemporáneo, donde se aceptan sus bases conceptuales, tales como el crecimiento perpetuo o la apropiación de la naturaleza, y la discusión se enfoca en la instrumentalización de ese proceso; en cambio, las “alternativas al desarrollo” apuntan a generar otros marcos conceptuales y otra organización económica. Es explorar otros ordenamientos sociales, económicos y políticos de lo que veníamos llamando desarrollo” (Gudynas, 2011, citado en Ornelas Delgado, 2016, p.85).

CAPÍTULO 2. ROL DEL COSEFIN EN LA ESTABILIDAD FISCAL COMO CONDICIÓN PARA LA ESTABILIDAD ECONÓMICA

2.1. El rol de la política anticíclica frente a situaciones de crisis económicas.

Las economías experimentan períodos de rápido y lento crecimiento, desviándose de su valor de tendencia y generando los denominados ciclos económicos, además, la literatura tradicional sobre ciclos económicos caracteriza la economía como creciente alrededor de una trayectoria suave, la cual es desviada por fluctuaciones cíclicas (Fuentes, Tobar; 2003). Así mismo, es usual que en macroeconomía se analicen por separado el crecimiento de largo plazo y las fluctuaciones de corto plazo ya que en ese sentido se logra una total independencia entre ambos, con lo cual las perturbaciones transitorias no tienen efectos permanentes en el crecimiento. Por otra parte, el debate relativo a la neutralidad del dinero o a la efectividad de la política fiscal se centra en describir fluctuaciones de corto plazo en torno a una tendencia dada y en la conveniencia de eliminar o de mantener estos movimientos cíclicos (Martner, 2003).

Según Ocampo (2011), en economías abiertas la política monetaria encuentra serias dificultades para cumplir su papel anticíclico, sobre todo cuando se ha abierto la cuenta de capitales, por este motivo, destaca que el mejor instrumento de manejo anticíclico es indudablemente la política fiscal. Así mismo, destaca que en países donde las fluctuaciones de los precios de los productos básicos son una de las fuentes principales de los movimientos cíclicos, una alternativa es establecer fondos de estabilizaciones y es conveniente pensar en fondos de estabilización de ingresos públicos de mayor alcance que capturen los componentes transitorios del conjunto de dichos ingresos, es decir que el gasto público debe guiarse principalmente por su tendencia de largo plazo, en términos estrictos esta regla es neutral frente al ciclo económico (o acíclica) por lo que debe de ir acompañada de gastos estrictamente anticíclicos. Sin embargo, para que no existan rezagos en la respuesta de la política fiscal, lo ideal es que existan componentes del gasto que den una respuesta automática a las variaciones del ciclo económico (Ocampo, 2011).

Por otro lado, Martner (2003) destaca que la política fiscal tiene efectos sobre el crecimiento de largo plazo por cuatro vías principales, la primera está relacionada a la participación

directa en la acumulación de capital, especialmente de infraestructura, la segunda es el efecto de desplazamiento que puede tener el financiamiento de las actividades públicas sobre el ahorro y la inversión privada, la tercera se relaciona con el tamaño del Estado y las externalidades negativas que produce la intervención excesiva sobre la productividad agregada; y la cuarta, se refiere a mecanismos que podrían agruparse bajo el término de calidad de las políticas públicas. En ese sentido existen varios argumentos que plantean que la política fiscal debe tener un comportamiento anticíclico. Sin embargo, el comportamiento de la política fiscal en algunos casos es procíclico, lo cual, se debe principalmente a la presencia de presiones políticas que llevan a que los gobiernos gasten más en expansiones y a la pérdida de acceso del financiamiento externo en momentos de crisis (Gómez, B., López M. & Duque, S ,2009).

Es importante destacar además que, de acuerdo con Krugman, la política fiscal procíclica se caracteriza porque en periodos de auge, el gasto va en aumento y, por lo tanto, no se genera ahorro; mientras que en las fases descendentes del ciclo el gobierno reduce el gasto y/o se endeuda. Por el contrario, la política fiscal anticíclica es entendida como aquella donde las autoridades fiscales pueden reducir los impuestos o incrementar el gasto durante los periodos desfavorables con el objeto de reducir la magnitud y la duración de la recesión. Así pues, plantea que los responsables de la formulación de la política fiscal deben adoptar decisiones acerca de la gestión cíclica de ésta para así lograr un ajuste de las políticas a los choques macroeconómicos que afectan a corto plazo a la economía y al presupuesto; en consecuencia, la conveniencia de una respuesta fiscal anticíclica ante los choques adversos o a una desaceleración cíclica de la economía, aplica principalmente a los gobiernos cuya solvencia no está seriamente cuestionada, es decir, los gobiernos deben crear “colchones” de liquidez que permitan asegurar la solvencia del sector público a mediano y largo plazo, asignar eficientemente los recursos entre las numerosas prioridades existentes y asegurar una estructura eficiente y justa de ingresos. (Krugman,2007)

Tomado en cuenta que la política fiscal puede actuar dependiendo del momento del ciclo económico real (CER) en que se encuentre la economía, es necesario definir las variables que en últimas lo afectan. La idea central de los modelos de CER es que las fluctuaciones se pueden entender como causadas por choques a la productividad en un modelo dinámico de equilibrio general. Estos choques son acentuados por diferentes mecanismos de propagación, por ejemplo, la acumulación de capital y la sustitución intertemporal del trabajo, que generan efectos duraderos más allá del impacto directo del choque. Por tanto,

De Gregorio explica que la política fiscal debe atender a dichas perturbaciones que afectan el empleo, los salarios, la inflación y el crecimiento del producto, de forma que su accionar permita contrarrestar la desaceleración y controlar la activación excesiva de la economía (De Gregorio, 2007).

Adicionalmente, Gómez, B., López M. & Duque, S (2009), plantean que los paquetes fiscales deben ser oportunos, de montos significativos, duraderos, diversificados, contingentes y globales, conforme, a que el principal instrumento de estabilización ha sido el gasto público en las recesiones, pues el componente discrecional de los impuestos tiende a aumentar durante las crisis; basándose en Keynes afirman que los presupuestos de los países deben incluir los gastos que se pretenden financiar por medio de deuda.

Para entender de mejor manera el funcionamiento de la política fiscal ante diversos escenarios de la economía, Gómez resalta el caso de los países de América Latina donde, de acuerdo con la información de la CEPAL, el gasto total de los gobiernos nacionales como porcentaje del PIB, fue superior en el período de alto crecimiento en comparación con el período de crecimiento económico bajo o mediocre. Es decir que la política fiscal, en cuanto al componente del gasto, fue procíclica, restringiendo las posibilidades del gobierno para intentar reactivar la economía ante una posible desaceleración de ésta (Gomez,2009).

Dentro de los gastos gubernamentales, el gasto de inversión es el más propenso a contribuir a reactivar la economía en períodos de recesión. Sin embargo, aun suponiendo que la política fiscal sea eficaz, las posibilidades de implementar medidas fiscales expansivas en una situación de fuerte desaceleración o crisis económicas pueden verse limitadas, en el corto plazo, por la inexistencia de espacios para políticas fiscales “autónomas” en la medida en que su ejecución rompería el principio de responsabilidad fiscal intertemporal o de solvencia del sector público. La viabilidad de estas políticas depende crucialmente de la implementación de una política fiscal contra-cíclica exitosa durante la bonanza (Rhenals et al, 2008).

Por otra parte, en un análisis realizado por Kaminsky, Reinhart y Vegh (2004) sobre el comportamiento cíclico del gasto público en más de un centenar de países durante el periodo 1960-2003, se señala que efectivamente las políticas fiscales han tendido a ser pro cíclicas en los países en desarrollo, especialmente en África y América Latina, a diferencia de los países industrializados. Sobre la base de estos estimativos se ha mostrado que este patrón pro cíclico se relaciona con un menor crecimiento a largo plazo de los países. Para

el caso de América Latina. Martner y Tromben (2003) llegan a la conclusión de que los episodios procíclicos son más frecuentes que los de políticas neutrales y anticíclicas en el periodo 1990-2001. Este mismo resultado es corroborado por Bello y Jimenez (2008) para el periodo 1990-2006. Así mismo, el carácter procíclico del gasto social ha sido un tema recurrente en los análisis del *Panorama social de América Latina* de la CEPAL (Cepal, 2010b), por lo demás, es evidente que en esta materia no ha habido mejorías notables y sistemáticas en épocas recientes, ha habido países que han tendido a optar por políticas anticíclicas, pero los patrones procíclicos tienden todavía a predominar. (Ocampo, 2011)

Luego de lo anterior Ocampo destaca que las políticas fiscales anticíclicas enfrentan, en cualquier caso, restricciones para su instrumentación, tanto de carácter económico como político. Si nos enfocamos en términos económicos, los problemas más importantes son la falta de acceso al financiamiento durante los periodos recesivos, así como las presiones de los mercados (y posiblemente del FMI, aunque en esto ha habido cambios durante los últimos años) para adoptar políticas de austeridad fiscal que generen “credibilidad” en los mercados, es decir, den señales de que no hay riesgo de incumplimiento de las obligaciones crediticias. Si las autoridades se ven obligadas a adoptar políticas de austeridad, será entonces muy difícil justificar políticamente su mantenimiento cuando las condiciones económicas mejoran. De esta manera se genera un círculo vicioso, en que la austeridad durante las crisis es sucedida de aumentos del gasto durante la recuperación, generando un patrón procíclico de las finanzas públicas. (Ocampo, 2011).

A su vez, durante los auges se vuelve difícil justificar medidas de austeridad como mecanismo compensatorio de la “exuberancia” del gasto privado y, en particular, de una dinámica expansiva del gasto de los sectores de mayores ingresos (Marfan, 2005). Esto es sobre todo importante si los recortes afectan a rubros de gasto que tienen un impacto social progresivo y, en consecuencia, la política fiscal anticíclica se visualiza como regresiva. Además, pueden existir problemas clásicos de inconsistencia temporal en la forma como funcionan las decisiones políticas, en especial, el ahorro de recursos durante los auges puede generar presiones para gastarlos (la presión que enfrentó Chile durante el auge que precedió a la crisis internacional) o incluso dilapidarlos bajo la forma de reducciones insostenibles o inconvenientes de la tributación (como de hecho aconteció en los Estados Unidos después de los excedentes fiscales generados durante la era Clinton). Debe agregarse que el manejo anticíclico de los gastos públicos puede generar ineficiencias (por

ejemplo, interrupciones en obras públicas durante los periodos de auge que aumentan su costo) o inflexibilidades de largo plazo (ampliaciones del gasto social o recortes de impuestos durante las crisis que se tornan permanentes); además, por motivos estrictamente políticos puede ser difícil diseñar normas tributarias anticíclicas como lo atestigua en particular la resistencia a imponer aumentos de tributación a los exportadores de productos básicos en los periodos de auge. Por este conjunto de razones, la evidencia indica que las políticas fiscales anticíclicas son la excepción más que la regla en el mundo en desarrollo.

2.2. La estabilidad fiscal como una condición de peso para alcanzar la estabilidad económica.

Todos los países están interconectados a través del proceso de la globalización, haciendo que su conexión se resuma en las relaciones de comercio internacional a escala mundial, a través de estas relaciones comerciales entre países es donde las crisis económicas se han propagado de un país o región al resto del mundo. En nuestros días, la propagación de las crisis tiene otros canales de transmisión y estos dependen de las condiciones en que se encuentren los países y como ha sido el desarrollo económico de los mismos, en el caso de El Salvador, desde fines del siglo veinte las remesas familiares y los préstamos entre bancos no residentes han venido ganado un papel cada vez mayor en la economía, convirtiéndose ambas condiciones en importantes variables dentro la última crisis financiera. Esta interconexión es la que hace que las economías sean tan vulnerables y que las consecuencias varíen de país en país, según su proximidad, dependencia, situación política y/o económica; por tanto, el nivel de respuesta de los países dependerá del margen de maniobrabilidad con las que estos cuenten; relacionando sus políticas monetarias, cambiarias y fiscales, para así lograr estabilidad macroeconómica y buscar solucionar los problemas relacionados con la pobreza, desempleo, inflación, entre otras variables que se pueden ver afectadas por los shocks internacionales.

La estabilidad económica, tanto en países desarrollados como en países en vías de desarrollo, se busca a través de la gestión de la política fiscal, entre ellas las decisiones del gasto público, recaudación fiscal, endeudamiento, y otros, de manera tal que permita volver a una condición de estabilidad cuando esta se vea perturbada por shocks externos o internos, conociendo estas como situaciones anormales dentro de las economías

desarrolladas; por lo que, en ese sentido, es importante evaluar qué medidas de políticas fiscales contrarrestaran los desequilibrios económicos (Fanelli y Jiménez, 2009). Para el caso específico de los países en vías de desarrollo, mayormente América Latina, la política fiscal y las decisiones que esta conlleva son un medio “normal” con un carácter estacional que pretende lograr la estabilidad económica, no solo en tiempos de crisis sino para mantener estable las economías, buscando reducir la pobreza, el desempleo, los déficits fiscales, y el nivel de endeudamiento. Estas medidas de estabilización para América Latina se conocen como estabilizadores discrecionales (Fanelli y Jiménez, 2009), siendo estas las medidas sobre las cuales el gobierno influye directamente para incidir en los ingresos y gasto público del país y así poder lograr la estabilidad económica. Cabe mencionar en este aspecto que los estabilizadores automáticos se proporcionan cuando se quiere atenuar el impacto de los shocks en una economía (Pietrobuono, Todesca, s/f).

Los países con estabilidad económica pueden prepararse de alguna forma ante shocks externos que puedan ocasionarles grandes repercusiones económicas, sociales y políticas. Dentro de las acciones que mantienen estables a las economías, están las de fomentar la producción y otras que a pesar de las crisis se pueden implementar, como el uso de una política expansiva en la cual se aumenta el gasto público y así evitar el estancamiento productivo de las industrias de una economía, para que la circulación de bienes y servicios no se vea comprometida, manteniendo los empleos, la producción y los salarios. El sostén de este gasto puede ser a través del aumento en la deuda pública lo cual sacrifica la sostenibilidad fiscal, tarde o temprano termina en déficit fiscales elevados (Fitch, 2010).

Para el caso de Centroamérica, tras la crisis de 2008 los países sufrieron graves consecuencias económicas y sociales cuando el shock traspasó las fronteras estadounidenses. Lo anterior, por una fuerte dependencia económica de los países de la región con Estados Unidos, su principal socio comercial, la caída de las remesas, aumento del desempleo y disminución de la producción y los ingresos. Las repercusiones de esta crisis fueron y siguen siendo evidentes tras la adopción de las políticas fiscales para el control de la crisis, a través de los niveles de endeudamiento y la lenta recuperación de las economías que hasta hoy en día es perceptible, mayormente por las personas de escasos recursos.

En resumen, los países en vías de desarrollo al padecer de mayores problemas de estabilidad económica y ser más vulnerables ante crisis externas tienden a sufrir mayores consecuencias de los ciclos recesivos, esto a través del aumento de la pobreza, el

desempleo, la deuda pública, entre otros, y por consiguiente tardan más en recuperarse del desequilibrio originado por el shock externo; mientras que los países económicamente estables presentan condiciones que contribuyen a la estabilidad macroeconómica del mismo, tales como bajos niveles de desempleo, bienestar social, mayor inversión extranjera y alta competitividad.

2.2.1. De crisis fiscal a crisis económica: caso de Grecia

Grecia es uno de los 28 países que pertenece a la Unión Europea (UE), la cual es una asociación económica y política que tiene como objetivo la cooperación económica de sus miembros y disminuir conflictos potenciales al ser países independientes. Tras su creación en 1958, ha logrado un mercado único en su interior, resaltando la circulación libre de mercancías, servicios, personas y capitales; donde, además se ha creado una moneda única y común entre los países (Unión Europea, s/f).

Grecia comenzó las reformas necesarias para cumplir con los requerimientos para pertenecer a la UE en 1981, algunas de estas medidas contemplaban la nacionalización de empresas privadas y la disminución de impuestos sobre la renta, el capital y las empresas, con la finalidad de alcanzar un “Estado de Bienestar”; pero no todo obtuvo el resultado esperado (Tabla 2) dado que al unirse a la UE se vieron en la situación de sacrificar la estabilidad económica y fiscal con el aumento de la deuda, debido a un aumento del déficit año con año (Bautista, 2013).

Tabla 2. Déficit y deuda pública de Grecia 2001-2012. Porcentaje del PIB (%)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Déficit	-4.439	-4.835	-5.713	-7.421	-5.584	-5.957	-6.672	-9.735	-15.56	-10.63	-9.178	-7.198
Deuda	103.7	101.4	97.2	98.8	100.2	106.1	105.4	110.7	127.1	142.7	163.3	161.2

Fuente: Fondo Monetario Internacional citado en Bautista, 2013.

Una de las condiciones para formar parte de la UE, es no tener un déficit publico mayor al 3% del PIB y una deuda publica mayor al 60% del PIB, contrastando lo anterior con la tabla 2, se observa que desde principios de siglo veintiuno el déficit y la deuda de Grecia se encuentran muy por encima de lo acordado al formar parte de la UE; por lo que en sus reportes económicos estas cifras fueron modificadas para que no se conociera el verdadero estado de sus finanzas públicas y su incumplimiento con el pacto de estabilidad (20 minutos, 2011).

La crisis financiera que se generó en Estados Unidos en el año 2008, llego con mayor fuerza a la economía griega debido a su inestabilidad fiscal, logrando que se desplomaran su bolsa de valores y bonos, razón por la cual se comenzaron los rescates a esta y otras economías europeas que fueron azotadas por el contagio de la crisis financiera; según Bautista (2013), estos rescates financieros ahondaron aún más la situación económica de Grecia provocando una crisis de deuda por el intervencionismo del gobierno griego para evitar la quiebra de instituciones nacionales (Tabla 3).

Tabla 3 . Rescates Bancarios a principios del siglo XXI, como % del PIB

País	Total de apoyos (aportes de capital, compra de activos y prestamos por la Tesorería, apoyo del Banco Central, provisiones de liquidez y garantías)	Financiamiento gubernamental desembolsado
Italia	3.8	1.3
Grecia	11.6	5.4
Portugal	14.4	2.4
Francia	19.0	1.5
Alemania	21.7	3.7
España	22.8	4.6
Reino Unido	47.5	19.8

Fuente: OECD (2009), citado en Bautista, 2013.

Cabe subrayar que el caso griego fue un ejemplo de pérdida de estabilidad, en buena medida explicado por los grandes déficits fiscales y elevada carga de la deuda. Esta situación se agravó por la crisis financiera internacional, puesto que la economía griega se contagió fuertemente de esa crisis y se adoptaron medidas que en vez de ser contra cíclicas terminaron de agravar la recesión. Las medidas que los organismos internacionales recomendaron fueron de mayor austeridad y el gobierno tuvo que aplicarlas de lo contrario no tendría acceso a financiamiento externo. Estas medidas de austeridad generaron según Krugman (2015) premio nobel de economía 2008

“Una situación en donde no hay vuelta atrás llevando a un punto en el cual no se tiene un panorama claro para la economía griega hacia una recuperación futura; los bancos están cerrados y el gobierno tiene control sobre los capitales (movilización hacia el extranjero), todo esto encaminado hacia medidas de mayor austeridad de las que se tomaron al principio de la crisis”

Lo anterior representa una lección de aprendizaje para Centroamérica, a fin de evitar caer en situaciones en las que la política fiscal no puede actuar como política anticíclica.

2.3. Coordinación entre CAPRD como alternativa a la política fiscal y respuesta a la crisis financiera 2008.

Posterior a la crisis financiera global de 2008, muchos han sido los analistas y tanques de pensamiento que han manifestado la necesidad de replantear el papel de la política fiscal como herramienta para mantener la estabilidad económica, especialmente para dar mayor relevancia a aquellos acuerdos entre países de la región, los mismos que fueron establecidos con el fin de coordinar y maximizar el uso de una herramienta desarrollada en pro de alcanzar objetivos beneficiosos para las partes. Y es que, con la intensificación en el proceso de globalización y los diversos esfuerzos de integración económica entre las regiones, el marco de referencia de la política fiscal se ha visto modificado.

Según Cerón, J. (2012, p.8) en un estudio sobre *“La coordinación de las políticas fiscales y el ciclo económico”*, expreso que, en economías abiertas, los efectos de las políticas fiscales de un país se dejan notar no solamente sobre las condiciones macroeconómicas

del mismo sino también sobre los países con los que se producen los intercambios. Este desbordamiento, filtración o “*spillover*” alterará la efectividad de la política fiscal, lo que evidencia la necesidad de poner en primer plano el tema de la coordinación de la política fiscal entre países; por lo tanto, al mencionar el establecimiento de una coordinación de la política fiscal, se hablará de una negociación en la gestión de responsabilidades entre soberanías con el fin de alcanzar objetivos específicos (metas fiscales, control de la deuda pública y presupuestos balanceado, entre otros), sin que ninguno de los países salga perjudicado.

Sin embargo, el tema de la coordinación fiscal es difícil de analizar desde una perspectiva unidimensional. Cerón, J. (2012, p. 12-15), indica que la manera en que se combine la actuación conjunta de las circunstancias económicas (la realidad), así como las distintas percepciones sobre el funcionamiento de la economía y, más en concreto, el papel que debe desempeñar el Estado (la ideología), determinarán la viabilidad del trabajo de coordinación; de manera que tomando en consideración los siguientes elementos (coordinadas) como esenciales se logre una aproximación conjunta de coordinación fiscal y de esta manera poder hacer frente a los retos de la política fiscal internacional

- i. **Visión de carácter integral:** Que permita una aproximación colectiva en lo fiscal, enmarcada en el ámbito más general del conjunto de las políticas económicas, que incluye la política monetaria y la de tipo de cambio dado que también éstas inciden sobre otros países.
- ii. **Condiciones fiscales de cada país:** Puesto que se debe contar con éstas para el diseño de una actuación colectiva con el fin de modular la parte del esfuerzo que corresponde a cada uno. Algunos factores por considerar deberán ser
 - a. El margen fiscal de partida, tanto en lo que respecta a los saldos presupuestarios como en lo relacionado al volumen de deuda pública (*fiscal space*).
 - b. El tamaño de los estabilizadores automáticos, que sirve para dimensionar adecuadamente la actuación fiscal discrecional.
 - c. La integración en el comercio y las finanzas internacionales, que servirán para estimar el tamaño de los desbordamientos en cada país.

- iii. **Consenso en los objetivos macroeconómicos:** Dado que el desacuerdo en los objetivos puede esconder diferencias mucho más profundas de tipo filosófico, como el papel de los gobiernos en la sociedad o el nivel adecuado de intervención pública en los mercados (Buitter y Marston, 1985, p. 370).

- iv. **Elementos operativos:** la coordinación no es gratuita, y por ende se deben de considerar los costes administrativos de la negociación y los costes de monitoreo y seguimiento (Beetsma *et al.* 2001, p. 67). Asimismo, en este elemento es importante considerar el establecimiento de instituciones fiscales fuertes.

Cabe resaltar que las coordinadas o elementos antes expuestos son claves para propiciar mejores resultados en aquellos acuerdos establecidos en zonas integradas (caso zona euro) o en esquemas de integración económica como es el caso de Centroamérica, para cuyo caso específico, Fuentes, J. (2006, p.48) indica que la cooperación de los países en materia fiscal puede visualizarse desde dos ángulos; uno acorde con la magnitud de los desafíos existentes que permita conducir a concebir acciones de integración y cooperación ambiciosos, y donde la propia integración pueda servir para darle un impulso fuerte a las políticas fiscales nacionales en cada país, conformando así una amplia agenda centroamericana de política fiscal y otro enfocado en avanzar con algunos de los componentes de una agenda más amplia de manera independiente, logrando avances parciales en la medida de lo posible.

Según el ICEFI (Citado en Fuentes J., 2006), la primera concepción llevaría a colocar la política fiscal como uno de los temas fundamentales de la agenda centroamericana de integración, lo que implicaría asumir compromisos políticos comunes que pudieran servir de asideros para políticas o acuerdos y que representarían una armonización de políticas nacionales. De acuerdo a los anterior, Fuentes J. (2006) menciona una serie de compromisos que podrían contemplarse en un acuerdo centroamericano de cooperación en el ámbito fiscal, tales como aumentos en la carga tributaria, armonización de la tributación indirecta, establecimiento de un techo (nivel y tiempo) a la exenciones y exoneraciones fiscales y acordar acciones y resultados comunes fortalecidos mediante

reformas de la política fiscal en cada país en busca de impulsar el desarrollo o protección de bienes públicos regionales en el Istmo Centroamericano, entre otros.

Por tanto, se puede decir que la coordinación representa una nueva forma de hacer política fiscal y cobra real importancia en los escenarios comunes de integración regional existentes. Así mismo, la coordinación como tal, constituye para los países involucrados, una alternativa para enfrentar shocks externos al fortalecerse como bloque ya que la coordinación conlleva objetivos comunes de bloque en pro de alcanzar metas para avanzar en materia de sostenibilidad fiscal, económica y desarrollo, sin embargo nada de lo anterior podrá ser posible si los soberanos o gobernantes no adoptan los objetivos de los demás países como propios y asumen un rol de responsabilidad en la negociación y en la búsqueda de costear el proceso, así como en el establecimiento de instituciones lo suficientemente fuertes y con capacidad de liderazgo para dirigir el mismo.

2.4. El rol de las instituciones fiscales para alcanzar estabilidad fiscal

Las instituciones, según Douglas North (1991), son restricciones ideadas por la humanidad que permiten estructurar la interacción política, económica y social de las personas, así pues, las instituciones han sido creadas para establecer cierto orden y con ello reducir la incertidumbre en las relaciones de la sociedad. North, además identifica dos tipos de instituciones, las formales (constituciones, leyes, derechos de propiedad) y las informales (sanciones, tabúes, costumbres, tradiciones y códigos de conducta); por tanto, el estudio de ambos tipos permite conocer en plenitud a un país o región.

Por otra parte, las instituciones fiscales, según Carlos Pérez (*Instituciones fiscales de El Salvador*, 2015), manifiesta que pueden ser definidas como un conjunto de normas jurídicas, convenciones, disposiciones administrativas y entidades, que inciden en el desempeño fiscal y económico de los países y constituyen las reglas del juego entre los distintos actores de la economía de un país. Su importancia radica precisamente en su papel regulador del accionar del Estado y en la capacidad de influir preponderantemente en los resultados fiscales. Por esto, las instituciones fiscales tienen que ver entonces con el sistema impositivo, el sistema presupuestario, el marco de gastos, reglas fiscales y las relaciones interinstitucionales, entre otros. Así mismo, el autor enfatiza en que las

instituciones fiscales deben regular el comportamiento de los gobiernos ante la necesidad de imprimir disciplina fiscal con miras a preservar la sostenibilidad y la estabilidad macroeconómica, de esta manera el funcionamiento de las instituciones fiscales derivará en el éxito o fracaso de la gestión pública. De la misma manera (citando a Alesina y Peroti, 1999) menciona que: “La importancia de las instituciones fiscales radica entonces en su capacidad para incidir en las decisiones de política y en los significativos efectos que tienen en el tamaño y composición del presupuesto”.

Un informe del FMI para los integrantes del G-20 (IMF, 2014), concluye que aquellos países con instituciones fiscales más fuertes resistieron en mejores condiciones la crisis y pudieron llevar a cabo ajustes fiscales más efectivos y menos dolorosos y que, por el contrario, los países con instituciones fiscales débiles, a pesar de sus esfuerzos, a esa fecha no habían logrado recuperarse y seguían luchando para lograr salir de sus respectivas crisis con poco éxito. Así mismo, el IADB (Inter-American Development Bank, 2013) menciona que una de las funciones de las instituciones fiscales es la promoción de la estabilidad macroeconómica y el desarrollo en el largo plazo.

Además, Jürgen Von Hagen (Citado en Pérez, 2015), menciona que un moderno marco institucional para la conducción de la política fiscal y la gestión financiera pública es importante para solucionar los problemas que puedan surgir entre los agentes económicos y el gobierno (información asimétrica y sesgada, falta de representación de futuras generaciones, entre otras). En estos casos, la literatura académica y la experiencia internacional (Ter-minassian 2010; IMF 2009, Debrun et al 2009, citados en Schmidt-Hebbel, 2012) sugieren que el marco institucional debe basarse en un conjunto de componentes, entre los cuales caben mencionar una ley de responsabilidad fiscal, reglas fiscales para el presupuesto, un horizonte de planificación que sobrepase un año y el establecimiento de un consejo fiscal o comités fiscales, entre otros.

Por todo esto, las instituciones fiscales juegan un rol importante en la persecución de la estabilidad fiscal a través de la contribución en la generación de resultados fiscales positivos. Una institucionalidad fiscal fuerte, permitiría a los países hacer frente a adversidades externas, como los desastres naturales y crisis económicas, entre otras, por lo que, debido a la importancia de estas instituciones, los países deberían buscar el establecimiento de marcos institucionales más modernos. Adoptar instituciones fiscales

puede darse por el esfuerzo de una decisión soberana, o en el mejor de los casos a través de compromisos suscritos por diferentes países, como el caso de la Unión Europea, Mercosur, COSEFIN, entre otros.

2.5. Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas de Centroamérica, Panamá y República Dominicana (COSEFIN)

El 13 de diciembre de 1991, en el marco de la XI Reunión Cumbre de Presidentes Centroamericanos, realizada en Honduras, se firmó el Protocolo de Tegucigalpa, que dio origen al Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), como un nuevo marco jurídico-político del proceso. Dentro de dicho protocolo (artículo 12) se acordó que para la realización de los fines del SICA debería establecerse los siguientes órganos, cada uno con diferentes responsabilidades:

- a) La Reunión de presidentes
- b) El Consejo de Ministros
- c) El Comité Ejecutivo
- d) La Secretaria General

En cuanto al Consejo de Ministros, se puede considera un acierto que los Jefes de Estado y Gobierno de Centroamérica, le delegaran potestades y atribuciones de manera tal que pudieran ejecutar decisiones acordadas en la Reunión de Presidentes en materia de integración económica y de esta manera impulsar la política económica integracionista en la región; así como también que a través de las reuniones intersectoriales de los Ministros de Relaciones Exteriores y de los responsables de la Integración Económica y Desarrollo Regional, puedan analizar, discutir y proponer estrategias regionales con respecto a la participación activa de la región en el sistema económico internacional y ejecutarla concertadamente (artículo 18-20, Protocolo de Tegucigalpa; artículo 56, protocolo Guatemala).

De acuerdo con los mandatos antes mencionados y mediante consenso de los Ministros de Hacienda o Finanzas de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, deciden el año 2006 constituir el COSEFIN.

2.5.1. Aspectos generales del COSEFIN

El Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas de Centroamérica, Panamá y la República Dominicana (COSEFIN)¹, es una instancia de carácter regional que se constituye en la ciudad de Guatemala el 28 de junio de 2006 por consenso de los países miembros. La finalidad de su constitución radicó en la necesidad de conformar un foro permanente para discutir consistentemente temas asociados a la información, armonización, convergencia, desarrollo y coordinación de las políticas fiscales.

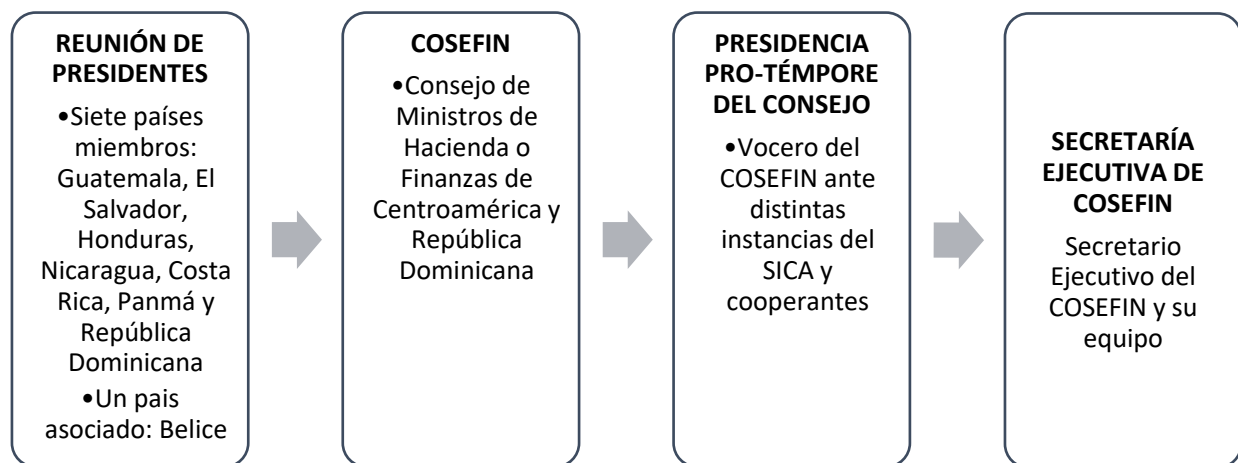
El Consejo es coordinado por una Secretaría Ejecutiva (SECOSEFIN) que forma parte de la estructura económica del Sistema de Integración Centroamericano (SICA) y del subsistema de Integración Económica, enmarcando su actividad jurídica e institucional en el Protocolo de Tegucigalpa y el Protocolo al Tratado General de Integración Económica de Centroamérica (Protocolo de Guatemala).

El objetivo básico del Subsistema de Integración Económica creado por este Instrumento (Protocolo de Guatemala) complementario del Protocolo de Tegucigalpa es alcanzar el desarrollo económico y social equitativo y sostenible de los países centroamericanos (...) Para la consecución de este objetivo básico, los Estados se comprometen a buscar consistentemente el equilibrio macroeconómico y la estabilidad interna y externa de sus economías, mediante la aplicación de políticas macroeconómicas congruentes y convergentes (Artículo 3 y 4, Protocolo de Guatemala).

La integración monetaria y financiera se realizará progresivamente, para lo cual los Estados Parte propiciarán la armonización de las políticas macroeconómicas, especialmente la monetaria y fiscal, para asegurar, alcanzar y mantener la estabilidad interna y externa de las economías (Artículo 19, Protocolo de Guatemala).

¹ En un principio denominado como Consejo de Secretarios de Finanzas y Ministros de Hacienda de Centroamérica, Panamá y República Dominicana (COSEFIM)

Figura 2 . Estructura funcional del COSEFIN



Fuente: COSEFIN

En tal sentido, el COSEFIN como Consejo Sectorial de Ministros del SICA y subsistema económico, es responsable de dar tratamiento a los temas específicos que le atañen, de conformidad con su competencia, con el objetivo de coordinar y armonizar sectorialmente su accionar nacional y tornarlo compatible y convergente con los propósitos, objetivos y políticas del proceso de integración. De esta manera, el COSEFIN plantea la visión clave de que la coordinación de la política fiscal y la progresiva armonización tributaria entre los países de la región son indispensables para avanzar en la integración centroamericana, la unión aduanera y el proceso de liberalización comercial con otras regiones del mundo, todo esto sin menoscabar las bases tributarias y cumpliendo con el desarrollo social en la región.

Cabe señalar, que el trabajo del COSEFIN se realiza a través de equipos técnicos que conforman grupos con el fin de discutir y trabajar temáticas específicas, tales como:

- i. Grupo de trabajo de Política Tributaria (GTPT)
- ii. Grupo Técnico Aduanero y Tributario (GAT)
- iii. Grupo técnico de estadísticas fiscales
- iv. Grupo Técnico de Presupuesto de Mediano Plazo y por Resultados

- v. Grupo Técnico para el Plan de Inversiones y Financiamiento para Centroamérica, Panamá y la República Dominicana (PIFCARD)
- vi. Cualquier otro según competencia requerida por Hacienda

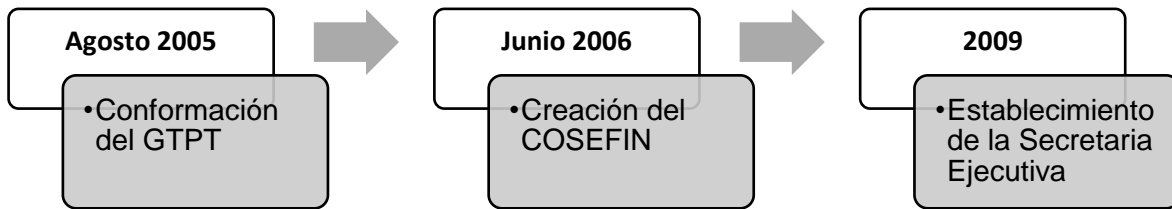
José Recinos (Asesor Técnico de la SECOSEFIN, junio 2017) manifiesta que, la mayoría de los trabajos técnicos que se requieren para este Consejo se realizan por medio del GTPT o de cooperación técnica no reembolsable de organismos internacionales.

2.5.2. Reseña histórica

La SIECA era, hasta 2005, la principal instancia regional que coordinaba y manejaba todos los temas económicos (comercio, fiscal, entre otros), sin embargo, en los acuerdos económicos de integración estaba incluido el establecimiento de Consejos de Ministros. En ese sentido, los ministros de Hacienda y Finanzas de la región deciden realizar un primer acercamiento en el año 2005 estableciendo un grupo de política tributaria (GTPT) quienes se reúnen por primera vez en agosto del mismo año en la ciudad de antigua Guatemala. El objetivo de la creación del GTPT radicaba en la formulación de propuestas de medidas para una mejor coordinación tributaria en la región, encaminadas a evitar que las normas tributarias distorsionen el comercio regional y alteren las decisiones y rentabilidad de las inversiones y por ende que se perdiera la estabilidad fiscal en la región. El GTPT se conformó con participación de técnicos de alto nivel de los Ministerios de Hacienda o Finanzas de la región, para el caso de El Salvador, fue la dirección de política fiscal quien formo parte de este grupo. Otro de los objetivos que conllevó a la creación de este grupo (GTPT) fue el CAFTA-DR (razón por la cual se incluye República Dominicana), ya que se contemplaba dentro de sus perspectivas una coordinación regional en aspectos fiscales, específicamente en materia tributaria (REDIMA-CEPAL, 2006).

Una vez que el GTPT avanzó en trabajos técnicos de preparación, se dio el paso a la creación del COSEFIN, para lo cual los ministros de hacienda y finanzas comenzaron a reunirse periódicamente colocándose en un plano político (toma de decisiones) y el GTPT junto a las demás mesas de trabajo en un plano más técnico (elaboración de propuestas).

Figura 3 . Evolución del trabajo del COSEFIN en busca de la coordinación fiscal en la región



Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas realizadas

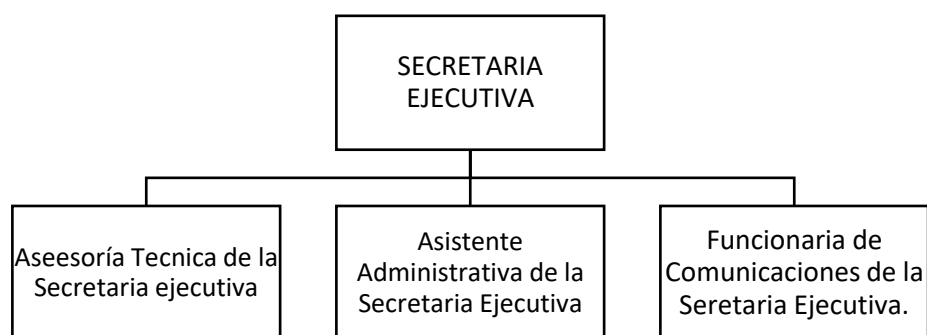
Durante los primeros años del COSEFIN, el GTPT era el encargado de coordinar las reuniones periódicas de los ministros de Hacienda y Finanza, y para eso contaban con el apoyo logístico del BID y FMI. Durante ese tiempo el GTPT tuvo un gran protagonismo y, como consecuencia de su labor, se logró consolidar diversos proyectos, tales como la coordinación de incentivos tributarios a la inversión, el tratado para evitar la doble tributación de la renta, el establecimiento de precios de transferencias, la coordinación de la imposición a la renta empresarial y la formación de otros temas como la coordinación de impuestos al consumo (REDIMA-CEPAL, 2006). Sin embargo, a partir del año 2010 el GTPT fue perdiendo protagonismo de manera progresiva hasta que entre el año 2012-2014 dejaron de reunirse.

A medida el GTPT fue perdiendo protagonismo, tanto el BID como el FMI abandonaron la coordinación, lo que dio paso en el año 2009 a la conformación de la Secretaria Ejecutiva del COSEFIN (SECOSEFIN) con sede en El Salvador. La SECOSEFIN tiene entre sus atribuciones ejecutar todas las acciones necesarias para cumplir con los propósitos, objetivos y acuerdos del COSEFIN y especialmente, instrumentar los planes de acción que establezca. De la misma manera tiene la responsabilidad de gestionar y coordinar la cooperación técnica y financiera entre los países miembros, así como entre estos y otros Estados y organismos internacionales. Por todo esto y en pro de alcanzar los objetos de la SECOSEFIN se designó a un Secretario Ejecutivo con su respectivo equipo.

Entre las dificultades que se señalan para el desarrollo del GTPT, la CEPAL (REDIMA, 2006) menciona:

- i. Cambio de gobierno y de autoridades
- ii. Consenso sobre aspectos globales y disensos sobre aspectos puntuales
- iii. Distinto nivel de desarrollo regional: naciones menos favorecidas
- iv. Velocidad de avance dispar

Figura 4 . Conformación del equipo SECOSEFIN



Fuente: Elaboración propia con base en información del portal del COSEFIN

Con el establecimiento de la SECOSEFIN se entró en un proceso de formación legal y reestructuración dentro del marco del SICA, lo que trajo consigo la disminución de la labor de los grupos de trabajo hasta que dejaron de funcionar en su totalidad (además de otras causas, como se mencionó para el caso del GTPT) y no fue hasta el año 2012 que la Secretaría comienza a tomar cierto protagonismo, además de establecer el reglamento interno para su funcionamiento organizacional (Recinos, junio 2017).

En la actualidad, la Secretaría se financia con aportes de los países miembros del Consejo a través de cuotas anuales para presupuesto del funcionamiento. A lo anterior Recinos (junio 2017) manifiesta que dicho aporte está destinado el 100% al funcionamiento administrativo de la misma, incluyendo las misiones internacionales, dejando descubierto el área de trabajo técnico y ejecución de proyectos, lo que ha obligado a la instancia recurrir

a la cooperación internacional; lo que refleja un claro problema presupuestario para la institución.

En todo caso es importante señalar que a nivel histórico el COSEFIN no fue el producto original, inicialmente la idea fue el establecimiento de un grupo técnico de política tributaria (GTPT) a fin de avanzar en el contexto del CAFTA DR para coordinar ciertos aspectos. Una vez establecido el GTPT, los ministros consideraron necesario crear una instancia superior para aprobar las propuestas presentadas desde el GTPT y así cubrir el vacío existente contemplado en la integración económica centroamericana. Así mismo, es importante reconocer que el GTPT realizó un trabajo importante y significativo durante los primeros años, en materia de políticas públicas para los países de la región, pero que debido a causas antes mencionadas su labor no pudo progresar y sus propuestas han quedado solo como mecanismo de tributación interna y no como un trabajo de coordinación regional. Con el establecimiento de la secretaria se ha entrado en un proceso de reestructuración que no permitió que dicha instancia fuera un ente con protagonismo significativo durante la crisis financiera del 2008, sumando a esto el hecho de que los gobiernos de los países miembros abandonaron la integración para atender necesidades y objetivos específicos de sus países a través de un proceder individual.

Hoy por hoy, el Consejo sigue reuniéndose y ha gestionado algunos proyectos a través de la Secretaria, proyectos que sin tener mayor relevancia a nivel fiscal en algo se relacionan al tema, tales como proyectos de seguros ante riesgos de catástrofes naturales para asegurar el desempeño fiscal de la región y la elaboración de programas de fortalecimiento de capacidades, entre otras, mismos que en su mayoría no han sido apropiados por todos los países, como es de esperarse en un proceso de integración. El Consejo se enfrenta actualmente al reto de activar los grupos que existieron en un inicio a fin de generar nuevos trabajos técnicos en pro de la estabilidad fiscal de la región, en ese sentido ya se ha comenzado a reactivar el trabajo del GTPT nuevamente y el de un Grupo de trabajo de crédito e inversión pública.

Asimismo, cabe mencionar que según el informe de labores del ex Ministros de Hacienda de Costa Rica (Edgar Ayales), entre 2012 y 2014, los temas más importantes discutidos en el seno del COSEFIN, fueron:

- a) Regulación de zonas francas: específicamente en las modificaciones que deben realizarse a los regímenes de zonas francas en la región con la intención de tener regímenes relativamente uniformes entre los países para no incentivar la competencia desleal.
- b) Incentivos tributarios: en el marco de esta temática, se firmó en 2012 una declaración (no vinculante) sobre los límites que deben tomarse en cuenta a la hora de crear regímenes fiscales preferenciales en los países.
- c) Relaciones con los Ministros de Comercio/Economía: se realizan reuniones con el Consejo de Ministros de Comercio o Economía con la finalidad de que sus decisiones orientadas a liberalizar el comercio se empaten con la política fiscal de la región.
- d) La implementación del acuerdo de asociación con la Unión Europea

2.5.3. Proyectos y planes puestos en marcha posteriores a la crisis financiera de 2008.

Desde el año 2009, con el establecimiento del Consejo y su Secretaría, se ha gestionado ciertos proyectos con el apoyo internacional para ponerlos en marcha a nivel regional. Respecto a lo anterior, José Recinos (Asesor Técnico de la SECOSEFIN, junio 2017) subraya que, la Secretaría no es la encargada de administrar los proyectos, lo anterior debido a una falta de capacidad institucional (poco personal disponible), de esa forma la SECOSEFIN solo se encarga de gestionar los proyectos para que una vez aprobados, estos sean ejecutados por la cooperación internacional a través del COSEFIN. A continuación, se hace una breve caracterización de los proyectos puestos en marcha.

Tabla 4 . Proyectos COSEFIN, posterior a la crisis financiera de 2008.

Nombre del proyecto	Detalle	Descripción	Líneas de acción/ implementación	Grado de implementación
<p>Marco Presupuestario de Mediano Plazo (MPMP) regional</p>	<p>Proyecto de fortalecimiento de capacidades en MPMP, ejecutado por la cooperación suiza a través del COSEFIN con el asesoramiento del FMI a través del CAPTAC-DR.</p> <p>Proyecto de 3 años (2013-2016) (actualmente finalizado).</p>	<p>El MPMP es una herramienta de administración financiera con enfoque de planificación y presupuesto que busca mejorar la efectividad del gasto público para conseguir mejores resultados a través de: previsibilidad en el flujo de fondos a las instituciones, vinculación del presupuesto con las políticas públicas, transparencia en la gestión pública y mejora del desempeño de las instituciones públicas.</p> <p>Este proyecto tiene como objetivo mejorar la eficiencia de la gestión de las finanzas públicas de la región a través de la disciplina macro fiscal, la asignación estratégica de los recursos y la eficiencia operativa.</p>	<p>Elaborar una plataforma de comunicación y aprendizaje virtual</p> <p>Talleres informativos y de intercambio de ideas</p> <p>Apoyo en la elaboración de hojas de ruta para implementación del MPMP.</p> <p>Asesorías a los gobiernos en el seguimiento de los avances</p> <p>Poner a disposición una bolsa de asistencia técnica.</p>	<p>Nicaragua: alto grado de implementación.</p> <p>Guatemala y Costa Rica: leves esfuerzos en materia de implementación.</p> <p>El Salvador: leve implementación, proyecto con enfoque mayormente a marco-fiscal y no presupuestario.</p> <p>Panamá y República dominicana: poca apertura al proyecto en general.</p>

<p>CCRIF (antes seguro contra riesgos catastróficos)</p>	<p>En el 2015 el COSEFIN firmó un memorando de entendimiento con el mecanismo CCRIF SPC.</p>	<p>El CCRIF agrupa los riesgos catastróficos de varios países y ofrece a sus miembros aseguramiento soberano (garantizado por el Estado) a tasas accesibles ante huracanes, terremotos y lluvias excesivas. Además, constituye una herramienta de protección financiera ante la falta de liquidez luego de desastres.</p> <p>El objetivo de este proyecto es proteger el desempeño macroeconómico y fiscal de la región ante la presencia de desastres.</p>	<p>Gobiernos deciden participar a través de la firma de un acuerdo, además de escoger los parámetros principales de su póliza, incluyendo el deducible.</p> <p>Seleccionar la Intensidad del evento natural: cantidad de lluvia, Magnitud del terremoto o velocidad del viento</p> <p>Modelar las perdidas por medio de un cálculo de riesgos probabilísticos, que toman en cuenta la exposición y vulnerabilidad actual de cada país</p> <p>Pago del seguro: Si las perdidas modeladas son mayores que el deducible de las primas, los pagos por indemnización se hacen efectivos</p>	<p>Nicaragua: primer país del istmo en sumarse al mecanismo de seguros. Además de haber recibido 500 mil dólares como pago en junio de 2016 tras un terremoto, convirtiéndose así en el primer país centroamericano en recibir un pago</p> <p>El Salvador, Guatemala y Costa Rica: en proceso de sumarse.</p>
---	--	---	--	---

Fuente: Elaboración propia con base en entrevista con José Recinos (Asesor Técnico de la SECOSEFIN) y Kenny Cuellar (Funcionaria de Comunicaciones de la SECOSEFIN) y portal del COSEFIN.

En cuanto a los planes, Recinos (junio, 2017) subrayó que uno de los mayores logros del COSEFIN ha sido la elaboración de la matriz de interés fiscal² que contempla siete grandes áreas de trabajos consensuadas y aprobados por los ministros de hacienda y finanza de la región; significando un gran avance en materia de gestionar una agenda regional que corresponda a los intereses comunes. Tras la aprobación de la matriz, se ha elaborado un plan con una serie de actividades a realizarse en el año corriente, pero que, también se encuentran sujetas a la obtención de cooperación internacional para ejecutarlas.

Tabla 5 . Áreas temáticas de la matriz de interés fiscal en CAPRD

ÁREAS TEMÁTICAS DE INTERÉS
Exoneraciones Fiscales
Estrategia BEPS (Erosión de la base imponible y el traslado de beneficios)
Evaluación física y financiera de la ejecución de los programas de inversión pública
Riesgos Fiscales
Desarrollo y Modernización de la Administración tributaria y aduanera
Procesos Presupuestarios
Mercado Unificado Regional de Deuda Pública en CAPRD

Fuente: Elaboración propia con base en COSEFIN

² Consultar anexo 1 para ver matriz y su respectivo Plan de trabajo

CAPÍTULO 3. CONTRIBUCIÓN DEL COSEFIN A LA ESTABILIDAD ECONÓMICA DE LA REGIÓN POSTERIOR A LA CRISIS FINANCIERA DE 2008: VISTA DESDE EL ENFOQUE DE BIENES PÚBLICOS REGIONALES.

3.1. El COSEFIN frente a la crisis financiera 2008.

3.1.1. Medidas fiscales anunciadas e implementadas por los gobiernos de CAPARD durante la crisis financiera 2008.

A raíz de la crisis financiera de 2008, el Consejo de Ministros de Hacienda y Finanzas de Centroamérica, Panamá y República Dominicana (COSEFIN), manifestó su postura ante la situación, expresando la necesidad de llevar a cabo las siguientes acciones³.

- a) Adopción de políticas fiscales más activas y flexibles, previendo que, en el contexto de un comportamiento económico adverso, las finanzas públicas sufrirían un aumento en el déficit, por lo que se requeriría mayor flexibilidad para amortiguar los efectos de la crisis.
- b) Mantenimiento y fortalecimiento de la protección social y el empleo, así como la necesidad de asegurar un ritmo de inversión pública acorde con las necesidades de desarrollo de los países.
- c) Mayor control en los niveles del gasto corriente, mejorando la calidad del gasto público en todos sus componentes.
- d) Desarrollo de un programa anticíclico de apoyo especial para la región. Destacando, en particular, la conveniencia que el Fondo Monetario Internacional amplíe su cooperación financiera para cubrir necesidades de apoyo presupuestario, sin limitarse al apoyo de balanza de pagos.

En ese contexto, con el objeto de enfrentar el impacto de la crisis, los Gobiernos de Centroamérica reaccionaron con el anuncio e implementación de medidas fiscales con distintas orientaciones, tales como disminución de impuestos, aumento de subsidios,

³ 24 de octubre de 2008 - San José, Costa Rica; 23 de febrero de 2009 - San Salvador, El Salvador. Declaración del Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas de Centroamérica, Panamá y la República Dominicana (COSEFIN).

beneficios tributarios y aumento o anticipación del gasto, entre otros; sin embargo, estas medidas (ver tabla 6) divergieron de un país a otro, debido a las diferentes capacidades financieras para desarrollar las diversas iniciativas, la estabilidad económico-social y el espacio macroeconómico y fiscal respectivo de cada país; sumado al hecho de que el impacto de la crisis no se manifestó de manera uniforme entre los países.

Tabla 6. Síntesis de medidas fiscales ejecutadas por CAPARD hasta el 30 de septiembre de 2009

Medidas	País						
	CR	SV	GT	HN	NI	PA	DO
Política Fiscal							
Disminución de impuestos	X	X	X	X	X	X	X
Aumento de subsidios	X	X	X	X	X	X	X
Implementación de beneficios tributarios	X	X	X	X	X	X	X
Aumento o anticipación del gasto	X		X	X	X		X
Otras medidas*	X	X	X	X	X	X	

Nota: CR= Costa Rica, SV= El Salvador, GT= Guatemala, HN= Honduras, NI= Nicaragua, PA=panamá, DO= Republica Dominicana

*Otras medidas: incluyen una lista variada de medidas desde emisión de bonos, modificaciones presupuestarias, planes anticrisis y de austeridad puestos en marchas, entre otros.

Fuente: Elaboración propia con base en la División de desarrollo económico con la colaboración de CEPAL (2009)

Además, cabe mencionar que ante las medidas tomadas y anunciadas en septiembre de 2009 por CAPARD, la CEPAL (2009) señaló lo siguiente:

- Las medidas orientadas a aumentar el gasto tienen mayor potencial que aquellas basadas en una disminución de impuestos, dado que las primeras implican un aumento directo de la demanda mientras que las segundas generan un aumento del

ingreso disponible del sector privado quien, en una coyuntura tan incierta como la imperante, es altamente probable que se ahorre en una proporción elevada.

- Existe una marcada diferencia en cuanto al alcance de las políticas anunciadas en algunos países sudamericanos en comparación con algunas economías centroamericanas y caribeñas, lo que se sustenta en la disparidad de capacidades para implementar políticas anticíclicas.

En un informe de Perspectivas Regionales del Fondo Monetario Internacional (FMI, 2009), se expone que las medias fiscales anunciadas por los países de CAPARD se orientaron en su mayoría en incrementos a la inversión pública, priorización del gasto hacia áreas sociales, reducciones temporales de impuesto a sectores de menores ingresos y algunos tipos de subsidios al consumo de combustibles y alimentos. Asimismo, el ICEFI (2010a), al analizar los planes económicos anti crisis elaborados por Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Nicaragua, identifica en ellos que el tema medular fue la ejecución del gasto público orientado a la protección social, el blindaje del gasto social y la generación de empleo mediante programas de construcción de viviendas e infraestructura y reforestación. Pero, expresa que, en la práctica, los buenos deseos expresados en estos planes se toparon con una realidad diametralmente opuesta, pues ningún país pudo responder a la crisis aplicando una política fiscal anti cíclica que no solo aumentara el gasto corriente, sino que también provocara un incremento de la inversión pública.

A lo anterior, ICEFI (2010a), argumenta que esta imposibilidad está relacionada tanto con la insuficiencia de las reformas fiscales llevadas a cabo en tiempos de bonanza, como con la carencia de acuerdos políticos que permitieran cambios estructurales. Ademas acota, por un lado, que los efectos de la crisis revelaron que la política fiscal en Centroamérica no sufrió mejoras significativas durante los años anteriores, mejoras que contribuirían a contar con finanzas públicas sólidas para enfrentar tiempos difíciles como los vividos en 2009. Por el contrario, afirma que la estructura impositiva basada principalmente en impuestos al consumo provoco una caída de la recaudación, que se contrajo con respecto al año anterior a la crisis. En países como Guatemala, El Salvador y Costa Rica, esta disminución de los recursos provoco un desfinanciamiento del presupuesto público (agujero fiscal).

Tabla 7 . Principales medidas de política fiscal consideradas por Centroamérica

Variables Consideradas	CR	ELS	GTM	NIC
Variación en el gasto	↑	↑	...	↓
Blindaje Fiscal		Gasto social	Gasto social	Infraestructura y fomento productivo
Protección Social e Inversión Social				
Seguridad social (Pensiones)	✓			
Salud	✓			
Educación		✓	✓	
Alimentación	✓		✓	✓
Transferencias condicionadas	✓	✓	✓	
Inversión publica				
Infraestructura de transporte	✓		✓	✓
Infraestructura Energética	✓			
Otras infraestructuras (escuelas y hospitales)	✓		✓	
Generación de Empleo				
Crédito	✓			
Vivienda Popular	✓		✓	✓
Sostenibilidad fiscal				
Programación fiscal plurianual		✓	✓	
Fortalecimiento de los ingresos fiscales				
Identificación de Financiamiento externo	✓	✓	✓	✓

Fuente: ICEFI, con base en los planes anticrisis publicados por los diferentes países.

En conclusión, las medidas fiscales implementadas por los gobiernos de CAPARD durante la crisis financiera de 2008 no fueron desarrolladas uniformemente en la región, ya que estas medidas estuvieron sujetas a los espacios fiscales y a la credibilidad ganada por cada país. Lo anterior deja de manifiesto las diferencias macroeconómicas existentes entre los países, lo que hizo difícil actuar frente a la crisis con una verdadera coordinación a través de una agenda regional, y la importancia de que instituciones como el COSEFIN contribuyan con su trabajo a alcanzar la estabilidad económica, uno de los más importantes bienes públicos regionales

3.1.2. Acuerdos establecidos en las reuniones de los Jefes de Estados y Gobiernos del SICA durante la crisis financiera 2008

Como consecuencia de la crisis financiera 2008, en las reuniones ordinarias y extraordinarias de los Jefes de Estados y Gobiernos del SICA, se propusieron medidas urgentes y líneas de acciones generales y específicas para todos los organismos del sistema de integración, a fin de afrontar el impacto de la crisis financiera a través de una agenda regional. Dichas medidas se contemplaron dentro del llamado “Plan de Medidas Urgentes para Atender en la Región el Impacto de la Crisis Financiera Internacional”, aprobado en diciembre 2008⁴.

Dicho Plan contemplaba dentro de las prioridades inmediatas el fortalecimiento de la inversión especialmente en infraestructura productiva, así como también el fortalecimiento a la producción agroalimentaria, el consumo y los programas de estímulos intrarregional; así como también, apoyar la creación del fondo común de crédito, económico y financiero para el desarrollo de la región en el contexto de las negociaciones Centroamérica -Unión Europea (conocido como Fondo E-CA).

Para las negociaciones del Fondo E-CA, se procedió a instruir por mandato de los Jefes de Estado y Gobiernos del SICA, una Comisión de Alto Nivel integrada por los representantes del COSEFIN y el CMCA, a fin de llevar a cabo una negociación sobre este mecanismo

⁴ 5 de diciembre de 2008- San Pedro Sula, Honduras. Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Países Miembros del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).

financiero⁵. En ese contexto, el COSEFIN durante su XIV reunión en mayo de 2009 discutió dentro de la agenda una evaluación técnica financiera del Fondo E-CA, así como también las implicaciones en las finanzas públicas del Acuerdo de Libre Comercio con la UE.

Sin embargo, el “Plan de Medidas Urgentes para Atender en la Región el Impacto de la Crisis Financiera Internacional” nunca llegaron a concretarse y las primeras medidas del plan de emergencia se dejaron en gran parte sin aplicar. Esto explicado entre otras razones por la crisis política hondureña que condujo al golpe de Estado de julio de 2009, que impidió en gran medida la capacidad colectiva para hacer frente a la crisis en conjunto (Saurugger and Terpan, 2016)

Tabla 8 . Instrucciones específicas con relación al COSEFIN, establecidos en las reuniones de Jefes de Gobiernos y Estados del SICA 2008- 2009.

FECHA	REUNIÓN	TEMATICA DEL MANDATO
4 de octubre de 2008	Reunión extraordinaria	Elaborar propuesta de Mecanismo de Recaudación de los Tributos Internos en la Unión Aduanera. Instruir al COSEFIN para que junto al COMIECO definan el Plan de Acción para la promoción de la libre circulación de bienes y facilitación de comercio.
5 de diciembre de 2008	Reunión ordinaria (XXXIII)	Aprobación del documento “Plan de Medidas Urgentes para Atender en la Región el Impacto de la Crisis Financiera Internacional”,
25 de marzo de 2009	Reunión extraordinaria	Instruir al (...) Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas, (...), actualicen y aceleren el plan de medidas urgentes para afrontar la crisis financiera internacional.
20 de mayo de 2009	Reunión extraordinaria	Instruir a una comisión del Alto Nivel iniciar la negociación de lo que debe ser el instrumento financiera del Acuerdo de Asociación de Centroamérica con la Unión Europea, tomando en cuenta el planteamiento del documento fondo E-CA, como base para dicha negociación

⁵ 20 de mayo de 2009 - Managua, Nicaragua. Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Países Miembros del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).

		Se alentó los esfuerzos de fortalecimiento de la institucionalidad del COSEFIN para actuar de forma coordinada en el ámbito de la Integración Centroamericana
29 de junio de 2009	Reunión ordinaria (XXXIV)	Iniciar a lo inmediato las negociaciones con la contraparte europea, usando como base para dicha negociación, el documento del Fondo E-CA.

** Reuniones corresponden a aquellas en las cuales existieron instrucciones específicas para el COSEFIN⁶*

Fuente: Elaboración propia con base en declaraciones de las reuniones ordinarias y extraordinarias.

3.2. Análisis de resultados fiscales de los países miembros del COSEFIN, periodo 2005-2015

La estabilidad fiscal es una condición necesaria para alcanzar estabilidad económica, y la política fiscal con las decisiones que esta conlleva, son un medio “normal” con un carácter estacional, que pretende lograr la estabilidad económica no solo en tiempos de crisis sino para mantener condiciones apropiadas para el crecimiento económico, buscando reducir la pobreza, el desempleo, los déficits fiscales, el nivel de endeudamiento, entre otros.

La importancia que tiene alcanzar estabilidad económica, para los países centroamericanos, radica en que esta permite obtener las herramientas necesarias para afrontar shocks externos que pueden ocasionar grandes repercusiones tanto económicas, como sociales y políticas, afectando inicialmente a un país por sí solo, pero a la larga perjudicando a toda la región dadas las fuertes interrelaciones comerciales y financieras existentes entre los países. Como se ha desarrollado a lo largo de la primera parte de esta investigación, la estabilidad económica es considerada un bien público regional, esto respaldado por diversos autores entre ellos Rozemberg y Rozenwurcel (2012), quienes destacan que muchos de los bienes públicos regionales, aun cuando de su coordinación o provisión se derivan grandes externalidades, deberán ir siendo tratados en las agendas

⁶ Consultar anexo 2 para ver instrucciones completas hacia el COSEFIN

negociadoras a medida que se incrementa el grado de interdependencia; tal es el caso de la estabilidad económica, que es un bien que puede llegar a traspasar las fronteras ya que las fluctuaciones de los tipos de cambio y el contagio financiero son externalidades especiales que llevan a que sea un bien público regional, todo esto debido a que en las economías de escala, los mercados financieros globalizados ofrecen un espacio donde se diversifica el riesgo mejorando los retornos para los ahorristas y las condiciones de financiamiento a los deudores.

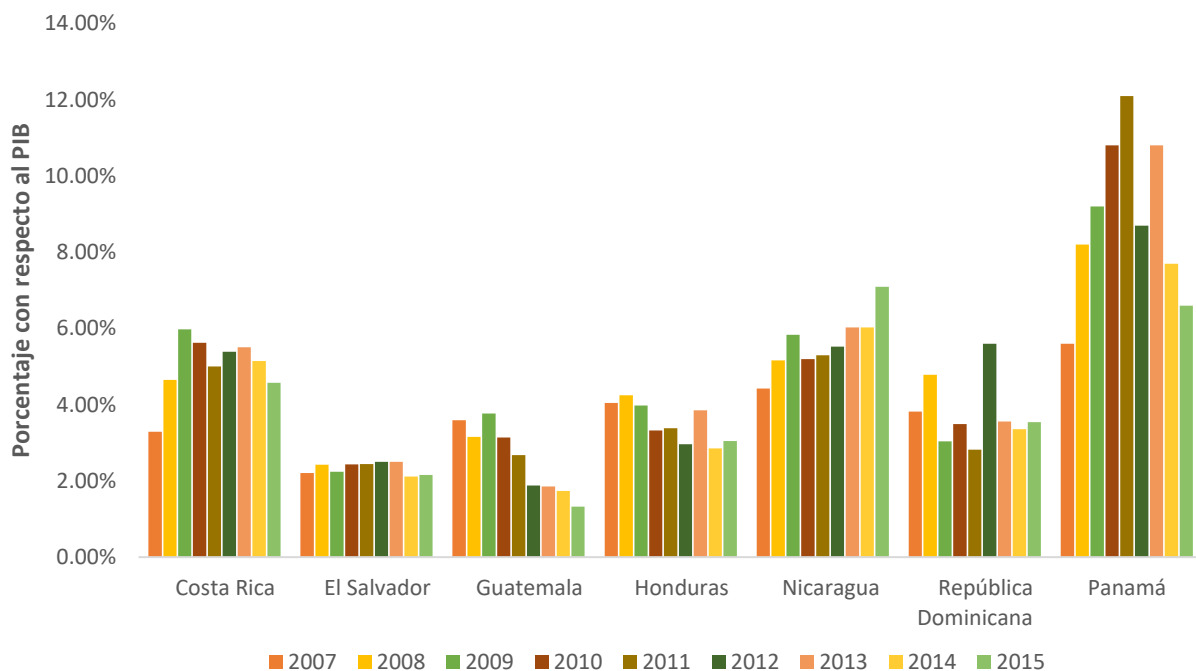
La estabilidad económica es una condición que se alcanza a través de dos grandes resultados macroeconómicos; la estabilidad financiera, que en este caso en particular no se abordará, y la estabilidad fiscal, que en la presente investigación será analizada para el caso de los países miembros del COSEFIN a través de cuatro indicadores fiscales tales como la inversión pública, la carga tributaria, el déficit fiscal, y la deuda pública, todos en porcentaje del PIB; con dicho análisis se pretende hacer hincapié en la importancia de la estabilidad fiscal como condición para lograr estabilidad económica, y para el caso específico de la región centroamericana, la importancia que el COSEFIN incluya dentro de su agenda la convergencia de estos indicadores económicos relevantes.

Es importante para el análisis mencionar que CAPARD poseen ciertas características particulares, el BID señala entre estas el reducido tamaño geográfico, el escaso impacto distributivo de cada uno de los países y la poca maniobra que poseen como región en materia de políticas fiscales en comparación a las economías más grandes de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Perú), subrayando que para el año 2007, previo a la gran recesión de 2008, los ingresos fiscales en CAPARD representaban un promedio de 18% del PIB, mientras que en las grandes economías latinoamericanas alcanzaban aproximadamente un 28% del PIB, esta diferencia no solo impone un escaso margen de maniobra de políticas fiscales sino que hace más difícil la posibilidad de realizar políticas que mejoren la distribución del bienestar en la región (Barreix, A; Bes, M & Roca, J , 2009).

Posterior a la Crisis Económica Global del 2008, la región centroamericana sufrió fuertes repercusiones en sus economías que han llevado a una lenta recuperación, sin embargo, hasta la fecha se han visto importantes avances, así como lo menciona el ICEFI en una investigación de Coyuntura denominado "Lente Fiscal Centroamericano", destacando a Nicaragua, Costa Rica y Panamá como las tres mayores economías y los motores del crecimiento económico para el 2012 en la Región. En conjunto, Centroamérica logró para el 2011 un crecimiento real del 4.7%, este porcentaje por encima del promedio de América

Latina, que se situó en 4.4%. Este crecimiento en el dinamismo de la actividad económica se ha impulsado con diferente intensidad en cada país, recalcando que estos avances en la Región se han logrado por el aumento en las exportaciones, por una mayor inversión privada y por el crecimiento en el consumo doméstico; que para el caso de los cuatro países del norte de Centroamérica ha sido resultado del crecimiento en las remesas familiares (ICEFI, 2012).

Gráfico 1 .Inversión pública, 2007-2015. Porcentaje del PIB (%)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Consejo Monetario Centroamericano y para el caso de Panamá el FMI.

Al comparar la inversión pública de los países miembros del COSEFIN, Panamá es el país más sobresaliente a lo largo del periodo 2007⁷-2015, manteniendo un constante crecimiento hasta alcanzar en el 2014 el porcentaje más alto con un 12.10% del PIB, y que en promedio a lo largo de la serie de tiempo se ha mantenido alrededor de 8.9% del PIB, como se

⁷ Para el caso específico de la inversión pública el análisis se desarrolló desde el año 2007 por la disponibilidad de datos

observa en el gráfico 1. Al respecto el ICEFI señaló a Panamá como el país que ha registrado el mayor crecimiento económico de Centroamérica e incluso de América Latina y el Caribe, con cerca de 10.6% del PIB posterior a la crisis de 2008, (ICEFI, 2012).

Luego de Panamá son Nicaragua, Costa Rica y República Dominicana quienes registran mayor porcentaje de inversión pública, obteniendo un promedio de 5.6%, 5.01%, 3.78% respectivamente entre el 2007 y 2015; mientras que El Salvador, Guatemala y Honduras son los países con menor porcentaje de Inversión pública, encabezado por El Salvador quien registra el menor porcentaje promedio de los siete países con 2.3%, seguido por Guatemala y Honduras con un promedio de 2.6% y 3.5% respectivamente.

Cabe mencionar que el análisis de la tendencia de la inversión pública de un país es de suma importancia ya que se trata del gasto público productivo que se asigna a la generación de bienes y servicios que el sector privado no produce, ya sea por el incremento sustancial de sus costos o por los beneficios compartidos que ocasionaría su adquisición; sin embargo, este tipo de bienes denominados públicos son de importancia decisiva para el correcto funcionamiento de una economía de mercado porque ellos tienden a generar una gran y amplia derrama de beneficios (Hernández , s/f)

Para el análisis de la carga o recaudación tributaria dentro del periodo de análisis se observó una tendencia con fluctuaciones poco significativas entre los países (grafico 2). En este caso el ICEFI señala que las economías de Centroamérica posterior a la crisis de 2008, específicamente entre los años 2010 y 2011, mostraron una recuperación económica que asociada a los cambios en la tributación que se realizaron a lo largo de estos años se ha traducido en aumentos de la recaudación de los países de la región (ICEFI, 2012).

Gráfico 2 . Carga tributaria, 2005-2015. Porcentaje del PIB (%)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Consejo Monetario Centroamericano

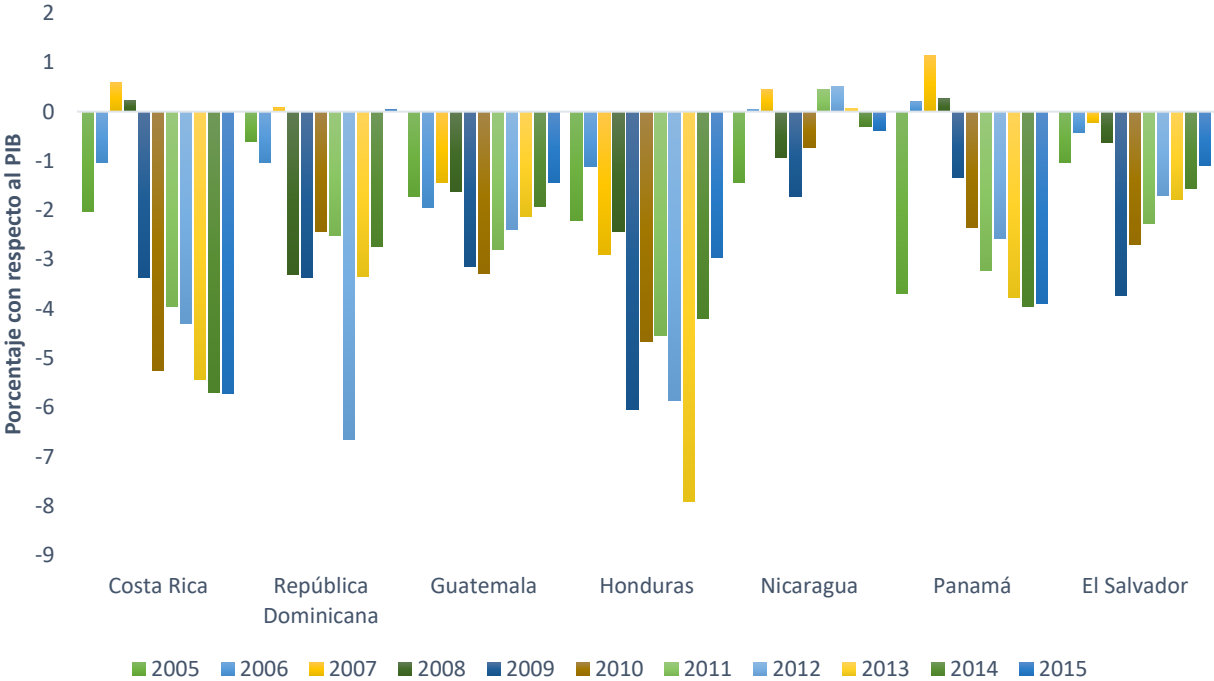
En el gráfico 2 se observa que de los países miembros del COSEFIN que han mantenido mayor porcentaje de carga tributaria, en términos del porcentaje del PIB, se sitúa en primer lugar Honduras y luego Nicaragua, El Salvador, República Dominicana y Costa Rica respectivamente. Estos cinco países han mantenido un promedio de recaudación tributaria que va entre el 13.5 y 15.8 por ciento; mientras que para el caso específico de Guatemala y Panamá se muestra a lo largo del periodo un promedio de Carga Tributaria de 11.0% y de 10.14% del PIB, respectivamente, siendo Panamá el país con menor recaudación tributaria en el periodo 2005-2015. Aun cuando esta investigación no presenta datos de los impuestos directos, es importante mencionar que, con excepción de Panamá y Costa Rica, en el resto de Centroamérica, estos impuestos fueron los que presentaron las tasas de variación más altas, superando con creces el dinamismo registrado por los impuestos indirectos.

Una buena parte de las reformas tributarias puestas en marcha desde 2008 han tenido como principal obligación modernizar y mejorar la recaudación de los impuestos sobre la

renta (ICEFI, 2012). Por otro lado, Fitch asegura que para algunos países de la región será un reto más fácil alcanzar una reforma fiscal que para otros destacando el caso del Gobierno de Panamá, que, aun aun siendo el país con menores porcentajes de Carga Tributaria, fue capaz de asegurar la aprobación de modificaciones a su código tributario en medio de la recesión económica de septiembre de 2009, enviando una señal positiva a los demás países sobre su compromiso con políticas fiscales sostenibles.

En cuanto al comportamiento de los resultados fiscales de los gobiernos centrales se observa que el único país de la región en lograr un superávit fiscal posterior a la crisis de 2008 ha sido Nicaragua y que a lo largo de los diez años de estudio mantuvo un promedio del Déficit Fiscal de -0.36%, siendo el más bajo en la región en comparación con El Salvador, Panamá, Guatemala y República Dominicana que mantuvieron un promedio de déficit de -1.56%, -2.11%, -2.17%, -2.35%, respectivamente. En cuanto a Costa Rica y Honduras se observó que estos fueron los países con mayor porcentaje de déficit con un promedio de -3.27%, y -4.08%, respectivamente (grafico 3).

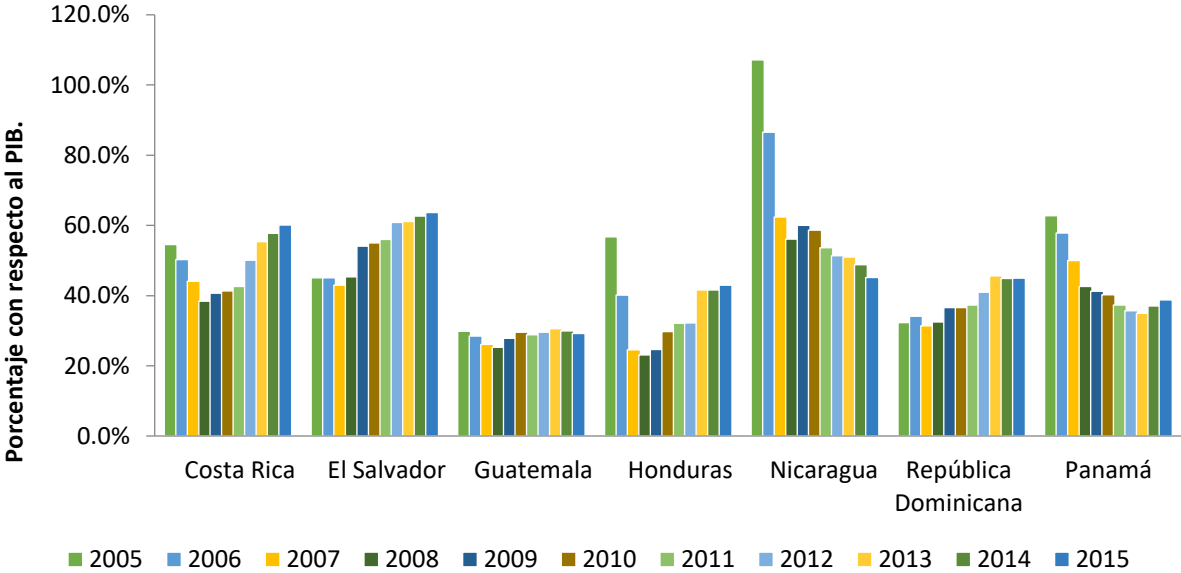
Gráfico 3 . Déficit fiscal de los Gobiernos Centrales, 2005-2015. Porcentaje del PIB (%)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Consejo Monetario Centroamericano.

La interacción entre las variaciones de ingresos y gastos en la región dio como resultado, posterior a la crisis económica de 2008, que a excepción de Panamá el déficit fiscal se haya contraído en toda la región, debido a que su programa de inversión pública aumenta la necesidad de recursos (ICEFI, 2012); no obstante, la mayoría de los déficits fiscales de la región se han incrementado a partir del 2009, según Fitch, solamente República Dominicana mejoró su posición fiscal debido a la significativa reducción de los subsidios a la energía, dados los menores precios internacionales del petróleo y una falta de financiamiento durante la primera mitad del 2009, los cuales presionaron severamente el gasto de capital. Por el contrario, la flexibilidad de Panamá para ejecutar políticas anti-cíclicas e inversiones de capital presupuestadas han sido apoyadas por ahorros fiscales acumulados, así como un mejor acceso a los mercados internacionales de capital; más aún la combinación de una debilidad económica prolongada y mayores déficits fiscales podrían ser perjudiciales para la dinámica de la deuda de los países de la región, a menos que se lleven a cabo medidas para aumentar los ingresos y contener el deterioro fiscal, especialmente en El Salvador y Guatemala. A la luz de las presiones sociales y económicas, así como los bajos indicadores de gasto/PIB, es difícil lograr una reducción significativa en el nivel de gastos en Centroamérica (Fitch, 2010). Los déficits obtenidos por los países de la región han desembocado en trayectorias de deuda pública con dinámicas distintas.

Gráfico 4 . Deuda pública total, 2005-2015. Porcentaje del PIB (%)



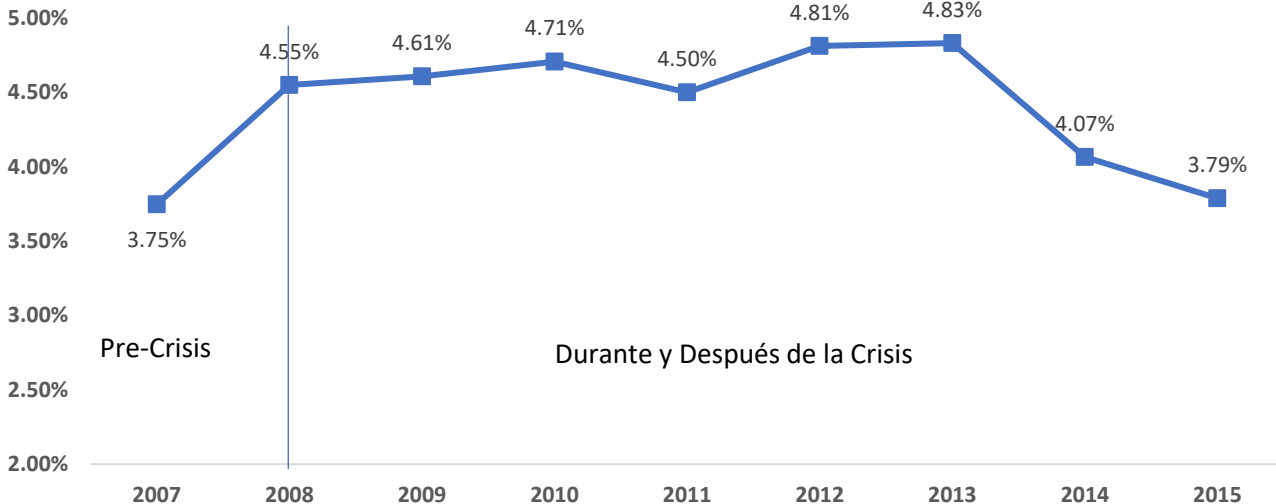
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Consejo Monetario Centroamericano

Al analizar la deuda pública total por país, se muestra que los dos países con mayor porcentaje con respecto del PIB son en primer lugar Nicaragua, con una deuda promedio de 61.89% y El Salvador un promedio de 53.80%. Para el caso de Costa Rica, Panamá, República Dominicana y Honduras se observa hasta el 2015 un promedio de 48.65%, 43.48%, 37.92%, 35.41%, respectivamente, destacando Guatemala como el país con menor porcentaje promedio en la región con 28.65% del PIB.

Un Informe del Consejo Monetario Centroamericano en donde se analiza la situación fiscal de la región centroamericana para el año 2016, resalta que el balance fiscal obtenido por la región ha generado al cierre del 2016 una deuda total a nivel de Gobierno Central de USD 98,048 millones, equivalente al 37.8% del PIB, monto superior a lo registrado al final del año 2015 que alcanzó la cifra de USD 7,890.7 millones, mostrando un aumento de 8.8% ,confirmando de esta manera que existen vulnerabilidades que pueden afectar la sostenibilidad de la deuda pública en el mediano plazo en combinación con un entorno externo con incertidumbre. (Consejo Monetario Centroamericano, 2016).

Al hacer una comparación de cada uno de los indicadores en estudio (Inversión pública, Carga Tributaria, Déficit Fiscal, Deuda pública) y analizando el conjunto de estos países como región podemos observar, para el periodo 2005-2015, las siguientes tendencias

Gráfico 5 . Inversión pública para CAPARD, 2007-2015. Porcentaje del PIB (%)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Consejo Monetario Centroamericano y para el caso de Panamá el FMI.

Gráfico 6 . Carga tributaria para CAPARD, 2005-2015. Porcentaje del PIB (%)

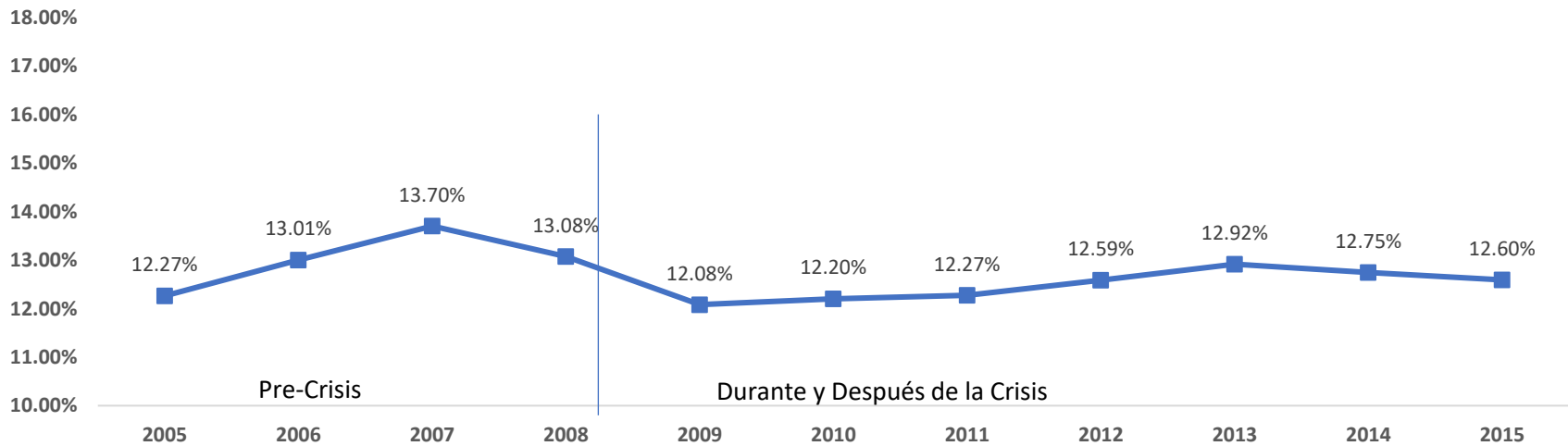
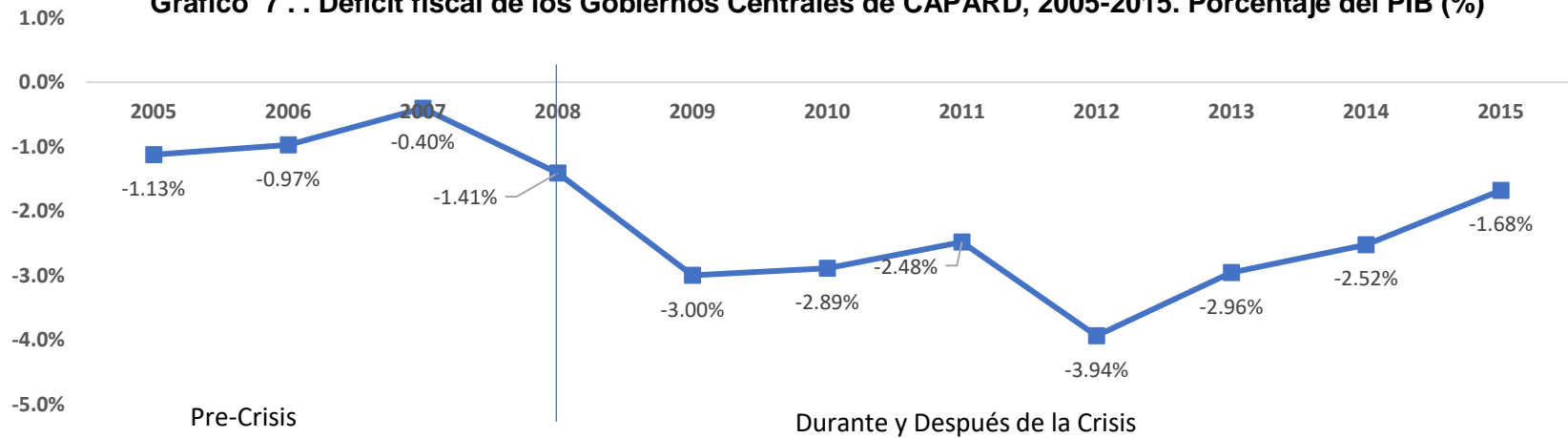
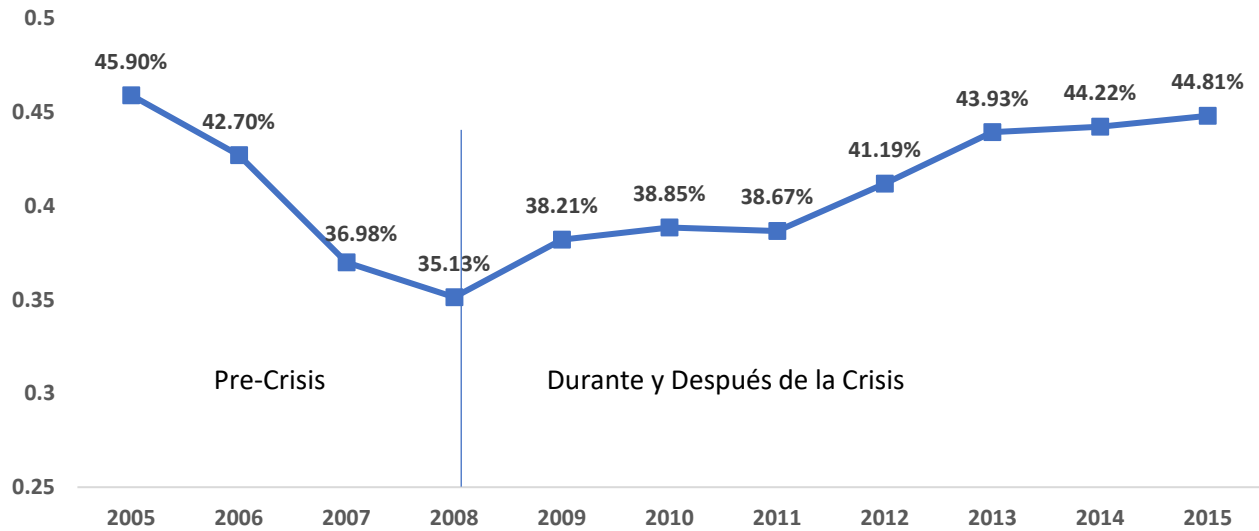


Gráfico 7 . . Déficit fiscal de los Gobiernos Centrales de CAPARD, 2005-2015. Porcentaje del PIB (%)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Consejo Monetario Centroamericano

Gráfico 8 . Deuda pública total para CAPAR, 2005-2015. Porcentaje del PIB (%)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Consejo Monetario Centroamericano.

La inversión pública, entre los años 2007-2015, no ha tenido fluctuaciones significativas, como se observa en el gráfico 5. Previa a la crisis en el 2007 se obtuvo el menor porcentaje en la región con un 3.75% del PIB, seguido de un crecimiento de casi 1 punto porcentual para el año 2008, manteniéndose con pequeñas variaciones al alza rondando un promedio de 4.62%, hasta que en el año 2011 se produce un decrecimiento de 0.21%, recuperándose en los siguientes dos años, hasta el año 2014 en que se inicia una tendencia de decrecimiento significativo que alcanza en el año 2015, 3.79%, porcentaje similar al observado previo a la crisis.

En materia tributaria los avances de CAPARD han ido por la dirección correcta, sin embargo, el ICEFI señala la necesidad de que la región camine hacia la evaluación y medición del impacto de las políticas públicas, lo que garantizara mejores resultados en el bienestar y un mayor compromiso ciudadano para con el Estado (ICEFI, 2012). Asimismo, es importante continuar avanzando en los procesos de transparencia del gasto público y de los ingresos a fin de mejorar la situación de la formación bruta de capital, tanto en aquellos ingresos que los Estados reciben, como los que sacrifican al convertirlos en privilegios fiscales. Al analizar el gráfico 6, se observa que a partir de la crisis económica de 2008 la

carga tributaria disminuyó únicamente alrededor de un punto porcentual, de 13.08% a 12.60%, es decir que no ha existido un cambio significativo en la recaudación tributaria de la región antes, durante, ni después de la crisis.

Para el caso del déficit fiscal, este indicador ha tenido fluctuaciones bastante significativas a lo largo de los años de estudio en la región, resaltando en primer lugar que en años previos a la crisis financiera se observaron los menores porcentajes de déficit, rondando entre -0.4% y -1.13%; mientras que al evaluar los años de auge de la crisis (2008-2009) el déficit aumentó más de 2 puntos porcentuales para el 2009. Posteriormente, entre los años 2010 y 2015 las fluctuaciones del déficit han sido poco significativas manteniéndose en un porcentaje de déficit de más o menos -2%, a excepción del año 2012 en donde se registró el mayor porcentaje de déficit alcanzado con un porcentaje de -3.94%.

Por otra parte, la deuda pública total en CAPARD a consecuencia de la crisis se incrementó en casi 10 puntos porcentuales, pasando de 35% a 45% como se observa en el gráfico 8, sin embargo, hasta el año 2015 no se ha superado el mayor porcentaje de deuda pública registrado en el año 2005, que alcanzó un 46% de deuda en la región.

Luego del análisis de los resultados fiscales de los países miembros del COSEFIN, se puede inferir que la política fiscal en la región se ha enfocado únicamente en la búsqueda de soluciones de corto plazo para resolver las deficiencias coyunturales que presentan los presupuestos de los países y en crear condiciones que traten de preservar la sostenibilidad fiscal, especialmente en la administración de la deuda pública; no obstante, los resultados no han sido los esperados y los problemas asociados a la coordinación fiscal regional continúan siendo los principales obstáculos para alcanzar la estabilidad económica, los cuales se han agudizado posterior a la gran crisis financiera internacional de 2008; la cual expuso las debilidades estructurales relacionadas con el bajo crecimiento, la dependencia económica con los EE.UU y el hecho que existen bases tributarias relativamente estrechas en la región; y a esto se suma el limitado espacio fiscal para implementar políticas económicas expansionistas y entradas de capital privado externo comparativamente bajas.

Paralelamente a la difícil situación fiscal, varios países de la región han experimentado tasas de crecimiento económico muy limitado, lo que condiciona el aumento de los ingresos tributarios y en muchos casos las posibilidades de ejecución de políticas públicas, debido a que reduce los recursos estatales disponibles para combatir la pobreza y dar respuesta a los problemas sociales (ICEFI, 2014). Con relación a lo anterior el ICEFI destaca la fuerte

dependencia que las economías centroamericanas continúan teniendo con las economías internacionales, intensificando la vulnerabilidad de la región frente a ciclos económicos externos principalmente por el peso de las exportaciones de productos básicos; haciendo notable la necesidad de que los Gobiernos centroamericanos se doten de los recursos necesarios para realizar políticas contra cíclicas en el caso de un fuerte empeoramiento en los términos de intercambio (Baroni, 2008).

Por su parte, el Departamento del hemisferio occidental del FMI, muestra una fuerte relación entre el ciclo económico de Estados Unidos y los ciclos de los países centroamericanos y recomienda la adopción de políticas contra cíclicas, pero que debido a los escasos presupuestos con los que cuentan los Gobiernos centroamericanos es evidente la necesidad de llevar a cabo cambios tanto en el uso del gasto como en la recaudación tributaria (Baroni, 2008).

Con base a lo expuesto anteriormente, se vuelve pertinente expresar que las políticas fiscales de la región están urgidas de discusiones y acuerdos que fijen rutas de mediano plazo, para avanzar en cuatro elementos fundamentales como lo destaca el ICEFI, que son la mejora de los ingresos y el fortalecimiento de las administraciones tributarias, una mayor calidad y efectividad del gasto público, transparencia y rendición de cuentas sobre los ingresos y los gastos públicos, y una estrategia para la utilización y amortización de la deuda pública; y que solo de esta manera la política fiscal de la región pasará de ser un instrumento para la sobrevivencia para convertirse en una herramienta para el desarrollo y la consolidación de la democracia (ICEFI, 2014).

Sin embargo, hay mucho más trabajo por hacer que únicamente lo antes mencionado para que la región logre alcanzar la tan anhelada estabilidad fiscal, por ejemplo es necesario en primer lugar, analizar los costos que ha traído y seguirá trayendo la descoordinación en políticas fiscales, sabiendo que los recursos públicos son escasos y que es necesario una utilización eficiente de los mismos; por lo cual es importante plantear la disyuntiva de continuar haciendo un trabajo descoordinado o hacerlo tal como la teoría de BPR lo plantean, es decir mediante la cooperación, lo cual se puede respaldar con el "dilema del prisionero" planteado por Rozemberg y Rozenwurcel que es una situación en la que la falta de comunicación impide la colaboración entre dos prisioneros. El "dilema" resulta del hecho de que ambos alcanzarían un mejor resultado si cooperaran, pero la falta de oportunidades para comunicarse y, por ende, para colaborar en su mutuo beneficio implica pérdidas para ambos y la imposibilidad de alcanzar el mejor resultado para todos; la solución requeriría

establecer mecanismos que faciliten la comunicación y brinden confianza a las partes, de modo tal que las incentive a cooperar, acordando una estrategia óptima común (Rozemberg y Rozenwurcel, 2012).

Es por tanto que se señala la necesidad de trabajar colectivamente dentro de la región, por medio de procesos de integración ,para que constiyuyan un medio para lograr objetivos comunes de manera mas eficiente, en ese sentido organismos como el COSEFIN que estan comprometidos en propiciar, coordinar y converger en las politicas fiscales regionales, debe asumir un rol mas protagonico para asi evitar entre otras condiciones recurrir a los organismos financieros internacionales, como el FMI, donde las alternativas que dan son recesivas y rígidas ocasionando la pérdida de autonomía como bloque regional; y evitar caer en una situación parecida a la de economía griega.

3.3. Calificación de riesgos para los países miembros del COSEFIN

En el entorno de prestamos e inversiones internacionales la calificacion riesgo-pais es de suma importancia ya que permite determinar el posible nivel de impago del país prestatario. A nivel mundial son tres las principales empresas calificadoras de riesgos las que analizan a los países y sus economías en aspectos bancarios, de finanzas publicas y empresariales, entre otros. Estas empresas son Fitch, S&P y Moody's, no obstante, para esta investigación, nos basaremos en las calificaciones asignadas por Moody's a los países miembros del COSEFIN, en escalas que van desde "Aaa" hasta "C" según el nivel de bajo o alto riesgo de impago (Figura 5).

Figura 5 . Escala de Calificación de Riesgo Moody's



Fuente: Medina, G. 2016.

Tener una calificación con un mayor riesgo conlleva a que los países estén inmersos en incertidumbre debido a la poca capacidad de respuesta ante compromisos presentes y futuros. La percepción de los agentes externos será a través de una baja en la inversión extranjera, menor acceso a préstamos y/o tasas de interés más elevadas, lo anterior como resultado de la ineficiencia en sus políticas fiscales, gasto público y la falta de ingresos (SEMCA, 2016), es por ello que el control riguroso y acertado de las políticas fiscales es necesario dentro de la economía de todos los países. Por el contrario, tener una calificación con un riesgo menor, conlleva a beneficios como mejores condiciones y posicionamiento en mercados internacionales, evitando así tener que recurrir a financiamiento y/o acuerdos crediticios con el FMI. Una calificación de menor riesgo se asocia a menores intereses sobre la deuda externa.

En un análisis retrospectivo de las calificaciones de riesgo-país obtenidas por los países miembros el COSEFIN en el periodo 2005-2015, se percibe que Costa Rica y El Salvador fueron los países que más sufrieron con la disminución en sus calificaciones de riesgo desde el año 2005, mientras que República Dominicana, Panamá, Nicaragua y Guatemala, aumentaron su calificación de forma positiva desde antes de la crisis, aunque siguieron estando en el ranking de riesgo especulativo. Entre el 2008 y 2009 cuando la crisis económica mundial era una realidad, estos países mantuvieron sus calificaciones constantes dentro de los niveles de riesgo, sin embargo, durante los años posteriores (2010-2011) cuando la crisis ya había afectado completamente a las economías las calificaciones comenzaron a sufrir cambios de forma negativa ocasionando que el riesgo comenzara a elevarse.

Los países pertenecientes al COSEFIN han tenido fluctuaciones en sus calificaciones crediticias a lo largo de los últimos años (tabla 9), la estabilidad económica de cada país ha influido en sus calificaciones disminuyendo o aumentando el riesgo de impago a través de los años. Al año 2017, El Salvador es el país que posee el nivel más bajo de la región obteniendo una calificación “Caa1” ubicándose dentro del riesgo especulativo, mientras que Panamá es el país que tiene la mejor calificación con un riesgo medio “Baa2”; los otros países centroamericanos tienen siempre un riesgo especulativo (Ba1, B2, Ba2, B1) aunque siguen estando mejor evaluados que El Salvador.

Tabla 9 . Calificación histórica de Deuda Moody´s para los países pertenecientes al COSEFIN, 2005-2017

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Guatemala	Ba2	Ba2	Ba2	Ba2	Ba2	Ba1	Ba1	Ba1	Ba1	Ba1	Ba1	Ba1	Ba1
El Salvador	Baa3	Baa3	Baa3	Baa3	Ba1	Ba1	Ba2	Ba3	Ba3	Ba3	Ba3	B3	Caa1
Honduras	B2	B2	B2	B2	B2	B2	B2	B2	B2	B2	B3	B2	B2
Nicaragua	B3	B3	B3	B3	B3	B3	B3	B3	B3	B3	B2	B2	B2
Costa Rica	Ba1	Ba1	Ba1	Ba1	Ba1	Baa3	Baa3	Baa3	Baa3	Ba1	Ba1	Ba1	Ba2
Panamá	Ba1	Ba1	Ba1	Ba1	Ba1	Baa3	Baa3	Baa2	Baa2	Baa2	Baa2	Baa2	Baa2
República Dominicana	B3	B3	B2	B2	B2	B1	B1	B1	B1	B1	B1	B1	B1

Fuente: Elaboración propia con datos de Moody´s Investors Services, 2017

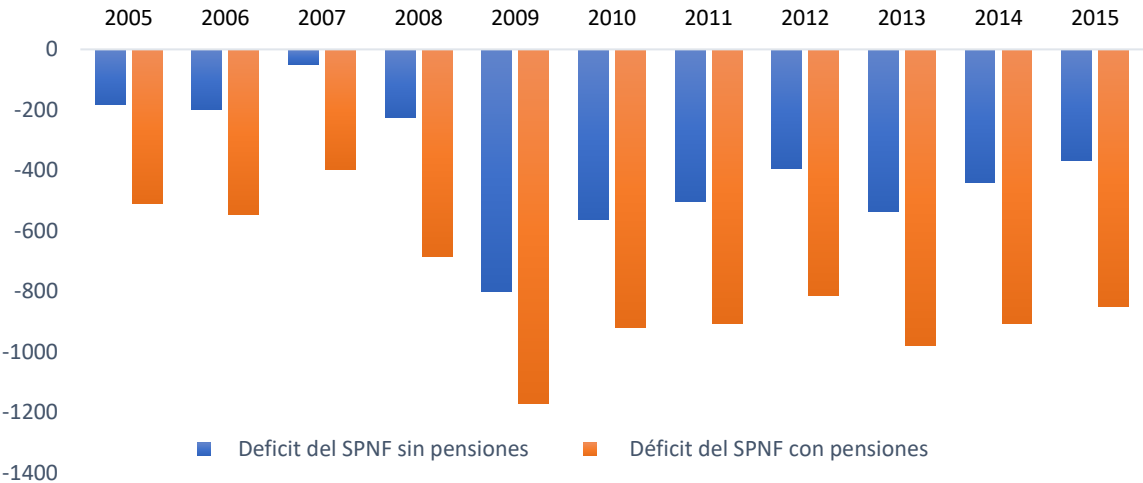
3.4. Reflexiones para el caso de El Salvador

Uno de los aspectos que determina el rango de políticas de ajuste con el que cuenta una economía es su régimen cambiario, según el BCR (2009) los países que adoptan esquemas cambiarios fijos renuncian al uso de la herramienta cambiaria y en el caso de fijación extrema (abandono de la moneda nacional) también se renuncia al empleo de la política monetaria, en este último caso se puede ubicar a Panamá, Ecuador y El Salvador; y advierte para estos países la necesidad de reforzar el compromiso de la sostenibilidad fiscal como condición urgente e indispensable para disponer de políticas de estabilización cíclica. Así mismo señala que el nivel de deuda pública de un país constituye una restricción importante para la instrumentación de la política fiscal y afecta negativamente la calificación crediticia, encareciendo las opciones de financiamiento frente a una crisis económica.

Para el caso de El Salvador el déficit fiscal se ha visto afectado en las últimas décadas por el creciente costo fiscal relacionado a la privatización del sistema de las pensiones, causando un incremento no presupuestado del pago de pensiones (creando así los FOP), que se traducen finalmente en mayores egresos, obligando al gobierno incurrir a mayores niveles de deuda pública lo que afecta el equilibrio de las finanzas públicas y el espacio

fiscal. En ese sentido, El Salvador al ser una economía dolarizada, la carencia de suficiente espacio fiscal se traduce en una mínima capacidad para llevar a cabo políticas de suavización del ciclo del producto.

**Gráfico 9 . Déficit del SPNF sin pensiones y con pensiones, 2005-2015.
En millones de USD.**



**Déficit del SPNF incluye donaciones*

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central de Reserva, 2017.

Cabe mencionar que el FMI señaló que al 2009 muchos de los países con tipos de cambio fijo habían implementado políticas fiscales pro cíclicas, debido en buena medida al limitado acceso a los mercados financieros. En ese sentido, debido a características particulares de El Salvador, tipo de régimen cambiario fijo y niveles de deudas públicas altas, se hace importante la necesidad de profundizar en el trabajo del COSEFIN a fin de construir una agenda y mecanismos regionales que le permita fortalecer el espacio fiscal para poder hacer frente a futuras crisis económicas a través de políticas anticíclicas.

3.5. Principales hallazgos y reflexiones del capítulo tres

Al revisar los resultados fiscales en el período previo, durante y después de la crisis, medidos con los indicadores seleccionados, y considerar las calificaciones de riesgo actuales de los países miembros del COSEFIN, se puede constatar que la región fue vulnerable a la crisis financiera a pesar de contar con uno de los esquemas de integración más antiguos de América Latina.

La caída en el PIB de la región y sus consecuencias en las variables fiscales (caída de impuestos, incremento del déficit y aumento de la deuda pública) muestra la necesidad de una reacción coordinada en materia de política fiscal, tal como lo consideraron los presidentes de la región en las reuniones de diciembre de 2008 y marzo de 2009, sin que ello fuera atendido con la prioridad y urgencia que ameritaba. Esto nos lleva a considerar el rol efectivo y oportuno del COSEFIN para actuar de manera anti cíclica, a lo que consideramos que no cumplió con sus objetivos ni logró una actuación coordinada con una agenda estratégica.

El COSEFIN es una institución joven dentro del proceso de integración económica, pero ello no lo exime de cumplir con sus responsabilidades sobre todo frente a la crisis más profunda que ha tenido el mundo desde la crisis de los años treinta del siglo pasado. Aunque los indicadores fiscales muestran que algunos países lograron una mejoría posterior a la crisis, ello no ha sido parejo para el bloque de países en proceso de integración, principalmente Costa Rica y El Salvador quienes tienen incrementos importantes en el déficit fiscal y en el nivel de deuda, por lo que existen diferencias que deberían ser parte de la agenda de trabajo de entidades como COSEFIN para fortalecer la estabilidad regional. Es necesario, en ese sentido, que el COSEFIN considere la creación de un conjunto de indicadores regionales que le permita monitorear el estado de la estabilidad financiera regional y a partir de ella pueden tomar decisiones para actuar de manera coordinada.

CONCLUSIONES

Dentro de la teoría de los bienes públicos se destaca la clasificación de estos según el alcance geográfico, identificando tres tipos de estos, los bienes públicos globales, regionales y nacionales; no obstante, el presente trabajo se refiere específicamente a los bienes públicos regionales, en cuanto a estos bienes la teoría expresa que la responsabilidad de proveerlos recae sobre aquellos lazos de cooperación que se dan entre países, teniendo de esta manera influencia positiva en proveer mejores condiciones que permiten dar pasos a esquemas de integración regional por medio del fortalecimiento y coordinación de las políticas macroeconómicas, las que de manera unilateral serían más difícil de alcanzar.

Los bienes públicos regionales son muy amplios y a su vez abarcan situaciones tales como la estabilidad económica, que se logra a través de la estabilidad fiscal, ya que, de la provisión de estos a través de mecanismos de integración regional, constituyen un medio importante para contrarrestar las externalidades que se puedan generar a raíz de las crisis financieras. Debido a que las crisis económicas que comienzan en un país tienen repercusiones significativas sobre las variables reales de los demás países, se puede afirmar que la estabilidad económica constituye un caso de BPR y para ello se requiere de estabilidad fiscal.

A raíz de la crisis financiera de 2008 se determina la importancia de crear políticas fiscales anticíclicas donde las autoridades fiscales regionales puedan controlar y reducir la magnitud y duración de las recesiones económicas, interviniendo en la reducción de los impuestos o incrementando el gasto durante periodos desfavorables y de esta manera alcanzar estabilidad económica, no únicamente en tiempos de crisis, sino que permitan contrarrestar los problemas de raíz para prepararse ante sucesos económicos impredecibles.

Por tanto, se puede decir que la integración representa una nueva forma de hacer política fiscal, constituyendo para los países involucrados una alternativa para enfrentar shocks externos al fortalecerse como bloque, ya que la integración conlleva objetivos comunes en pro de alcanzar metas para avanzar en materia de sostenibilidad fiscal y económica. Sin embargo, es importante aclarar que nada de lo anterior podrá ser posible si los gobernantes no adoptan los objetivos de los demás países como propios y asumen un rol de

responsabilidad en la negociación y en la búsqueda de costear el proceso, así como el establecimiento de instituciones lo suficientemente fuertes y con capacidad de liderazgo para dirigir el mismo.

Por lo anterior, cobra importancia la participación activa de instituciones en pro de la integración y estabilidad fiscal como el COSEFIN, que plantea la armonización, convergencia, desarrollo y coordinación de las políticas fiscales en un esquema integracionista; pero para los años 2008 y 2009 (periodo de la crisis) esta institución se encontraba en proceso de reestructuración legal para dar paso a la constitución de su secretaria general (SECOSEFIN), lo que no le permitió hacer contribuciones importantes ante la situación.

A pesar de lo anterior, el COSEFIN expuso su postura frente a la situación de la crisis financiera de 2008, recomendando a los países miembros buscar políticas fiscales más flexibles, fortalecer la protección social, el empleo y la inversión pública, mayor control y calidad del gasto corriente, y el desarrollo de un plan anticíclico; considerando siempre la conveniencia de recurrir al apoyo financiero del FMI. En ese contexto, los gobiernos de CAPARD dieron respuesta mediante la publicación de planes económicos anticrisis que en su mayoría contemplaban la priorización del gasto hacia áreas sociales, reducciones temporales de impuesto a sectores de menores ingresos y algunos tipos de subsidios al consumo de combustibles y alimentos, sin embargo, en la práctica, las medidas contenidas en los planes anticrisis no se aplicaron o no dieron resultados homogéneos en la región, ni los esperados por cada gobierno; debido a que la realidad particular de cada país era totalmente diferente, así como el espacio fiscal con el que contaba cada uno.

En la actualidad el trabajo del COSEFIN se ha limitado a la implementación de proyectos como seguros contra riesgos catastróficos, fortalecimiento de las capacidades, cambio climático, entre otros, dejando en segundo plano su objetivo principal de convergencia fiscal, limitando al bloque en su objetivo de alcanzar estabilidad económica y de enfrentar adecuadamente posibles crisis económicas futuras. Lo anterior como consecuencia de la falta de financiamiento para ejercer proyectos de mayor escala y la poca voluntad política de los gobiernos.

Es así como la evidencia de los resultados fiscales de la región destacan en un primer momento las disparidades e inestabilidades fiscales previas a la crisis financiera, siendo

estas contradictorias con las coordenadas sugeridas para el éxito de un esquema de integración, que es contar con ciertos niveles de condiciones y metas fiscales homogéneas; razón por la cual se pueden explicar también, las diferencias presentadas en el ritmo de recuperación entre los países posterior a la crisis y la situación de inestabilidad económica actual de CAPARD.

REFLEXIONES FINALES

- i. El COSEFIN se creó bajo un planteamiento neoliberal, pero en un escenario post-neoliberal se hace necesario que juegue un rol importante para lograr que la integración sea una herramienta para dar fuertes impulsos hacia políticas fiscales estables que conlleven a estabilidad económica para los países de la región a fin de que en tiempos de crisis no sea necesario recurrir a los organismos financieros internacionales, como el FMI, donde las alternativas que dan son recesivas y rígidas perdiendo así la autonomía como bloque regional.
- ii. A once años de la conformación del COSEFIN sus aportes y desempeño no han sido acorde a sus objetivos iniciales (convergencia fiscal, armonización tributaria, etc.) por lo cual es necesario replantearse los mecanismos de integración a través de mayor voluntad política y de asegurar condiciones macroeconómicas afines en los países miembros, a través de la convergencia de indicadores fiscales relevantes (deuda pública, ingresos tributarios, gasto público, etc.) con el propósito de poder modular la actuación como región y el esfuerzo que cada uno aporta a la integración.
- iii. En la actualidad uno de los mayores retos del COSEFIN es la falta de recursos para financiar sus proyectos, destacando la necesidad de reflexionar sobre la creación de un fondo común con aportes de sus países miembros acompañado de proyectos de inversión, que permita de esta manera alcanzar la estabilidad fiscal en la región, con el propósito de no caer en la necesidad de recurrir a los organismos internacionales y condicionarse a cumplir los estándares establecidos por estos.
- iv. Los indicadores fiscales analizados para la región CAPARD muestran que El Salvador y Costa Rica requieren ajustes fiscales para evitar repercusiones negativas en el crecimiento económico y en las condiciones sociales. Estas condiciones se pueden prevenir en la medida que COSEFIN logre articular una agenda de cooperación con otros países, que le posibilite financiar la creación de BPR's en materia de estabilidad económica que fortalezcan su posición frente a organismos internacionales. La poca relevancia de COSEFIN para enfrentar de manera

coordinada la crisis financiera internacional, muestra que es necesario replantear los objetivos e instrumentos con que cuenta COSEFIN.

- v.** Para el caso de El Salvador, limitado en política económica por estar dolarizado, se vuelve prioritaria y necesaria la producción de bienes públicos regionales orientados a la estabilidad económica, sobre todo en la coyuntura actual de insostenibilidad fiscal. Es por ello que para El Salvador debiera ser estratégico liderar la agenda de COSEFIN y avanzar en los objetivos de integración económica.

- vi.** Es importante reflexionar sobre los retos comunes de un proceso de integración, tales como la voluntad e ideología política, agendas regionales que incluyan los intereses comunes, dejando de lado las soberanías individuales para un verdadero trabajo colectivo; en cuanto a la integración fiscal específicamente, es necesario establecer metas fiscales, control de la deuda pública y presupuestos balanceado, entre otros, para asegurar la producción de BPR's.

- vii.** Para finalizar, es necesario que el COSEFIN mejore su página web, la cual se mantuvo inhabilitada por problemas técnicos durante el desarrollo de esta investigación, así como también que incluya dentro de esta web indicadores fiscales para que sean usados como los oficiales en todos los organismos regionales e internacionales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 20 minutos. (29 de noviembre de 2011). *La Crisis Griega: Cronología de un país en el abismo financiero*. Recuperado de: <http://www.20minutos.es/noticia/1088390/0/crisis/grecia/cronologia/>
- Alesina, A. & Peroti R. (Enero de 1999). Budget Deficits and Budget Institutions”; en “Fiscal Institutions and Fiscal Performance. University of Chicago Press.
- Amycos. (2005). *Me Pregunto que es Bienes Públicos?* Institutos de Recursos Mundiales. Colección Fichas informativas, ficha n° 9. Recuperado de: <http://www.amycos.org/interactivos/pregunto/media/pdf/ficha9.pdf>
- Arenas, N. (2012). *Post-Neoliberalismo en América Latina: en busca Del paradigma perdido*. Recuperado de: <http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2013/11778.pdf>
- Bautista, N. (2013). *Grecia: Impacto y Consecuencias de la Crisis de la Deuda en la Zona Euro (2008 – 2012)*. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), facultad de economía. Tesis de licenciatura en Economía. México D.F, México. Recuperado en: <http://www.aliciagiron.com/wp-content/uploads/2013/04/Licenciatura.NallelyBautista.pdf>
- Banco Central de Reserva. (2009). *Documentos ocasionales: Capacidad de implementación de políticas económicas contracíclicas en América Latina*. BCR Departamento de Investigación Económica y Financiera Banco Central de Reserva de El Salvador. San Salvador, El Salvador, C.A.
- Baroni, B (2008). Nuevos desafíos de Centroamérica frente a la recesión de Estados Unidos. Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, ICEFI. Boletín de Estudios Fiscales N°9, Guatemala. Recuperado de: http://www.icefi.org/sites/default/files/bef_9.pdf
- Barreix, A; Bes, M & Roca, J (2009). *Equidad Fiscal en Centroamérica, Panamá y Republica Dominicana*. Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Recuperado en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=2209082>
- Beetsma, R. Debrun, X. & Klaassen, F. (2001). Is fiscal policy coordination in EMU desirable?. *Swedish Economic Policy Review* 8. P. 57-98.
- Bello, O. & Jiménez J. (2008). *Política fiscal y ciclo económico en América Latina*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Bocalandro, L. & Villa, R. (2009). *Bienes Públicos Regionales: Promoviendo Soluciones Innovadoras en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/3674/Bienes%20Publicos%20Regionales%20.pdf?sequence=1>
- Buitter, W. & Marston, R. (1985). *International economic policy coordination*. Cambridge University Press.
- CEPAL. (2009c). *La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 30 de septiembre de 2009*. Santiago de Chile.
- CEPAL. (2010b). *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile.
- CEPAL. (2015a). *Gobernanza Global y Desarrollo, Nuevos Desafíos y Prioridades de la Cooperación Internacional*. CEPAL, Siglo XXI Editores. Recuperado de: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39598/gobernanza.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Cerón, J. (2012). *La coordinación de las políticas fiscales y el ciclo económico*. Universidad Carlos III.
- Consejo Monetario Centroamericano, Secretaria Ejecutiva (2016). *Informe Macroeconómico Regional*. Recuperado de: <http://www.secmca.org/INFORMES/11%20MacroAnual/MacroAnual.pdf>
- De Gregorio, J. (2007). *Macroeconomía: Teoría y Políticas*. Person, Prentice Hall.
- Escaith, H. (2004). *La integración regional y la coordinación macroeconómica en América Latina*. Revista de la CEPAL N° 93.
- Ferroni, m. (2001). «Regional Public Goods in Official Development Assistance». Occasional Paper N°11, INTAL/ITD/STA.
- Ferroni, M. & Mody, A. (2004). *Bienes Públicos Internacionales. Incentivos, Medición y Financiamiento*. Banco Mundial. Editorial Alfaomega. Recuperado de: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/774101468326398224/pdf/248841bienes0publicos>.
- Fitch. (19 de enero de 2010.). *Credibilidad Fiscal, Clave para Centroamérica*. Fitch Ratings.

- Fondo Monetario Internacional. (2009). *Regional Economic Outlook. Western Hemisphere. Crisis Averted-What's Next?*
- Fondo Monetario Internacional. (2017). *Article IV consultation Press Release and Staff Report for Panama*. Recuperado en [file:///C:/Users/julio/Downloads/Panam%C3%A1%20FMI%20cr-17105%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/julio/Downloads/Panam%C3%A1%20FMI%20cr-17105%20(1).pdf)
- Fondo Monetario Internacional. (2010) . *Article IV Consultation Staff Report; Public Information Notice on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Panama*. Recuperado de: [file:///C:/Users/julio/Downloads/Panam%C3%A1%20IMF%20Country%20Report%20October%202010%20%20%20N%2010-314%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/julio/Downloads/Panam%C3%A1%20IMF%20Country%20Report%20October%202010%20%20%20N%2010-314%20(2).pdf)
- Fuentes, J. & Tobar, M. (2003). *Análisis del Ciclo Económico Salvadoreño*. Recuperado de: <http://www.bcr.gob.sv/bcrsite/uploaded/content/category/1987513293.pdf>.
- Fuentes, J. (2006). *Retos de la política fiscal en Centroamérica*. Estudios y perspectivas, CEPAL- Naciones Unidas.
- Ghymers, C. (2005). *Fomentar la coordinación de las políticas económicas en América Latina*. Libro de la CEPAL N° 82, Santiago de Chile.
- Hernández, J. (s/f). *Inversión pública y crecimiento económico: Hacia una nueva perspectiva de la función del gobierno*. Recuperado de: <http://www.bcr.gob.sv/bcrsite/uploaded/content/category/495312888.pdf>
- IADB. (2013). *The fiscal institutions of tomorrow*. Inter-American Development Bank, Washington, D.C. 2012.
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (2004). *Centroamérica: La política fiscal actual, una visión cortoplacista frente al desafío de lograr la sostenibilidad fiscal*. ICEFI. Recuperado de: <http://icefi.org/blog/centroamerica-la-politica-fiscal-actual-una-vision-cortoplacista-frente-al-desafio-de-lograr-la>
- ICEFI. (2005). *Diez claves para un pacto fiscal. Experiencias de negociación fiscal en Guatemala y otros países*. ICEFI. Boletín de Estudios Fiscales N° 1, Guatemala.
- ICEFI. (2010a). *¿El comienzo de recuperación para Centroamérica? Lente fiscal* Centroamericano, publicación periódica trimestral, mayo 2010, Guatemala.
- ICEFI. (2012b). *Centroamérica frente a la crisis: ¿Se puede hacer algo más que esperar? Publicación Periódica Semestral N° 04*, Centroamérica.

- IMF. (2014). *Budget institutions in G-20 countries: an update*. IMF Policy paper; International Monetary Fund; Washington, D.C., April 2014.
- Jiménez, J. & Fanelli J. (20 de mayo de 2009). *Crisis, Volatilidad, Ciclo y Política Fiscal en América Latina*. CEPAL. Montevideo, Uruguay.
- Kaminsky, L., Reinhart C. & Vegh C. (2004), *When it rains, it pours: pro-cyclical capital flows and macroeconomic policies*. Working Paper, No 10780, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- Krugman, P. (29 de junio del 2015). *Grecia, al borde*. Periódico El País. Recuperado de: http://economia.elpais.com/economia/2015/06/29/actualidad/1435594467_652647.html
- Krugman, P. y Wells, R. (2007). *Introducción a la Macroeconomía*. Editorial Reverté S.A. Primera edición.
- Gómez, B., López M. & Duque, S (2009). "Alcances de la política fiscal contracíclica: El caso reciente de América Latina": Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/pece/n14/n14a2.pdf/>
- Martner, R. & Tromben V. (2003). *Tax reforms and fiscal stabilization in Latin America*. Tax Policy, Roma, Banco de Italia.
- Medina, G. (2016). *Análisis de los Principales Indicadores Financieros*. Caracas, Venezuela. Recuperado de: <http://www.gustavo-medina.com/tecnic-resumen.html>
- Moody's Investors Service. (2017). *Government of*. Recuperado de: <https://www.moodys.com/page/lookuparating.aspx>
- North, D. (1991). *Institutions*. Journal of economic perspectives, volume 5, number 1, Winter 1991, pages 97-112.
- Ocampo, J. (2011). *Macroeconomía para el desarrollo: políticas anticíclicas y transformación productiva*. Recuperado de: <file:///C:/Users/julio/Downloads/paper%201%20politica%20fiscal.pdf>.
- Ornelas, J. (2016). *Sociedades Post-Neoliberales en América Latina y persistencia del extractivismo*. Recuperado de: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0185084916000062>
- Pérez, C. (2015). *Instituciones fiscales en El Salvador y su impacto en la situación fiscal y macroeconómica del país*. 1ª. Ed, El Salvador: FUNDE, 2015.

Recuperado de: <http://www.repo.funde.org/1054/1/Instituciones%20fiscales-Fin.pdf>

- Pietrobuono, A. & Todesca, N. (s/f). *Estabilizadores Automáticos vs. Políticas Discrecionales: el Caso de la Política Fiscal Argentina*. UCES. Recuperado de: [http://dspace.uces.edu.ar:8180/xmlui/bitstream/handle/123456789/2190/Estabilizadores Pietrobuono Todesca.pdf?sequence=1](http://dspace.uces.edu.ar:8180/xmlui/bitstream/handle/123456789/2190/Estabilizadores_Pietrobuono_Todesca.pdf?sequence=1)
- Protocolo de Guatemala, 1993. Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana. Recuperado de: <http://www.sice.oas.org/Trade/sica/PDF/Prot.Guatemala93.pdf>
- Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos, 1991. Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos. Tegucigalpa: s.n.
- Recinos, J. & Cuellar, K. (junio, 2017). *Entrevista realizada sobre el funcionamiento y logros del COSEFIN*. El Salvador, San Salvador, Sede SICA.
- REDIMA- CEPAL. (2006). *Coordinación Tributaria en Centro América, Panamá y República Dominicana*. Recuperado de: http://www.cepal.org/redima/noticias/paginas/1/26561/Rd2006_CE_JCGomezSabinPPT.pdf
- Rhenals, R.; Galvis D. y Quintero, B. (2008). *Dinámica y sostenibilidad de la deuda pública colombiana: ¿existe margen para una política fiscal contracíclica?*, Perfil de coyuntura Económica, No. 12, Universidad de Antioquia.
- Rozenwurcel, G. & Rozenberg, R. (2012). *Desafíos de la integración y los bienes públicos regionales: Capítulo*. Red Mercosur de Investigaciones económicas, Uruguay.
- Sader, E. (2008). *Post-Neoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO - CTA EDICIONES, 2008. Recuperado de: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/coedicion/sader/>
- Sandler, T. & Arce D. (2002). *Regional Public Goods: Typologies, Provision, Financing and Development Assistance*. Expert Group of Development Issues. Recuperado de: <http://www.bistandsdebatten.se/wp-content/uploads/2012/10/study2002.1-Regional-Public-Goods.pdf>
- Saurugger, S. & Terpan, F. (2016). *Crisis and Institutional Change in Regional Integration*. Routledge studies, New York.

- Schmidt-Hebbel C. (Mayo de 2012). *Fiscal institutions in resource-rich economies: lessons from Chile and Norway*. Documento de trabajo N° 416; Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile; Santiago, Chile.
- Secretaría Ejecutiva Consejo Monetario Centroamericano. (2017). Informe Macroeconómico Regional 2016. SEMCA. Recuperado de: <http://www.secmca.org/INFORMES/11%20MacroAnual/MacroAnual.pdf>
- SEMCA. (2017). *Sector Fiscal*. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.secmca.org/simafir.html>
- Soler Muñoz, R. 2013. *Economía, bienes públicos puros e Internet: revelando el caso del FLOSS*. Valencia, España. Recuperado de: <http://roderic.uv.es/bitstream/handle/10550/27074/Tesis%20RSM%20Definitiva.pdf?sequence=1>
- Tanzi, V. (2005). *Building Regional Infrastructure in Latin America*. Banco Interamericano de Desarrollo. BID. Argentina.
- Unión Europea. (s/f). *¿Qué es la Unión Europea?* Recuperado de: https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_es
- Velásquez, J. (2009). *Los Bienes Públicos Globales y Regionales: Una Herramienta para la Gestión de la Globalización*. Decanato de Ciencias Económicas. Cuadernos Unimetanos 18. Recuperado de: <http://Dialnet-LosBienesPublicosGlobalesYRegionalesUnaHerramienta-3998876.pdf>
- Wyplosz, C. (2003). *Monetary and Financial Arrangements as Regional Public Goods: A European Perspective*. Recuperado de: http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/international_economics/shared/international_economics/prof_websites/wyplosz/Papers/iadb%20regional%20public%20goods.pdf

ANEXOS

ÍNDICE DE ANEXOS

ANEXO 1 . MATRIZ DE INTERÉS FISCAL (PLAN DE TRABAJO COSEFIN, 2017)	75
ANEXO 2 . ACUERDOS ESTABLECIDOS EN LAS REUNIONES DE JEFES DE GOBIERNOS Y ESTADOS DEL SICA CON RELACIÓN AL COSEFIN. PERIODO 2008-2009.....	78
ANEXO 3 . INVERSIÓN PÚBLICA DE CAPARD COMO PORCENTAJE DEL PIB, 2007-2015.	80
ANEXO 4 . CARGA TRIBUTARIA COMO PORCENTAJE DEL PIB, 2005-2015. CAPARD	80
ANEXO 5 . DÉFICIT FISCAL DEL GOBIERNO CENTRAL COMO PORCENTAJE DEL PIB, 2005-2015. CAPARD.....	81
ANEXO 6 . DEUDA PÚBLICA TOTAL DEL GOBIERNO CENTRAL COMO PORCENTAJE DEL PIB, 2005-2015. CAPARD	81
ANEXO 7 . PRODUCTO INTERNO BRUTO PARA CAPARD EN MILLONES DE DÓLARES, 2005- 2015.	82
ANEXO 8 . INDICADORES FISCALES COMO PORCENTAJE DEL PIB PARA CEPARD, 2005-2015.	83
ANEXO 9 . DÉFICIT DEL SPNF DE EL SALVADOR, SIN PENSIONES Y CON PENSIONES. 2005- 2015	83

Anexo 1 . Matriz de interés fiscal (Plan de trabajo COSEFIN, 2017)

No.	Área Temática de Interés	Resultado Esperado	Actividades Estratégicas
1	Exoneraciones Fiscales	Integrar políticas públicas a nivel regional, para el otorgamiento y control de las exoneraciones fiscales, evaluando e incorporando "mejores prácticas" de evaluación de impactos (costo - beneficio), registro contable y presupuestario del sacrificio fiscal	<ol style="list-style-type: none"> 1. Estudio Costo-Beneficio de las exoneraciones Fiscales, registro contable y presupuestario para CAPRD, 2. Convocatoria de Grupo de Trabajo de Política Tributaria: Revisión de Convenio de Buenas Prácticas; Revisión y actualización de Matriz de Trabajo del GTPT 3. Actualizar Matriz de Incentivos Fiscales en CAPRD
2	Estrategia BEPS	Análisis para CAPRD de la iniciativa BEPS (Erosión de la base imponible y el traslado de beneficios), relativo a las estrategias de empresas multinacionales para eludir o evadir el pago de impuestos trasladando sus beneficios a países de escasa o nula tributación	<ol style="list-style-type: none"> 1. Foro Regional de la iniciativa de la OCDE de BEPS para CAPRD 2. Seminario Precios de Transferencia en CAPRD 3. Revisión agregada a Panamá y RD del Convenio de Asistencia Mutua y de Cooperación Técnica entre las Admin. Tributarias y A. Y Convenios para evitar la doble imposición y Otros Instrumentos jurídicos regionales
3	Evaluación física y financiera de la ejecución de los programas de inversión pública	<p>Estudio regional de estado de ejecución de proyectos de Inversión Pública: Problemas y recomendaciones; Estudio de Metodologías de éxito a nivel mundial</p> <p>Acuerdo Intersectorial entre los Ministros de Comercio, Transporte y Finanzas/Hacienda para promover alternativas de Inversión Pública en infraestructura vial y proyectos afines</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Estudio y Recomendaciones para CAPRD de eficiencia de ejecución de Proyectos de IP 2. Un curso regional de formación de capacidades para integrar criterios de riesgos climáticos en la formulación de los proyectos de inversión pública. 3. Taller de Alternativas de Financiamiento en el marco de políticas regionales de Movilidad y Logística y observaciones a la PMML.
4	Riesgos Fiscales	Conocer las políticas públicas respecto a la identificación, análisis y registro contable de los riesgos y contingencias fiscales, como ser los derivados de las Asociaciones Público-Privadas (APP), Desastres Naturales, Sistemas de Pensiones, Rescates Financieros a Municipalidades, Garantías Soberanas y otros	<ol style="list-style-type: none"> 1. Estudio CAPRD de identificación de Riesgos Fiscales comunes (que incluya propuestas de metodología estandarizada de medición para la región) 2. Riesgos fiscales derivados de las Asociaciones Publico Privadas (APP)

		Continuación y/o ampliación de las Iniciativas de "Economía del Cambio Climático", Análisis de Instrumentos Financieros de Protección ante el riesgo de eventos catastróficos y de Adaptación al Cambio Climático bajo el contexto de Políticas/Estrategías Regionales y complementarias a las nacionales de los Estados de CAPRD	3. Convocatoria a sesión de trabajo del Comité Técnico Regional (CTR) de los Ministerios de Hacienda o Finanzas para identificar acciones de colaboración y plan de trabajo en el Tema de la Económica del Cambio Climático.
5	Desarrollo y Modernización de la Administración tributaria y aduanera	Coordinación de programas de cooperación comunes: arancelaria, aduanera, impuestos, fronteras periféricas	<p>1. Revisión de agenda intersectorial del proceso de Unión Aduanera.</p> <p>2. Preparación del Programa Regional de AT para el Fortalecimiento de la gobernabilidad fiscal: i. Administración Tributaria; ii. Política Tributaria; iii. Reforma Presupuestaria; iv. Pacto Fiscal; Buscar subcomponente de trabajo orientado al análisis de una reforma fiscal-ambiental en CAPRD</p> <p>3. Incorporación de Experto Integrado en el área fiscal</p>
6	Procesos Presupuestarios	Conocer los procesos de descentralización a nivel regional o municipal del proceso de formulación y ejecución de Planes y Presupuestos, considerando y evaluando el grado de participación ciudadana; Continuación y/o ampliación de la iniciativa de Asistencia y Cooperación Técnica para la elaboración de Marcos Presupuestarios de Mediano Plazo (MPMP), y Asistencia técnica a la región para evaluar herramientas de planificación y presupuestación a fin de aplicar un presupuesto por programas de largo plazo que garanticen el cumplimiento de los objetivos trazados en los planes nacionales y/o regionales	<p>1. Convocatoria de Taller de GT de Presupuestos: La Experiencia CAPRD en los Procesos de Planificación Nacional y los instrumentos financieros públicos utilizados para alcanzar metas de corto, mediano y largo plazo a través de los Presupuestos Nacionales (Agenda Regional hacia los OD 2030 OD-ONU)</p> <p>2. Taller de Presupuestos con Enfoque de Género: Clasificadores/Etiquetas/Indicadores</p> <p>3. Un foro para intercambio de experiencias con expertos de países avanzados en temas de homologación de metodologías de costeo, clasificadores presupuestarios de gastos vinculados a la gestión de riesgo climático y de género, entre otros.</p>
7		Continuar con los esfuerzos de organizar los mercados domésticos de deuda pública con	1. Validación del Proyecto Regional por parte de los países.

	Mercado Unificado Regional de Deuda Pública en CAPRD	el fin de propiciar su desarrollo y profundización, y luego pasar a la construcción de un mercado regional.	2. Diagnóstico situacional de CAPRD
			3. Estrategia global y Plan de Acción Regional

**Anexo 2 . Acuerdos establecidos en las reuniones de jefes de gobiernos y estados del SICA con relación al COSEFIN.
Periodo 2008-2009.**

AÑO	TIPO DE REUNIÓN / FECHA*	INSTRUCCIONES ESPECIFICAS CON RELACIÓN AL CONSEJO DE MINISTROS DE HACIENDA Y FINANZA (COSEFIN)
2008	Reunión extraordinaria 4 de octubre de 2008	<ol style="list-style-type: none"> 1. Instruir al Consejo Intersectorial de Ministros de Integración Económica y de Finanzas o Hacienda a elaborar una propuesta de Mecanismo de Recaudación de los Tributos Internos en la Unión Aduanera y se hagan las adecuaciones necesarias al Convenio de Compatibilización de los Tributos Internos Aplicables al Comercio entre los Estados Partes de la Unión Aduanera Centroamericana, suscrito el 30 de junio del año 2006, de forma que se permita su pronta entrada en vigencia. 2. Instruir al Consejo Agropecuario Centroamericano y al Consejo de Ministros de Finanzas o Hacienda para que conjuntamente con el Consejo de Ministros de la Integración Económica (COMIECO) definan el Plan de Acción para la promoción de la libre circulación de bienes y facilitación de comercio.
	Reunión ordinaria (XXXIII) 5 de diciembre de 2008	Reconocer la importancia de reaccionar con prontitud y decisión ante la crisis financiera y sus efectos, tomando medidas encaminadas a reforzar los sistemas financieros regionales, fortalecer el comercio intrarregional, incrementar la producción, especialmente la de alimentos con el fin de garantizar la seguridad alimentaria centroamericana y procurar la inversión pública en obras de infraestructura. En ese sentido, aprobamos el documento “Plan de Medidas Urgentes para Atender en la Región el Impacto de la Crisis Financiera Internacional” , e instruimos a las autoridades competentes a implementar oportunamente las medidas contenidas en dicho Plan.
2009	Reunión extraordinaria 25 de marzo de 2009	Instruir al Consejo de Ministros de Integración Económica, al Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas, (...), actualicen y aceleren el plan de medidas urgentes para afrontar la crisis financiera internacional, con base al plan de medidas urgentes aprobadas el pasado 5 de diciembre de 2008

<p>Reunión extraordinaria 20 de mayo de 2009</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Instruir a una comisión del Alto Nivel iniciar la negociación de lo que debe ser el instrumento financiera del Acuerdo de Asociación de Centroamérica con la Unión Europea, tomando en cuenta el planteamiento del Fondo Común de Crédito Económico Financiero Centroamericano – Unión Europea (conocido como fondo E-CA), como base para dicha negociación) 2. Esta Comisión de Alto Nivel está integrada por los representantes del Consejo de Ministros de Hacienda y Finanzas de Centroamérica y del Consejo monetario Centroamericano, con el apoyo de los organismos de la integración Centroamericana, para llevar a cabo una negociación sobre este mecanismo financiero con la Unión Europea, la que deberá concluirse antes de la entrada en vigor del Acuerdo de Asociación 3. Alentar los esfuerzos de fortalecimiento de la institucionalidad del Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas para actuar de forma coordinada en el ámbito de la Integración Centroamericana en el marco de lo establecido en los artículos 8 y 19 del Protocolo de Tegucigalpa y 41 del Protocolo de Guatemala
<p>Reunión ordinaria (XXXIV) 29 de junio de 2009</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Después de conformarse el Grupo de Alto Nivel por los representantes de los consejos de ministros de hacienda o finanzas de Centroamérica (COSEFIN), y del Consejo Monetaria Centroamericano (CMCA), sobre el instrumento financiero del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea, reafirmamos que la Comisión de Alto Nivel creada debe iniciar a lo inmediato las negociaciones con la contraparte europea, usando como base para dicha negociación, el documento del Fondo Común de Crédito Económico Financiero Centroamérica – Unión Europea (conocido como Fondo E-CA). Estas negociaciones deberán concluirse antes de la entrada en vigor del Acuerdo de Asociación.

*Reuniones corresponden a aquellas en las cuales existieron instrucciones específicas para el COSEFIN

Fuente: Elaboración propia en base a declaraciones de las reuniones ordinarios y extraordinarias.

Anexo 3 . Inversión pública de CAPARD como Porcentaje del PIB, 2007-2015.

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	República Dominicana	Panamá
2007	3.29%	2.21%	3.59%	4.04%	4.42%	3.82%	5.60%
2008	4.65%	2.43%	3.16%	4.25%	5.16%	4.78%	8.20%
2009	5.98%	2.24%	3.77%	3.97%	5.83%	3.04%	9.20%
2010	5.62%	2.43%	3.14%	3.32%	5.19%	3.49%	10.80%
2011	5.00%	2.45%	2.68%	3.38%	5.30%	2.82%	12.10%
2012	5.39%	2.50%	1.88%	2.96%	5.53%	5.60%	8.70%
2013	5.50%	2.50%	1.85%	3.85%	6.02%	3.56%	10.80%
2014	5.15%	2.12%	1.74%	2.85%	6.02%	3.36%	7.70%
2015	4.57%	2.15%	1.33%	3.05%	7.09%	3.55%	6.60%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Consejo Monetario Centroamericano y para el caso de Panamá "2017 Article IV consultation Press Release and Staff Report for Panama", FMI.

Anexo 4 . Carga tributaria como Porcentaje del PIB, 2005-2015. CAPARD

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	República Dominicana	Panamá
2005	13.02%	12.47%	11.22%	14.49%	12.90%	13.58%	8.42%
2006	13.70%	13.41%	11.85%	15.24%	13.68%	13.99%	10.00%
2007	15.50%	13.55%	12.05%	16.39%	13.86%	14.86%	10.18%
2008	14.36%	13.47%	11.27%	16.13%	13.20%	14.15%	10.13%
2009	13.25%	12.63%	10.33%	14.16%	13.14%	12.66%	10.30%
2010	13.11%	13.46%	10.44%	14.43%	13.68%	12.33%	10.73%
2011	12.97%	13.80%	10.86%	14.69%	14.52%	12.39%	10.29%
2012	12.89%	14.42%	10.85%	14.42%	15.01%	13.09%	11.08%
2013	13.41%	15.38%	10.97%	15.15%	15.02%	13.72%	10.83%
2014	13.13%	15.05%	10.99%	16.06%	15.32%	13.84%	9.82%
2015	13.27%	15.04%	10.26%	17.22%	15.60%	13.50%	9.76%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Consejo Monetario Centroamericano.

Anexo 5 . Déficit fiscal del Gobierno Central como Porcentaje del PIB, 2005-2015. CAPARD

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	República Dominicana	Panamá
2005	-2.03	-1.04	-1.74	-2.2	-1.44	-0.41	-3.7
2006	-1.04	-0.43	-1.95	-1.11	0.05	-1.05	0.2
2007	0.59	-0.22	-1.45	-2.89	0.45	0.08	1.1
2008	0.24	-0.62	-1.61	-2.43	-0.93	-3.27	0.3
2009	-3.47	-3.74	-3.11	-6.05	-1.7	-3.37	-1.3
2010	-5.47	-2.7	-3.32	-4.67	-0.72	-2.45	-2.4
2011	-4.1	-2.27	-2.8	-4.54	0.45	-2.54	-3.2
2012	-4.47	-1.71	-2.38	-5.87	0.51	-6.69	-2.6
2013	-5.49	-1.79	-2.14	-7.78	0.07	-3.36	-3.8
2014	-5.83	-1.56	-1.91	-4.39	-0.31	-2.74	-4.0
2015	-5.75	-1.1	-1.44	-3.02	-0.62	0.06	-3.9

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Consejo Monetario Centroamericano y para el caso de Panamá CEPAL.

Anexo 6 . Deuda pública total del Gobierno Central como Porcentaje del PIB, 2005-2015. CAPARD

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	República Dominicana	Panamá
2005	54.59%	45.07%	29.79%	56.76%	107.16%	32.28%	62.71%
2006	50.22%	45.06%	28.50%	40.14%	86.52%	34.11%	57.80%
2007	44.08%	42.97%	26.08%	24.58%	62.35%	31.41%	49.96%
2008	38.40%	45.37%	25.32%	23.10%	56.08%	32.47%	42.56%
2009	40.71%	54.08%	27.81%	24.67%	60.00%	36.62%	41.26%
2010	41.30%	54.99%	29.58%	29.72%	58.69%	36.59%	40.22%
2011	42.57%	55.97%	28.81%	32.09%	53.63%	37.33%	37.28%
2012	50.05%	60.86%	29.57%	32.23%	51.39%	40.92%	35.70%
2013	55.38%	61.14%	30.52%	41.61%	50.95%	45.58%	34.96%
2014	57.70%	62.63%	29.92%	41.63%	48.83%	44.91%	37.08%
2015	60.14%	63.67%	29.23%	42.96%	45.14%	44.94%	38.79%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Consejo Monetario Centroamericano.

Anexo 7 . Producto Interno Bruto para CAPARD en Millones de dólares, 2005-2015.

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	República Dominicana	Panamá
2005	\$ 19,948.26	\$ 17,093.80	\$ 27,218.36	\$ 9,757.36	\$ 6,321.34	\$ 35,911.74	\$ 16,374.39
2006	\$ 22,602.72	\$ 18,550.75	\$ 30,231.25	\$ 10,917.49	\$ 6,763.67	\$ 38,059.10	\$ 18,142.67
2007	\$ 26,743.97	\$ 20,104.86	\$ 34,110.93	\$ 12,361.20	\$ 7,423.38	\$ 44,090.84	\$ 20,958.00
2008	\$ 30,612.94	\$ 21,430.96	\$ 39,142.96	\$ 13,888.03	\$ 8,496.97	\$ 48,207.75	\$ 24,522.20
2009	\$ 30,562.36	\$ 20,661.03	\$ 37,721.96	\$ 14,587.42	\$ 8,298.70	\$ 48,310.55	\$ 26,594.50
2010	\$ 37,268.62	\$ 21,418.33	\$ 41,347.60	\$ 15,839.27	\$ 8,758.58	\$ 53,856.30	\$ 28,917.20
2011	\$ 42,262.69	\$ 23,139.05	\$ 47,659.45	\$ 17,702.83	\$ 9,774.32	\$ 58,007.14	\$ 34,374.70
2012	\$ 46,472.94	\$ 23,813.60	\$ 50,388.42	\$ 18,513.65	\$ 10,532.00	\$ 60,696.99	\$ 39,955.80
2013	\$ 49,745.08	\$ 24,350.93	\$ 53,852.72	\$ 18,675.66	\$ 10,982.97	\$ 62,023.42	\$ 44,856.20
2014	\$ 50,656.00	\$ 25,054.23	\$ 58,731.82	\$ 20,425.30	\$ 11,880.57	\$ 65,311.96	\$ 49,166.80
2015	\$ 54,847.35	\$ 26,052.34	\$ 63,760.60	\$ 20,810.96	\$ 12,746.37	\$ 68,185.75	\$ 52,132.30

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Consejo Monetario Centroamericano.

Anexo 8 . Indicadores Fiscales como Porcentaje del PIB para CEPARD, 2005-2015.

INVERSION PUBLICA % DEL PIB CAPARD		CARGA TRIBUTARIOS % DEL PIB CAPARD		DEFICIT FISCAL % DEL PIB CAPARD		DEUDA PUBLICA % DEL PIB CAPARD	
2005		2005	12.27%	2005	-1.13%	2005	45.90%
2006		2006	13.01%	2006	-0.97%	2006	42.70%
2007	3.75%	2007	13.70%	2007	-0.40%	2007	36.98%
2008	4.55%	2008	13.08%	2008	-1.41%	2008	35.13%
2009	4.61%	2009	12.08%	2009	-3.00%	2009	38.21%
2010	4.71%	2010	12.20%	2010	-2.89%	2010	38.85%
2011	4.50%	2011	12.27%	2011	-2.48%	2011	38.67%
2012	4.81%	2012	12.59%	2012	-3.94%	2012	41.19%
2013	4.83%	2013	12.92%	2013	-2.96%	2013	43.93%
2014	4.07%	2014	12.75%	2014	-2.52%	2014	44.22%
2015	3.79%	2015	12.60%	2015	-1.68%	2015	44.81%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Consejo Monetario Centroamericano y para el caso de Panamá "2017 Article IV consultation Press Release and Staff Report for Panama", FMI

Anexo 9 . Déficit del SPNF de El Salvador, sin pensiones y con pensiones. 2005-2015

CONCEPTOS											
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Déficit del SPNF sin pensiones	-182.95	-197.23	-50.24	-225.16	-801.48	-560.66	-500.96	-394.53	-537.09	-439.98	-365.83
Déficit del SPNF con pensiones	-510.05	-546.59	-395.27	-683.43	-1171.61	-917.8	-906.55	-813.88	-979.36	-906.96	-851.04

Fuente: BCR