

# Posición ante el Plan de la alianza para la prosperidad del Triángulo Norte

Centroamérica, marzo, 2015



# Posición ante el Plan de la alianza para la prosperidad del Triángulo Norte

## 1. Situación actual: los desafíos a enfrentar

Los *Lineamientos del Plan de la alianza para la prosperidad del Triángulo Norte*<sup>1</sup> parten de una revisión rápida de la situación de Guatemala, El Salvador y Honduras, acertando al dibujar el drama humano que constituyen los desafíos de desarrollo que estos países enfrentan. En doce apartados estos lineamientos esbozan el carácter multidimensional y abrumador de la problemática social, económica y política de la región. Falta de oportunidades de empleo, violencia y otras formas de exclusión, efectivamente son causas estructurales de la migración, al parecer un tema prioritario en este Plan.

### *Contexto económico: crecimiento y empleo*

En los últimos diez años, las economías de El Salvador, Guatemala y Honduras han crecido a una tasa promedio de 1.8, 3.6 y 4.1 por ciento, respectivamente, pasando de representar USD48.4 millardos a USD96.5 millardos. No obstante, este crecimiento se ha concentrado en sectores económicos relacionados con servicios, los cuales absorben muy pocos empleos y, en muchos casos, están insertos dentro de regímenes tributarios que disminuyen o anulan su responsabilidad impositiva.

Los pocos datos oficiales sobre el empleo, advierten que un gran número de la población está ocupada sin que le sean garantizados sus derechos. En 2011, entre el 51.2 por ciento (Honduras) y el 66.2 por ciento (Guatemala) de los trabajadores no contaba con contrato de trabajo. Asimismo, solo entre el 5.4 (Honduras) y 46.5 por ciento (El Salvador) de los trabajadores asalariados estaba cotizando para una jubilación futura.

Finalmente, cerca de dos terceras partes de los trabajadores de estos países están empleados en unidades económicas de baja productividad y poca transformación tecnológica como resultado de un modelo económico basado en la exportación de productos primarios y en la venta de servicios básicos. En todas las estadísticas se observa que las mujeres, los jóvenes y los habitantes rurales, registran los peores resultados.

---

1 Documento elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en septiembre de 2014, en su calidad de secretario técnico del Plan. El documento fue presentado durante la reunión entre los presidentes de los Estados Unidos de América, Barack Obama, y de Guatemala, El Salvador y Honduras, Otto Pérez Molina, Salvador Sánchez Cerén y Juan Orlando Hernández, respectivamente, en Washington DC, en noviembre de 2014. El documento puede consultarse en línea en:

<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=39224313>

**Centroamérica: poder adquisitivo del salario mínimo en 2012**

País	Salario mínimo en USD corrientes	Costo de la canasta básica en USD corrientes	Poder adquisitivo del salario mínimo
Costa Rica	419.9	287.1	146.3%
El Salvador	278.7	174.6	159.6%
Guatemala	254.4	335.6	75.8%
Propuesta presentada en 2015 sobre salario diferenciado	163.8	425.5	38.5%
Honduras	400.0	322.2	124.1%
Nicaragua	296.0	296.1	100.0%
Panamá	432.6	311.0	139.1%

Fuente: Icefi, con base a datos del Programa Estado de la Región.

**Contexto social: brechas de exclusión que empujan a la migración**

La desigualdad existente en el Triángulo Norte es resultado, principalmente, de dos factores: primero, las diferencias en la calidad del trabajo, pues son el elemento que más determina la desigualdad en el ingreso existente;<sup>2</sup> segundo, la carencia de bienes públicos que satisfagan un piso mínimo de protección social y que ayuden a romper el nefasto círculo de pobreza y marginación.

Las diferencias en los ingresos de los hogares, denotan la amplia desigualdad en estos tres países. Los hogares salvadoreños ubicados en el quintil más alto de ingresos, obtienen en promedio 11 veces más recursos que el decil más bajo. En Guatemala, el indicador se eleva a 24, mientras en Honduras llega a ser de 28. Es por ello que el 20 por ciento de población más rica concentra más de la mitad del ingreso en los países del Triángulo Norte, mientras las tasas promedio de pobreza en áreas rurales superan en 40 por ciento a los promedios nacionales (éstos, en torno al 50 por ciento de la población). En El Salvador, Guatemala y Honduras habitan cerca de 30 millones de personas, de las cuales aproximadamente 17 millones viven en condiciones de pobreza, mientras 6.7 millones subsisten en pobreza extrema.

Las tasas de deserción en el nivel educativo secundario superan el 15 por ciento, y los sistemas educativos públicos, pese a ser esenciales, resultan insuficientes y de baja calidad para cubrir a la población en edad escolar, que suma alrededor de 13.3 millones de personas. La falta de cobertura alcanza a cerca de 5.3 millones de niños, niñas y adolescentes. Por su parte, la desnutrición infantil alcanza niveles trágicos en esta subregión centroamericana. Pese a algunos avances, Guatemala continúa siendo el país con mayor prevalencia de desnutrición crónica infantil de Latinoamérica (50 por ciento), particularmente más aguda en áreas de pobreza elevada en las que alcanza 70 por ciento, o más. Honduras y El Salvador también padecen niveles alarmantes de desnutrición infantil (42 y 33 por ciento, respectivamente, en el quintil de ingreso más bajo). El embarazo es un elemento

2 Paes et al (2005). Crecimiento con equidad : la lucha contra la pobreza en Centroamérica. Ipea/Pnud Bogotá.

trazador para comprender la realidad que afrontan las niñas y adolescentes: en el Triángulo Norte en promedio se registran 91 embarazos por cada mil niñas entre 15 y 19 años de edad, sobre el promedio regional de 75. Esto quiere decir que de los más de 700 miles de niños que nacen anualmente en el Triángulo Norte, aproximadamente uno de cada cinco son hijos de madres niñas o adolescentes.

El déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda afecta severamente el acceso a servicios básicos como la salud, educación y alimentación: en 2012 se reportó que 61 por ciento de los hogares carecían de vivienda o habitaban en condiciones inadecuadas, en tanto que en áreas rurales ese déficit superó el 70 por ciento. En El Salvador el 70 por ciento de la población tiene acceso a instalaciones de saneamiento, por debajo del 82 por ciento en América Latina. En Guatemala y Honduras alrededor del 18 por ciento de la población carece de acceso a electricidad, comparado con el 5 por ciento en América Latina.

La violencia continúa siendo un obstáculo al desarrollo en la región, y el Triángulo Norte concentra las mayores tasas de violencia de Centroamérica y de América Latina, siendo particularmente elevada en Honduras. En 2012, la tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes fue 90 en Honduras<sup>3</sup>, mientras que en Guatemala alcanzó 34 y en El Salvador 41, superiores al promedio regional de 25. En 2013, se registraron 14,300 homicidios, de los cuales más del 90 por ciento se localizaron en los municipios con mayor emigración. En Guatemala, por ejemplo, la tasa de jóvenes, entre 18 y 21 años, que murieron por violencia alcanzó, en 2012, 55 por cada 100,000 habitantes comprendidos en ese grupo etario, casi duplicando la ya alarmante tasa de homicidios total.<sup>4</sup>

El Triángulo Norte es muy vulnerable a fenómenos naturales y el cambio climático. El Salvador Guatemala y Honduras aparecen en las primeras posiciones dentro las clasificaciones internacionales de riesgo de desastres asociados a fenómenos naturales y el cambio climático. En Honduras, la población en áreas de riesgo es mayor al 50 por ciento.

Este diagnóstico desalentador plantea desafíos abrumadores para los Estados y, en particular, en la generación de bienes públicos. Sin embargo, el fortalecimiento de las políticas públicas para mejorar el bienestar de la población se ve imposibilitado por la crónica debilidad fiscal de los países del Triángulo Norte. Si bien recientemente se han aprobado reformas tributarias, los avances resultan insuficientes con ingresos tributarios que representan entre el 10 y el 15 por ciento del PIB. Como agravante, las organizaciones y asociaciones gremiales empresariales insisten en exigir privilegios fiscales cada vez más agresivos, en una dislocación grave de la realidad arriba descrita.

La insuficiencia del esfuerzo tributario y la apremiante necesidad de gasto público más elevado, efectivo y de calidad ejerce presión creciente para recurrir al crédito público. Los análisis del Icefí revelan que la aceleración del crecimiento de la deuda pública en Honduras, el escaso crecimiento de El Salvador o la capacidad de pago insuficiente en Guatemala plantean riesgos serios de insostenibilidad fiscal, a la vez que el servicio de esta deuda pública creciente representa una porción también creciente y sustancial de los ingresos y del presupuesto, lo que limita aún más la capacidad de financiamiento de las inversiones necesarias para el desarrollo en el Triángulo Norte.

<sup>3</sup> En 2014, la tasa de homicidios en Honduras fue de 66 por cada 100,000 habitantes.

<sup>4</sup> Icefí/Unicef (2014). Adolescencia un presente y un futuro en claroscuro. ¡Contamos! número 14. Agosto. p.31.

## 2. ¿Qué contiene el Plan de la alianza para la prosperidad?

Además de contener un análisis sobre la situación de El Salvador, Guatemala y Honduras, el plan revela cuatro líneas estratégicas sobre las que se pretenden coordinar las diferentes acciones. A continuación se presentan dichas líneas y, de manera resumida, sus respectivas acciones.<sup>5</sup>

<b>(1) Dinamizar el sector productivo para crear oportunidades económicas</b>	<b>(2) Desarrollar las oportunidades para nuestro capital humano</b>
<p><b>(2.7)</b> Para movilizar la inversión privada necesaria para la transformación productiva de nuestra región son necesarias acciones que van más allá de mejorar las condiciones de operación del sector privado. Para lograr el desarrollo del sector productivo no basta con generar un ambiente de negocios adecuado sino también una política activa de atracción de la inversión privada y promoción de sectores y áreas estratégicas.</p>	<p><b>(2.22)</b> Para poder aprovechar mejor las oportunidades económicas, debemos estrechar los vínculos entre el sector productivo y la oferta de entrenamiento que permitan una inserción laboral más efectiva y permanente, especialmente para nuestros jóvenes y mujeres. Debemos implementar las acciones necesarias para dinamizar el mercado laboral. Este trabajo irá acompañado con el aumento de las capacidades, a través de una mayor inversión en la ampliación y calidad de la educación secundaria, la permanencia escolar de jóvenes, junto con los esfuerzos para disminuir los rezagos en nutrición, salud y desarrollo infantil temprano de las nuevas generaciones.</p>
<p><b>(2.8)</b> Tomaremos las acciones necesarias para potenciar la competitividad de nuestros países y fomentar la atracción de inversión. Es necesario atender los problemas relacionados al costo y la confiabilidad del servicio eléctrico que permita reducir los costos de producción de manera que las empresas puedan competir en mejores términos en los mercados internacionales.</p> <p>Asimismo, modernizar y expandir la infraestructura logística para que podamos tener un mayor acceso a los mercados de exportación y la reducción de los costos de comercio internacional.</p> <p>Son necesarias acciones coordinadas a nivel regional que permitan generar la plataforma de un mercado ampliado, potencie las condiciones individuales de cada país, atraiga a la inversión y nos permita una integración efectiva con el resto del mundo.</p> <p>Las principales acciones se concentrarán en: promoción de sectores estratégicos y atracción de inversiones; reducción de costos de energía y confiabilidad del servicio eléctrico; modernizar y expandir infraestructura y corredores logísticos; gestión coordinada de fronteras; facilitación del comercio internacional.</p>	<p>Se plantean acciones para: estrechar el vínculo entre la oferta laboral y la demanda de las empresas; y acumulación de capital humano.</p>

<sup>5</sup> Véase el Plan completo en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=39224313>.

<p><b>(3) Mejorar la seguridad ciudadana y el acceso a la justicia</b></p>	<p><b>(4) Fortalecer instituciones para aumentar la confianza de la población en el Estado</b></p>
<p><b>(2.36)</b> Atender integralmente las problemáticas de inseguridad que afectan a nuestros países es una tarea urgente. Se requiere trabajar en todos los espacios de socialización (familia, escuela y ciudad) durante todo el ciclo vital y fortalecer el tejido social, para proteger a nuestros niños y jóvenes de la exposición a entornos violentos y contribuir a la reducción de la violencia, inseguridad y vinculación de éstos en las pandillas y maras. Es necesario apuntalar programas y acciones que promueven la prevención de la violencia y la convivencia pacífica, el fortalecimiento institucional para la lucha contra la violencia y el delito y la modernización del sistema de justicia. Todas estas acciones complementarán los esfuerzos que estamos realizando para el combate al narcotráfico y el crimen organizado. Las acciones a implementar son: reforzar programas de prevención de la violencia; fortalecer las instituciones de seguridad ciudadana; y modernizar el sistema de justicia.</p>	<p><b>((2.45)</b> Para que los esfuerzos que se realizarán en este plan tengan continuidad en el tiempo será necesario fortalecer las finanzas públicas. Sin embargo, esto no será posible si no se genera mayor confianza de la población en el Estado. Para ello, se deben introducir mejores mecanismos de rendición de cuentas y de transparencia. Para lograr estos objetivos, se contemplan las siguientes líneas de acción: fortalecer la capacidad financiera del Estado y aumentar la transparencia;</p>

La sección final del Plan se refiere a su implementación, destacándose cuatro elementos fundamentales para su ejecución. Primero, la focalización territorial y la coordinación regional, como pieza angular para logro mayor impactos. Segundo, en cuanto al financiamiento, se asevera que el mismo será viable en la medida en que haya una clara planificación fiscal de mediano plazo. También se buscarán esquemas de participación público-privados para llevar a cabo los proyectos prioritarios. Se considera la búsqueda de cooperación en forma de donación, financiamiento y reducción de deuda Tercero, sobre el esquema de ejecución, se advierte la necesidad de buscar la forma de que los recursos se canalicen de manera transparente y efectiva. Y, cuarto, sobre el esquema de evaluación y seguimiento, se discute sobre la necesidad de que el Plan cuente con metas medibles y verificables.

### **3. Un Plan para una alianza para la prosperidad sólo puede ser legítimo y efectivo, si su formulación y ejecución es democrática, transparente e incluyente**

La magnitud y dimensión de los desafíos de desarrollo, y a la postre para la prosperidad en el Triángulo Norte, afectan a la totalidad de sectores socioeconómicos de la región. Por esta razón, el planteamiento de planes y propuestas de solución no pueden formularse de manera excluyente, ni deben atender los intereses de un sector particular.

Sin embargo, la preparación de los *Lineamientos del Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte* lamentablemente no observó un proceso participativo, transparente y abierto. Por ejemplo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), secretario técnico de este plan, no realizó convocatoria pública alguna a las organizaciones de la sociedad civil para participar y contribuir a la elaboración de los lineamientos, y se limitó a consultarlos con los gobiernos y los empresarios de la región, en un proceso cerrado y opaco.

Este proceso opaco y excluyente lamentablemente le resta legitimidad al Plan, en tanto evidencia un sesgo favorable a las agendas de los sectores privados empresariales, las cuales, de implementarse, resultarán perjudiciales para los ya frágiles y débiles sistemas fiscales en el Triángulo Norte. Este sesgo es notorio en las *Líneas estratégicas de acción* contenidas en los lineamientos del plan, por lo que se alerta sobre la inconveniencia de las acciones identificadas, encontrando particularmente preocupantes, entre otros, los numerales siguientes de los lineamientos: 2.7, política activa de atracción de inversión privada y promoción de sectores y áreas «estratégicas»; 2.8, reducción de costos de las empresas, especialmente en el subsector eléctrico; 2.9, focalización de las políticas de promoción en áreas geográficas específicas y sectores como el textil, agroindustrial, industria ligera (incluyendo la maquila), y el turismo; y 2.10, creación de zonas económicas especiales en donde se propone el privilegio de tratamientos diferenciados a inversiones nuevas, para las cuales el Estado proveería la infraestructura y servicios públicos necesarios para dinamizar la actividad económica, seleccionadas siguiendo criterios que incluyen un costo fiscal, el cual deberá minimizarse.

En contraste con esta agenda amplia y extensa de intereses empresariales privados, en los lineamientos del plan no se proponen medidas para que en el Triángulo Norte se alcancen estándares para asegurar el acceso a trabajo decente, con remuneración justa, cobertura y prestaciones de seguridad social.

En el caso de Guatemala, es causa de preocupación el hecho que en febrero de 2015 la representación diplomática de ese país en Washington DC, Estados Unidos de América, haya sostenido reuniones y realizado presentaciones exclusivas con el sector privado guatemalteco.<sup>6</sup> Estas presentaciones parecen más orientadas a alinear el Plan a los intereses empresariales, que en contribuir a la solución de la grave situación del Triángulo Norte.<sup>7</sup> Se lamenta además que otras actividades y presentaciones

<sup>6</sup> Véase: [http://www.fundesa.org.gt/cms/content/files/Ligorria\\_nios\\_migrantes\\_sector\\_privado.pdf](http://www.fundesa.org.gt/cms/content/files/Ligorria_nios_migrantes_sector_privado.pdf)

<sup>7</sup> Acercamientos similares se han registrado con los grupos empresariales salvadoreños y hondureños. En el caso de El Salvador, véase: <http://www.contrapunto.com.sv/economia/negocio/acontecer-empresarial/anep-participara-como-testigo-en-foro-bid> o <http://www.contrapunto.com.sv/nacionales/gobierno/goes-confiado-en-apoyo-empresarial-alianza-del-triangulo-norte>

siguen esta línea, como las que ha realizado el Gobierno de Guatemala.<sup>8</sup> Las organizaciones empresariales hondureñas y salvadoreñas parecen también gozar el estatus de grupo prioritario y con acceso privilegiado a la formulación y acuerdo del plan, excluyendo a las organizaciones de la sociedad civil, la academia, iglesias y a las organizaciones de migrantes. Evidencia de esta exclusión inaceptable fue la participación no gubernamental durante el Primer Encuentro para el Plan, realizado el 26 de febrero de 2015, en la ciudad puerto hondureño de Tela, limitado a las organizaciones empresariales de la región.<sup>9</sup>

Es imperativo que el Plan y sus lineamientos se sometan al escrutinio y auditoría de todos los sectores de la sociedad, reconociendo la capacidad de aporte de la sociedad civil organizada y, dentro de esta, los grupos de migrantes, quienes conocen mejor que nadie las causas que impulsan su salida de estos países. Se insta a la comunidad internacional y cooperante a apoyar un proceso de socialización, consulta, revisión y validación del Plan y sus lineamientos con la sociedad civil organizada. A los gobiernos de Guatemala, El Salvador y Honduras, medidas concretas de transparencia y apertura para los procesos de validación, ejecución y evaluación del Plan.

### **4. El Salvador, Guatemala y Honduras pueden ser países prósperos y democráticos**

Los ciudadanos de los países del Triángulo Norte pueden aspirar a vivir en una sociedad diferente: próspera, equitativa y democrática. Sin embargo, para transformar la realidad actual y cambiar las tendencias, es imprescindible que estos Estados centroamericanos logren acordar una agenda para el desarrollo y la consolidación democrática, con una agenda que atienda esfuerzos para el crecimiento económico sostenible, la construcción de la igualdad y una mayor efectividad del sector público. Un acuerdo político de esta envergadura requerirá no solo la puesta de acuerdo sobre el futuro, sino la responsabilidad de hacer los cambios necesarios en la política fiscal, para que esta esté vinculada plenamente con las ambiciones, compromisos y metas de desarrollo y democracia.

De manera muy breve, con respecto al crecimiento económico sostenible, se pueden tomar como punto de partida cinco elementos indispensables: la transformación productiva y el desarrollo rural; la integración regional; la sintonización de la política monetaria con las necesidades de crecimiento económico y la política fiscal; aprovechar mejor el mercado doméstico; y desarrollar un modelo de protección social, como factor determinante de la presencia del Estado, como garantía de derechos, y también como herramienta para distribuir territorialmente el empleo y potenciar las inversiones, públicas y privadas, en todo el territorio.

<sup>8</sup> Véase: [http://www.fundesa.org.gt/cms/content/files/Triangulo\\_norte\\_23\\_feb\\_jcp.pdf](http://www.fundesa.org.gt/cms/content/files/Triangulo_norte_23_feb_jcp.pdf)

<sup>9</sup> Por pertenecer al país anfitrión, el empresariado hondureño buscó un rol protagónico durante el encuentro de Tela, agudizando el vacío generado por la ausencia de la sociedad civil (véanse por ejemplo las notas de prensa en <http://www.elheraldo.hn/inicio/811656-331/tri%C3%A1ngulo-norte-consolida-alianza-con-empresarios-centroamericanos> y <http://www.laprensa.hn/honduras/808749-410/camilo-atala-empresarios-debemos-ser-aliados-del-plan-para-la-prosperidad>). El empresariado salvadoreño también estuvo presente en Tela, pero con un perfil más bajo que el del país anfitrión (véase <http://www.radiolaprimerisima.com/noticias/173556/alianza-por-la-prosperidad-entre-esperanzas-y-dudas>). En general, la Alianza por la Prosperidad goza del apoyo del Consejo de Empresarios de América Latina ([www.ceal.co](http://www.ceal.co)), con representación de los países del Triángulo Norte.

Para poder lograr la construcción de la igualdad, se debe avanzar en tres elementos potenciadores: la generación de bienes públicos con carácter universal con priorización en los grupos tradicionalmente excluidos, entre los que destacan la niñez y adolescencia, y los jóvenes; el desarrollo de un modelo de protección social progresivo y sostenible; y, la emancipación de la mujer, como factor determinante para el éxito ético, social y económico de Centroamérica.

En cuanto a la efectividad del sector público, se sugieren cuatro elementos que deben estar en la discusión inicial de la sociedad centroamericana: políticas públicas efectivas en la búsqueda de la progresividad y la equidad; abogar por una transparencia fiscal que legitime lo público frente a la ciudadanía; la rendición de cuentas, para acercar a los ciudadanos a la información sobre el quehacer del Estado; y, fortalecer el sistema político, para dar a los partidos un nuevo sentido en la estrategia por salvar y garantizar la democracia centroamericana.

Un Triángulo Norte diferente, más próspero y con mayor bienestar, requiere acuerdos fiscales basados en la búsqueda de justicia y equidad, que permitan finanzas públicas sostenibles y suficientes. Los imprescindibles de esta agenda pueden delimitarse en cuatro esferas. Primero, sobre el ingreso. La necesidad de fortalecer las administraciones tributarias en la búsqueda de una mayor productividad de los impuestos existentes: mayor independencia política, mejores planes para el control y la fiscalización, así como una gestión más sencilla para el contribuyente. El otro elemento que jugará un rol importante es la construcción de sistemas tributarios más progresivos. A esto puede contribuir tanto la reducción de los privilegios fiscales -principalmente aquellos relacionados con impuestos directos- como el aumento de la base tributaria y progresividad del impuesto sobre la renta; la lucha contra los principales delitos tributarios (defraudación aduanera, contrabando y evasión, entre otros), ayudará a elevar la moral fiscal de la sociedad centroamericana.

Segundo, por el lado del gasto público. Se presenta como un reto significativo la evaluación del impacto de lo que se ejecuta por medio de las políticas públicas, como medida previa para calcular las brechas de gasto/resultado por lograr, en ámbitos tales como las inversiones en niñez y adolescencia, juventud, mujeres, desarrollo rural y cambio climático. El otro elemento importante en la discusión sobre el gasto es su necesidad de mayor vinculación con la planificación, así como la determinación de las rigideces actuales y su relación con objetivos de desarrollo. Las inversiones públicas, tanto económicas como sociales, postergadas en los últimos años, deben estar en el centro de la discusión de un pacto fiscal, como mecanismos que acrecientan el capital social y las posibilidades de crecimiento económico sustentable y sostenido.

Tercero, sobre la sostenibilidad y suficiencia fiscal. Será imprescindible reconocer que los desajustes estructurales de la política fiscal, necesariamente obligan a estudiar la deuda pública y la forma de reducir su peso sobre los presupuestos, tanto en su figura de mecanismo de financiamiento como en la de obligación de pago. Uno de los temas estratégicos para la sostenibilidad en algunos países, será el estudio de la seguridad social y la forma de asumir sus costos. Por su parte, la suficiencia fiscal exigirá reconocer el monto necesario de recursos con los que debe contar el Estado para poder cumplir con el mandato considerado por la sociedad en el mediano plazo. Esto significará un plan fiscal multianual que pase de ser un mero referente a un instrumento de política económica y social.

Cuarto, sobre la transparencia, la rendición de cuentas y la educación fiscal a la ciudadanía. Este parece ser uno de los mayores desafíos para los Estados en la actualidad. Es urgente publicar más información fiscal y de una manera más comprensible para la ciudadanía en general. Asimismo, la transparencia y la rendición de cuentas, si van acompañados de una lucha frontal contra todas las formas de corrupción, pueden ayudar a elevar la moral fiscal de los ciudadanos.

Esto requerirá modernizar el marco legal e institucional actual. En el ámbito legal, se requerirán reformas y nuevas leyes de probidad, leyes contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito, leyes para acceder a información pública, tanto por el lado del gasto (ejecución), como por el lado de los ingresos públicos (beneficiarios de privilegios fiscales, planes de fiscalización y control, regulación del secreto bancario para fines de fiscalización y control tributario, entre otros). En lo institucional, es urgente una modernización de las contralorías de cuentas y de las instituciones encargadas de velar por la transparencia del Estado.

Finalmente, no se trata solo de informar a la población, sino como parte de un nuevo contrato social, se requieren espacios de participación ciudadana para la reflexión y deliberación sobre el rumbo de tiene y debe tomar la política fiscal de los Estados centroamericanos. Estos espacios de carácter oficial deben estar cercanos a los organismos ejecutivos y legislativos, para poder promover la democratización de las decisiones fiscales, que en la actualidad siguen siendo espacios de acción para ciertas élites económicas, tradicionales y emergentes. Asimismo, los ministerios de finanzas o hacienda, y las administraciones tributarias pueden fortalecer los programas de cultura tributaria que existen en la actualidad, convirtiendo a los ministerios de educación en parte integral de un modelo sistémico para la información y discusión fiscal con la ciudadanía.

## 5. Financiamiento de la ejecución del plan: debe observar criterios de justicia fiscal

Los *Lineamientos del Plan de la alianza para la prosperidad del Triángulo Norte* aciertan en reconocer que la implementación del Plan requiere un esfuerzo fiscal importante, aunque no incluyen un detalle cuantitativo en cuanto a montos y origen de los recursos<sup>10</sup>. Aunque declara que la definición de una planificación fiscal clara de mediano plazo, junto con medidas para mitigar riesgos y el fortalecimiento institucional, generarán la confianza necesaria para incentivar y concretar la participación del sector privado, la carencia de cifras no provee marco o referencia confiable mínima para evaluar su viabilidad.

Por otro lado, los *Lineamientos* dedican un énfasis importante al apoyo de las agendas empresariales de políticas «activas» de atracción de inversiones, por demás vulnerables a seguir modelos obsoletos de atracción de inversiones basados en la concesión de tratamientos tributarios diferenciados y otros privilegios fiscales y no fiscales, que resultarían en una competencia intrarregional autodestructiva, en la que cada país compite por ofrecer privilegios más agresivos que los que ofrecen sus vecinos. En caso de no corregirse estos componentes del Plan, su implementación podría resultar incluso contraproducente, en cuanto a que por un lado se insta a los gobiernos a fortalecer sus sistemas tributarios, pero por otro se horadaría aun más su ya perforada capacidad de recaudación.

10 El documento incluye una tabla titulada Plan Regional de Inversión 2015 – 2019, la cual carece de datos.

Es necesario que el Plan precise qué tipo de esfuerzo tributario estarían realizando los países del Triángulo Norte, ya que de lo contrario podrían aprobarse medidas de política tributaria que agudicen la ya grave desigualdad en la distribución del ingreso. Se advierte el riesgo de que los países opten por mecanismos tributarios de respuesta rápida, como lo son la aplicación de impuestos simples o el incremento a los impuestos indirectos, principalmente los impuestos sobre ventas o al valor agregado. Los propios estudios del BID<sup>11</sup> muestran que el predominio de impuestos indirectos como estos en los sistemas tributarios ya tienen un efecto negativo en la distribución del ingreso, por lo que este tipo de política tributaria vendría a agravar una situación ya preocupante.

En cuanto al financiamiento proveniente de la cooperación internacional es preciso que sea incluido en su totalidad en los presupuestos de ingresos públicos, y cuyo destino sea el resultado de un proceso democrático, abierto y transparente. En particular, se espera que estos criterios apliquen al ofrecimiento de un apoyo de USD 5 millardos por parte del gobierno de los Estados Unidos de América, los cuales se otorgarían al Triángulo Norte a razón de USD 1 millardo anual durante el quinquenio a partir de 2015 o 2016, y que constituirían el 20 por ciento del financiamiento total del Plan, en tanto que el 80 por ciento restante provendría de los recursos propios de los gobiernos, la banca multilateral de desarrollo y el sector privado empresarial.

Finalmente, el aporte del sector privado debe ser tan transparente como el proveniente de otras fuentes. En particular, debe constituir un aporte real, en el sentido que no debe ser el resultado de un trueque por exenciones u otros tratamientos o ventajas fiscales.

## 6. Evaluación, seguimiento y rendición de cuentas

La Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA, por sus siglas en inglés), planteó 12 principios para evaluar el Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte,<sup>12</sup> de los cuales se destacan la necesidad de coordinación e integralidad de las estrategias en cada país, la necesidad de compromiso por parte de los gobiernos, reformas fiscales integrales con criterios de justicia y equidad, y evitar que el Plan se concentre en atender elementos aislados de la problemática, o a priorizar las agendas empresariales de la región.

Un plan tan ambicioso requiere mecanismos efectivos de evaluación y seguimiento, así como garantizar que su ejecución será transparente, y que ofrecerá la debida rendición de cuentas, tanto a la comunidad donante, como a los beneficiarios en el Triángulo Norte. Su legitimidad radica en que logre demostrar que no es un financiamiento adicional más para la región, sino un esfuerzo legítimo y representativo para cerrar las profundas brechas de desarrollo en la región.

Éste, y no otro, debe ser su criterio básico de efectividad y éxito.

11 Banco Interamericano de Desarrollo -BID-. (2009). Equidad fiscal en Centroamérica, Panamá y República Dominicana. Washington: BID.

12 Disponibles en línea en: [http://www.wola.org/es/comentario/12\\_principios\\_para\\_evaluar\\_el\\_plan\\_de\\_la\\_alianza\\_para\\_la\\_prosperidad\\_del\\_trianguulo\\_norte](http://www.wola.org/es/comentario/12_principios_para_evaluar_el_plan_de_la_alianza_para_la_prosperidad_del_trianguulo_norte)