



# **AGENDA FISCAL 2021** **CENTROAMERICANA 2030**

— ODS —

VOLUMEN 1

**La realidad de Centroamérica:  
un diagnóstico comprensivo**





**AGENDA FISCAL 2021**  
— ODS —  
**CENTROAMERICANA 2030**

— VOLUMEN 1 —

**La realidad de Centroamérica:  
un diagnóstico comprensivo**

# Créditos

---

## Supervisión

Jonathan Menkos Zeissig – Director ejecutivo, Icefi

## Coordinación general

Abelardo Medina Bermejo – Economista sénior, Área de Análisis Macrofiscal

## Investigación y redacción

Director ejecutivo: Jonathan Menkos Zeissig

Área de Acción Política: Ricardo Barrientos Quezada y Carlos Melgar

Área de Análisis Macrofiscal: Abelardo Medina Bermejo, Sucely Donis Bran y Carlos Gossmann

Área de Política Fiscal, Ambiente Natural y Desarrollo: Lourdes Molina

Área de Presupuestos Públicos y Derechos Humanos: Walter Figueroa, Mark Peñate, José Monzón y Michelle Molina

Área de Relaciones Académicas: Carlos Alvarado

## Administración

Débora Alvarado Franco – Coordinadora de Desarrollo institucional, Icefi

## Proceso editorial y publicación

Mónica Juárez Balcárcel – Asistente de comunicación, Icefi

## Difusión por medios electrónicos

José Ochoa Arévalo – Asistente de comunicación, Icefi

## Portada y diagramación

Duare Pinto

---

## Icefi

© Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales

7.ª Avenida, 5-45, zona 4

Edificio XPO1, oficinas 505 y 506,

Guatemala, Centroamérica

PBX (502) 2505-6363

[www.icefi.org](http://www.icefi.org)

Con el apoyo financiero de:



---

**ISBN: 978-9929-674-86-8**

En el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) consideramos que el conocimiento siempre está en construcción, por lo que cualquier comentario u observación es bienvenido en el correo electrónico: [info@icefi.org](mailto:info@icefi.org)

El contenido del documento, elaborado por el Icefi, es responsabilidad exclusiva de este y no refleja necesariamente los puntos de vista de la institución cooperante antes mencionada.

El Icefi promueve el uso de lenguaje inclusivo que no discrimine ni marque diferencias entre las personas según su sexo o identidad de género. No obstante, por economía expresiva, este documento podría contener expresiones en masculino genérico para referirse por igual a mujeres y hombres, uso que en ninguna forma debe entenderse como una intención discriminatoria por parte del Instituto.

Cualquier parte de este volumen puede reproducirse total o parcialmente sin permiso expreso del Icefi, siempre y cuando se dé crédito a la publicación y las copias se distribuyan de manera gratuita. Cualquier reproducción comercial requiere previo permiso escrito del Icefi, solicitado a: [comunicacion@icefi.org](mailto:comunicacion@icefi.org) o a [info@icefi.org](mailto:info@icefi.org). Puede descargarse la versión electrónica en: [www.icefi.org](http://www.icefi.org)

# Resumen

---

Centroamérica es una región en la que predomina un modelo económico exportador de productos de origen primario, que basan su competitividad primariamente en el pago de bajos salarios y, en gran parte, en la inmovilidad social que produce la incompetencia del Estado y el fortalecimiento de esquemas de exclusión, pobreza y expoliación de los recursos naturales.

En gran medida, el poco éxito de los Estados centroamericanos se debe a la falta de coherencia y profundidad de sus sistemas fiscales, resultado de bajos niveles de ingresos, gastos ineficaces y plagados de esquemas de corrupción, así como a la supeditación a modelos de política monetaria dirigida al control inflacionario. Estos sistemas han demostrado ser insuficientes para atender las necesidades de una población excluida del bienestar social, en donde los principales marginados son la niñez, las mujeres, los grupos indígenas y otros segmentos de la sociedad descuidados históricamente.

El Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) presenta, en este primer capítulo de su *III Informe centroamericano de política fiscal*, un diagnóstico de la situación económica, social, política, fiscal y ambiental de todos los países, indispensable para la preparación de una agenda que permita alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 y fortalecer el bienestar futuro de la población de los países de la región.

**Palabras clave:** política fiscal, desarrollo económico, desarrollo social, ingresos públicos, gastos públicos, pobreza, modelos económicos.

# Abstract

---

Central America is a region with a predominating exporting economic model of products of primary origin, resting its competitiveness in low wages, and largely in the social immobility caused by the incompetence of the State, and the strengthening of exclusion schemes, poverty, and plunder of natural resources.

Lack of success of the Central American States is caused primarily by the absence of coherence and depth of their fiscal systems, result of low revenues, ineffective spending and riddled with corruption schemes, and subordination to inflation control monetary policy models. These fiscal systems have demonstrated to be insufficient to reach the needs of a population excluded from social welfare, where the main marginalized population are children, women, indigenous groups, and other segments that society has historically neglect.

The Central American Institute for Fiscal Studies (Icefi) presents the first chapter of its *III Central American Report* that contains the diagnosis of the economic, social, political, fiscal and environmental situation of all countries, essential for the preparation of an Agenda that allows the achievement of the 2030 Sustainable Development Goals and the strengthening of the future well-being of the population of the countries of the region.

**Keywords:** Fiscal Policy, Economic Development, Social Development, Public Income, Public Expenditure, Poverty, Economic Models.

# Siglarío

---

<b>Adescos</b>	Asociaciones de desarrollo comunal
<b>Aecid</b>	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
<b>AFCA 2030</b>	Agenda fiscal de Centroamérica 2030
<b>AGA</b>	Alianza para el Gobierno Abierto
<b>AIIT</b>	Acuerdo para el Intercambio de Información Tributaria
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>Brics</b>	Bloque de países conformado por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica
<b>CA-4</b>	Conjunto de países integrado por Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua
<b>CBA</b>	Canasta básica alimentaria
<b>CCES</b>	Consejo Consultivo Económico Social
<b>CDI</b>	Convenio de doble imposición
<b>CEG</b>	Conferencia Episcopal de Guatemala
<b>Celade</b>	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
<b>Cepal</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<b>CEQ</b>	Compromiso con la Equidad
<b>CES</b>	Consejo Económico y Social
<b>CGR</b>	Contraloría General de la República
<b>Ciadi</b>	Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones
<b>CIAT</b>	Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
<b>Cicig</b>	Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala
<b>CIDH</b>	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
<b>CMCA</b>	Consejo Monetario Centroamericano
<b>CoST</b>	Iniciativa de Transparencia en el Sector de la Construcción
(siglas en inglés)	
<b>Covial</b>	Unidad de Conservación Vial
<b>Digeca</b>	Dirección General de Carrera Administrativa
<b>Digestyc</b>	Dirección General de Estadística y Censo
<b>EHPM</b>	Encuesta de uso de tiempo de la encuesta de hogares de propósitos múltiples
<b>EIS</b>	Educación integral en sexualidad
<b>EITI</b>	Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas
<b>EMNV</b>	Encuesta de medición de nivel de vida
<b>Encovi</b>	Encuesta nacional de condiciones de vida
<b>ENEI</b>	Encuesta nacional de empleo e ingresos
<b>EUT - GAM</b>	Encuesta sobre uso del tiempo Gran Área Metropolitana
<b>FAO</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
(siglas en inglés)	
<b>FIDA</b>	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
<b>Fideg</b>	Fundación Internacional para el Desafío Económico y Global

<b>Flacso</b>	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
<b>FMI</b>	Fondo Monetario Internacional
<b>FOB</b>	Free on Board
<b>GEI</b>	Gases de efecto invernadero
<b>GFI</b>	Global Financial Integrity
<b>GIRH</b>	Gestión integrada de los recursos hídricos
<b>GPE</b>	Gasto público en energía
<b>GpR</b>	Enfoque de gestión por resultados
<b>GPS</b>	Gasto público social
<b>GPT</b>	Gasto público total
<b>GRH</b>	Gestión de recursos humanos
<b>GT</b>	Gasto tributario
<b>HAG</b>	Hectáreas globales
<b>IAI/AEOI</b>	Norma de intercambio automático de información
<b>Iarna</b>	Instituto de Investigación y Proyección sobre Ambiente Natural y Sociedad
<b>IBP</b>	International Budget Partnership
<b>ICE</b>	Instituto Costarricense de Electricidad
<b>Icefi</b>	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
<b>IDB</b>	Índice de Desarrollo Burocrático
<b>IDH</b>	Índice de Desarrollo Humano
<b>IED</b>	Inversión extranjera directa
<b>IEEPP</b>	Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas
<b>IFI</b>	Instituciones financieras internacionales
<b>IGC</b>	Índice Global de Competitividad
<b>IGI</b>	Índice Global de Impunidad
<b>IIR/EOIR</b>	Norma de Intercambio de Información Previa Petición
<b>Inafor</b>	Instituto Nacional Forestal
<b>INE</b>	Instituto Nacional de Estadística
<b>Inec</b>	Instituto Nacional de Estadística y Censo
<b>IPC</b>	Índice de Percepción de la Corrupción
<b>ISR</b>	Impuesto sobre la renta
<b>ISV</b>	Impuesto sobre ventas
<b>Iudop</b>	Instituto Universitario de Opinión Pública
<b>IVA</b>	Impuesto al valor agregado
<b>IVCC</b>	Índice de Vulnerabilidad al Cambio Climático
<b>LP</b>	Línea de la pobreza
<b>Macchi</b>	Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras
<b>MAG</b>	Ministerio de Agricultura y Ganadería
<b>MARN</b>	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
<b>Minsal</b>	Ministerio de Salud
<b>MIP</b>	Matriz de insumo producto
<b>MP</b>	Ministerio Público

<b>MPE</b>	Modelo de promoción de exportaciones
<b>MSI</b>	Modelo de sustitución de importaciones
<b>NBI</b>	Necesidades básicas insatisfechas
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
<b>ODM</b>	Objetivos de Desarrollo del Milenio
<b>ODS</b>	Objetivos de Desarrollo Sostenible
<b>OEA</b>	Organización de Estados Americanos
<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo
<b>OLCA</b>	Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales
<b>OMC</b>	Organización Mundial de Comercio
<b>OMS</b>	Organización Mundial de la Salud
<b>Onsec</b>	Oficina Nacional del Servicio Civil
<b>OPS</b>	Organización Panamericana de la Salud
<b>PEA</b>	Población económicamente activa
<b>PEN</b>	Programa Estado de la Nación
<b>PET</b>	Población en edad de trabajar
<b>PIB</b>	Producto interno bruto
<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>PNUMA</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
<b>PPA</b>	Paridad del poder adquisitivo
<b>PTF</b>	Productividad total de factores
<b>RMI</b>	Reservas monetarias internacionales
<b>SAT</b>	Superintendencia de Administración Tributaria
<b>Sedlac</b>	Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe
<b>SICA</b>	Sistema de Integración Centroamericana
<b>Sieca</b>	Secretaría del Tratado de Integración Económica Centroamericana
<b>SIPA</b>	Sistema de Interconexión de Pagos Regional
<b>Siscode</b>	Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural
<b>STB</b>	Sistema tributario base
<b>TCER</b>	Tipo de cambio efectivo real
<b>TI</b>	Términos de intercambio
<b>Ti</b>	Tasa de interés
<b>TI</b>	Transparencia Internacional
<b>TNCA</b>	Triángulo norte de Centroamérica
<b>TSCA</b>	Triángulo sur de Centroamérica
<b>UNCTAD</b>	United Nations Conference on Trade and Development
<b>Unicef</b>	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
<i>(siglas en inglés)</i>	
<b>VIH</b>	Virus de inmunodeficiencia humana
<b>WEF</b>	World Economic Forum
<b>WEO</b>	World Economic Outlook



# Contenido

<b>Presentación</b>	<b>11</b>
<b>I. Diagnóstico económico de la región</b>	<b>17</b>
1.1 Una Centroamérica que crece a dos tiempos: la marca de la trampa del conflicto	18
1.2 Una región que trata de aprovechar las ventajas del comercio internacional	28
1.3 La política de inversión y el sueño frustrado de atraer inversión extranjera	33
1.4 Esfuerzos insuficientes para promover una competitividad sistémica	36
1.5 Política monetaria y crediticia para la estabilidad	39
1.6 Una infraestructura que no potencia la capacidad productiva de la región	46
<b>II. El contexto ambiental de Centroamérica</b>	<b>55</b>
2.1 Continuada y acelerada pérdida de bosques	55
2.2 Patrones de consumo ambientalmente insostenibles	57
2.3 Preocupaciones por el manejo del agua	59
2.4 Vulnerabilidad frente al cambio climático	62
2.5 Desaprovechamiento de las energías renovables	64
2.6 Una apuesta equivocada: las industrias extractivas	66
<b>III. Contexto social</b>	<b>71</b>
3.1 Más de 22.1 millones de centroamericanos viven en pobreza	71
3.2 Desigualdad	76
3.3 La precarización del empleo	80
3.4 Inseguridad en tiempos de paz	84
3.5 Migración: una respuesta frente a la carencia de oportunidades	85
3.6 ODM: otra promesa incumplida del desarrollo	86
<b>IV. Reconociendo la desigualdad de género</b>	<b>91</b>
4.1 División sexual del trabajo y políticas públicas: su papel en la estructuración del mercado de trabajo centroamericano	91
4.2 El trabajo no remunerado: implicaciones en materia de ciudadanía social	95
4.3 Salud y educación: un asunto de justicia, eficiencia y sostenibilidad	97
4.4 El androcentrismo: un defecto de las democracias centroamericanas	98
<b>V. Contexto político</b>	<b>103</b>
5.1 La influencia de las élites centroamericanas en la política fiscal	103
5.2 Debilitamiento institucional constante	108
5.3 Ingovernabilidad creciente	116
5.4 Democracia y participación ciudadana limitada	118
<b>VI. Contexto fiscal: una política fiscal débil, basada en la austeridad</b>	<b>127</b>
6.1 Ingresos públicos insuficientes con sistemas tributarios de productividad baja y poco equitativos	127
6.2 Gasto público insuficiente y sin visión de desarrollo	136
6.3 La ineficiencia y la corrupción condicionan la calidad del gasto público	140
6.4 Deuda pública insostenible	145
6.5 Transparencia y lucha contra la corrupción: un camino recorrido a medias	148
6.6 Incidencia de la política fiscal en la pobreza y la desigualdad	154
<b>VII. A manera de conclusión: las tendencias socioeconómicas y políticas de Centroamérica</b>	<b>159</b>
Referencias bibliográficas	163
Anexos	179



# Presentación

---

La lógica con la que se diseñó el *III Informe centroamericano de política fiscal* partió de considerar tres componentes debidamente integrados: un diagnóstico de la situación actual como punto de partida, para luego plantear la situación objetivo que el Icefi considera que Centroamérica debe alcanzar, hasta finalizar con una propuesta de agenda de acciones dirigidas a cerrar la brecha entre la situación actual y la deseable.

Acorde con la naturaleza del Icefi, el diagnóstico —instrumento que se presenta en este documento— enfatiza de manera particular el contexto fiscal, pero reconociendo las complejidades y particularidades de la realidad centroamericana. De esa cuenta, el diagnóstico es comprehensivo, de manera que incluye otros contextos que son reconocidos como indispensables y prioritarios para entender la realidad fiscal actual de la región. Para el efecto, se requirió un ejercicio de priorización de temas en el que inevitablemente mediaron los intereses y la visión del Icefi. Así, este diagnóstico consta de siete secciones que abordan los siguientes temas: la situación económica, el contexto ambiental, el contexto social, la desigualdad de género, el contexto político, el contexto fiscal y, a manera de conclusión, las tendencias socioeconómicas y políticas de la región.

La primera sección, dedicada al diagnóstico económico, inicia con el reconocimiento de la coexistencia de dos modelos: el primero, un capitalismo anacrónico basado en la agroexportación de productos primarios que utilizan de manera extensiva la tierra y los recursos naturales, y que requiere primariamente de mano de obra no calificada, con bajos salarios y un uso inadecuado y poco sostenible de los recursos naturales; el segundo, un capitalismo moderno que trata de impulsar el fortalecimiento tecnológico y el incremento del tamaño del mercado interno, especialmente del sector de servicios, propiciando el aumento de la capacidad de pago de los trabajadores y la protección del medio ambiente como mecanismo de sostenibilidad económica de largo plazo. El análisis del crecimiento económico de la región identifica la separación del ritmo de crecimiento a dos diferentes velocidades: por un lado, Panamá y Costa Rica, con mayor rapidez y bienestar creciente de la población; por el otro, el grupo de países conocidos como CA-4, esto es, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, con menor dinámica económica y descuido sistemático del bienestar de las personas.

El análisis de los motores del crecimiento económico identifica desafíos para Centroamérica, destacando la inversión en capital humano y el mejoramiento de la eficiencia técnica. El diagnóstico también muestra que la región ha transitado rápidamente hacia una dependencia productiva del sector terciario, destacando los servicios, por lo que se analizan los potenciales de crecimiento y propagación sectorial, reconociendo la diversidad de niveles de dinamismo de las actividades económicas. Para el efecto, se analizan los encadenamientos productivos de las actividades económicas de los países del istmo a partir de sus matrices de insumo producto, para luego clasificar las actividades económicas en: clave, estratégicas, isla e impulsoras. En cuanto al sector externo de las economías, el diagnóstico ve a Centroamérica como una región que continúa esforzándose por aprovechar las ventajas del comercio internacional, con una contribución aún exigua, pero creciente.

Las políticas centroamericanas para aprovechar las ventajas del comercio internacional conducen a las políticas de inversión y la atracción de inversión extranjera, cuyo análisis permite calificarlas como un *sueño frustrado* en la región. En secuencia lógica se analizan los esfuerzos centroamericanos por lograr una competitividad sistémica que, a juzgar

por los resultados, han sido insuficientes, ya que en términos generales los lastres de la competitividad regional se encuentran relacionados con las dificultades para potenciar la modernización tecnológica, la innovación y la transformación productiva.

Al analizar la política monetaria y crediticia, se destaca la estabilidad como el principal objetivo de las políticas públicas, pero con descuido de las acciones para potenciar el crecimiento económico y el bienestar de la población. Entre las falencias para mejorar el crecimiento se identifica que la infraestructura no potencia la capacidad productiva del istmo, como pieza que contribuye al crecimiento económico y como insumo para el desarrollo humano. Se analiza la inversión en infraestructura vial, tanto en términos de su impacto macroeconómico como en cuanto a su calidad. Al respecto de las políticas energéticas, los datos revelan que muchos centroamericanos continúan sin acceso a energía eléctrica, lo cual reduce el potencial que para el desarrollo tienen servicios como los de salud y educación. Se advierte que no es suficiente ampliar el suministro de energía eléctrica, ya que también deben estudiarse los medios de generación, con preferencia a los renovables y menos dañinos para el ambiente. El diagnóstico económico incluye un análisis del acceso al agua potable y las fuentes de saneamiento, subrayando su importancia para reducir la propagación de algunas enfermedades como la diarrea, una de las causas de la mortalidad infantil y que, a la postre, constituye un importante condicionante del desarrollo futuro de la niñez de un país.

La segunda sección, dedicada al contexto ambiental de Centroamérica, busca superar las perspectivas económicas tradicionales limitadas al estudio de la producción, el consumo y el funcionamiento del mercado. En este sentido, el Icefi reconoce que el rápido crecimiento económico de muchas naciones del mundo y el intento de satisfacer las necesidades de la población tienen una relación directa con el deterioro ambiental. Por ello, advierte que si la región mantiene las tendencias en su desempeño ambiental, no solo existe un riesgo de menoscabar el crecimiento económico, sino además de reducir las posibilidades de mejorar el bienestar de la población. También se presenta una descripción breve de algunas de las tendencias ambientales de Centroamérica, su relación con la actividad económica y sus posibles implicaciones para el desarrollo de la región.

Se analiza la pérdida acelerada y continua de bosques, reconociéndolos como un recurso fundamental para el desarrollo sostenible de los países, no solo desde una perspectiva ecológica, sino también porque sus servicios ecosistémicos son de utilidad para la sostenibilidad de varios sectores socioeconómicos. Se analizan los patrones de consumo ambientalmente insostenibles, destacando que la huella ecológica de Centroamérica ha mantenido la misma tendencia en el último sexenio, en el que dichos patrones han crecido a un ritmo promedio del 0.8% anual, estancándose en los últimos años. También se expresa preocupación por el manejo del agua en la región, encontrando que, a pesar de la disponibilidad de agua, el acceso a este recurso por parte de la población es limitado debido a la degradación de las cuencas, la deforestación, la contaminación de las fuentes, los procesos de salinización de las aguas subterráneas de las zonas costeras y la débil gobernanza del recurso, a lo que se suman los impactos del cambio climático.

En cuanto a la vulnerabilidad al cambio climático, se indica que Centroamérica no es un gran emisor de gases de efecto invernadero responsables del cambio climático, sin embargo, la región se caracteriza por ser altamente vulnerable a la variabilidad y el cambio del clima. Otro tema ambiental abordado es el desaprovechamiento de las energías renovables, ya que el istmo se encuentra bien dotado de estas fuentes, pero se caracteriza por no utilizarlas. Finaliza la sección analizando las industrias extractivas en la región, las que el Icefi califica como *una apuesta equivocada*, ya que su contribución fiscal y a la producción de los países sigue siendo marginal, pero sobre todo porque se han convertido en un detonante de altos niveles de conflictividad socioambiental.

La tercera sección, dedicada al contexto social, reconoce inicialmente que Centroamérica dispone de economías con cierta pujanza y crecimiento, pero la realidad social muestra falta de desarrollo y cohesión social, persistiendo niveles elevados de pobreza y desigualdad. En consecuencia, numerosos habitantes de la región, agobiados por la falta de recursos, el desempleo, salarios bajos y niveles altos de criminalidad, han trasladado su intento de sobrevivencia a otros países, lo cual se manifiesta en el hecho de que tan solo entre 2010 y 2019 la población migrante centroamericana en los EE. UU. creció en 1.5 millones, al tiempo que ese país, junto a México, deportó a más de un millón de centroamericanos. Esta situación es importante porque gran parte del bono demográfico que estaba llamado a potenciar la capacidad productiva del istmo ha sido exportado hacia los EE. UU., país que se ha beneficiado de una población joven y con mano de obra calificada y barata.

El análisis parte de reiterar lo que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) ha establecido en torno al hecho de que la pobreza es un fenómeno multidimensional, producto de un proceso social y económico con componentes políticos y culturales en el que personas y hogares están privados de activos y oportunidades fundamentales debido a causas y circunstancias distintas, ya sea de carácter individual o colectivo. Para Centroamérica, esta es una preocupación apremiante, ya que más de 22.1 millones de sus habitantes viven en pobreza, esto es, el 44.3% de su población. El análisis de algunas de las cifras más vergonzosas de la región conduce al estudio de la desigualdad, ya que la pobreza afecta de manera diferenciada y más severa a algunos grupos poblacionales por razones de edad, etnia, área de residencia y género, pero permite advertir que, aunque muy relacionadas, la pobreza y la desigualdad son fenómenos muy diferentes.

Latinoamérica, incluyendo al Caribe, es la región más desigual del mundo y, en ella, Centroamérica se ubica como una región con diversidad y niveles de bienestar diferentes entre grupos étnicos, territorios y géneros. En términos de ingresos, Centroamérica está posicionada como la región más desigual de Latinoamérica. Los datos muestran que, durante las últimas décadas, se han evidenciado en esta porción del mundo patrones económicos diversos, destacando la persistencia de una desigualdad alta, independientemente del modelo general de producción. El Icfci insiste en que para comprender el problema de la desigualdad debe irse más allá de la distribución del ingreso, ya que también existen desigualdades relacionadas con el acceso a la infraestructura, a la educación, a servicios de salud e, incluso, desigualdades en términos étnicos y de representación política, en el sentido de que, por ejemplo, la población indígena suele ser más pobre que los no indígenas, patrón que puede rastrearse hasta los niveles de *menor dotación inicial de factores* como la educación, la experiencia laboral, la estructura familiar y la ocupación.

En el análisis de la pobreza, el Icfci resalta el problema de la precarización del empleo, ya que la mayor parte de países centroamericanos tiene dificultades para generar empleo formal y salarios suficientes para superar la pobreza, pese a tasas de desempleo abierto relativamente bajas. En la región persiste una alerta creciente en las condiciones laborales como producto de la proliferación del empleo informal, que únicamente ofrece puestos de trabajo de muy baja productividad y en condiciones muy por debajo de las necesarias para garantizar un nivel de vida adecuado de los trabajadores. Además, el acceso al sistema de seguridad social es alarmante por el escaso número de personas mayores que reciben una pensión, agravado por el carácter insuficiente de muchas de las pensiones. La tasa de sindicalización también evidencia un panorama desalentador en cuanto a acciones de promoción y defensa de los intereses y derechos de los trabajadores, y en cuanto a la posibilidad de aumentar su poder colectivo. A pesar de estos indicadores de precariedad laboral, en la región es común el discurso que insiste en tratar de promover el incremento

de la competitividad empresarial por medio de la reducción de los costos laborales, ignorando el hecho de que en las economías modernas de mercado gran parte de la productividad y del bienestar social deriva de la incorporación exitosa de las personas al mercado de trabajo.

Aunque en Centroamérica los conflictos armados finalizaron en la última década del siglo pasado, la región es catalogada como una de las más peligrosas del mundo sin guerras ni conflictos armados internos. La tasa de homicidios es muy alta, especialmente en el denominado Triángulo Norte de Centroamérica (TNCA). La combinación de este factor con los ya mencionados y con el hambre, las enfermedades y las escasas oportunidades de desarrollo humano ha obligado a muchos centroamericanos a migrar, sobre todo hacia los EE. UU., en la búsqueda de mejorar sus vidas.

El análisis del contexto social concluye con la descripción de los resultados de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que, a criterio del Icefi, constituyen una *promesa incumplida del desarrollo*. Los ODM no se atendieron por dificultades diversas en los Gobiernos, incluyendo deficiencias en la ejecución presupuestaria del gasto público social y de planificación, que no le otorgó prioridad a su cumplimiento. Además, la falta de sistemas estadísticos adecuados obstaculizó la ejecución de las estrategias destinadas a cumplir los ODM, por lo que no se contó con mediciones oportunas de los indicadores sociales y económicos. Este incumplimiento se refleja en los enormes desafíos de la región, destacando el logro de las metas relativas a que toda la niñez culminase la educación primaria, la reducción de la pobreza, el hambre, la desigualdad entre sexos, y la mortalidad infantil y materna. A estos se suman los desafíos relacionados con el medio ambiente, el combate al VIH y otras enfermedades, el fomento de una alianza mundial para el desarrollo. Todos estos aspectos estaban considerados en la agenda de los ODM.

La cuarta sección se dedica especialmente a reconocer la división sexual del trabajo como la base material, social, cultural y política de la desigualdad de género. Muestra que la interacción entre las principales esferas del bienestar y sus respectivas estructuras sociales parte de la división sexual del trabajo; es decir, de la separación del trabajo en productivo (remunerado) y reproductivo (no remunerado), y de su asignación, fundamentada en un sistema patriarcal, a hombres y mujeres, con base en construcciones sociales adscritas a cada sexo.

El documento estudia la realidad social y económica de las mujeres a partir del trabajo no remunerado y sus implicaciones en materia de ciudadanía social, especialmente porque en la región las mujeres que se incorporan al mercado de trabajo no disfrutaban de un trato igualitario con sus pares masculinos, además de que su esfuerzo laboral no se compensa con menos horas en el trabajo no remunerado, ni disfrutaban de la posibilidad de distribuir dichas tareas con los hombres en forma equitativa. Los problemas de la desigualdad de género también se analizan en el ámbito de la justicia en el acceso a la salud y la educación, destacando que un factor que afecta el aprovechamiento del capital productivo de las mujeres es el embarazo adolescente, problema cuya solución se dificulta ante el contexto de violencia, pobreza, desigualdad y conservadurismo religioso, y la persistencia de la resistencia oficial a la implementación de la educación integral en sexualidad. Finalmente, se plantea que el androcentrismo es un defecto de las democracias centroamericanas, ya que en los países de la región persisten diferencias importantes para el logro de la paridad entre hombres y mujeres en la participación económica y política.

La quinta sección, dedicada al contexto político, parte de reconocer las complejidades históricas de la región, que ha sufrido guerras, intervenciones de potencias mundiales, revoluciones, colonialismo, pasando por tragedias como la desnutrición infantil o el

genocidio. No obstante, considera imperativo que para impulsar una agenda fiscal como la que se propone para Centroamérica debe tomarse en cuenta que, aunque la magnitud de las dificultades políticas actuales puede ser intimidante y las coyunturas desalentadoras, lograr el contexto político idóneo para la agenda fiscal que se propone es posible.

El análisis del contexto político centroamericano permite identificar por lo menos cuatro factores que, por supuesto, no son los únicos importantes, pero se consideran relevantes como condiciones necesarias para una agenda fiscal. El primero es el papel de las élites, ya que a lo largo de la historia han ejercido influencia y control en las decisiones y configuración de la política fiscal de los países. Para este factor se identifican diversidad de objetivos, métodos y, sobre todo, resultados en la forma en que las élites centroamericanas han ejercido influencia en la política fiscal. Sin pretender comparaciones entre variables fiscales, los estudios de caso realizados por el Icefi permiten identificar como objetivos comunes de las élites la adecuación de la política fiscal a sus intereses, con base en el argumento de que así se estimulan las actividades productivas, el crecimiento económico y la generación de empleo; la internalización de costos privados; y el acomodamiento de la política fiscal a los objetivos empresariales de expansión, consolidación o migración a otras actividades o sectores económicos.

El segundo factor es el debilitamiento de las instituciones en toda la región, en cuyo caso se aborda la situación de las entidades fiscalizadoras superiores, las auditorías internas, las administraciones tributarias y aduaneras, los entes de planificación, los sistemas de servicio civil y recursos humanos. El tercero, la preocupación en cuanto a que, pese a que las guerras cesaron, el derramamiento de sangre y la violencia continúan, la corrupción persiste y se consolidan la desconfianza y la creciente ingobernabilidad, que descansa en factores como la impunidad, desigualdad, condiciones económicas paupérrimas, corrupción, violencia, carencia de una cultura de legalidad y desconfianza en las instituciones del Estado, entre otros.

El cuarto y último factor es la democracia y la participación ciudadana en cuanto a la necesidad de revisar en qué medida la ciudadanía centroamericana ha logrado incrementar su cuota de poder como la forma de dejar en el pasado el autoritarismo, la plutocracia y muchos impedimentos para un desarrollo democrático legítimo. Analiza la evolución de los eventos electorales, la desconfianza creciente en las instituciones electorales, y la peligrosa tendencia de preferencias por retroceder a regímenes autoritarios. Aborda las complejidades de la participación ciudadana —que sigue siendo baja pese a la existencia de legislación que se supone la facilita y fomenta—, así como la apatía, la desconfianza y el desinterés. Estudia las complejidades de las reacciones sociales al fenómeno de la corrupción, y de las actitudes pragmáticas con las que se toleran grados de corrupción a cambio de beneficios por parte de los corruptos, incluyendo el poco estudiado tema de la participación del sector privado empresarial en la corrupción. Se revisan las respuestas e iniciativas internacionales y nacionales para enfrentar la corrupción, así como los conflictos recientes de algunos Gobiernos con las entidades internacionales que apoyan los esfuerzos anticorrupción.

La sexta sección aborda el contexto fiscal, partiendo de reconocerlo como una política débil y basada en la austeridad. Históricamente, a la política fiscal se le ha asignado un rol pasivo y alejado de los estándares que se requieren en contextos democratizadores, lo que ha impedido alcanzar niveles apropiados de desarrollo para la población. Los principales rasgos de la política fiscal centroamericana giran en torno a disponibilidad insuficiente de ingresos; sistemas tributarios injustos, con la prevalencia de tratamientos tributarios diferenciados y de impuestos regresivos; éxito limitado en el combate a la evasión y elusión fiscales; gasto público mal aplicado e ineficiente; deudas públicas crecientes y con altos costos; y, sobre todo, pocos resultados en materia de desarrollo social. Lo descrito

plantea la necesidad urgente de avanzar en el logro de grandes acuerdos sociales para los países de la región, que permitan reorientar la política fiscal y construir esquemas de bienestar para la población.

El análisis de los ingresos públicos concluye que estos son insuficientes, la productividad de los sistemas tributarios es baja, y estos son poco equitativos. Se analiza con detalle la evolución de la carga tributaria, de los tratamientos tributarios diferenciados y del gasto tributario, así como de las denominadas *filtraciones* ilegales o inesperadas, incluyendo la evasión, la elusión y la planificación fiscal agresiva, en el marco del concepto de incumplimiento tributario; asimismo, se abordan el contrabando y la defraudación aduanera, así como la relación entre los flujos ilícitos de capital y la tributación. El análisis del gasto público también concluye insuficiencia, además de una falta de visión de desarrollo. Se detalla la evolución del volumen de gasto público, la clasificación económica del gasto y por finalidad, destacando el gasto social y el no social. Se aborda, igualmente, la ineficiencia y el impacto de la corrupción sobre la calidad del gasto público, evaluando criterios como la suficiencia, eficiencia, efectividad, sostenibilidad, equidad y continuidad, y su impacto sobre el bienestar.

Se contempla la evaluación de la evolución del saldo de la deuda pública empleando indicadores diversos, que ofrecen varias perspectivas para evaluar la importancia de su nivel. Además, se abordan los esfuerzos a favor de la transparencia fiscal y la lucha contra la corrupción, calificándolos de *un camino recorrido a medias*. Se aborda la importancia del reconocimiento estatal de la gravedad de los problemas y amenazas de la corrupción, que socava la legitimidad de las instituciones públicas y los valores de la democracia, la ética, la justicia y el imperio de la ley. Una revisión de las principales mediciones de corrupción alerta sobre el hecho de que, si bien en las últimas décadas Centroamérica ha impulsado importantes reformas legales e institucionales para combatir la corrupción y promover la transparencia, estas todavía siguen siendo insuficientes para derrotar la cultura de opacidad.

Se analiza a detalle la incidencia de la política fiscal en la pobreza y la desigualdad, ya que esta es clave para proporcionar bienes y servicios públicos mejores y más justos (aunque las cifras centroamericanas relativas a los ingresos y los gastos públicos de los últimos años están lejos de ser las idóneas para allanar el camino al bienestar social). Por el lado de los ingresos, los sistemas descansan en estructuras tributarias regresivas basadas en impuestos indirectos generales, lo que produce que sea el contribuyente más pobre quien proporcionalmente reciba un impacto mayor. Al mismo tiempo, la insuficiencia de recursos para proveer servicios y transferencias por medio de los gastos públicos acentúa los altos índices de pobreza y desigualdad, e imposibilita disminuirlos. Al incorporar el gasto público al análisis sobre la desigualdad, los resultados muestran que las políticas fiscales actuales tienen incidencia menor en las zonas rurales. Esta sección permite concluir que la reducción de la desigualdad, tras la intervención de la política fiscal, viene por el lado del gasto, no por el lado de los ingresos, afirmando que es a través de gastos en salud y educación como se lograrán mayores efectos en la reducción de la desigualdad, lo que hace imperativa la necesidad de una reforma fiscal integral.

El documento finaliza con conclusiones en las que se identifican las tendencias económicas y políticas de Centroamérica; se presenta, por último, un abundante respaldo documental de referencias bibliográficas.



## La realidad de Centroamérica: un diagnóstico comprensivo

El análisis general de la situación debe pasar por realizar una revisión exhaustiva de los elementos que se interrelacionan para que los habitantes de Centroamérica alcancen los niveles actuales de bienestar y, sobre todo, de aquello que permita la comprensión de qué factores deben ser modificados, si lo que interesa es mejorar el nivel de vida de las personas. Para el efecto, el diagnóstico del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) contempla en forma separada, en un intento de aislar los efectos de cada elemento, la evaluación de la condición actual de la economía regional y sus niveles de crecimiento, así como los factores que promueven su dinámica; la utilización de los recursos ambientales y la sostenibilidad de la producción en el largo plazo; la estructura socioeconómica vigente y las relaciones de igualdad y de pobreza que se manifiestan; las relaciones de género que subsisten en la sociedad; las condiciones y estructura política que influencia los resultados que se obtienen, y la situación fiscal de la región, en el entendido de la política fiscal es la llamada primariamente a promover el fortalecimiento de la productividad social y la mejora del bienestar de los centroamericanos.

En las siguientes páginas se presenta un análisis, lo más exhaustivo posible y actualizado a 2020, que será de mucha utilidad para el planteamiento de la Agenda Fiscal de Centroamérica 2030 (AFCA 2030) dirigida a mejorar el bienestar de los habitantes de la región.

# I. Diagnóstico económico de la región

---

Centroamérica es una región en la que predomina un modelo de economía que descansa en la desigualdad histórica en la tenencia de los factores de producción.

En la mayoría de los países coexisten, por un lado, un modelo de capitalismo anacrónico basado en la agroexportación de productos primarios que utilizan en forma extensiva la tierra y los recursos naturales y que requieren primariamente de mano de obra no calificada, con bajos salarios; por el otro, un capitalismo moderno que trata de impulsar el fortalecimiento tecnológico y el incremento del tamaño del mercado interno, especialmente del sector de servicios, propiciando el aumento de la capacidad de pago de los trabajadores. Aun así, la prevalencia histórica del primero de los modelos marca un ritmo de crecimiento económico y de inserción social de baja densidad que tiende, en varias naciones de la región, a limitar los beneficios de la población y producir grandes contingentes de personas que ven como única salida la migración hacia otras regiones.

Internamente, la política fiscal —muy limitada en profundidad y basada en exiguas cargas tributarias, centradas en impuestos regresivos y destinadas al mantenimiento de Estados de sobrevivencia y en los que todavía se percibe el intento de respaldar los vetustos conceptos del Consenso de Washington— coexiste con políticas monetarias establecidas primariamente para privilegiar a los grupos empresariales que controlan la intermediación financiera y que han hecho de las políticas de estabilidad macroeconómica su negocio primario; con políticas comerciales dirigidas a privilegiar la exportación en detrimento

del mercado interno, aunque al vincularse a tipos de cambio apreciados han contribuido paradójicamente a crear un deterioro de la balanza comercial; con políticas de inversión que se fundamentan en privilegios fiscales, descuidando la importancia de la creación de condiciones integrales de producción y de competitividad para el empresariado naciente; y con políticas depredadoras de los recursos disponibles.

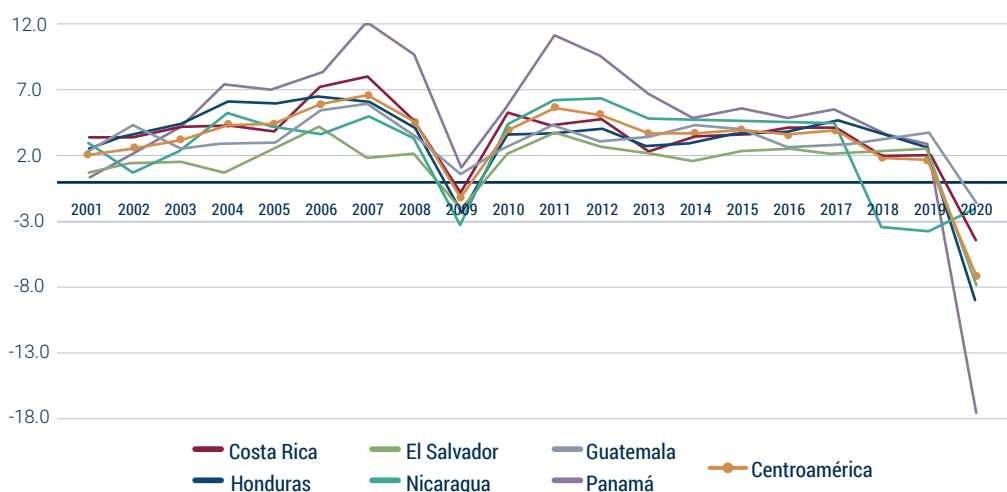
En ese entorno, aun cuando las economías tratan de salir adelante, su relativo éxito descansa en exiguos crecimientos económicos basados en la estabilidad de precios, pero que no producen el *derrame* ofrecido por los teóricos del neoliberalismo y por ende empujan a grandes cantidades de centroamericanos al desempleo, a la pobreza o a la migración como alternativa de bienestar.

## 1.1 Una Centroamérica que crece a dos tiempos: la marca de la trampa del conflicto

Como agregado regional, Centroamérica ha registrado una tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB) similar a la del resto de países del planeta, reportando un 3.8% durante el período 2001-2019 (FMI, WEO de abril de 2021). No obstante, los resultados de la región fueron mejores en el período previo a la gran crisis financiera de 2008, cuando se observó un 4.3% de crecimiento, por encima del 3.8% de crecimiento promedio del período posterior (por supuesto, sin considerar los efectos que sobre la producción causó la pandemia de COVID-19 que afectó al mundo en 2020).

Durante el período 2001-2019, las economías de los países centroamericanos observaron crecimientos económicos marcadamente diferenciados. Por un lado, se encuentran Panamá, Honduras y Costa Rica, cuyo PIB reportó crecimientos medios de 5.9%, 4.1% y 4.0%, respectivamente; por el otro, El Salvador y Guatemala, que únicamente registraron incrementos promedio de 2.0% y 3.4%, respectivamente. No obstante, es interesante observar que, salvo Panamá y El Salvador —en donde las tasas de crecimiento del período poscrisis (2011-2019) registraron un repunte—, para el resto, las tasas de crecimiento se ralentizaron a partir de dicho período.

**Gráfica 1.1. Centroamérica: tasas de crecimiento del PIB (2001-2020)**



Fuente: Banco Mundial y *World Economic Outlook* (WEO, FMI)

Panamá reportó un crecimiento medio del 5.6% durante el período precrisis (2001-2007) y del 5.6% durante la crisis (2008-2010), sin embargo, su tasa de crecimiento aumentó al 6.2% en el período posterior. El otro país de la región que logró una mejora relativa fue El Salvador, que reportó un crecimiento del 1.9% durante el período precrisis y repuntó hasta alcanzar un 2.5% en los años poscrisis, aunque este porcentaje ha sido insuficiente para colocarlo en la senda de la expansión económica que necesita la población.

El caso de Nicaragua resulta interesante, pues reportó crecimientos del 3.6% en el período previo a la gran crisis financiera internacional y del 1.5% durante la crisis, y su dinámica había mejorado hasta alcanzar un 5.2% de crecimiento durante el período 2011-2017, aunque a partir de la crisis política de 2018 presentó una tasa de crecimiento negativa. Al margen del conflicto político nicaragüense, durante los años de auge, al igual que Panamá, ambos países tenían en común la expansión de la inversión pública en gastos de capital para fortalecer la infraestructura; asimismo, los dos tendían a favorecer la disposición de sociedades más seguras con menores niveles de criminalidad.

En sentido contrario, los otros países, motivados principalmente por la necesidad de ajustes fiscales, redujeron su ritmo de crecimiento con posterioridad a la crisis financiera. Costa Rica reportó un 5.0% de crecimiento durante el período 2001-2007, previo a la crisis, mientras registró solo el 3.5% luego de ella; lo mismo sucedió en Guatemala, con 3.7% y 3.5%, respectivamente; y Honduras, con 5.2% y 3.6%, respectivamente. La trayectoria se mantiene a la fecha y la imposibilidad de mejorar los motores (*drivers*) del crecimiento económico para cada país, además de los esfuerzos por garantizar la sostenibilidad de la deuda pública y contraer el déficit fiscal, continuarán produciendo una ralentización de la actividad económica de estos países, además de incidir en el deterioro de otros aspectos sociales y políticos que condicionan el clima de inversión.

En el análisis se excluyeron los resultados del crecimiento del PIB en 2020, ya que si bien las decisiones de confinamiento, de restricción de movilidad poblacional, así como de regulación de ciertas actividades productivas tuvieron un impacto significativo en el flujo de producción, se considera que las capacidades productivas generales de los países se mantuvieron razonablemente constantes, de ahí que se estima que, a partir de 2021, la producción empiece nuevamente a tomar el ritmo promedio observado hasta 2019. La pandemia de COVID-19 produjo una contracción media del PIB regional del 7.1%, siendo el país más afectado Panamá, con una reducción del 17.9% de su producción anual, seguido de Honduras y El Salvador, con 9.0% y 7.9%, respectivamente. Las expectativas del rebote económico y de la recuperación económica, tanto de las autoridades monetarias de los diferentes países como de los organismos internacionales, hacen pensar que la región habrá recuperado su capacidad productiva total hacia 2023 o 2024, lo cual dependerá especialmente de la manera como se logren controlar y eliminar los efectos negativos de la pandemia de COVID-19, incluyendo los complicados procesos de vacunación de la población.

### **1.1.1 La gran divergencia económica regional: Costa Rica y Panamá avanzan más rápido que el resto**

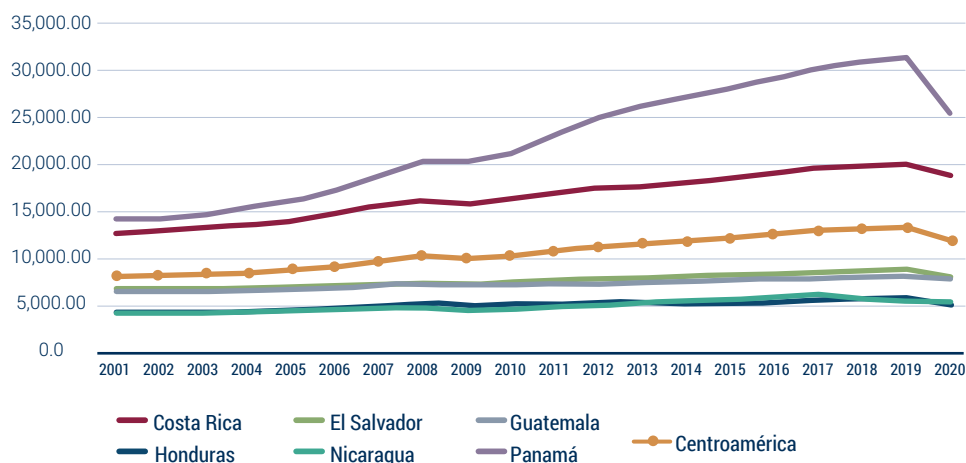
De acuerdo con el *World Economic Outlook* del Fondo Monetario Internacional (WEO, 2021), Centroamérica reportó en 2020 un PIB per cápita a precios constantes PPA de 2017 de USD 11,806.75, lo cual significa una mejora del 47.0% desde el año 2001; sin embargo, esta comparación esconde las diferentes trayectorias de los países de la región.

La información disponible permite observar que durante el período 2001-2020, incluso a pesar de los devastadores efectos de la pandemia de COVID-19, el país que mejoró

ostensiblemente su producción por habitante fue Panamá, en donde este indicador reportó un crecimiento del 79.6%, al pasar de USD 14,249.16 en 2001 a USD 25,597.00 en 2020, lo cual ha favorecido la posibilidad de crear mejores condiciones de vida para los ciudadanos. A un ritmo menos dinámico, Costa Rica también reportó un aumento del PIB per cápita del 48.9%, lo cual le ha permitido mantener el ritmo de desarrollo de las décadas pasadas. Por su parte, Nicaragua, a pesar de la crisis política que estalló en 2018, logró un crecimiento del PIB per cápita del 28.6%, mientras que Guatemala tuvo un 22.4%. El país de la región con el ritmo de crecimiento del PIB per cápita más lento durante el presente siglo fue El Salvador, que reportó un crecimiento de tan solo el 21.1%.

Los datos presentados permiten confirmar que la región centroamericana realmente tiene dos ritmos de crecimiento económico: uno más dinámico en dos países al sur del istmo, y el otro con problemas de crecimiento y bienestar en Nicaragua y en el denominado Triángulo Norte Centroamericano (TNCA), formado por Guatemala, Honduras y El Salvador.

**Gráfica 1.2. Centroamérica: PIB per cápita. Cifras en USD a precios constantes PPA de 2017 (2001-2020)**



Fuente: Icefi, con datos de WEO (FMI, 2021)

Las diferencias del PIB per cápita a lo largo del tiempo se relacionan estrechamente con el ritmo de crecimiento poblacional. Un contraste entre crecimiento real del PIB entre 2000 y 2019 (precios constantes de 2010) y la variación en el número total de habitantes de cada país en los mismos años revela grandes diferencias. Por un lado se encuentra Panamá, donde cada punto de crecimiento poblacional significó una expansión del PIB de 5.1 veces; le sigue El Salvador, en donde esta relación se situó en 4.9 veces, y Costa Rica, con 3.7 veces.

En el extremo opuesto y con menor dinamismo figura Nicaragua, en donde cada punto de crecimiento poblacional se relaciona con un PIB que logró expandirse en apenas 1.6 veces, seguido de Guatemala y Honduras, con 1.8 y 2.2, respectivamente. Para Collier (2007), una Centroamérica que ha crecido a dos tiempos es una realidad que es la *peor de las trampas (the conflict trap)*, así como la presencia del denominado *bono demográfico*, el cual, como se verá adelante, tendió a aparecer más temprano en las economías que han mostrado mayor dinamismo en términos de crecimiento económico, en comparación con las del resto de la región.

### 1.1.2 Los motores del crecimiento económico: los retos de inversión en capital humano y mejora de la eficiencia técnica

De acuerdo con la Cepal (2014), los países de la región, aunque dinámicos, han tenido trayectorias de crecimiento económico diversas debido principalmente a la adopción de modelos diferentes, destacando el de sustitución de importaciones (MSI) durante las décadas de 1960 y 1970, y el de promoción de exportaciones (MPE) desde finales de la década de 1980. La información disponible evidencia que la dinámica del MSI se basó fundamentalmente en el uso de mayores contingentes de capital. Por su parte, la implementación del MPE produjo que el crecimiento económico se basara menos en el factor capital, cediendo paso a la expansión del trabajo; además, en las economías en donde este hecho fue más marcado el dinamismo de crecimiento económico se vio fuertemente comprometido.

En adición, un elemento característico de las economías del istmo es que la productividad total de los factores (PTF) —que de manera general se refiere al cambio tecnológico— ha sido desaprovechada, puesto que históricamente su efecto ha sido negativo. En la trayectoria de la PTF destaca el comportamiento de dos elementos fundamentales: la eficiencia técnica y las perturbaciones aleatorias. En materia de eficiencia técnica, puede observarse que en 1980, para la población de la región mayor de 15 años, el promedio de años de escolaridad se encontraba entre 2.86 (Guatemala) y 6.66 (Panamá), mientras que treinta años después (2010) y de acuerdo con información de Barro y Lee (2016), pocos avances se habían alcanzado en la materia, de manera que el promedio se encontraba entre 4.57 (Guatemala) y 9.27 (Panamá). Además, un aspecto que merece atención es el hecho de que las perturbaciones aleatorias (situaciones exógenas al proceso de producción, tales como huelgas, condiciones climatológicas, variaciones en precios internacionales, entre otras) han sido la principal adversidad del dinamismo económico de Centroamérica.

De lo anterior se desprende que la mayor parte del dinamismo de la economía de la región recae en factores demográficos, por lo que la falta de interés general en potenciar la productividad del trabajo, facilitando así una remuneración inapropiada, limita la capacidad de crecimiento económico, imponiendo en forma simultánea retos importantes a la región para mejorar la productividad general y la igualdad social. Tales retos se traducen inicialmente en la necesidad de avanzar en la inversión social —sobre todo en salud y educación— y, para algunas economías como las del TNC, en aprovechar el bono demográfico.

**Tabla 1.1. Centroamérica: descomposición de la productividad total de los factores en porcentajes promedio según período (entre 1961 y 2010)**

País / variable		Período					Tendencia
		1961-1970	1971-1980	1981-1990	1991-2000	2001-2010	
Costa Rica	Crecimiento económico	7.2%	6.7%	3.6%	4.6%	3.7%	
	Acumulación de capital	16.0%	8.4%	2.1%	2.4%	3.5%	
	Expansión del trabajo	3.3%	4.1%	3.7%	3.4%	3.0%	
	PTF	-12.1%	-5.8%	-2.2%	-1.1%	-2.9%	
	Progreso técnico	-2.1%	-1.2%	-0.2%	1.0%	1.5%	
	Eficiencia técnica	-0.1%	-0.1%	-1.1%	0.2%	-0.7%	
	Economías de escala	1.7%	1.9%	1.4%	1.3%	1.3%	
	Ganancias distributivas	-6.0%	-2.0%	0.7%	0.5%	-0.2%	
	Perturbaciones aleatorias	-5.6%	-4.4%	-3.0%	-4.0%	-4.6%	
El Salvador	Crecimiento económico	8.1%	4.6%	1.2%	3.2%	0.6%	
	Acumulación de capital	17.0%	7.0%	0.5%	2.6%	2.1%	
	Expansión del trabajo	3.6%	3.0%	1.7%	1.9%	1.5%	
	PTF	-12.5%	-5.4%	-0.9%	-1.3%	-3.0%	
	Progreso técnico	-1.9%	-1.0%	0.1%	1.3%	1.7%	
	Eficiencia técnica	-0.1%	-0.5%	-0.7%	0.5%	-1.6%	
	Economías de escala	1.7%	1.3%	0.5%	0.7%	0.6%	
	Ganancias distributivas	-5.8%	-1.7%	0.5%	-0.3%	-0.3%	
	Perturbaciones aleatorias	-6.4%	-3.4%	-1.4%	-3.4%	-3.4%	
Guatemala	Crecimiento económico	7.6%	4.8%	2.8%	2.5%	2.8%	
	Acumulación de capital	17.1%	7.6%	0.7%	1.7%	1.8%	
	Expansión del trabajo	2.6%	2.3%	3.0%	2.2%	3.2%	
	PTF	-12.0%	-5.1%	-0.9%	-1.4%	-2.2%	
	Progreso técnico	-1.8%	-1.0%	0.1%	1.3%	1.8%	
	Eficiencia técnica	-0.1%	0.0%	-0.6%	-0.3%	-1.1%	
	Economías de escala	1.7%	1.2%	0.9%	0.7%	1.0%	
	Ganancias distributivas	-5.9%	-2.2%	0.9%	0.2%	0.6%	
	Perturbaciones aleatorias	-5.8%	-3.2%	-2.3%	-3.3%	-4.5%	
Honduras	Crecimiento económico	7.6%	4.2%	4.0%	4.2%	2.5%	
	Acumulación de capital	19.1%	6.8%	1.2%	3.4%	1.8%	
	Expansión del trabajo	3.1%	2.3%	3.9%	4.4%	2.7%	
	PTF	-14.6%	-4.9%	-1.1%	-3.6%	-2.0%	
	Progreso técnico	-1.9%	-1.0%	0.1%	1.3%	1.8%	
	Eficiencia técnica	-0.3%	0.0%	-0.5%	-1.5%	-0.9%	
	Economías de escala	1.6%	1.0%	1.1%	1.4%	0.9%	
	Ganancias distributivas	-7.2%	-2.0%	1.2%	0.5%	0.4%	
	Perturbaciones aleatorias	-6.9%	-2.9%	-3.0%	-5.3%	-4.1%	
Nicaragua	Crecimiento económico	8.3%	4.6%	0.3%	5.2%	2.2%	
	Acumulación de capital	21.0%	4.6%	2.0%	-0.2%	0.3%	
	Expansión del trabajo	3.2%	3.7%	3.4%	4.0%	2.9%	
	PTF	-16.0%	-3.7%	-5.1%	1.4%	-1.1%	
	Progreso técnico	-2.0%	-1.1%	0.0%	1.2%	1.7%	
	Eficiencia técnica	-0.1%	-0.7%	-3.9%	0.8%	-1.1%	
	Economías de escala	1.8%	1.4%	1.1%	1.1%	0.8%	
	Ganancias distributivas	-8.3%	-0.4%	0.6%	1.9%	1.2%	
	Perturbaciones aleatorias	-7.4%	-2.9%	-2.9%	-3.7%	-3.8%	

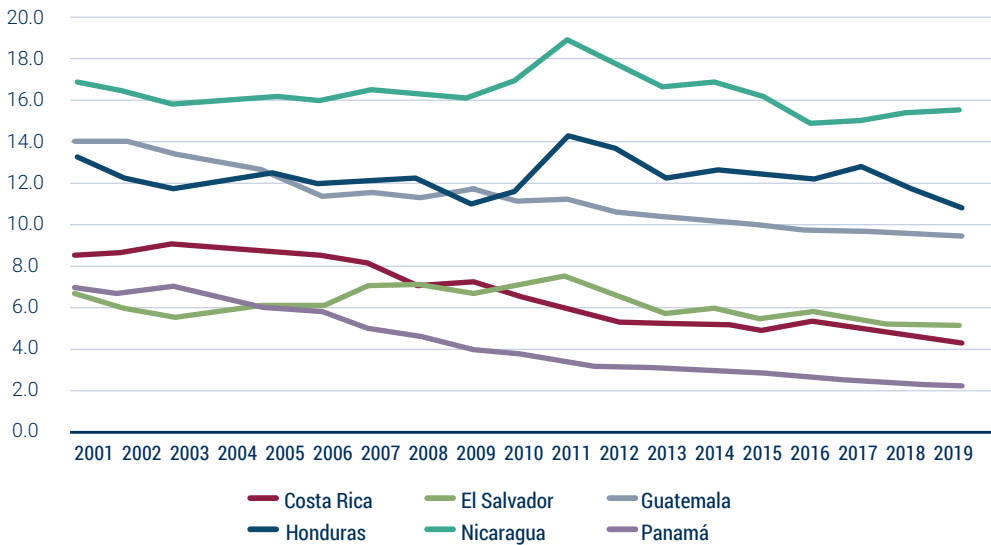
Fuente: Icefi, con base en Cepal (2014) (no se incluye Panamá)

Nota: Dentro del minigráfico, los puntos verdes representan el valor más alto, mientras que el rojo, el valor más bajo.

### 1.1.3 Una transición rápida a los servicios

Históricamente, Centroamérica basó su economía en la producción derivada del sector primario, sobre todo en la agricultura. Durante muchos años el sector primario se convirtió no solo en la principal fuente de producción, sino también en el origen más importante de divisas, producto de las exportaciones, y en la actividad económica por la mayor demanda de empleo. Sin embargo, en las últimas décadas este sector ha quedado relegado, cediendo cada vez más terreno al sector secundario, que incluye actividades como la industria manufacturera y la construcción, entre otros, y sobre todo al terciario, que incluye actividades como el suministro de electricidad, gas, agua, comercio, restaurantes, hoteles, transporte, almacenamiento, comunicaciones, establecimientos financieros, servicio comunal, social y personal. Entre 2001 y 2019, el tamaño del sector agrícola de la región se redujo del 11.0% al 7.8% del PIB, una pérdida de peso relativo del 3.2% de la producción regional.

**Gráfica 1.3. Centroamérica: valor agregado de la agricultura como porcentaje del PIB (2001-2019)**



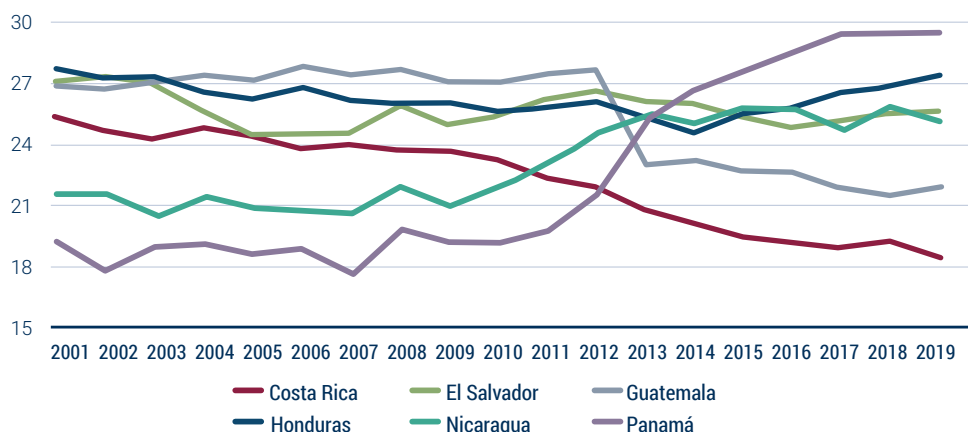
Fuente: Icefi, con base en datos del Banco Mundial (2021)

La referida trayectoria pudo observarse en todos los países de la región. Sin embargo, los efectos más drásticos se reportaron en Guatemala, Panamá y Costa Rica, países con reducciones del 4.6%, 4.6% y 4.2% del PIB, respectivamente. Incluso en Honduras, El Salvador y Nicaragua, aunque a un ritmo más lento, se registraron reducciones importantes en el peso relativo del sector primario, lo que lleva a pensar en un proceso continuo de transformación económica interna.

Por su parte, el sector secundario se mantuvo como el segundo más importante en todos los países de Centroamérica, incrementando ligeramente su peso relativo desde un 24.6% del PIB en 2001 a un 24.7% en 2019. Este resultado se encuentra fuertemente influenciado por la pérdida de industrialización de Costa Rica como consecuencia de la salida en años pasados de la producción manufacturera de la empresa Intel y del rápido proceso de cambio tecnológico en Panamá.

Los países que reportaron crecimientos industriales más significativos fueron Panamá y Nicaragua, que entre 2001 y 2019 incrementaron el aporte que este sector realiza al PIB en 10.3% y 3.6% del PIB, respectivamente. En sentido contrario, Costa Rica, Guatemala, El Salvador y Honduras experimentaron reducciones del 6.9%, 5.0%, 1.4% y 0.3% del PIB, respectivamente.

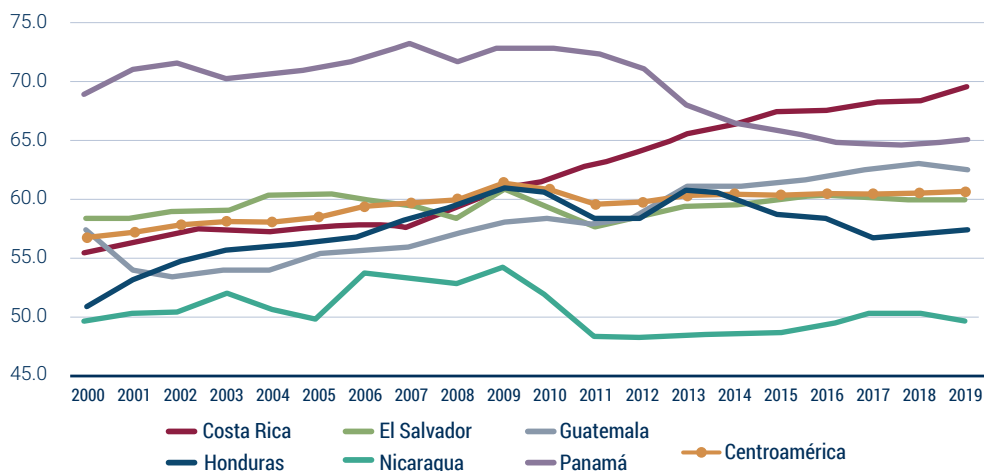
**Gráfica 1.4. Centroamérica: valor agregado de la industria como porcentaje del PIB (2001-2019)**



Fuente: Icefi, con base en datos del Banco Mundial (2021)

Actualmente, el principal motor de crecimiento económico en la región es el sector terciario, que genera alrededor del 60.7% de la producción. Desde 2001, este sector contribuye con más del 50.0% de la producción en todos los países del istmo, e incluso en 2019, en Costa Rica, alcanzó el 69.6%, mientras que Panamá y Guatemala reportaron un 65.0% y un 62.7%, respectivamente. Es importante comentar que en Nicaragua el peso relativo de este sector pareciera no despegar y se mantiene alrededor del 50.0% del total de la producción, algunos años por arriba y otros años por debajo de dicho valor.

**Gráfica 1.5. Centroamérica: valor agregado de los servicios como porcentaje del PIB (2001-2019)**



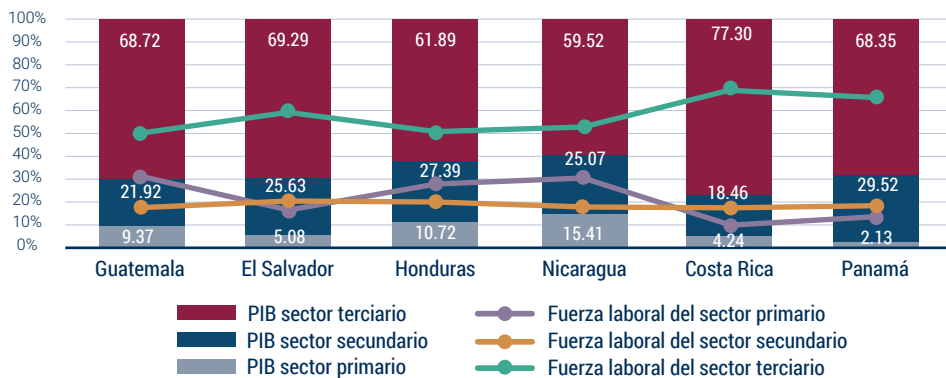
Fuente: Icefi, con base en datos del Banco Mundial (2021)



La relevancia del sector terciario para las economías del istmo es tal que una investigación conjunta del Programa Estado de la Nación (PEN) y la Cepal sobre el crecimiento de los servicios y su impacto en la productividad del sector industrial en Costa Rica concluyó que el fenómeno de la tercerización y los servicios era el nuevo motor de crecimiento económico del país (Cepal/PEN, 2015). Del mismo modo, el sector terciario, mediante la actividad comercial al por mayor y al por menor, el transporte, almacenamiento y comunicaciones, la construcción y la intermediación financiera, se ha convertido en agente dinamizador en Panamá (Ibarra, 2015). Dada la importancia de este sector en la región centroamericana, se debe reflexionar sobre lo dicho por Krugman: «La mayor parte de nuestro empleo y el valor añadido está hoy en el sector servicios, y es el atraso de la productividad en los servicios con respecto a las manufacturas, el factor más importante en el estancamiento de los niveles de vida en los Estados Unidos» (1997: 8). Esto pone de manifiesto la importancia de potencializar este sector y aumentar su productividad para mejorar la calidad de vida de los centroamericanos.

Como corolario, lo planteado en los párrafos previos muestra que una de las formas en que la región ha decidido incorporarse a la economía mundial ha sido por medio de los servicios, sin dejar de lado la producción agrícola bajo el esquema del modelo agroexportador, ni la producción industrial, principalmente la denominada blanda, concentrada en la industria de alimentos y bebidas. En la región predomina un modelo económico en el que coexisten formas de producción tradicionales y poco productivas (la agricultura para consumo interno y la agroexportación) que, aunque han perdido importancia dentro de la producción nacional de algunos países, continúan absorbiendo una fuerte cantidad de mano de obra, especialmente en Guatemala, Honduras y Nicaragua, y explican fácilmente por qué estos países reportan mayores niveles de pobreza en el agro. Por otro lado, el fuerte proceso de tercerización deberá potenciar la productividad y la mejora en la distribución del ingreso para producir mayor calidad de vida de las y los centroamericanos.

**Gráfica 1.6. Contribución de los sectores de la economía al PIB (2019, como porcentaje del PIB) y fuerza laboral por sector (porcentaje de población ocupada, último año disponible)**



Fuente: Elaboración propia, los datos usados del valor agregado de los sectores al PIB son del Grupo del Banco Mundial (2021); los datos de proporción de la tasa ocupada corresponden a cifras del Banco Mundial con base en la Organización Internacional del Trabajo, base de datos de los indicadores clave del mercado de trabajo.

### 1.1.4 Actividades económicas con diferentes niveles de dinamismo

Hasta aquí resulta claro que el principal motor de crecimiento de las economías del istmo es el sector terciario, por lo que es pertinente analizar si dicho sector y sus actividades, u otro y sus respectivas actividades, son capaces de irradiar crecimiento, o si tienen poco poder

de propagación. Esta situación es importante porque la determinación de tales efectos puede contribuir a la estructuración de políticas públicas que impulsen de manera más eficiente el crecimiento económico en Centroamérica. Por ello, se realiza a continuación un análisis de los encadenamientos productivos<sup>1</sup> de las actividades económicas de los países del istmo utilizando la Matriz de Insumo Producto (MIP), de manera que se puedan clasificar las actividades económicas en: a) clave; b) estratégicas; c) isla; d) impulsoras.<sup>2</sup>

En las economías del área, los sectores clave se concentran en la industria manufacturera y actividades vinculadas con el sector terciario como transporte y comunicaciones (El Salvador); intermediación financiera (Guatemala); comercio, restaurantes y hoteles (Honduras); electricidad, gas y agua (Nicaragua); plataforma logística y financiera (Panamá). Estas actividades se concentran en torno a los dos sectores que mayor aporte (en promedio, más del 80.0%) significan para la producción de las economías del área (sectores secundario y terciario).

En cuanto a las actividades que se pueden catalogar como impulsoras, el sector de la construcción destaca en todas las economías del istmo. Aunque estas actividades tienen un poder más limitado comparado con el de los sectores clave, no debe perderse de vista que ante estímulos (de política o exógenos) que estos sectores reciban, son capaces de transmitir efectos bondadosos hacia otras actividades. En lo concerniente a actividades estratégicas, se tienen principalmente los servicios privados como la intermediación financiera, las fianzas y los seguros, los servicios inmobiliarios y el comercio al por mayor y menor. Además, para el caso panameño, actividades de la industria (químicos y producción de cemento) y, para los casos de Costa Rica y Nicaragua, actividades relativas al sector primario. Si bien las actividades clave e impulsoras pueden impregnar dinamismo a la producción (las primeras más que las segundas), las estratégicas pueden restarle dinamismo, puesto que problemas de producción o abasto en ellas implican problemas de producción en los sectores de los cuales son clientes.

Las actividades isla se concentran en el sector primario (El Salvador, Guatemala y Panamá); administración pública (Costa Rica, Guatemala, Honduras y Nicaragua); y, en menor medida, en actividades relativas al sector secundario, en especial la metal mecánica, la producción de coque y productos de la refinación del petróleo, textiles, cuero y calzado.

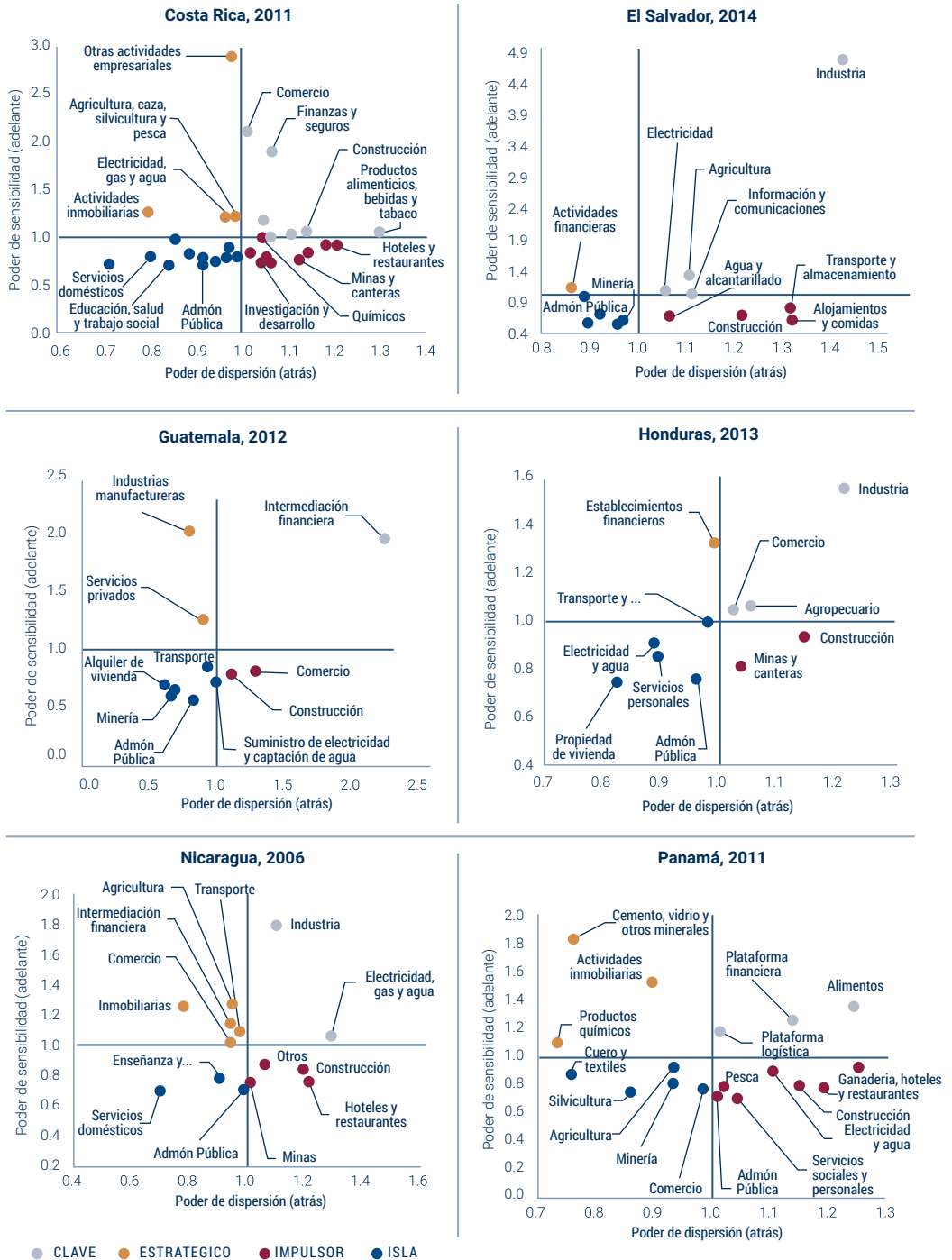
En términos generales, algunas actividades vinculadas con el sector primario tienen pocos encadenamientos productivos hacia atrás y hacia adelante, lo que constituye un hecho importante desde la perspectiva de política pública, puesto que inversiones en estas actividades tendrán un efecto multiplicador bastante limitado. Otra característica en las economías de la región es la presencia de la actividad de construcción como impulsora, dado que aumentos en la demanda de su producción pueden desencadenar, en términos de producción y empleo, un efecto multiplicador hacia otras actividades; no obstante, su aporte al PIB aún resulta muy reducido. Además, las actividades clave para la economía centroamericana se concentran, fundamentalmente, en servicios de logística, financieros, de apoyo empresarial, inmobiliarios, comercio, transporte y comunicaciones, provisión de energía, agua y gas. Estas actividades son capaces de promover de manera más eficiente el empleo y la producción, por lo que habrá que prestarles suma atención.

---

1 Siguiendo a Osvaldo Pino Arriagada, se entenderá como encadenamiento hacia atrás a la cadena de efectos que va produciéndose hacia los proveedores como consecuencia de las mayores necesidades de insumos intermedios. Asimismo, los encadenamientos hacia adelante corresponderán al impacto que mayores producciones tienen sobre las posibilidades de compra de los sectores clientes (Pino, 2004: 74).

2 Sectores clave son aquellos cuyos encadenamientos (hacia atrás y hacia adelante) son mayores al encadenamiento promedio de la economía en conjunto; estratégicos son los que poseen un bajo encadenamiento hacia atrás, pero un alto encadenamiento hacia adelante; los sectores isla tienen bajo encadenamiento hacia atrás y hacia adelante; y sectores impulsores son aquellos que cuentan con alto encadenamiento hacia atrás y bajo encadenamiento hacia adelante.

**Gráfica 1.7. Centroamérica: dinamismo de las actividades productivas según encadenamientos (último año disponible)**



Fuente: Icefi, con base en Bancos Centrales de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Rubiel Cajar González en el caso de Panamá

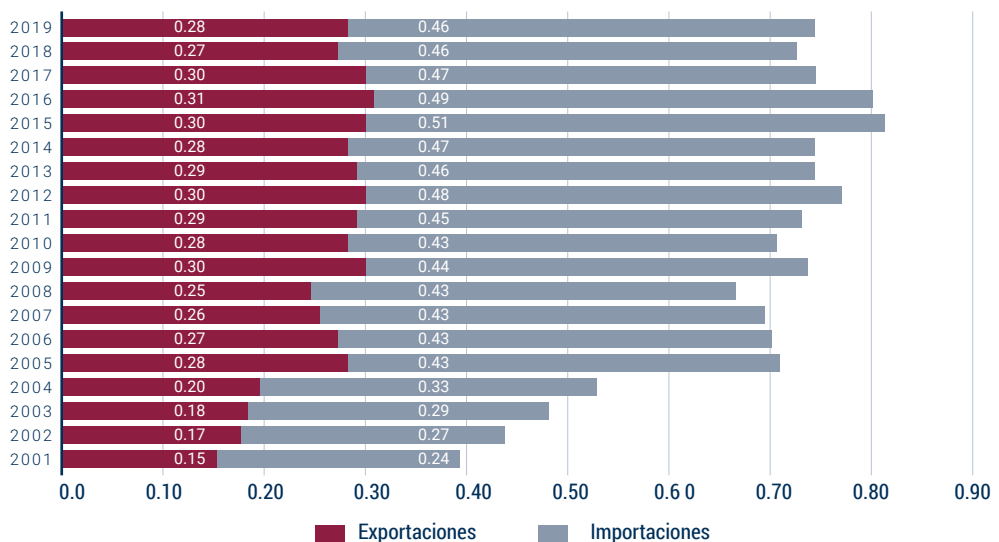
## 1.2 Una región que trata de aprovechar las ventajas del comercio internacional

Como se ha mencionado, especialmente a partir de finales de la década de 1980 la región enmarcó sus esfuerzos hacia la promoción de una mayor inserción en el mercado internacional, creando mecanismos que tendían a promover la especialización económica, sobre todo en industrias que dirigieran su producción hacia el exterior. Sin embargo, los resultados no han sido los deseados.

Aunque en general los Gobiernos —y especialmente los representantes de las élites económicas de los países de la región— consideran que el comercio internacional tiene un comportamiento muy dinámico, la contribución de Centroamérica continúa siendo muy exigua. Los datos de 2001 a 2019 muestran que la importancia de la región en el comercio internacional de bienes mejoró desde representar un 0.15% de las exportaciones en 2001, hasta un 0.28% en 2019. No obstante, en 2005 se registró un cambio de metodología de estimación por parte de la Organización Mundial del Comercio (OMC), por lo que con los nuevos datos la importancia de la región en las exportaciones se ha mantenido constante. De igual forma, siguiendo la nueva metodología, las importaciones de mercancías en la región pasaron de representar un 0.43% del comercio internacional en 2005, a un 0.46% en 2019.

La ausencia de dinamismo comercial, particularmente en las exportaciones, se explica en gran medida por la falta de diversidad de los bienes que forman parte del comercio internacional y que hacen a la economía dependiente de las variaciones de precios de los principales bienes transables (*commodities*), sobre todo de los productos agrícolas, cuyos mercados tienen precios extremadamente volátiles debido a la incorporación agresiva de otras economías que han inundado la oferta. También influyen los desequilibrios por el cambio climático y la desvalorización de los productos básicos cuando se producen mejoras del ingreso nacional de los países demandantes. Además, debe considerarse como algo muy importante el desaprovechamiento de Centroamérica de las bondades que podrían derivar de la integración regional, que permitiría la negociación como bloque a nivel internacional.

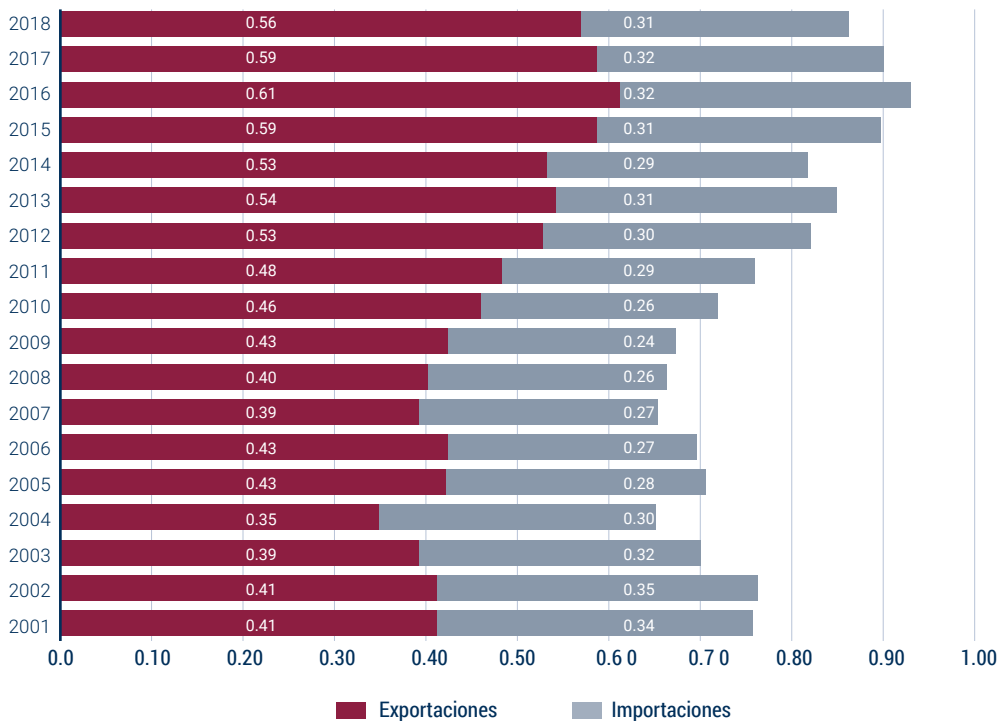
**Gráfica 1.8. Centroamérica: participación en el comercio internacional de bienes (2001-2019)**



Fuente: Icefi, con base en cifras de la OMC

De acuerdo con la información de la OMC, para 2018 la región tuvo una importancia del 0.56% en la exportación de servicios, mientras que las importaciones alcanzaron un 0.31%. La información muestra que las exportaciones crecieron desde un 0.41%, en 2001, a un 0.56% en 2018, producto de la dinámica especial de los servicios financieros, el turismo y los servicios del canal de Panamá, los que deben aprovecharse más para potenciar el crecimiento productivo en la región. Para el efecto, y sobre todo por las características de la demanda mundial, debe fortalecerse la seguridad y la infraestructura para atraer un mayor nivel de turismo, así como un mayor nivel de capacitación y desarrollo humano de los ciudadanos para otros servicios de interés.

**Gráfica 1.9. Centroamérica: participación en el comercio internacional de servicios (2001-2018)**

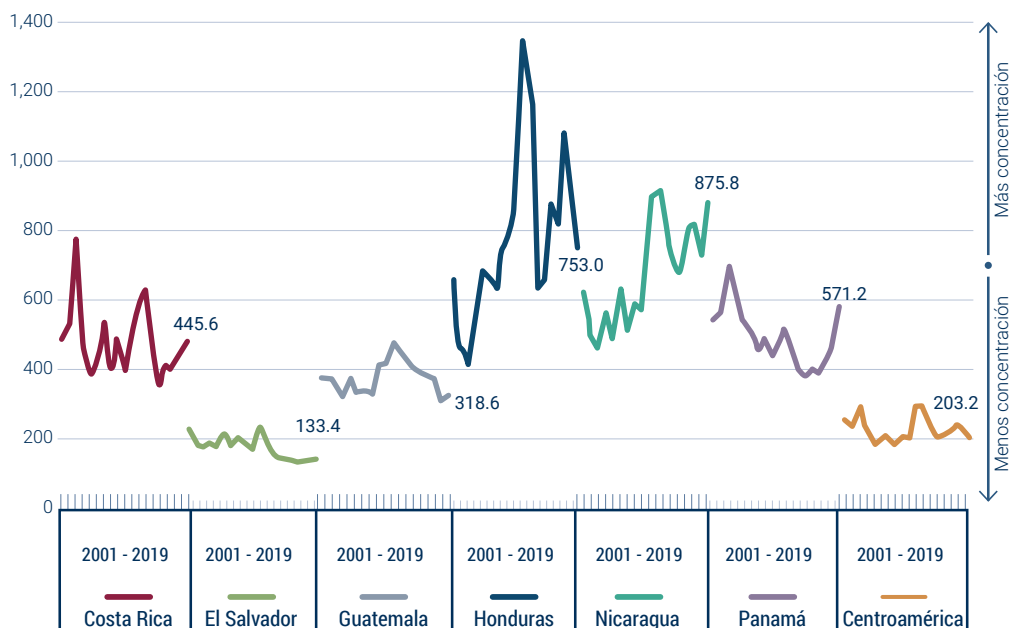


Fuente: Icefi, con base en cifras de la OMC

En cuanto a la estructura comercial de Centroamérica, se puede demostrar que el avance de la diversificación es significativo en lo que respecta a las exportaciones, lo que resta vulnerabilidad a la región, aun cuando muchos de los productos continúan siendo agrícolas. Conforme al Índice de Hirschman-Herfindahl, durante el período 2001-2019 la concentración regional de las exportaciones se redujo de un promedio de 249.7 puntos en 2001, a 203.2 puntos en 2019, por lo que se puede considerar como un mercado poco concentrado. Debido a una amplificación en la producción maquilera de textiles, El Salvador reportó mayores efectos en la reducción de la concentración, pasando de 222.9 puntos en 2001 a 133.4 puntos en 2019. Le siguen Guatemala que, como consecuencia de una mayor variedad en la exportación de productos agrícolas, redujo su concentración desde 373.3 puntos en 2001 hasta 318.6 puntos en 2019; y Costa Rica que, como consecuencia de la salida de la empresa Intel, también redujo ligeramente su concentración, la que bajó

desde 489.4 puntos en 2001 a 473.0 puntos en 2019. En sentido contrario, Nicaragua, Honduras y Panamá disminuyeron su nivel de diversificación comercial, lo que de alguna forma produce una mayor vulnerabilidad ante el resto del mundo.

**Gráfica 1.10. Centroamérica: concentración en las exportaciones conforme al Índice de Hirschman-Herfindahl (2001-2019)**



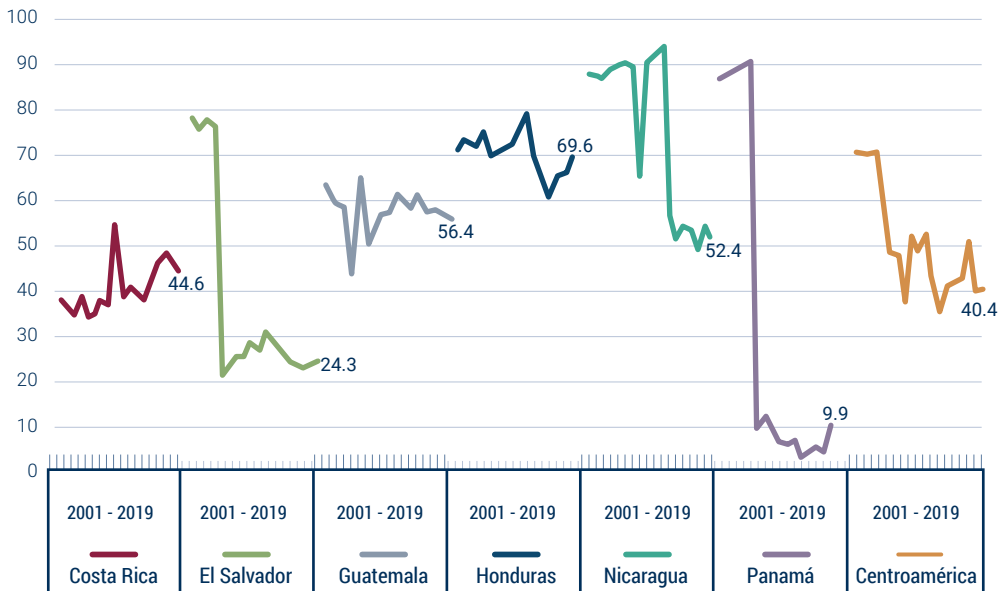
Fuente: Icefi, con base en cifras de la Cepal

Nota: Los criterios de concentración son: valores menores de 1,000: mercado poco concentrado; de 1,000 a 1,800: concentración moderada; más de 1,800, mercado muy concentrado.

Aun cuando las exportaciones regionales se diversificaron en términos de productos al respecto del sector económico del cual proceden, continuaron predominando los bienes primarios, en especial los agrícolas. Al clasificar las exportaciones de bienes entre primarios y manufacturados se observa que durante el período 2001-2019 Panamá, El Salvador y Nicaragua incrementaron significativamente las exportaciones de bienes manufacturados, reduciendo la importancia relativa de los bienes primarios. En 2019 Panamá reportó exportaciones de bienes primarios equivalentes al 9.9% del comercio internacional, un 86.9% al inicio del presente siglo. En el mismo sentido, El Salvador redujo los bienes primarios, pasando del 78.3% observado al principio de la serie, hasta llegar a un 24.3% en 2019; mientras que Nicaragua, a un ritmo más moderado, también disminuyó la participación de bienes primarios, pasando del 88.4% al 52.4% durante el período. Sobre este particular y con el propósito de aportar elementos de análisis, es conveniente indicar que tanto El Salvador como Panamá realizaron cambios en los mecanismos de medición, por lo que modificaciones drásticas pueden ser explicadas, al menos parcialmente, por variaciones metodológicas. Por otro lado y en sentido contrario a los países anteriores, Costa Rica presentó un aumento en la exportación de bienes primarios, motivado primariamente por la salida de Intel; así, en 2018 reportó un 44.6% del total, luego del 37.5% a principios del siglo.

En 2017 y 2018, los países del TNCA iniciaron un nuevo esfuerzo de simplificación en los trámites de comercio intrarregional, con la esperanza de alcanzar el estado de unión aduanera, lo que permitiría una mejora en las exportaciones y, dentro del proceso, una mayor diversificación al reducir los costos asociados con el trasiego de las mercancías; sin embargo, aun cuando se lograron importantes avances en los mecanismos de simplificación y homologación de criterios asociados con los flujos de mercancías, aún quedan importantes temas por discutir, entre los que sobresalen la armonización arancelaria al respecto de otros países, así como la armonización tributaria.

**Gráfica 1.11. Centroamérica: porcentaje de bienes primarios exportados dentro de las exportaciones FOB totales (2001-2019)**



Fuente: Icefi, con base en cifras de la Cepal

Nota: \*El promedio centroamericano está completo hasta 2016. En 2017 no incluye a Panamá; en 2018, no incluye a Guatemala, Honduras y Panamá. En 2019 solo incluye a El Salvador y Guatemala.

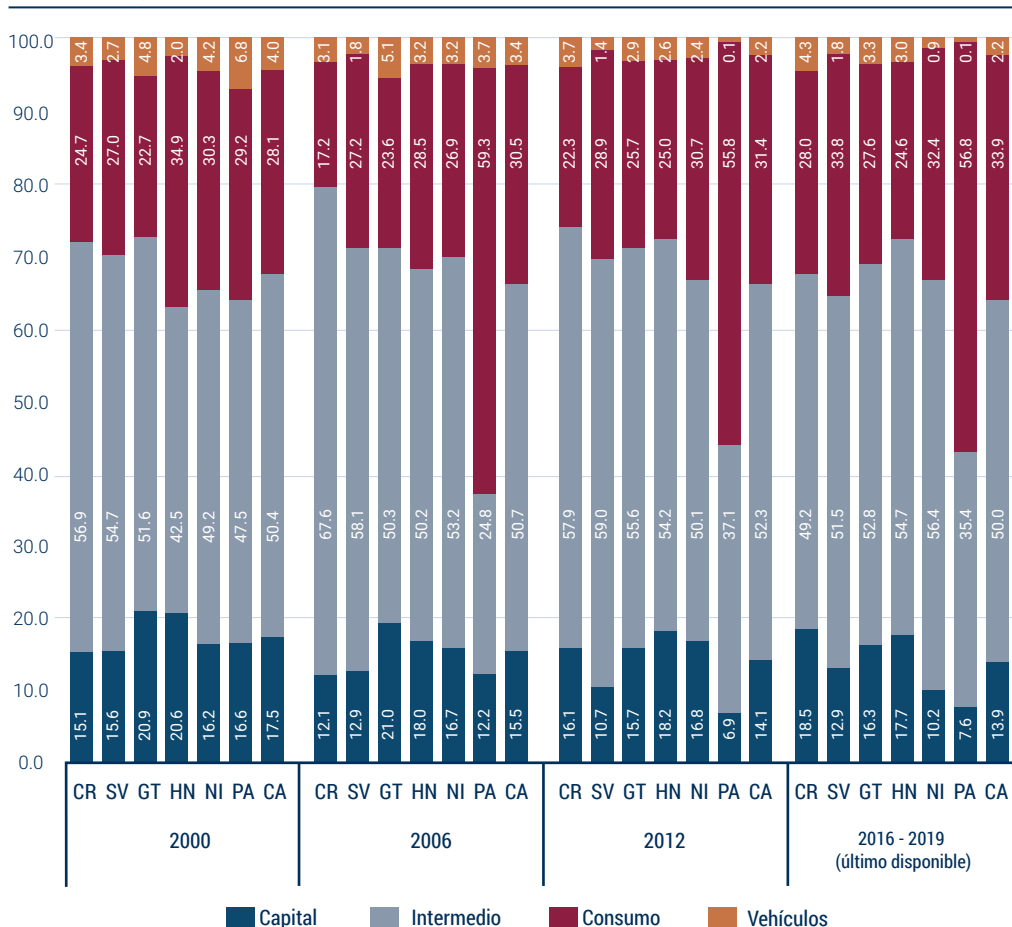
En lo que respecta a la estructura de las importaciones, el patrón de cambio es parecido en toda Centroamérica al registrar un incremento promedio en la demanda de bienes de consumo del 5.7% durante el período que va de 2000 a 2019. Este cambio fue liderado primariamente por el extraordinario incremento en Panamá, en donde el peso relativo de las importaciones de consumo aumentó en un 27.6% durante el período de estudio.

La subida en la importación de bienes de consumo de la región fue compensada con la reducción de la relevancia en la importación de bienes intermedios, que perdió un 0.4% durante el período de 2000 a 2019, y los bienes de capital, que se redujeron en un 3.6%. Los cambios más significativos pueden observarse en Panamá, en donde el aumento de la importación de bienes de consumo significó una caída importante de ambos tipos de bien, mientras que en Costa Rica la mayor demanda de bienes importados de consumo fue compensada por una contracción significativa de los bienes intermedios. En Guatemala, la contracción se registró en los bienes de capital. La transformación mencionada puede

estar relacionada —aun cuando habrá que profundizar los análisis— con el proceso de tercerización económica que vivió la región durante los últimos años y la consecuente pérdida de peso relativo de la agricultura y el relativo estancamiento de la industria.

Sobre este último aspecto, conviene indicar que el hecho de que las importaciones de bienes de capital pierdan importancia relativa tiene una manifestación inmediata en la reducción de los niveles de inversión, lo cual no es resultado de un proceso de sustitución de importaciones o de una potenciación expresa de la industrialización en la región.

**Gráfica 1.12. Centroamérica: importaciones FOB en bienes de consumo, intermedios, de capital y vehículos, composición porcentual (años seleccionados)**



Fuente: Icefi, con base en cifras de la Cepal

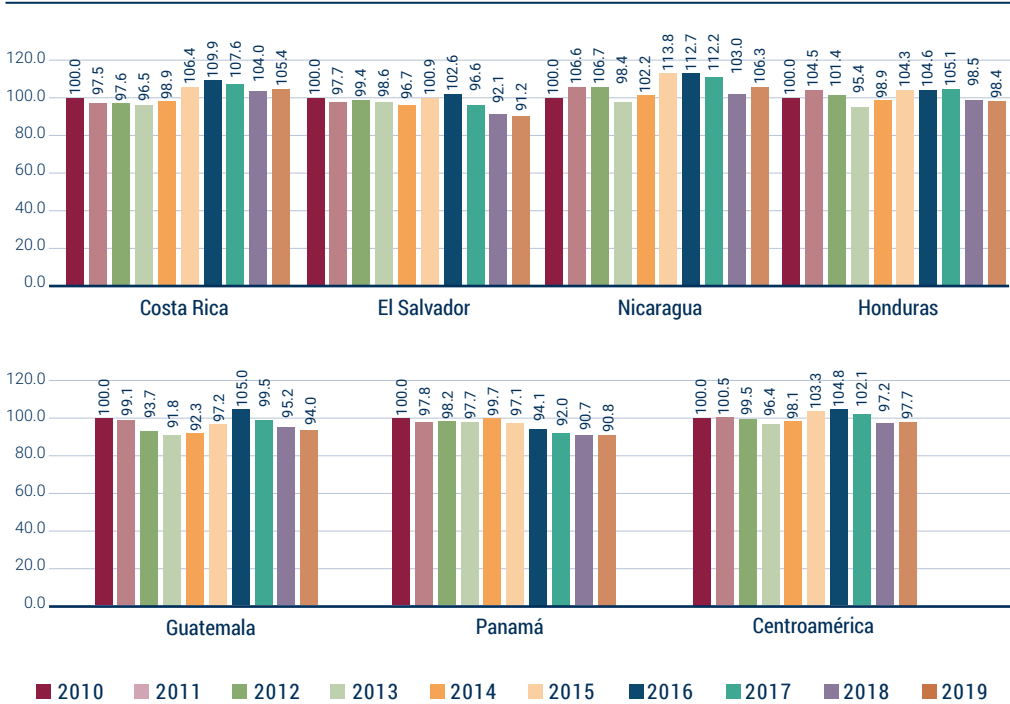
Nota: Datos de Costa Rica y Nicaragua hasta 2018; El Salvador y Guatemala hasta 2019; Honduras hasta 2017 y Panamá hasta 2016.

Durante el período de análisis, la región experimentó una relativa contracción de los precios internacionales de sus principales productos, entre ellos el café, el azúcar y otros productos agropecuarios. Sin embargo, también se vio muy beneficiada por la reducción general del precio de los derivados del petróleo, que representa un fuerte porcentaje de las mercancías de importación y de muchas de las mercancías de consumo directo. Aun así, los términos



de intercambio regional muestran resultados disímiles: mientras en Nicaragua los términos de intercambio mejoraron durante el período 2010-2019 —posiblemente influenciados por la negociación de productos derivados del petróleo con Venezuela—, otros países como Panamá, El Salvador, Honduras y Guatemala han presentado deterioros por la reducción de productos como el café, el azúcar y el banano, que han enfrentado una fuerte competencia internacional y disminución de precios.

**Gráfica 1.13. Centroamérica: términos de intercambio de bienes en valores FOB (índice 2010 = 100%; 2010-2019)**



Fuente: Icefi, con base en cifras de la Cepal

Nota: Valores por encima de 100.0 implican una mejora en los TI; por debajo de 100.0, un deterioro.

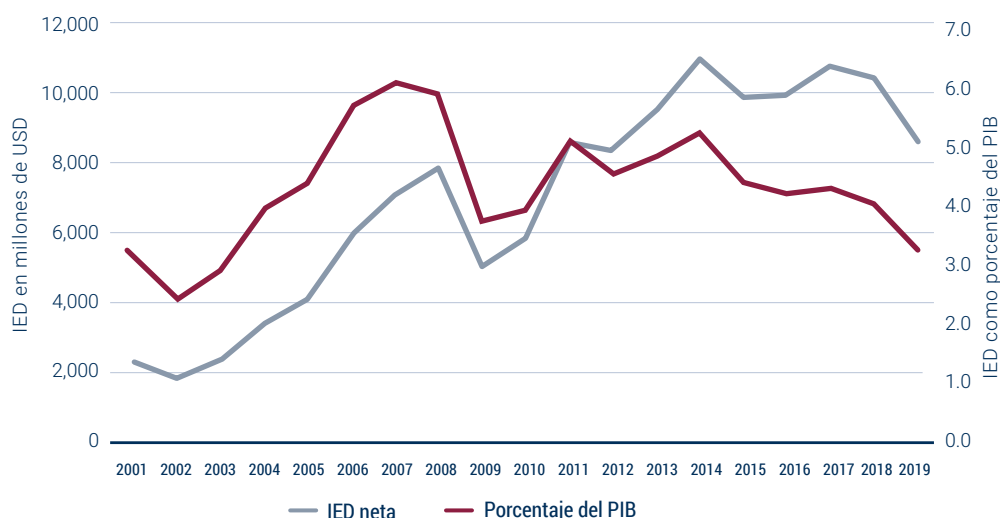
### 1.3 La política de inversión y el sueño frustrado de atraer inversión extranjera

En la región se observan varias etapas en cuanto a las condiciones para atraer inversión extranjera. Al inicio —en particular durante las décadas de 1960 y 1970—, la región trabajó intensamente en la promoción de los mercados internos y, con ello, de la inversión interna, destacando una política de inversión que favoreció la implementación de industrias infantiles regionales para fortalecer la producción y el empleo. Posteriormente y tras la denominada *década perdida* de 1980, surgieron corrientes de pensamiento que promovían la apertura y la expansión de lazos comerciales con el resto del mundo en las economías pequeñas, entre ellas el denominado Consenso de Washington, que concretó una serie de propuestas a seguir. Estas medidas incluyeron diez temas y acuerdos de política económica, entre los cuales destacan los *acuerdos para la liberación comercial* y el *acuerdo para la apertura a la entrada de inversiones extranjeras directas (IED) a los países*.

En el caso de la estrategia de expansión de la IED, cabe indicar que durante los primeros años su aporte a la formación de capital representó una proporción relativamente elevada del total, complementando de manera significativa al ahorro y la inversión locales. De aquí que para Centroamérica la atracción de IED se transformara en un factor esencial de sus estrategias de desarrollo económico y modernización, por lo que los Estados de la región decidieron adoptar reformas legislativas para promover la atracción de inversiones del resto del mundo, entre ellas: la *Ley de Inversiones* de El Salvador (octubre de 1999, *Decreto No. 732*); la *Ley de Inversiones* de Honduras (*Decreto 80-92*, 1992); la *Ley de Inversión Extranjera* de Guatemala (*Decreto 9-98*); la *Ley de Inversiones Extranjeras* en Nicaragua (*Ley No. 127*, 1991); la promoción al turismo y el agresivo proceso de atracción de IED en actividades de alto contenido tecnológico en Costa Rica (no existe una ley específica para atracción de inversión extranjera, pero se realizaron gestiones para crear un clima atractivo para la inversión), y la *Ley de Estabilidad Jurídica de las Inversiones* en Panamá (*Ley No. 54*, 1998). Esta legislación fue adicional al andamiaje jurídico y formal para el establecimiento de zonas francas en todos los países. Lamentablemente para la región, la mayor parte de la inversión extranjera se canalizó a los sectores maquiladores de textiles, los centros de llamada y el turismo, que no han logrado un impacto significativo en la estructura económica, pues si bien crearon un buen número de empleos de calificación media, no implicaron una transformación productiva, tal como era deseado.

Aun así, la IED en Centroamérica creció de USD 2,216.3 millones en 2001 a USD 8,589.7 millones en 2019, lo cual significa un crecimiento acumulado del 287.6%. Sin embargo, el peso relativo de esta variable en el PIB apenas cambió del 3.1% al 3.2%, por lo que los esfuerzos de la región por atraer IED no han sido suficientes para obtener una fuente alternativa de ahorro para financiar la inversión. Estos esfuerzos sí lograron un mayor peso relativo hacia 2007, cuando se registró el 5.9% del PIB en materia de inversión extranjera, pero después de la crisis financiera internacional esa dinámica no se recuperó, posiblemente por la reorientación de los recursos a nivel mundial.

**Gráfica 1.14. Centroamérica: inversión extranjera directa neta, cifras en millones de USD y porcentajes del PIB (2001-2019)**



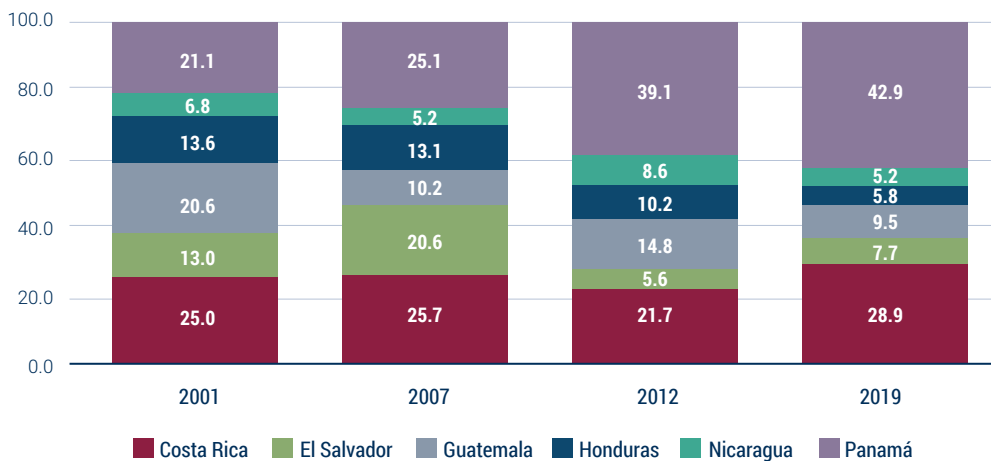
Fuente: Icefi, con base en cifras de la Cepal

En consonancia con lo anterior y conforme datos del *World Investment Report* (UNCTAD, varios años), cabe señalar que la inversión mundial ha iniciado una nueva reorientación hacia las economías en desarrollo, particularmente hacia los países de Asia, que en 2019 concentraron el 30.8% de las entradas mundiales, seguidos por la Unión Europea, que atrajo el 29.0% de la inversión mundial, mientras que los EE. UU. se mantuvieron con alrededor del 16.0% del total mundial ese mismo año. Por su parte, Latinoamérica atrajo el 10.7% de la inversión total, mientras que Centroamérica solo representó el 0.7% del total en 2019, aunque incrementó su peso relativo desde el 0.1% del total reportado en 2000.

Los principales destinos para la inversión extranjera en la región han sido Panamá y Costa Rica, que absorbieron en 2019 el 71.8% de los flujos que llegaron a Centroamérica. Ambos países, por su estabilidad política, niveles de bienestar social y crecimiento económico, se consideran en evaluaciones globales como las economías más competitivas. El país más beneficiado de dicho proceso ha sido Panamá, que en 2001 captaba el 21.1% del total, mientras que para 2019 ya abarcaba el 42.9%, por lo que prácticamente la mitad de los recursos que los inversionistas extranjeros colocan en la región se dirigen a ese país, que ofrece un mercado de crecimiento sostenido, con oportunidades de negocios para el desarrollo de servicios de telecomunicaciones, comercio y servicios financieros.

Es importante notar que en 2001 el TNCA captaba el 47.2% de los flujos de IED, mientras que para 2019 el porcentaje había caído drásticamente hasta un 23.0%, resultado, entre otros, de la inseguridad, la falta de inversión pública seriamente afectada por los procesos de ajuste fiscal y el deterioro de la gobernabilidad democrática.

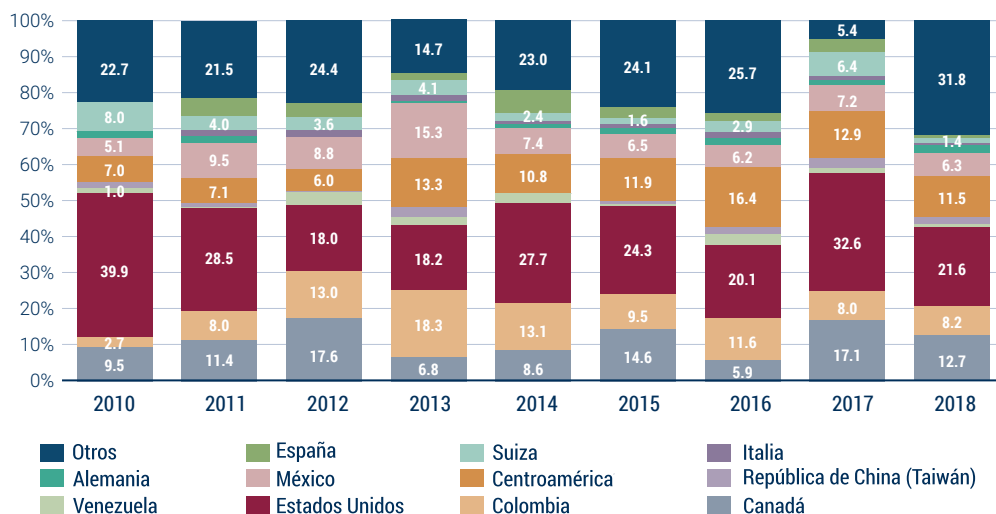
**Gráfica 1.15. Centroamérica: inversión extranjera directa neta clasificada por país de destino (2001-2019)**



Fuente: Icefi, con base en cifras de la Cepal

Históricamente, para la región el principal país inversor ha sido EE. UU., el cual aportó en 2018 el 21.6% del total de las inversiones; le sigue Canadá, guiado principalmente por la inversión en la industria minera, que contribuyó con el 12.7% de la inversión, y los propios países de Centroamérica, con el 11.5% (lo que denota que la inversión que se realiza dentro de la región ha cobrado importancia). Los otros países latinoamericanos que presentan interés para invertir en la región son Colombia, que registró el 8.2%, y México, con el 6.3% del total en 2018.

**Gráfica 1.16. Centroamérica: inversión extranjera directa neta por país de procedencia (estructura porcentual, 2010-2018)**



Fuente: Icefi, con base en datos de la Secretaría del Tratado de Integración Económica Centroamericana (Sieca)

## 1.4 Esfuerzos insuficientes para promover una competitividad sistémica

Gran parte de la falla en la atracción de IED se debe a la falta de políticas de inversión que realmente contribuyan a construir esquemas nacionales de competitividad sistémica y que abandonen como mecanismos exclusivos la promoción de los bajos salarios y el perdón tributario en la inversión. Ello obedece a que la competitividad de un país —aun cuando primordialmente es un elemento que se utiliza como referencia para la toma de decisiones de los inversionistas internacionales, en aras de ubicar sus recursos en determinadas realidades económicas— también tiene mucho que ver con las decisiones de los agentes económicos domésticos sobre en qué localidades colocar sus recursos para obtener la mayor rentabilidad, dado que el capital no obedece a nacionalismos, sino a rentabilidad. En ese entendido, los políticos centroamericanos durante muchos años han seguido líneas que buscan crear competitividad productiva para sus países a costa de la disminución de impuestos y reducción de salarios, o basando su estrategia primaria estrictamente en la estabilidad económica, sin que se hayan obtenido los resultados deseados.

De esa forma, aun cuando a la fecha no hay consenso sobre cómo medir la competitividad de un país, una de las mayores referencias es el Índice Global de Competitividad del Foro Económico Mundial, el cual define la competitividad como «el conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad de un país» (Foro Económico Mundial, 2019), y sostiene que las inversiones estratégicas para mejorar la competitividad deben buscar el fortalecimiento de las instituciones, la estabilidad macroeconómica y la dotación de bienes públicos.

El Foro Económico Mundial define el índice tomando en cuenta doce pilares que giran en torno a tres categorías: a) los requerimientos básicos; b) los factores promotores de eficiencia; y, c) los factores de innovación y sofisticación. Como resultado de la evaluación, el informe construye un *ranking* global de competitividad en el que se comparan las calificaciones de los países, revelando avances y retrocesos en los tres pilares y sus componentes.

Al analizar las calificaciones obtenidas por los países centroamericanos en los informes de 2010-2011 y 2019, puede observarse que en los últimos ocho años el único país de la región que escaló posiciones en competitividad internacional fue Nicaragua, que pasó de la posición 112 en 2010 a la número 109 en 2019, lo que de todas formas no se puede considerar como un cambio trascendental, en especial cuando este país centroamericano se encuentra en medio de una fuerte crisis política, que seguramente producirá un retroceso hacia posiciones inferiores en el futuro. Todos los demás países reportaron fuertes caídas en la competitividad internacional, con El Salvador y Guatemala que, con 21 y 20 posiciones, perdieron más escalones en el *ranking*, respectivamente.

Costa Rica (puesto 62 entre los 141 países estudiados) es reconocido por el índice como el mejor en Centroamérica, destacando la calidad y alta cobertura de sus sistemas educativo (especialmente en el nivel secundario) y de salud. En el pilar de institucionalidad, el país cuenta con la mejor evaluación de la región, gracias a la independencia judicial, un marco legal eficiente e indicadores positivos de transparencia gubernamental. También se observan mejoras en infraestructura, sobre todo en la calidad del servicio eléctrico y en la disposición de telefonía móvil. El país reporta puntos de mejora en los pilares asociados con la capacidad de innovación, el tamaño del mercado y la eficiencia del mercado laboral, este último, resultado sobre todo de la baja participación de las mujeres en la fuerza laboral.

El Salvador (puesto 103) es el país que más ha caído en la evaluación de competitividad, en la que se observa un debilitamiento institucional explicado por los costos que generan el crimen y la violencia, así como la poca transparencia gubernamental y el comportamiento ético de las empresas. En cuanto a la eficiencia del mercado laboral, la evaluación castiga la escasa capacidad de atraer y retener talento, lo que se suma al bajo puntaje en elementos relacionados con la calidad de la educación y el pilar de innovación. También se aprecia un deterioro del ambiente macroeconómico, atribuido en mayor medida al bajo ahorro nacional bruto y al nivel alto de deuda pública. La poca inflación, la mejora en la calidad de la infraestructura aeroportuaria y de caminos, así como la amplia cobertura de telefonía móvil, son elementos que resaltan positivamente en el índice.

Sobre Guatemala (puesto 98), la evaluación destaca negativamente el pilar institucional debido a los costos relacionados con la violencia y el crimen y la poca legitimidad de los políticos. El país tiene la peor calificación regional en el pilar de salud y educación básica. A esto se añaden las notas poco halagüeñas por la cobertura de la educación secundaria y terciaria, la baja calidad del sistema educativo y la alta mortalidad infantil. Otros factores que disminuyen el puntaje de competitividad son la casi inexistente política antimonopolio, el reducido acceso a Internet y la poca equidad de género en el mercado laboral. Entre los aspectos positivos, la evaluación resalta que el país tiene pocas barreras para invertir y comerciar, a lo que se añade la capacidad de retener talento y un amplio desarrollo de servicios financieros, adicionales a los niveles reducidos de deuda pública.

Por su parte, Honduras (puesto 101) ha retrocedido en la evaluación general debido al deterioro institucional explicado por los costos derivados de la violencia y el crimen, así como la falta de independencia judicial. Se observan otras disminuciones en la calificación de componentes relacionados con infraestructura, calidad del suministro de electricidad y acceso al Internet, así como en la cobertura y calidad del sistema educativo. Al igual que en El Salvador y Guatemala, Honduras presenta participación baja de las mujeres en el mercado laboral. En cuanto al ambiente macroeconómico, se destaca una menor inflación, pero se castiga la calificación de riesgo crediticio del país. La evaluación califica positivamente el desarrollo del mercado financiero en función del acceso y la disposición de servicios bancarios.

Nicaragua (puesto 109), aunque mejoró en el índice mundial, continúa siendo la economía menos competitiva de la región, con los peores índices en siete de los doce pilares evaluados. Resaltan evaluaciones negativas sobre la independencia judicial, el favoritismo en decisiones del Gobierno, la poca transparencia gubernamental y el comportamiento ético de las empresas. Otros elementos negativos se relacionan con la calidad del sistema educativo, así como el bajo acceso a Internet, servicios financieros reducidos, pocas ventajas competitivas y un mercado monopólico de bienes. Por otro lado, la evaluación reporta mejoras en los pilares de infraestructura (calidad de las carreteras), ambiente macroeconómico (niveles bajos de deuda pública), así como costos reducidos relacionados con violencia y crimen.

Finalmente, Panamá (puesto 66) está entre los 15 países mejor evaluados en el mundo en cuanto al desarrollo del mercado financiero y del entorno macroeconómico, gracias al ahorro nacional bruto alto. La infraestructura y la eficiencia del mercado de bienes están entre los 40 mejores, a los que se agrega una calificación positiva en cuanto a la facilidad de hacer negocios, el acceso a crédito y la solidez bancaria. Sin embargo, en los últimos años se observa un deterioro de los pilares institucionales, y de salud y educación básica. El país presenta calificaciones negativas en independencia judicial, favoritismo en decisiones del Gobierno, y comportamiento ético de las empresas. Por otro lado, la cobertura y la calidad del sistema educativo, así como la calidad de la enseñanza de ciencias y matemáticas, continúan castigando la competitividad.

En términos generales, los lastres de la competitividad en Centroamérica se encuentran relacionados con las dificultades para potenciar la modernización tecnológica, la innovación y la transformación productiva. Se observa un deterioro en la institucionalidad, reflejo de Estados poco efectivos. Principalmente en el TNCA, los costos de la inseguridad, la baja cobertura y calidad de bienes y servicios públicos esenciales como la educación y la salud, además de mercados poco desarrollados, se convierten en cadenas que no permiten potenciar la competitividad. En toda la región, la relación entre estos factores y la política fiscal débil es importante.

**Tabla 1.2. Centroamérica: Índice Global de Competitividad (períodos 2018-2019)**

Conceptos evaluados (1 peor - 100 mejor)	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Panamá	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019
1. Instituciones	59.1	57.1	40.7	39.8	43.5	42.4	44.7	43.8	43.9	41.9	50.9	51.4
2. Infraestructura	65.1	68.7	59.7	61.0	58.3	55.9	58.0	57.4	55.2	55.6	68.3	69.5
3. Adopción de las TIC	59.6	60.0	39.5	40.6	31.1	37.7	28.1	30.2	32.0	35.9	47.5	50.1
4. Estabilidad macroeconómica	73.0	74.3	74.9	69.7	74.4	74.8	74.2	74.7	74.0	73.5	89.8	90.0
5. Salud	97.4	93.2	82.7	78.1	74.6	74.0	75.8	77.8	90.4	90.0	91.8	92.0
6. Habilidades	69.1	69.0	48.3	48.4	52.6	51.4	48.2	49.5	45.5	46.8	58.2	58.5
7. Mercado de productos	60.4	59.4	54.0	53.9	61.1	59.0	56.9	55.3	53.8	51.4	58.0	59.2
8. Mercado laboral	59.7	59.1	52.2	53.4	51.3	50.9	56.4	55.9	52.8	53.2	56.5	56.3
9. Sistema financiero	59.8	60.1	60.1	62.3	57.4	57.5	59.8	59.8	54.0	53.1	66.9	67.6
10. Tamaño de mercado	46.2	46.5	43.2	42.9	50.8	51.2	41.9	42.5	39.7	39.2	48.9	49.0
11. Dinamismo empresarial	55.9	56.3	51.6	52.7	54.6	55.8	53.9	54.0	49.6	49.8	58.3	58.8
12. Capacidad de innovación	40.4	40.3	26.9	27.9	30.7	31.5	31.5	30.6	27.0	27.8	37.5	37.3
Posición en el ranking	55	62	98	103	96	98	101	101	104	109	64	66

Fuente: Icefi, con base en World Economic Forum (2010 y 2017)

## 1.5 Política monetaria y crediticia para la estabilidad

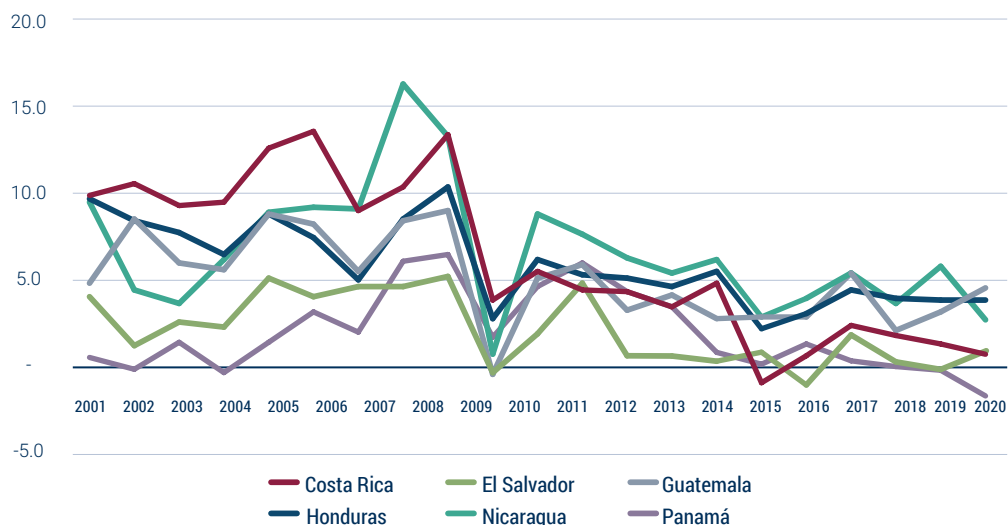
Con el propósito de alcanzar los objetivos propuestos por una sociedad, debe existir coordinación entre las políticas económicas con el fin de optimizar los resultados, atendiendo a la limitación de los recursos disponibles. Sin embargo, esto no ha sido común en la región: en numerosos casos, las acciones del Gobierno se orientan específicamente a mantener la estabilidad de precios, por lo que acciones que podrían ser implementadas en otras ramas de la política se supeditan a las decisiones de política monetaria.

De esa forma, durante los últimos años las autoridades de los países de la región, siguiendo un esquema puramente monetario, han asumido de manera explícita el control de la inflación como el objetivo central de política económica, pretendiendo por esa vía construir un esquema de estabilidad de precios, no solo como condición necesaria, sino como condición suficiente para alcanzar el crecimiento económico. En considerables ocasiones, la tarea de estabilización de precios de las autoridades monetarias ha producido desmedro en otras variables o condiciones monetarias, tales como la tasa de interés, el tipo de cambio y, en mayor medida, el funcionamiento del mercado de dinero y la profundización financiera, deseables para lograr un cambio en la dinámica económica. En algunos países, incluso la estabilidad económica explicada como el mantenimiento de los niveles de precios, ha producido políticas fiscales acomodaticias supeditadas a las necesidades de la banca central. También se ha generado un incremento significativo de la disponibilidad de reservas monetarias internacionales, teóricamente para garantizar la estabilidad de precios, pese a que los tipos de cambio son flexibles, con excepción de Panamá y El Salvador, que establecieron mecanismos de unificación monetaria con el dólar estadounidense.

Con el propósito de cumplir su objetivo de promoción de la estabilidad de precios, a los bancos centrales se les ha concedido una mayor autonomía, aunque de menor grado si se la compara con la de los otros países de América Latina, que también reformaron la legislación de la banca central durante la década de 1990. Como resultado de los controles monetarios, el ritmo inflacionario presentó una fuerte reducción en el período poscrisis, cuando la mayor parte de los países mantuvo una disciplina monetaria que les permitió registros por debajo del 5.0% en el incremento de precios, luego de reportar, en algunos casos, valores por encima del 10.0% en el período precrisis, asociado con el aumento de los precios internacionales de los alimentos y las materias primas. En la actualidad y aprovechando la caída de los precios del petróleo, el nivel de inflación se ha mantenido relativamente bajo, hasta alcanzar una situación que se considera estable.

Como agregado regional, Centroamérica reporta una tasa promedio de inflación del 3.1% durante 2011-2020; El Salvador y Panamá, ambos con economías dolarizadas, son los países que presentan las menores tasas de crecimiento de precios, con un 1.1% y un 1.6%, respectivamente, como promedio para el período. Por su parte, Nicaragua, Honduras y Guatemala, con 5.2%, 4.5% y 4.1% de inflación, respectivamente, son aquellos países que reportan crecimiento de precios más dinámico.

**Gráfica 1.17. Centroamérica: tasa de inflación (2001-2020)**



Fuente: Icefi, con base en Consejo Monetario Centroamericano (CMCA) y datos oficiales de los países

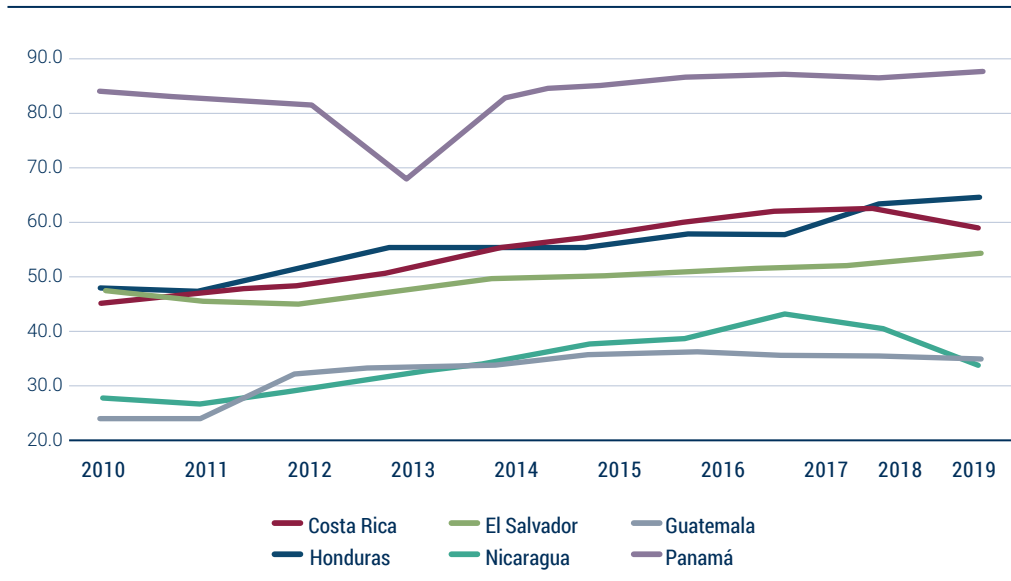
De acuerdo con cifras del Banco Mundial, el nivel de crédito bancario en la región ha crecido desde un promedio simple del 45.8% del PIB, en 2010, hasta un 55.2%, en 2019. Este indicador puede considerarse muy halagüeño porque implica que la disponibilidad de crédito al sector privado se incrementó en el período, permitiendo su financiamiento en general para complementar los niveles de inversión que promueven crecimiento. No obstante, dicho promedio esconde la heterogeneidad de los países: mientras Panamá ostentaba en 2019 un nivel del 86.8% del crédito privado con respecto al PIB, en Nicaragua y Guatemala este indicador representaba apenas el 33.3% y el 34.3% del PIB, respectivamente. En Guatemala el crédito es escaso, costoso y poco accesible, en especial aquel que se dirige a la inversión, mientras que en Nicaragua la caída del crédito al respecto del PIB ha sido uno de los productos derivados de la crisis política iniciada en 2018.

El país que ha mostrado mayor dinamismo en su sistema bancario en el otorgamiento de créditos es Honduras, que observó un aumento del 16.5% del PIB al pasar del 47.3%, en 2010, hasta alcanzar el 63.9% en 2019. Por su parte, Costa Rica aumentó el nivel de préstamos pasando del 44.8% en 2010 hasta el 58.8% en 2019, lo cual podría estar relacionado con el incremento del nivel de endeudamiento público durante el período, aunque también existe un incremento acelerado del crédito personal para consumo por medio de tarjetas de crédito. Por su parte, es interesante observar que El Salvador apenas mejoró un 6.6% del PIB en más de una década, lo que implica que la cantidad anual de crédito bancario disponible para la inversión ha reportado poca dinámica. En el mismo sentido, tanto Nicaragua como Guatemala no solo tienen escasa cobertura crediticia, sino también su dinámica de crecimiento es muy limitada, lo que podría estar asociado tanto con modelos monetarios muy rígidos como con reducidas perspectivas de inversión por parte de los inversionistas internos, al reportar solo el 6.5% y el 10.5% del PIB de crecimiento en más de una década.



Una forma rápida de evaluar los porcentajes del crédito al sector privado es comparar los datos con los que ofrece el Banco Mundial para algunos países desarrollados, tales como Hong Kong, en la República Popular China, en donde este indicador alcanza el 235.7% del PIB en cobertura crediticia; o los EE. UU., con 191.2%; Suiza, con 174.6% (2016); y Japón, con 176.2% del PIB, mientras que el valor promedio para el mundo es de 132.4% del PIB. El país latinoamericano que cuenta con el porcentaje más alto es Chile, con 122.5% de su PIB para 2019.

**Gráfica 1.18. Centroamérica: crédito interno al sector privado, cifras como porcentajes del PIB (2010-2019)**



Fuente: Icefi, con base en datos del Banco Mundial

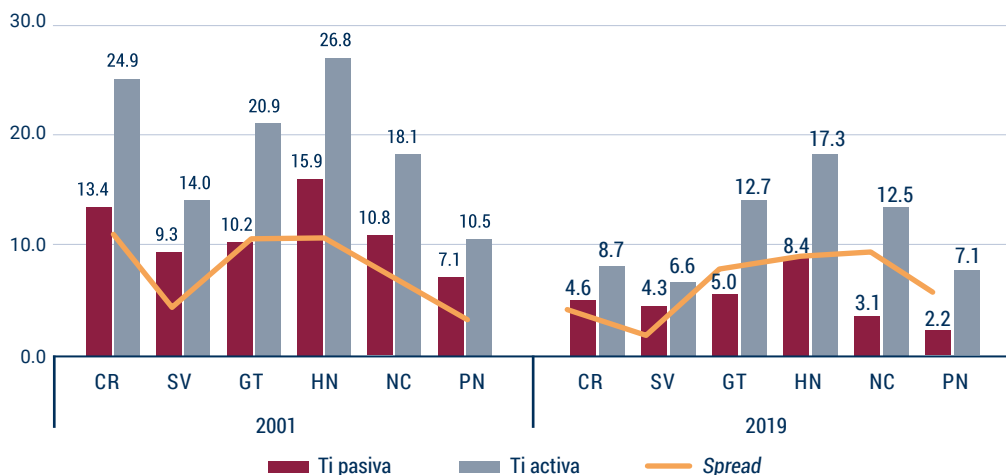
La relativa escasez de crédito produce costos hasta cierto punto altos en la región. Conforme los datos del Banco Mundial y del Consejo Monetario Centroamericano (CMCA), el istmo experimentó, en promedio, tasas activas de interés del 10.8% para 2019, que, aunque por debajo del 19.2% de 2001, obedecieron más al cambio de paradigma financiero en la región luego de una mayor liberalización del sistema bancario que a una mayor oferta de recursos para los demandantes de crédito. En el mismo sentido, las tasas pasivas se redujeron del 11.1%, en 2000 (promedio simple), a solo el 4.6% en 2019.

El análisis de cada país muestra que las tasas de interés activas de 2019 se situaron en un intervalo del 6.6% en El Salvador, como la tasa más baja asociada a su dolarización económica, y en un 17.3% en Honduras, como la más alta, influenciada por las expectativas de depreciación cambiaria. Guatemala reporta tasas de interés del 12.7%; Nicaragua, del 12.5%; y Costa Rica, del 8.7%, dificultando tanto la inversión como el consumo de la población y, consecuentemente, el crecimiento. De forma contraria, el conjunto de países favorecedores de la inversión ya mencionados cuenta con tasas de interés activas comparativamente bajas: en Hong Kong, del 5.0%; en los EE. UU., del 3.5%; en Suiza, del 2.6%; y en Chile, del 5.6%.

Los datos muestran, además, que las tasas de interés activas en Centroamérica se han reducido durante las últimas dos décadas. Sin embargo, aún se ubican muy por encima de tasas de interés competitivas y atractivas que faciliten la inversión, especialmente para las micro, pequeñas y medianas empresas que predominan en la región. El índice *Doing Business*, una herramienta elaborada por el Banco Mundial para evaluar y comparar la facilidad o dificultad de hacer negocios, que en su edición de 2018 evaluó a 190 países, verifica esta situación, ya que Costa Rica ocupó la posición 67; Panamá la 79; El Salvador la 85; Guatemala la 98; Honduras la 121, y Nicaragua la 132.

La tasa de interés de los depósitos (tasa de interés pasiva) que pagan los bancos comerciales o similares por depósitos a la vista, a plazo o de ahorro, se redujo significativamente, al extremo de que para muchos países no alcanza a cubrir los valores inflacionarios, desalentando el ahorro. En 2018 la tasa pasiva fue de 1.3% en Nicaragua, llegando hasta un 8.3% en Honduras.

**Gráfica 1.19. Centroamérica: tasas de interés activa y pasiva, y margen de intermediación financiera (spread bancario, 2001 y 2019)**



Fuente: Icefi, con base en Banco Mundial y CMCA

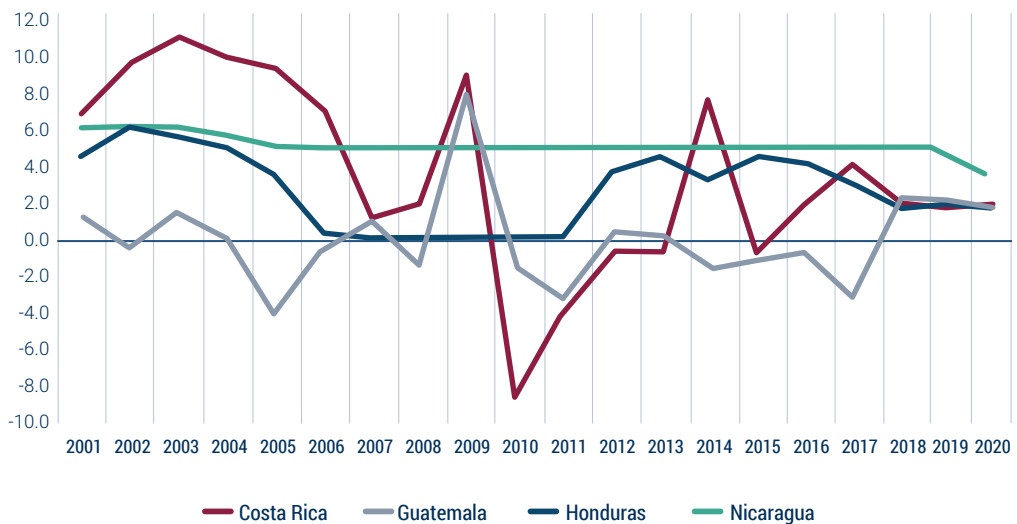
El margen de intermediación financiera (*spread* bancario) se mantuvo por arriba de 7.0 puntos en Guatemala, Honduras y Nicaragua, lo que se encuentra asociado con la determinación de altas ganancias para el sistema financiero, favorecido por mercados oligopólicos con escasa profundización financiera. Por su parte, el *spread* bancario es sustantivamente menor en El Salvador, Costa Rica y Panamá, lo que puede reflejar una mayor competencia.

Otro factor para garantizar la estabilidad de precios es el manejo de los regímenes cambiarios. Para el caso de Centroamérica se dan dos fenómenos: el primero, llamado *tipo de cambio fijo*, se presenta en forma de unificación cambiaria y ha sido adoptado por El Salvador (desde 2001, cuando se fijó un tipo de cambio de 8.75 colones por cada dólar estadounidense) y Panamá (desde 1904, cuando se estableció paridad 1 por 1 entre su moneda, el balboa, y el dólar de los EE. UU.); y el segundo, el *tipo de cambio flexible*,

empleado por los demás países de la región, el valor de cuyas monedas es teóricamente determinado por la oferta y demanda del mercado, aun cuando existe intervención de los bancos centrales con el propósito de sujetar el valor de la moneda extranjera al objetivo de estabilidad de precios.

Para los países que utilizan tipo de cambio flexible puede observarse que Nicaragua interviene el mercado cambiario de manera más directa, propiciando una depreciación media del 5.1% para el período de 2001 a 2020, por lo que su sistema cambiario se asemeja más a un tipo de cambio fijo con devaluaciones programadas. Costa Rica reporta una depreciación media del 3.4% durante el período estudiado, mientras que Honduras muestra un 2.6%. Merece atención especial el caso de Guatemala, que reporta una depreciación promedio del 0.02% en el período, presentando apreciación nominal en algunos de los últimos años, lo que de alguna forma se asemeja a un régimen cambiario de tipo fijo o intervenido por el banco central, produciendo una especie de unificación cambiaria *de facto*.

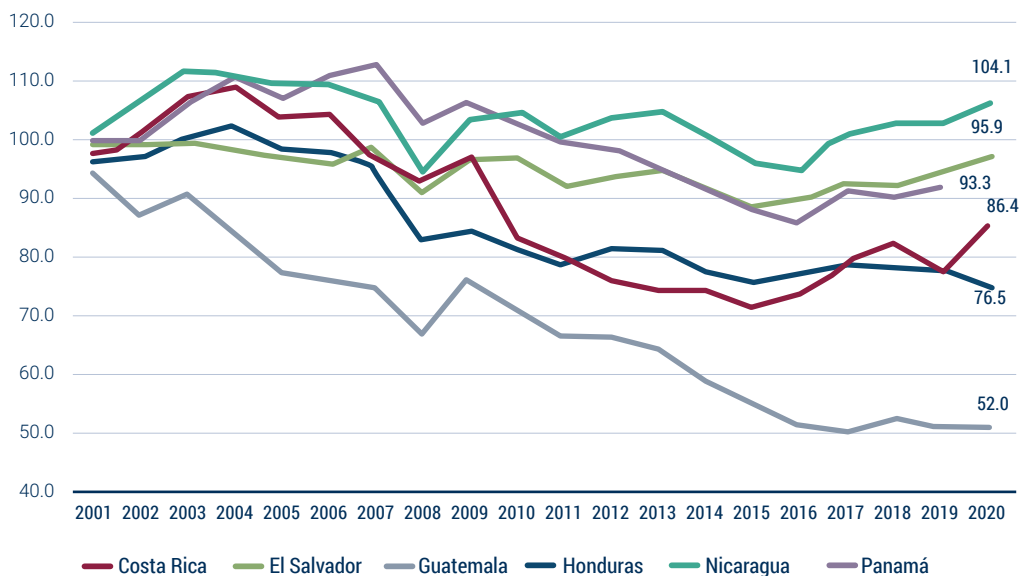
**Gráfica 1.20. Centroamérica: variación anual del tipo de cambio nominal (2001-2020)**



Fuente: Icefi, con base en datos de los bancos centrales de cada país y del Banco Mundial

Desde una perspectiva cambiaria, el problema de la región es la reducción de la competitividad de su sector externo provocada por la forma de administración del tipo de cambio, que ha producido retrocesos en el tipo de cambio efectivo real (TCER) durante el período 2001-2020, especialmente en Guatemala, Honduras y Costa Rica, en donde el indicador del tipo de cambio efectivo real muestra un descenso significativo, incluso influenciado por el rápido incremento de los flujos de ingresos por remesas familiares (en Guatemala y Honduras), que se contraponen a los resultados relacionados con la transabilidad de bienes con el resto del mundo. La apreciación cambiaria, además del encarecimiento relativo de las exportaciones y la pérdida de rentabilidad relativa en moneda nacional para los exportadores, ha producido un incremento relevante de las importaciones y, para el caso de Guatemala, ha sido un factor significativo para explicar el aumento del contrabando procedente de México, lo que ha impactado negativamente en la producción industrial y la recaudación de impuestos.

**Gráfica 1.21. Centroamérica: tipo de cambio efectivo real, período 2001-2019 (índice 2000 = 100%)**



Fuente: Icefi, con base en datos del CMCA

Durante los últimos años, la variación promedio del tipo de cambio nominal ha reducido su volatilidad en la región, lo cual resulta consistente con el aumento de las reservas monetarias internacionales (RMI), que ha otorgado mayor margen de maniobra a los bancos centrales. La decisión de acumular moneda extranjera permite a los bancos centrales influir en la liquidez del sistema monetario y, consecuentemente, regular el nivel de precios.

En algunos países de la región, gran parte de la compra de moneda extranjera en los mercados cambiarios ha sido resultado del flujo de remesas del exterior, en su mayoría provenientes de los EE. UU. Este fenómeno es producido por el hecho de que cada año son más los centroamericanos que migran hacia ese país en busca de mejorar sus condiciones de vida. Como resultado del flujo migratorio creciente, se ha incrementado el monto de las remesas familiares hacia Centroamérica y, con ello, se ha dado un aumento significativo de las RMI. El país con mayor cantidad de RMI en 2020 fue Guatemala, con USD 18,463.5 millones, seguido de Honduras, con USD 8,138.5 millones, y Costa Rica, con USD 7,231.5 millones. Nicaragua es el país centroamericano con tipo de cambio variable que presenta menor cantidad de reservas, con USD 3,211.9 millones.

En general, más importante que el valor absoluto de las RMI disponibles es el número de meses que el banco central podría pagar obligaciones como las importaciones a cuenta de las RMI. Un estándar internacional empírico empleado por las instituciones financieras internacionales (IFI) considera como recomendable que los países cuenten con por lo menos RMI equivalentes al monto que se necesitaría para pagar importaciones durante tres meses. Siguiendo este estándar, al cierre de 2020 todos los países centroamericanos contaban con RMI en exceso al estándar de tres meses de importaciones: Guatemala tenía el equivalente a 12.2; Honduras, a 10.9; Nicaragua, a 8.1; Costa Rica, a 6.0; y Nicaragua, a 4.0 meses de importaciones, respectivamente. Debido a que El Salvador y Panamá utilizan el dólar estadounidense, aun cuando en la práctica el Banco Mundial registra

valores de reservas monetarias internacionales para ambos países, el cálculo en realidad es académico, en el sentido de que la disponibilidad de dólares estadounidenses es relevante para el funcionamiento general de la economía más que para atender obligaciones del país como las importaciones o el pago de la deuda externa.

**Tabla 1.3. Centroamérica: acumulación de reservas monetarias internacionales (en millones de USD, período 2000-2020)**

País	2000	2005	2010	2018	2020	Importaciones 2020	Importaciones 2020 (promedio mensual)	RMI / Importaciones
Costa Rica	1,318.3	2,313.7	4,627.3	7,500.9	7,231.5	14,456.99	1,204.75	6.00
El Salvador	1,901.3	1,851.8	2,881.8	3,568.8	3,082.7	10,326.58	860.55	3.58
Guatemala	1,805.7	3,777.0	5,948.6	12,583.1	18,463.5	18,206.20	1,517.18	12.17
Honduras	1,318.9	2,338.2	2,700.9	4,769.1	8,138.5	8,957.70	746.48	10.90
Nicaragua	492.5	727.8	1,799.0	2,261.1	3,211.9	4,768.39	397.37	8.08
Panamá	722.6	1,210.5	2,714.5	2,121.3	3,423.5	12,836.00	1,069.67	3.20

Fuente: Icefi, con base en Banco Mundial y cifras oficiales de cada país

El Fondo Monetario Internacional (FMI) da seguimiento al nivel de RMI de los países, yendo más allá del referido estándar de los tres meses de importaciones, pues incorpora evaluaciones como el tipo de economía, niveles de riesgo que enfrentan y otras variables relacionadas. El documento titulado *Assesing Reserve Adequacy* (2011, 2013, 2015, 2020)<sup>3</sup> presenta los resultados del seguimiento a esta variable y señala que para 2018 Guatemala disponía del 174.0% del monto de reservas deseadas; Honduras contaba con el 146.0%, mientras que Costa Rica reportaba el 108.5%. El documento también incluye los valores para Panamá, con un 35.1% de las reservas deseadas, y El Salvador, con un 52.4%; no incluye cálculos para Nicaragua.

Una característica de los sistemas monetarios de la región es que son rígidos en cuanto a las medidas para mantener la estabilidad; sin embargo, dichas medidas no han sido suficientes para generar crecimiento, pues su foco de atención se ha centrado en mantener baja la inflación, más que en promover la competitividad y la inversión efectiva y, por el contrario, las cifras indican aumento de la desigualdad y ausencia de progreso social. Lamentablemente para estos países, las reformas a las legislaciones monetarias han quedado, tanto a los bancos centrales como a otras instituciones encargadas del manejo de política monetaria, la posibilidad de influir en el crecimiento económico efectivo y, en muchos casos, promover las funciones de desarrollo de la banca. Las acciones de los entes encargados de la política monetaria se han dirigido a promover la solidez de la banca privada, a limitar la rendición de cuentas del sector monetario y, sobre todo, a promover servicios crediticios preferenciales orientados a sectores específicos de la economía con capacidad de pago suficiente, pero con poca o nula influencia sobre la generación de empleo.

3 Disponible en: <http://www.imf.org/external/datamapper/ARA/index.html>

## 1.6 Una infraestructura que no potencia la capacidad productiva de la región

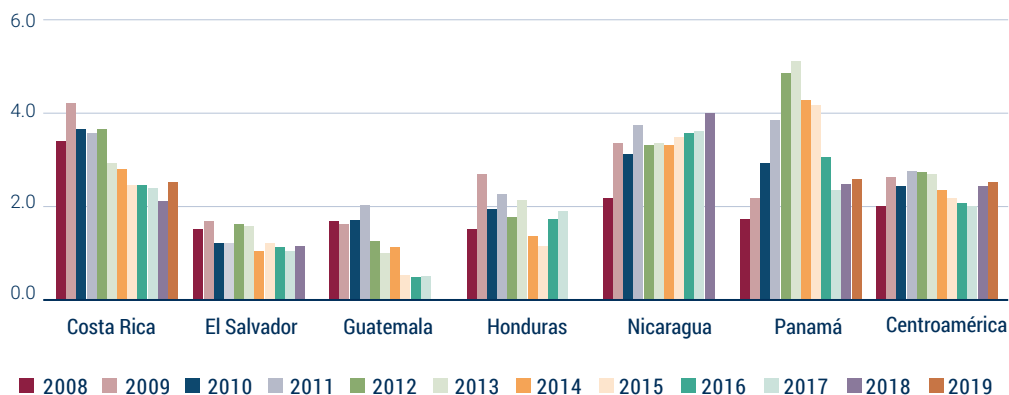
El crecimiento de las economías centroamericanas estuvo acompañado por una mayor demanda de servicios de infraestructura, que se dirigen a potenciar el ritmo de crecimiento y contribuir a la disminución de la pobreza. Por ello, el papel dual de la infraestructura —como pieza que contribuye al crecimiento económico y como insumo para el desarrollo humano— obliga a atenderla como un elemento clave para alcanzar las metas de desarrollo sostenible.

La literatura teórica y empírica que estudia el impacto de la infraestructura económica y social sobre el crecimiento y el desarrollo económicos es extensa. Uno de los primeros artículos en abordar dicho análisis es el de Aschauer (1989) y, para el caso de Latinoamérica, Calderón y Servén (2002) cuantifican el impacto de la infraestructura económica y social. Como aportes más recientes se pueden citar los trabajos de Perrotti y Sánchez (2011), quienes identifican la brecha de infraestructura entre requerimientos y su provisión efectiva para algunos países de América Latina y el Caribe, mientras que Bhattacharya, Oppenheim y Stern (2015) sugieren los elementos importantes en términos de infraestructura que permitirían alcanzar un desarrollo sostenible a nivel mundial.

La importancia de este objetivo como factor que contribuye a lograr un desarrollo industrial sostenible y mayor progreso tecnológico se relaciona con la construcción de capacidades de los países para ofrecer oportunidades a todas las personas, así como con el respaldo de la innovación y la infraestructura resilientes. Lamentablemente, en el caso de muchos países en desarrollo la inversión en infraestructuras básicas como carreteras, energía eléctrica, agua, saneamiento, comunicaciones y tecnologías de información ha sido escasa y, por ello, su capacidad de potenciar el crecimiento económico y el desarrollo social ha sido casi nula.

En el caso de Centroamérica y de conformidad con los datos de la Cepal, la inversión pública en infraestructura muestra un promedio simple para el período 2008-2019 del 2.4% del PIB, sin embargo, el comportamiento entre países es heterogéneo. Los países del TNCA promediaron en 2019 un 1.0% del PIB, mientras que los países del Triángulo Sur Centroamericano (TSCA), Nicaragua, Costa Rica y Panamá se situaron, en promedio, en el 3.0% del PIB en 2017. Un caso ilustrativo es la divergencia entre la inversión nicaragüense en 2019, que reportó un 4.0% del PIB en infraestructura, mientras que Guatemala solo registró un 0.9% del PIB.

**Gráfica 1.22. Centroamérica: inversión pública en infraestructura como porcentaje del PIB (2008-2019)**



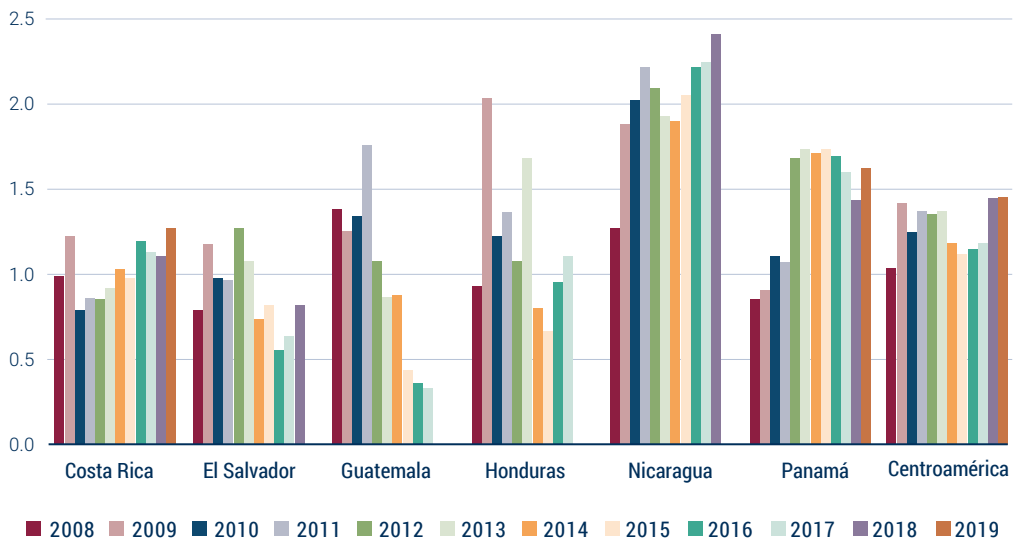
Fuente: Icefi, con base en información de la Cepal

### 1.6.1 Infraestructura vial

De manera semejante al comportamiento evidenciado en la inversión total en infraestructura a nivel regional, la inversión en materia de infraestructura vial en los países del istmo presenta un comportamiento heterogéneo. Así, aun cuando la inversión total en Centroamérica se mantuvo constante en alrededor del 1.3% del PIB en 2019 –similar a lo observado al principio de la década (2010)–, los países del TNCA reportaron, durante el período en estudio, una inversión promedio del 1.0% del PIB, mientras que los del TSCA presentaron un promedio del 1.5% del PIB. En los últimos años destacan los esfuerzos de Nicaragua y Panamá.

A nivel individual, para el período 2008-2019 los datos de la Cepal indican que Guatemala y El Salvador disminuyeron su inversión pública en carreteras, pasando del 1.5% al 0.7% del PIB, y del 0.8% al 0.6% del PIB, respectivamente, mientras que el resto de los países la incrementó, destacando el caso de Nicaragua, que la aumentó del 1.3% del PIB, en 2008, al 2.1% en 2019, y Panamá, que pasó del 0.8% del PIB, en 2008, al 1.6% del PIB en 2019.

**Gráfica 1.23. Centroamérica: inversión pública en carreteras como porcentaje del PIB (2008-2019)**



Fuente: Icefi, con información de la Cepal

A pesar de las diferencias en los niveles de inversión, es común evaluar las condiciones existentes mediante el grado de acceso a las carreteras debido a que permite desplazarse a un costo económico menor, tanto para hacer uso de otros servicios públicos (educación, salud, etc.) como para facilitar la integración de mercados, lo cual permite condiciones de mayor eficiencia económica. No obstante, no es suficiente evaluar el impacto macroeconómico de incrementar la cobertura vial, ya que también es necesario evaluar su calidad.

**Tabla 1.4. Centroamérica: medidas de densidad vial y calidad de infraestructura vial (2019)**

Concepto	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Km por cada 100,000 habitantes	156.0	102.0	108.0	176.0	383.0	416.0
Km por cada 1,000 km <sup>2</sup> de superficie	153.0	311.0	162.0	150.0	190.0	230.0
Índice de calidad	3.0	4.2	2.4	4.1	4.2	4.5

Fuente: Icefi, con información de la Cepal y del Foro Económico Mundial

Los datos de la Cepal y del Foro Económico Mundial para 2018 permiten concluir que, de los seis países de la región, Panamá y Nicaragua son los que tienen mayor cobertura vial en términos per cápita, al alcanzar 416.0 km y 383.0 km por cada 100,000 habitantes, respectivamente. En términos de la superficie territorial, El Salvador y Panamá alcanzan una cobertura de 311.0 km y 230.0 km, respectivamente. En contraste, en términos per cápita El Salvador y Guatemala son los países con la más baja cobertura vial, con 102.0 km y 108.0 km, respectivamente, mientras que, en términos de superficie, Honduras y Costa Rica son los países con la menor cobertura, con 150.0 km y 153.0 km, respectivamente.

Por otro lado, el Índice de Calidad de Infraestructura de Caminos de 2018, elaborado por el Foro Económico Mundial, evalúa la calidad de los caminos en los países en términos de cobertura y condición, al asignarles una nota de entre 1.0 y 7.0 puntos para identificar infraestructuras viales extremadamente malas (entre las peores del mundo), e infraestructuras viales extremadamente buenas (entre las mejores del mundo). Los países con mejor calidad de caminos son Panamá y Nicaragua, con calificaciones de 4.5 y 4.2 puntos, respectivamente, mientras que Guatemala y Costa Rica son aquellos con la peor calidad de carreteras, con calificaciones de 2.4 y 3.0 puntos, respectivamente. Estos valores se encuentran por debajo de la calificación asignada a Singapur y Suiza, que fueron calificados como los países con la mejor calidad en infraestructura vial al obtener 6.4 puntos, mientras que a nivel latinoamericano Chile obtuvo la nota más alta, con 5.2 puntos.

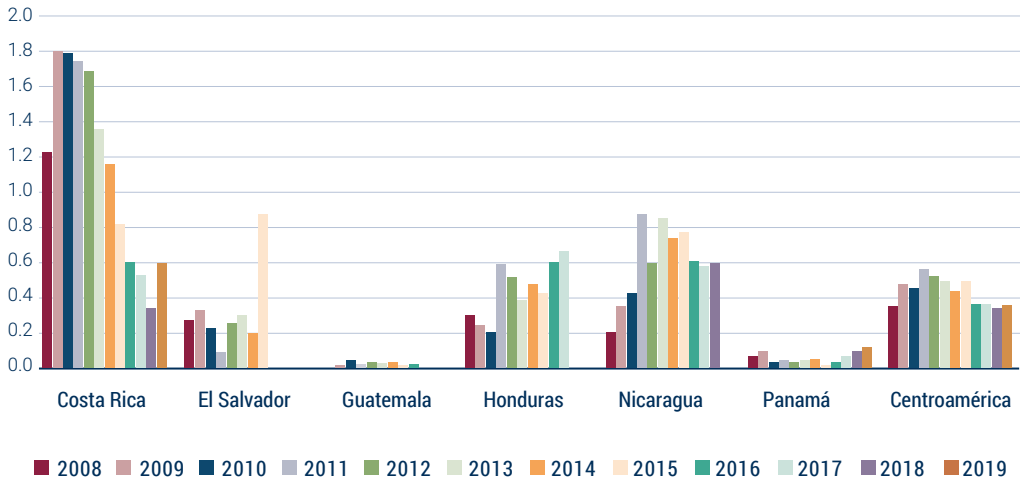
### 1.6.2 Cinco millones de centroamericanos sin acceso a energía eléctrica

El suministro de energía eléctrica potencia los servicios de salud y educación e incrementa la productividad, principalmente de las empresas pequeñas. Sin embargo, no solo se trata de suministrar energía eléctrica, sino también de generarla con mecanismos renovables y menos dañinos al ambiente, con lo cual la inversión en infraestructura debe analizarse tanto en términos de cobertura como de las fuentes de generación.

De acuerdo con los datos de la Cepal, la inversión en energía eléctrica en Centroamérica alcanzó un 0.4% del PIB en 2019, desacelerando su crecimiento con respecto al 0.6% del PIB reportado en 2011. Los países de la región que mantienen mayores niveles de inversión en infraestructura eléctrica son Nicaragua, Honduras y Costa Rica, que en 2019 mostraron registros del 0.8%, 0.7% y 0.6% del PIB, respectivamente. En sentido contrario, los de menor inversión fueron Guatemala, Panamá y El Salvador, que reportaron escasamente 0.02%, 0.13% y 0.29% del PIB, respectivamente.



**Gráfica 1.24. Centroamérica: inversión en infraestructura eléctrica como porcentaje del PIB (2008-2019)**

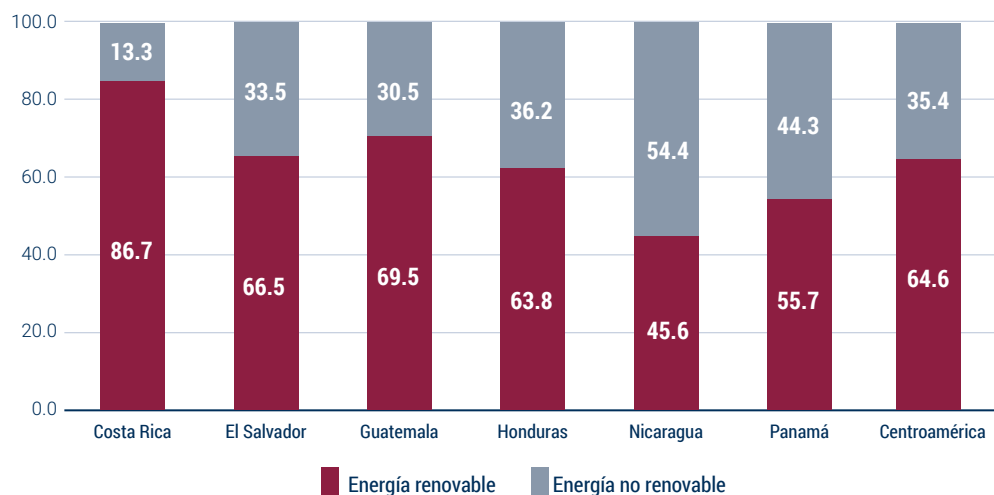


Fuente: Icefi, con información de la Cepal

En lo relativo a fuentes de generación de energía eléctrica, el país que ha realizado el mayor esfuerzo para incrementar el uso de mecanismos renovables ha sido Costa Rica, con el 86.7% de su capacidad de generación en 2017. Luego se encuentran Guatemala y El Salvador, cuya capacidad de generación con fuentes renovables era del 69.5% y el 66.5%, respectivamente. En sentido contrario, el país con menor proporción de fuentes renovables es Nicaragua, con 45.6%, seguido por Panamá y Honduras, con 55.7% y 63.8%, respectivamente.

Por otro lado, en materia de cobertura eléctrica, de conformidad con los datos del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), Costa Rica logró el 100.0% a finales de 2017 (con una cobertura del 99.4% a lo largo de ese año), con lo cual se ha convertido en modelo, tanto en materia de cobertura como de generación limpia. Detrás de Costa Rica se ubica El Salvador, que alcanzó una cobertura del 99.0% en 2017, cinco puntos porcentuales por encima de la cobertura de Nicaragua. Le sigue Panamá, con una cobertura de 93.0%, un punto porcentual por arriba del nivel de cobertura de Guatemala. Finalmente, Honduras se encuentra bastante rezagado con respecto al resto de la región, puesto que solamente 77 de cada 100 personas tienen acceso a energía eléctrica. En síntesis, se estima que a la fecha existen más de cinco millones de centroamericanos sin acceso a energía eléctrica.

**Gráfica 1.25. Centroamérica: composición de la capacidad energética (2018)**



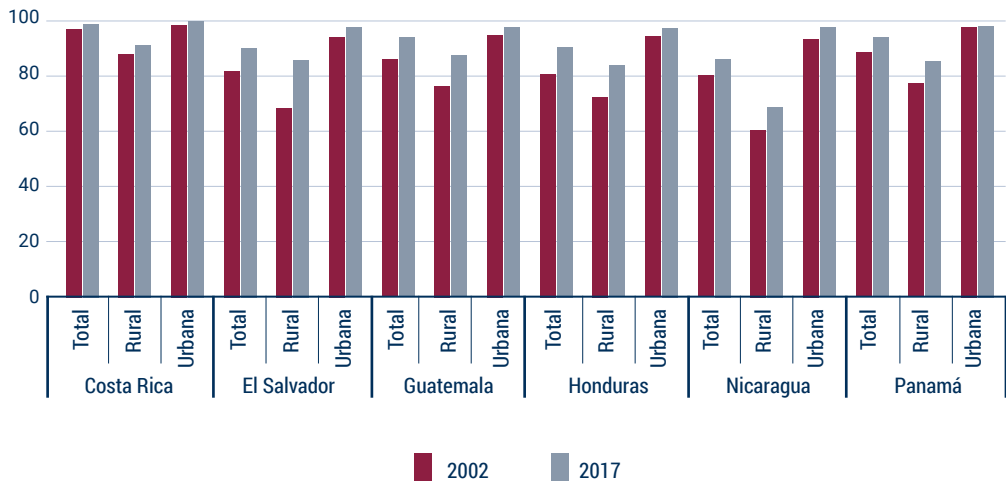
Fuente: Icefi, con información de las instituciones nacionales de energía de cada país

### 1.6.3 Acceso a agua potable y fuentes de saneamiento

Un mayor acceso a agua potable y a fuentes de saneamiento reduce la propagación de algunas enfermedades como la diarrea, una de las causas de la mortalidad infantil, de manera que este tipo de infraestructura condiciona el desarrollo futuro de la niñez de un país. Al respecto, Prüss-Üstün *et al.* (2008) estiman el impacto de proveer financiamiento para asegurar el acceso a agua potable y saneamiento adecuado sobre la calidad de vida de la población más vulnerable a nivel mundial (medida como reducción de algunas infecciones intestinales) y concluyen que alrededor del 10.0% de las muertes producidas por infecciones intestinales pueden evitarse si mejoran los servicios de agua potable, saneamiento e higiene, así como la gestión de recursos hídricos.

En 2002, solo el 86.1% de la población centroamericana contaba con acceso a agua potable. Costa Rica y Panamá destacan como los países que en ese momento tenían un acceso al agua mayor que el promedio de la región, con el 95.5% y el 90.3% de su población con acceso a agua potable. Ese año, Nicaragua se ubicaba a la cola de la región, ya que solo el 80.1% de personas tenía acceso al vital líquido. Para 2017, el acceso al agua en la región alcanzaba al 92.9% de las personas, en promedio, es decir, cerca de 3.4 millones de centroamericanos todavía no tenían acceso a este recurso. Durante el período analizado, El Salvador fue el país que mostró más avances en el cierre de la brecha de acceso al agua, logrando un 93.8% de cobertura, lo que lo coloca solo por detrás de Costa Rica y Panamá, que muestran porcentajes de acceso al agua del 97.8% y el 94.7%, respectivamente.

**Gráfica 1.26. Centroamérica: población con acceso a agua potable saludable. Cifras en áreas y porcentajes del total (2002 y 2017)**



Fuente: Icefi, con base en cifras de la Agencia de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, 2021)

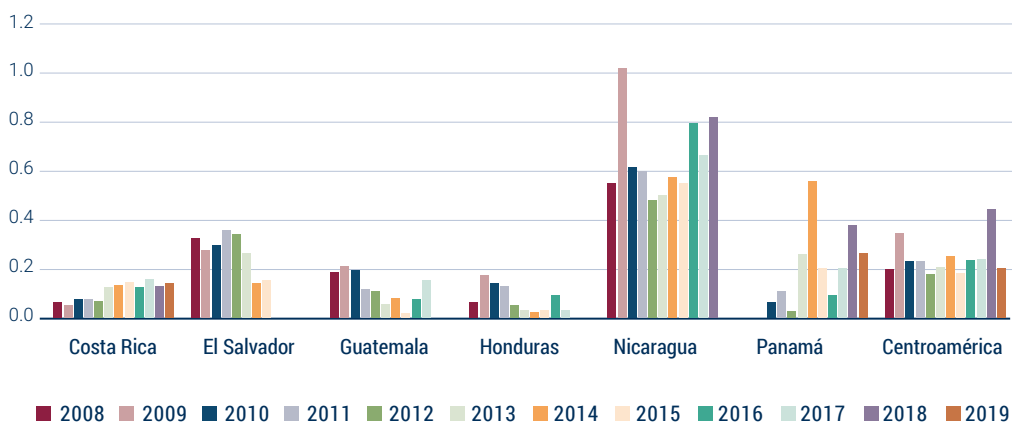
Es importante señalar que, si bien se han logrado avances tanto a nivel nacional como regional en materia de acceso al agua potable, persisten marcadas desigualdades de cobertura entre las áreas urbanas y rurales de Centroamérica. Entre 2000 y 2017, las zonas urbanas habían logrado cerrar las brechas, acercándose a la universalización del acceso al agua potable, pues pasaron de un 95.8% a un 98.3% de cobertura; en este sentido, Costa Rica es el país que más cerca se encuentra de garantizar el acceso a agua potable a toda su población urbana, ya que la cobertura alcanza al 99.6% de las personas. En cambio, en las zonas rurales el porcentaje de la población que puede acceder a agua potable, en 2017, apenas llegaba a un 84.5%. Esta situación es aún más crítica en las áreas rurales de Nicaragua, donde 3 de cada 10 personas carecían de fuentes de agua potable en 2017.

El Banco Mundial (2008) evaluó las tendencias del financiamiento para asegurar el acceso a fuentes de agua y saneamiento con su correspondiente relación con la salud y la pobreza para el caso de Guatemala. Ese estudio concluye que se requieren importantes mejoras institucionales para abordar las necesidades de la población más vulnerable de ese país, particularmente de la que vive en áreas rurales. Además, indica que para proveer bienes públicos y cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), se necesita mayor nivel de inversión y mayor ejecución del presupuesto público. En cuanto al servicio de agua y saneamiento, concluye en la necesidad de que el Gobierno guatemalteco priorice la inversión en dicho sector hasta que este alcance el 0.39% del PIB.

De conformidad con datos de la Cepal para el período 2008-2019, la inversión en fuentes de acceso a agua potable y a fuentes de saneamiento alcanzó en la región un promedio del 0.23% del PIB, sin embargo, dicho monto se ha incrementado desde 2015, cuando reportó un 0.18% del PIB, hasta llegar al 0.33% registrado en 2019. Los resultados por país

presentan tendencias mixtas, ya que por un lado el TNCA ha registrado una disminución en la inversión como proporción del PIB, pues luego de haber invertido 0.18%, 0.20% y 0.07% durante 2008, El Salvador, Guatemala y Honduras (2018) invirtieron solo 0.13%, 0.17% y 0.03% en 2019, respectivamente. Costa Rica, Nicaragua y Panamá aumentaron su inversión, pasando de 0.07%, 0.55% y 0.003% del PIB en 2008, a 0.14%, 0.92% y 0.27% del PIB en 2019, respectivamente.

**Gráfica 1.27. Centroamérica: inversión pública en fuentes de agua y acceso a saneamiento como porcentaje del PIB (2008-2019)**



Fuente: Icefi, con información de la Cepal

Los datos de la tabla 1.5 indican que el acceso a los servicios de agua y saneamiento en Centroamérica es heterogéneo o disímil entre grupos de población. La provisión del servicio de agua potable ha sido atendida en mayor medida que la de fuentes de saneamiento mejoradas: en promedio, el 94.7% de los centroamericanos tiene acceso a fuentes de agua potable, mientras que el acceso a fuentes de saneamiento mejoradas se encuentra asegurado para el 88.5% de la población. Esta cobertura permite concluir que alrededor de 2.6 millones de centroamericanos carecen de acceso al servicio de agua potable, y que existen alrededor de 5.7 millones sin el servicio de sistemas de saneamiento mejorado.

Existe diferencia geográfica en la provisión de estos servicios, los cuales se encuentran concentrados en las áreas urbanas, en detrimento de la población que vive en las áreas rurales. Los datos señalan que mientras el 99.1% de personas que viven en el área urbana centroamericana tiene acceso a agua potable, solo el 88.5% de las personas que residen en áreas rurales cuenta con acceso a ese servicio. En términos del acceso a fuentes de saneamiento mejoradas, el 95.3% de las personas que residen en el área urbana está cubierto, en contraste con el 78.9% de quienes residen en áreas rurales.

Guatemala es el país con mayor rezago en la cobertura de servicios de acceso a fuentes de saneamiento, mientras que Nicaragua presenta las principales limitaciones en el acceso al servicio de agua potable. Costa Rica lidera la proporción de personas con acceso a ambos servicios, con el 99.7% de la población con servicio de agua potable y el 98.2% con acceso

a fuentes de saneamiento. La característica común en los países centroamericanos en lo que respecta a la provisión de ambos tipos de infraestructura es que el acceso depende de la ubicación de los hogares, lo cual sugiere correlación con algunas características de la población, de manera que casi puede asegurarse que los que viven en áreas urbanas son también quienes suelen tener asociados menores niveles de pobreza, cuentan con mayor acceso a educación, o pertenecen a un grupo étnico no indígena, entre otras características.

**Tabla 1.5. Centroamérica: proporción de la población que utiliza fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable e instalaciones de saneamiento mejoradas (2019)**

Concepto	Agua potable			Saneamiento		
	Nacional	Urbana	Rural	Nacional	Urbana	Rural
Costa Rica	99.7	100.0	99.4	98.2	99.0	96.2
El Salvador	96.5	99.1	92.2	96.9	99.2	92.9
Guatemala	95.2	98.2	92.2	76.7	91.4	61.7
Honduras	95.3	99.6	89.7	90.2	95.4	83.5
Nicaragua	83.1	97.7	62.6	80.1	89.8	66.5
Panamá	98.3	100.0	94.8	89.1	97.2	72.4

Fuente: Icefi, con información de la Cepal



# II. El contexto ambiental de Centroamérica

---

Desde una perspectiva económica tradicional, el análisis del impacto que la actividad económica tiene sobre los recursos naturales y el medio ambiente ha sido relegado, dejando como temas centrales los vinculados con la producción, el consumo y el funcionamiento del mercado. No obstante, este paradigma resulta insuficiente para abordar los desafíos ambientales actuales del planeta, particularmente cuando es evidente que el rápido crecimiento económico de numerosas naciones del mundo y el intento de satisfacer las necesidades de la población tienen una relación directa con el deterioro ambiental.

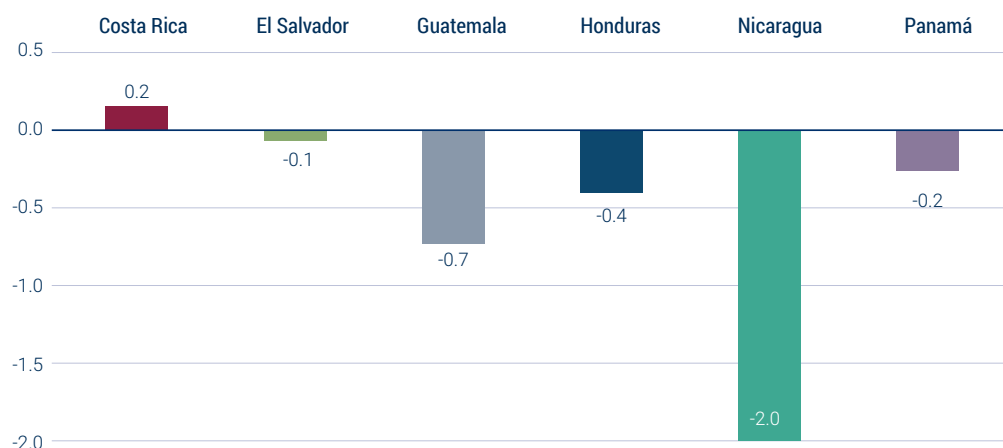
Si bien el crecimiento económico es necesario para satisfacer las necesidades de una población que va en aumento, también es cierto que el incremento de la actividad económica, manejado de forma desordenada, provoca un mayor consumo de recursos y, por consiguiente, genera más residuos cuyo tratamiento inapropiado puede ser dañino para la sociedad. Lo más lamentable para el mundo globalizado actual es que el proceso de internacionalización económica facilita que en muchas comunidades «se produzcan bienes bajo circunstancias que los consumidores se rehusarían a tolerar en sus propias comunidades, además que permite que los desechos se exporten a lugares fuera de su vista, lo que impide dimensionar la magnitud de los impactos de la actividad económica en el ambiente» (PNUMA, 2012: xviii). Sin embargo, existe cada vez más evidencia de que los problemas ambientales globales, como el cambio climático, podrían afectar intertemporalmente la productividad de las naciones y, en el muy corto plazo, deteriorar los elementos básicos de la vida de las personas como el acceso al agua, la producción de alimentos, la salud, e incluso limitar el crecimiento y el desarrollo en algunas regiones del mundo.

Para Centroamérica, la riqueza natural ha sido y sigue siendo un factor estratégico para impulsar el desarrollo; sin embargo, si la región mantiene las tendencias en su desempeño ambiental existe el riesgo de menoscabar el crecimiento económico y las posibilidades de mejorar el bienestar de la población. Desde esa perspectiva general, esta sección presenta una breve descripción de algunas de las tendencias ambientales de Centroamérica, su relación con la actividad económica y sus posibles implicaciones para el desarrollo de la región.

## 2.1 Continuada y acelerada pérdida de bosques

Los bosques son un recurso fundamental para el desarrollo sostenible de los países, no solo desde una perspectiva ecológica, sino también porque los diferentes servicios ecosistémicos que prestan sirven de base para la sostenibilidad de varios sectores socioeconómicos, entre ellos el suministro de insumos para las actividades de la industria forestal; la producción de bienes como alimento, energía, productos forestales no madereros e, incluso, productos medicinales; la prestación de servicios como la conservación de la biodiversidad, captura de carbono, mitigación del impacto de desastres, así como la recarga de mantos acuíferos y el detenimiento de la erosión y la pérdida de suelos.

**Gráfica 2.1. Centroamérica: pérdida neta de superficie boscosa, en millones de hectáreas (2000-2020)**



Fuente: Iocofi, con base en datos de la Cepal

A pesar de la importancia de los recursos forestales, desde mucho tiempo atrás, con la excepción de Costa Rica, Centroamérica se ha caracterizado por la pérdida constante de cobertura forestal. Entre 2000 y 2020, la región ha experimentado la pérdida neta de 3.2 millones de hectáreas de superficie boscosa, la mayoría de bosque natural. Las causas de esta deforestación van desde el cambio de uso del suelo y el empleo de leña como combustible, hasta debilidades en el marco legal e institucional para la protección del recurso. Además, se suman factores como la ausencia de planificación territorial, la tala y el comercio ilegales, así como los fenómenos asociados con la variabilidad y el cambio climático (PEN, 2016). De acuerdo con las estadísticas disponibles, en el año 2000, en promedio, el 48.8% del territorio de los países centroamericanos se encontraba cubierto de bosques o plantaciones forestales, sin embargo, para 2020 dicho porcentaje se había reducido al 43.7%.

El país que mayor reducción de sus bosques ha presentado es Nicaragua, que en 2000 reportaba el 44.9% de su territorio cubierto por este recurso, indicador que hacia 2020 había disminuido hasta llegar a un 28.3%, equivalente a la pérdida de 2.0 millones de hectáreas en 20 años. La pérdida de bosques en este país es resultado de la combinación de una serie de factores como los cambios en el uso de los suelos y el avance de la frontera agrícola, asociados con la introducción de cultivos de exportación (algodón en la región del Pacífico y café en la zona central); migraciones campesinas; reasentamientos de los desmovilizados de la guerra; y promoción de cultivos de granos básicos y ganadería extensiva. Además, los bosques nicaragüenses se han visto afectados por incendios, plagas, tala ilegal, entre otros (Inafor, 2008).

En Guatemala, los niveles de deforestación observados también son altos en comparación con los del resto de la región; en efecto, entre 2000 y 2020 la superficie boscosa pasó del 39.3% al 32.9%, lo que representó la pérdida de 0.7 millones de hectáreas. En el caso de Guatemala se pueden identificar dos líneas causales de la deforestación: los cambios en el uso de la tierra y el mercado de madera. El primero de estos fenómenos fomenta la deforestación a través del avance de la frontera agrícola, el crecimiento urbano (relacionado con el crecimiento poblacional), la problemática por los derechos de posesión (certeza



jurídica de la tierra) y actividades ilícitas como el narcotráfico y el lavado de dinero. Por su parte, el mercado de madera impulsa la deforestación por la creciente demanda de madera y la disminución de la oferta, así como la dependencia del uso de la leña y la falta de control institucional (Iarna, 2012).

En El Salvador, se estima que el 63.0% del territorio nacional debería estar bajo cobertura forestal (MAG, 2016); sin embargo, entre 2000 y 2020 la cobertura promedio fue del 30.1%, con una marcada tendencia a la reducción (del 32.5% al 28.2% del territorio), lo cual lo convierte en el país centroamericano con menor cobertura forestal. Las causas de la poca cobertura forestal son diversas, pero se relacionan con el crecimiento urbano desordenado, el desarrollo de actividades agropecuarias en sitios no adecuados y prácticas inapropiadas de manejo, la baja prioridad del sector forestal en las políticas de otros sectores, reducidas asignaciones presupuestarias, así como la falta de un programa efectivo de incentivos y adecuada atención a los propietarios de tierras forestales y bosques (MAG, 2017).

Honduras también muestra una reducción significativa de áreas boscosas, pasando de una cobertura forestal del 60.6%, en 2000, a una del 56.8%, en 2020. Esta situación guarda estrecha relación con la extensión de actividades como la ganadería y la agricultura, particularmente monocultivos; la recurrencia de incendios forestales; la agricultura migratoria; el crecimiento de la cosecha de camarones en zonas de manglares; la urbanización con fines turísticos; y el crecimiento poblacional y de asentamientos urbanos sin ninguna regulación o planificación.

En el caso de Panamá, entre 2000 y 2020 se perdieron 0.2 millones de hectáreas de bosque, la mayoría en bosques nativos, lo que redujo la cobertura forestal de un 59.8% a un 56.7%. La pérdida forestal se vincula con la expansión de la frontera agrícola, el crecimiento de las explotaciones ganaderas y la falta de mejoras en las tecnologías agrícolas (Alfaro e Hidalgo, 2005). Además de esos factores, en Panamá se observa la pérdida de cobertura forestal a causa de las ampliaciones del canal que aceleraron la destrucción de bosques en la vertiente del Atlántico con la finalidad de tener propiedad sobre la tierra y negociar con la Autoridad del Canal (Consorcio BCEOM – TERRAM, s/f).

Costa Rica es el único país del istmo que logró aumentar el territorio cubierto por bosques en el período 2000-2020, pues la cobertura forestal aumentó en 3.5 puntos porcentuales, pasando del 56.0% al 59.5%, lo que significó la recuperación de 0.2 millones de hectáreas de bosque. La recuperación forestal obedece a múltiples factores, entre los que destacan las políticas públicas de conservación; modificaciones legales e institucionales del sector forestal; el cambio hacia una ganadería extensiva, y los programas de pagos por servicios ambientales. El desafío actual de Costa Rica consiste en mejorar la calidad de la cobertura forestal para asegurar una mayor cantidad de bosque primario (Sánchez, 2015).

## 2.2 Patrones de consumo ambientalmente insostenibles

La huella ecológica es un indicador que permite determinar la cantidad de agua, tierra y recursos naturales que una persona, población o actividad requieren para producir los recursos que consumen y absorber los residuos derivados de ello, en función de la tecnología y las prácticas de gestión de recursos prevalecientes (Global Footprint Network, 2018). La huella ecológica permite identificar patrones de consumo insostenibles al compararlos con la biocapacidad, que mide la capacidad de los ecosistemas y la biósfera para regenerarse, proveer recursos naturales y servicios ambientales, y poder, así, satisfacer las necesidades de las personas. Es decir, permite determinar qué tan grande es el metabolismo material de las economías humanas comparadas con lo que la naturaleza puede renovar (Lin *et al.*, 2017).

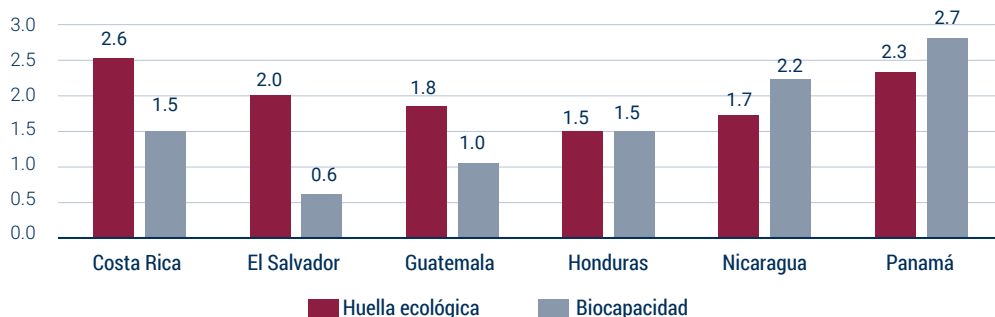
Los cálculos de huella ecológica más recientes, publicados en 2020 y que corresponden a 2017, muestran que a nivel mundial una persona consume 2.8 hectáreas globales (HAG)<sup>4</sup> de recursos, mientras que la tierra tiene la capacidad de regenerar 1.6 HAG por persona. Es decir, a nivel mundial existe una deuda ecológica y, para mantener los actuales niveles de consumo humano, se requeriría contar con 1.7 planetas.

En la región, la huella ecológica ha mantenido la misma tendencia en los últimos 60 años, en los que ha crecido a un ritmo promedio del 0.8% anual; sin embargo, en tiempos recientes este indicador se ha estancado alrededor de las 2.5 HAG. Para el período en estudio, los niveles de consumo centroamericano se han ubicado permanentemente por encima de la biocapacidad de la región, estimada en 1.2 HAG para 2017, por lo que la región ha acumulado una deuda ecológica que se calcula en 1.3 HAG per cápita para ese año, por encima del promedio mundial de 1.2 HAG per cápita.

Los datos desagregados muestran que, para 2017, cuatro países de la región, Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras, presentaban patrones de consumo insostenible en función de los recursos con los que contaban. El Salvador es el país con una mayor deuda ecológica y una menor disponibilidad de recursos naturales, lo que se encuentra asociado con su limitada extensión territorial y con la alta densidad poblacional. La huella provocada por los niveles de consumo de la población salvadoreña superó la capacidad de regeneración del territorio desde 1964, de manera que este es el primer país de la región centroamericana en contar con niveles insostenibles de consumo: la deuda ecológica salvadoreña alcanzó 1.4 HGA per cápita en 2017. Por su parte, Costa Rica, a pesar de que presentaba una huella ecológica muy alta, de 2.6 HAG per cápita en 2017, tenía una deuda ecológica inferior a la salvadoreña, de 1.1 HAG per cápita, debido a que posee una mayor biocapacidad. En el caso de Guatemala, la deuda ecológica equivale a 0.8 HAG per cápita, con una huella de 1.8 HAG per cápita. Honduras, un país que hasta 2014 mantuvo superávit ecológico, ya en 2016 presentaba un déficit ecológico mínimo (0.01 HAG per cápita).

Es importante comentar que los otros dos países de la región poseen superávit o reserva ecológica. Uno de ellos es Nicaragua, con una huella ecológica de 1.7 HAG per cápita, mientras que su biocapacidad, de 2.2 HAG per cápita, le permite una reserva de 0.5 HAG. Panamá, por su parte, presenta una huella ecológica que se encuentra por debajo de su biocapacidad; con un superávit ecológico de 0.4 HAG per cápita, en los últimos años, a pesar de la reducción en su biocapacidad, este país ha logrado incrementar su reserva ecológica a partir de una reducción en su huella por consumo.

**Gráfica 2.2. Centroamérica: huella ecológica y biocapacidad en hectáreas globales per cápita (2017)**



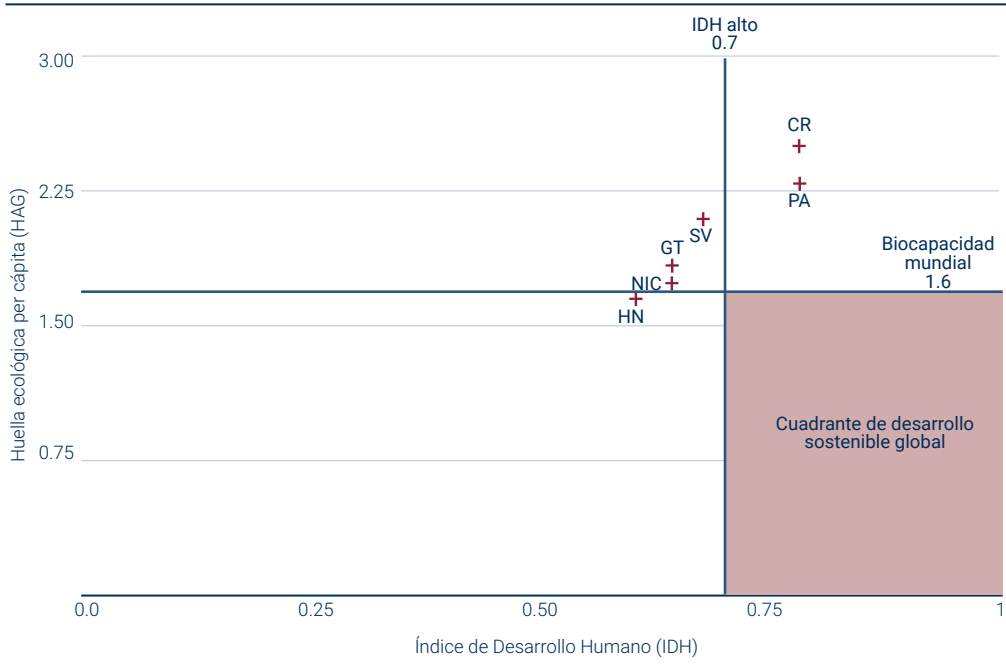
Fuente: Icefi, con base en datos del Global Footprint Network (2020)

<sup>4</sup> Una hectárea global es una hectárea biológicamente productiva que presenta una productividad igual al promedio mundial.

Los países de la región que muestran una mayor huella ecológica, Panamá y Costa Rica, también ostentan los mayores valores en el Índice de Desarrollo Humano (IDH), de 0.793 y 0.792, respectivamente, lo que evidencia el desafío de que los avances en materia de desarrollo sean sostenibles, es decir, se realicen respetando los límites ecológicos de la biósfera. El análisis conjunto del IDH y la huella ecológica permite evaluar si el desarrollo de un país está cumpliendo con el criterio de sostenibilidad (Moran, Wackernagel, Kitzes, Goldfinger y Boutaud, 2008).

Con base en este criterio, las condiciones mínimas para que el desarrollo de un país sea sostenible son que presente un IDH de por lo menos 0.7 –nivel de IDH alto– y una huella ecológica menor a 1.6 HGA, que representa la disponibilidad actual de recursos por persona sin amenazar la capacidad de regeneración de la biósfera (Global Footprint Network, s/f.). Actualmente, ninguno de los países centroamericanos se encuentra en una senda de desarrollo sostenible, con niveles de desarrollo humano que garanticen el bienestar de su población: todos presentan patrones de consumo que generan presiones sobre el entorno natural y comprometen su capacidad de regeneración.

**Gráfica 2.3. Centroamérica: comparación entre la huella ecológica y la posición en el Índice de Desarrollo Humano (2017)**

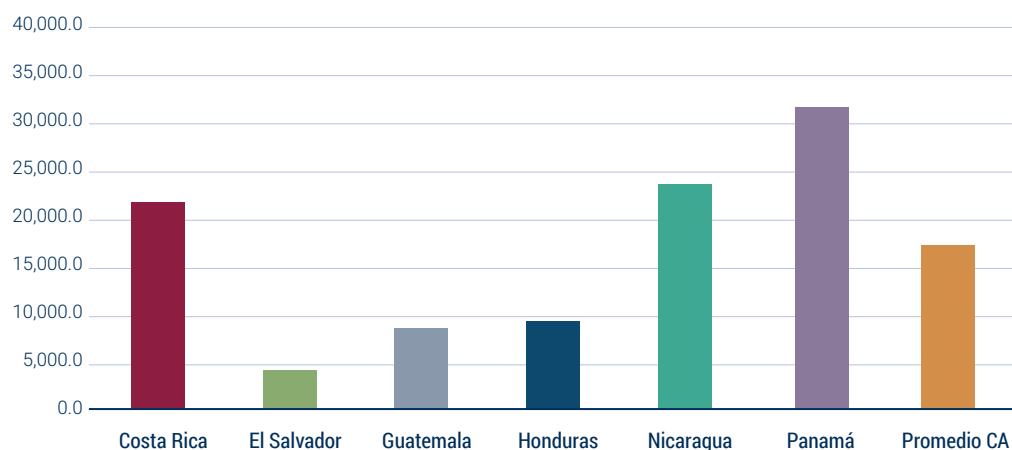


Fuente: Icefi, con base en datos del Global Footprint Network (2020)

### 2.3 Preocupaciones por el manejo del agua

Los recursos hídricos son una de las mayores riquezas naturales de Centroamérica. De acuerdo con cifras de la Oficina de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), para 2017 la oferta hídrica promedio de la región era de 17,328 m<sup>3</sup> por habitante al año, con Panamá, Nicaragua y Costa Rica como los países que disponen de una mayor oferta hídrica, mientras que Honduras, Guatemala y El Salvador presentan niveles más restringidos de agua pero, aun así, por encima del requerimiento mínimo de 1,700 m<sup>3</sup> por habitante al año.

**Gráfica 2.4. Centroamérica: oferta hídrica total en metros cúbicos por habitante al año (2017)**



Fuente: Icefi, con base en cifras de la FAO (2021)

A pesar de la disponibilidad de agua, el acceso a este recurso por parte de la población es aún limitado. Esto es causado, en gran medida, por la degradación de las cuencas, la deforestación, la contaminación de las fuentes de agua, los procesos de salinización de las aguas subterráneas de las zonas costeras y la débil gobernanza del recurso, a lo que se suman los impactos del cambio climático en la región.

### Recuadro 2.1. Marcos legales insuficientes

Uno de los desafíos en materia de agua es que los países centroamericanos cuenten con marcos legales que, a partir del reconocimiento del derecho humano al agua, promuevan una gestión integrada de los recursos hídricos (GIRH), lo que facilitaría una gobernanza funcional del recurso, la regulación efectiva de los derechos y usos, y el establecimiento de condiciones para su manejo y conservación. Este desafío no es menor.

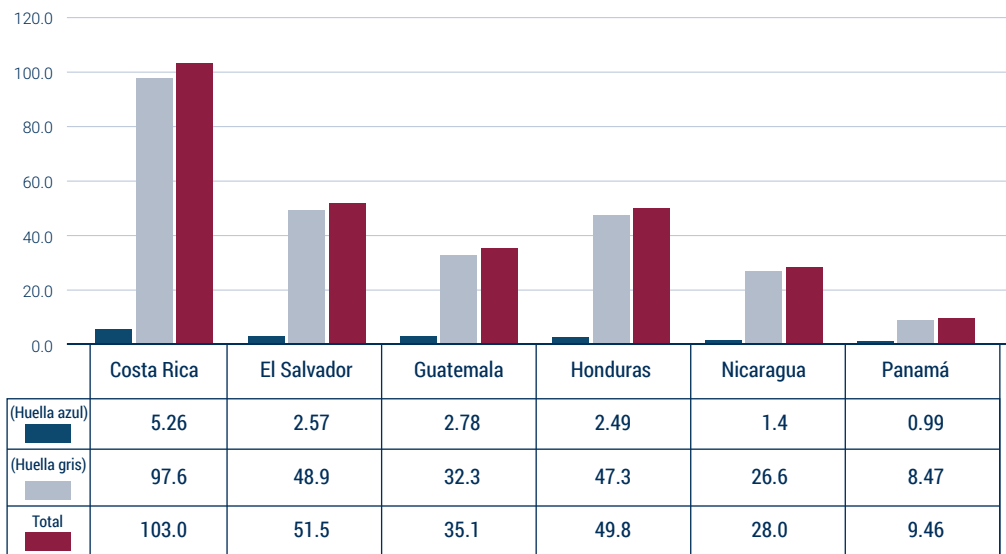
Como reseña el *Quinto informe estado de la región en desarrollo humano sostenible*, algunos países de Centroamérica, como Nicaragua y Honduras, aprobaron en 2007 y 2009, respectivamente, marcos legales que contemplan «la gestión integrada de los recursos hídricos (GIRH), el manejo del agua a escala de cuenca y, en la mayoría de los casos, la problemática de las cuencas transfronterizas e internacionales» (Programa Estado de la Nación, 2016). Costa Rica y Panamá se caracterizan por marcos legales desfasados, con leyes que regulan el agua que datan desde 1942 y 1966, respectivamente. Finalmente, Guatemala y El Salvador son los casos más desafiantes ya que «no cuentan con legislación general y el manejo del agua se rige por varios reglamentos que forman parte de cuerpos normativos sectoriales» (Programa Estado de la Nación, 2016).

Adicionalmente, se debe considerar que los procesos de cambio legal se enfrentan a obstáculos como la desinformación y el desconocimiento por parte de la sociedad sobre la necesidad de leyes específicas de agua; ausencia de interés político; disputas interinstitucionales sobre la regulación y rectoría del recurso; intereses de sectores económicos beneficiados por la falta de legislación; politización del debate. Por ello, cualquier proyecto de ley debería construir a partir del diálogo, la conformación de alianzas y la construcción de consensos entre la mayor cantidad de actores públicos y privados (Magnani, 2008).

Otro de los problemas vinculados con el recurso hídrico en Centroamérica es la contaminación, que es difícil de medir y monitorear y requiere esfuerzos legales e institucionales por parte de los Estados para ser mitigada. La actividad económica se encuentra fuertemente ligada con el deterioro de los cuerpos de agua; indicadores de ello son actividades como el uso intensivo de agua en procesos productivos y de consumo, y la descarga de agua contaminada en los afluentes.

En el caso de los productos industriales, en promedio, se necesitan en Centroamérica 46.1 m<sup>3</sup> de agua por cada USD 1,000.00 de valor agregado (huella hídrica), de los cuales 43.5 m<sup>3</sup> representan el volumen de agua contaminada (huella gris) en los procesos de producción, mientras que los restantes 2.6 m<sup>3</sup> representan la huella azul, es decir, la cantidad de agua que se evapora durante la producción o se incorpora directamente al producto (Mekonnen & Hoekstra, 2011). La huella hídrica gris de la región supera el promedio mundial (38.9 m<sup>3</sup>) en un 11.8%, lo que se explica por la falta de tratamiento de las aguas residuales. En la región, el país con mayor huella hídrica gris es Costa Rica, en donde se estima que por cada USD 1,000.00 de valor agregado se descargan en los cuerpos receptores alrededor de 97.6 m<sup>3</sup> sin ningún tratamiento.

**Gráfica 2.5. Centroamérica: huella hídrica de productos industriales. Valores promedio en m<sup>3</sup>/USD 1,000.00 (1996-2005)**



Fuente: Icefi, con base en datos de Mekonnen & Hoekstra (2011)

Otra de las características relevantes de los recursos hídricos en Centroamérica se refiere a las cuencas compartidas o transfronterizas, es decir, las cuencas que abarcan el territorio de más de un país. La región se encuentra interconectada por 23 cursos de agua transfronterizos que drenan alrededor del 40.0% del territorio, y cuenta con 18 cuerpos acuíferos transfronterizos (GWP, 2016). Las cuencas transfronterizas abarcan el 36.9% del territorio centroamericano (191,449 km<sup>2</sup>), siendo Guatemala el país que tiene una mayor proporción de su territorio en cuencas compartidas, con un 75.0%, ya que comparte con sus vecinos 25 de sus 35 fuentes principales de agua. Le sigue El Salvador que, debido a su extensión, presenta un 59.0% del territorio correspondiente a 6 cuencas compartidas.

Honduras comparte 10 cuencas, que representan el 22.0% de su territorio; mientras que Nicaragua, Costa Rica y Panamá comparten 4 fuentes de agua, que representan entre el 5.0% y el 37.0% de su extensión territorial (GWP, 2011).

A pesar de que todos los países comparten al menos alguna cuenca con sus vecinos, las iniciativas de gestión integrada de cuencas transfronterizas para garantizar un aprovechamiento conjunto y consensuado son de reciente aplicación, como es el caso de la *Estrategia y plan centroamericano para la gestión integrada de recursos hídricos*, de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (PEN, 2016).

## 2.4 Vulnerabilidad frente al cambio climático

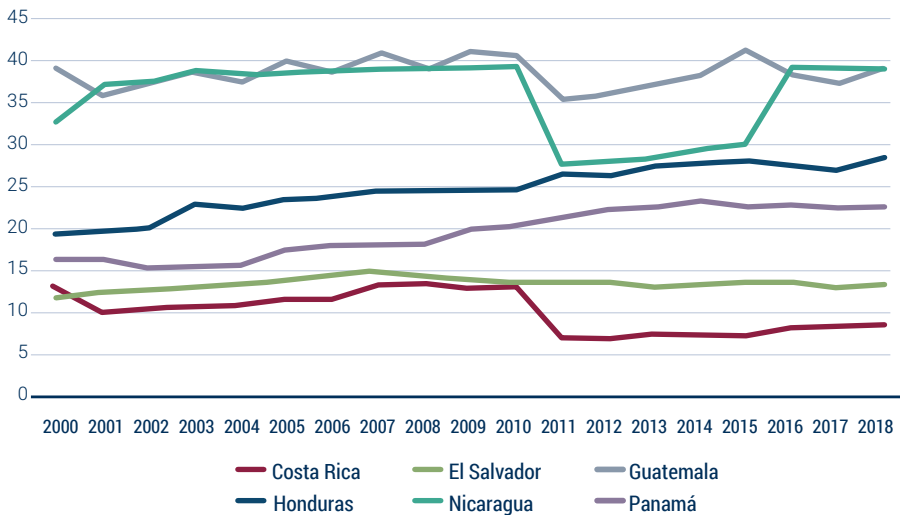
De acuerdo con el *Quinto informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático* (IPCC, 2014), desde la década de 1950 se ha observado a nivel mundial el calentamiento de la atmósfera y los océanos, la disminución de los volúmenes de nieve y hielo, y la elevación de los niveles del mar. Estos fenómenos no han tenido precedentes en los últimos milenios y evidencian la existencia del cambio climático, así como su intensificación por causas antropogénicas. Las emisiones antropogénicas de gases de efecto invernadero (GEI) han aumentado desde la época preindustrial, pero durante el período 2000-2010 alcanzaron un máximo histórico, en el que crecieron, en promedio, un 2.2% al año, de manera que para 2010 llegaron a representar 49 ( $\pm 4.5$ ) gigatoneladas de CO<sub>2</sub> equivalente al año. Este aumento de las emisiones de GEI a nivel mundial provino directamente de los sectores de la energía (47.0%), la industria (30.0%), el transporte (11.0%) y la construcción (3.0%). Además, a nivel mundial, el crecimiento económico y el crecimiento demográfico se mantuvieron como los impulsores más importantes de los aumentos en las emisiones de CO<sub>2</sub> derivadas del uso de combustibles fósiles. La contribución del crecimiento demográfico entre 2000 y 2010 siguió siendo, a grandes rasgos, idéntica a los tres decenios anteriores, mientras que la contribución del crecimiento económico ha aumentado notablemente. Entre 2000 y 2010, las emisiones derivadas de ambos factores fueron superiores a las reducciones en las emisiones logradas a raíz de las mejoras en la intensidad energética del PIB. De acuerdo con el grupo de expertos en la materia (IPCC, 2014), si no se aplican medidas efectivas para mitigar el cambio climático, los sistemas humanos y naturales alrededor del mundo se enfrentarán a riesgos como los siguientes:

- a. Enfermedades graves y alteración de los medios de subsistencia debido a mareas meteorológicas, la elevación del nivel del mar y las inundaciones costeras; inundaciones continentales en algunas regiones urbanas, y períodos de calor extremo.
- b. Episodios meteorológicos extremos que provocan el colapso de redes de infraestructuras y servicios esenciales.
- c. Inseguridad alimentaria e hídrica y pérdida de medios de subsistencia e ingresos en las zonas rurales, en particular para las poblaciones pobres.
- d. Pérdida de ecosistemas y biodiversidad, y de bienes, funciones y servicios de los ecosistemas.

Centroamérica no es una región que pueda caracterizarse como un gran emisor de gases de efecto invernadero, responsables del cambio climático, dado que durante el período 2000-2018 las emisiones anuales promedio fueron de 23.5 meta toneladas de CO<sub>2</sub> equivalente (MtCO<sub>2</sub>e), lo que representó alrededor del 0.32% de las emisiones totales a nivel mundial. A nivel regional, hasta 2011 se observaba una tendencia a la reducción de las emisiones totales de Costa Rica, Guatemala y Nicaragua, a un ritmo promedio del 1.9% anual, vinculado con una menor demanda de combustibles fósiles por parte de la

actividad económica durante el período de crisis; también, una reducción en las tasas de deforestación y algunas mejoras en la eficiencia energética. No obstante, desde 2012 se muestra una tendencia sostenida al alza de las emisiones de todos los países de la región que, en promedio, se han incrementado un 2.3% al año.

**Gráfica 2.6. Centroamérica: emisiones anuales de GEI\* (cifras en meta toneladas de CO<sub>2</sub> equivalente, 2000-2018)**



Fuente: Icefi, con base en WRI (2021)

\* Incluyendo emisiones por cambio en el uso de la tierra y silvicultura.

A pesar de su poca contribución a la emisión de GEI, Centroamérica se caracteriza por ser una región altamente vulnerable a la variabilidad y el cambio del clima, tal y como se evidencia en diferentes mediciones internacionales. Por ejemplo, de acuerdo con el índice de riesgo climático a largo plazo, entre 2000 y 2019, 4 de los 6 países de la región se encontraban entre los primeros 45 países, de un total de 180, que más habían sido afectados por eventos climáticos. Guatemala ocupa el décimo sexto lugar; El Salvador, el vigésimo octavo; Nicaragua y Honduras, el trigésimo quinto y el cuadragésimo cuarto, respectivamente. Por su parte, Costa Rica y Panamá presentan menores niveles de vulnerabilidad ante la ocurrencia de dichos eventos, y se encuentran en las posiciones 89 y 118 del *ranking*, respectivamente (Eckstein, Künzel, & Schäfer, 2021). Para 2014, el Índice de Vulnerabilidad al Cambio Climático (IVCC) señalaba que los países del CA-4 mostraban niveles de riesgo extremo de exposición al cambio climático y a fenómenos extremos; estos niveles de riesgo se ven intensificados por factores como altos niveles de pobreza y desigualdad, elevadas tasas de urbanización y poca capacidad de adaptación y resiliencia frente al cambio climático (Mapplecroft, 2014).

Esta vulnerabilidad se verá intensificada en el futuro, considerando que las proyecciones climáticas sugieren incrementos de entre 1.5 y 4.0 °C en la región para el año 2100, lo que además se vería acompañado por reducción en los niveles de lluvia. La situación descrita se traduciría en riesgos e impactos significativos, especialmente en lo que se refiere a disponibilidad de agua en regiones semiáridas; inundaciones y deslizamientos de tierra en zonas urbanas y rurales; disminución de productividad agrícola a corto plazo (al año 2030),

lo que supone una amenaza a la seguridad alimentaria de las poblaciones más pobres; mayor difusión de enfermedades transmitidas por vectores; escasez de suministro de agua, lo que afectará a las ciudades, la generación de energía hidroeléctrica y la agricultura; pérdida de biodiversidad y ecosistemas y aumento en las tasas de extinción de especies (Magrin, Marengo & Boulanger, 2014).

### Recuadro 2.2. El cambio climático y su impacto en las mujeres

Si no se enfrenta con las medidas apropiadas, el cambio climático puede acrecentar las desigualdades existentes entre hombres y mujeres debido a que, a pesar de que es un fenómeno que afectará a toda la población, sus impactos serán mayores en aquellos grupos poblacionales en situación de pobreza, cuya mayoría en países en desarrollo está conformada por mujeres. Algunos ejemplos de los impactos, directos e indirectos, del cambio climático en las mujeres son:

- a) el aumento de las temperaturas de los océanos puede provocar una mayor incidencia de blanqueamiento del coral por estrés térmico, lo que puede producir un efecto directo sobre el sector turismo, en el que las mujeres representan hasta el 46.9% de la fuerza laboral.
- b) La ocurrencia de sequías y la consecuente escasez de agua ponen en peligro los medios de subsistencia de la familia y aumentan la carga de trabajo de las mujeres y niñas, que usualmente son las recolectoras, usuarias y administradoras del agua. Esto podría derivar también en una menor tasa de matriculación de niñas y menor participación de las mujeres en actividades lucrativas.
- c) Una muestra de 141 países en el período 1981-2002 evidenció que la ocurrencia de fenómenos climáticos extremos como ciclones, huracanes, inundaciones y olas de calor, en promedio, mata a más mujeres que hombres, o mata a mujeres a una edad más temprana.
- d) La variabilidad climática puede detonar más epidemias, afectando en mayor proporción a las mujeres, quienes tienen menos acceso a servicios médicos que los hombres; además, se estima que su carga de trabajo aumentará ante la necesidad de dedicar más tiempo al cuidado de las personas enfermas.
- e) Para 2050, a consecuencia del cambio climático podrían extinguirse entre el 18.0% y el 25.0% de las especies vegetales. Las mujeres dependen de la diversidad de cultivos para contrarrestar la variabilidad climática; la pérdida de biodiversidad agrícola y de opciones de medicina tradicional puede tener serios impactos en la seguridad alimentaria y en la salud.
- f) La pérdida de productividad agrícola impactará a las mujeres de las zonas rurales, que son responsables de la mitad de la producción de alimentos del mundo. En este contexto, es importante que se impulsen medidas para empoderar a las mujeres y reconocer su rol como agentes de cambio frente al cambio climático.

Fuente: Aguilar (2009)

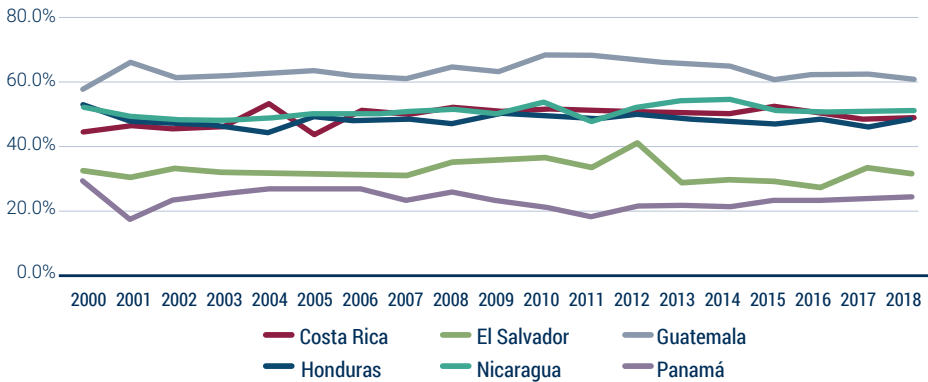
## 2.5 Desaprovechamiento de las energías renovables

El acceso a servicios energéticos facilita el desarrollo al proporcionar servicios esenciales para la vida humana: luz, calor para cocinar y como medio de calefacción, fuerza motriz para transporte, bombeo de agua y molienda, así como otros servicios que los combustibles, la electricidad y la fuerza mecánica generan (IcEFI/Hivos, 2016).

En 2018, el mayor porcentaje de la oferta energética en Centroamérica, alrededor del 55.9%, provenía de fuentes no renovables como carbón, gas natural y petróleo; sin embargo, esto no siempre fue así: al revisar el comportamiento histórico se puede apreciar que en el siglo pasado la mayor parte —un 63.5% para 1985— de la oferta energética procedía de fuentes renovables.



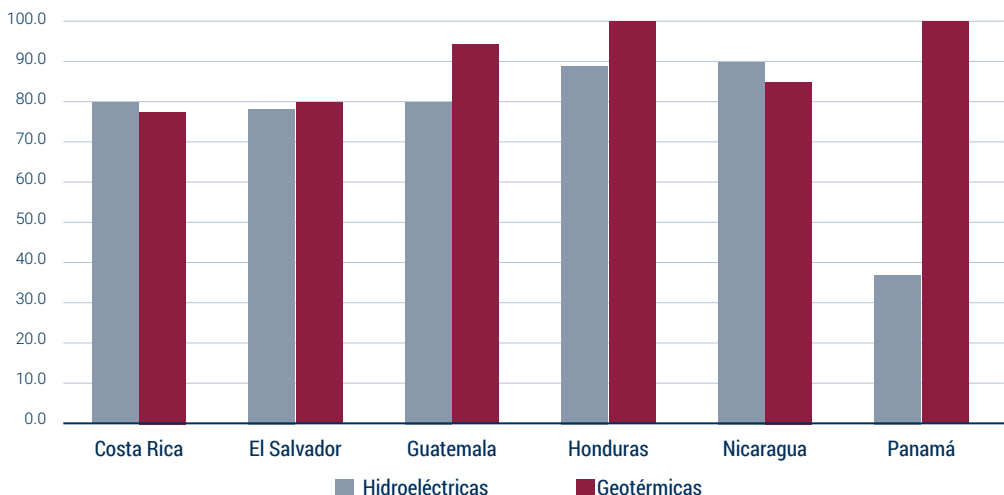
**Gráfica 2.7. Centroamérica: porcentaje de oferta energética proveniente de energías renovables (2000-2018)**



Fuente: Icefi, con base en estadísticas de la Cepal

Esta realidad contrasta con el potencial de energías renovables de Centroamérica. De acuerdo con Cepal/Estado de la Región (2015:45), «la región está bien dotada de recursos energéticos renovables y cuenta con un potencial teórico de hidroelectricidad y geotermia que sería suficiente para abastecer las necesidades regionales de las próximas décadas; sin contar la energía eólica, la biomasa y la solar». Pero la región se ha caracterizado por no utilizar esos recursos. Para 2013, el potencial no utilizado de hidroeléctricas en Centroamérica era del 78.3%, en tanto el de geotérmicas era del 85.2%. En el caso del potencial hidroeléctrico, Nicaragua no ha utilizado un 93.2% de su potencial; Honduras, un 88.8%; Costa Rica, un 79.8%; Guatemala, un 80.1%; mientras que El Salvador y Panamá, un 77.5% y un 36.2%, respectivamente. Un desaprovechamiento mayor se observa en el caso de la geotermia: Honduras, Panamá y Guatemala casi no han aprovechado su potencial, con más del 95.0% de fuentes de esta naturaleza sin utilizar, mientras que Nicaragua, El Salvador y Costa Rica desaprovechan el 87.1%, 79.5% y 75.4% de su potencial geotérmico, respectivamente.

**Gráfica 2.8. Centroamérica: potencial energético no aprovechado por tipo de fuente, en porcentajes (2013)**



Fuente: Icefi, con base en Cepal/Estado de la Región (2015)

La energía renovable puede suministrar 40 veces la energía que se necesita en todo el mundo (Hivos, 2013) y representa una alternativa frente al uso de combustibles fósiles, que son los responsables del 60.0% de las emisiones de carbono (United Nations, 2012). Tiene, además, un potencial único para adaptarse a modelos de descentralización energética que permitan alcanzar a los cerca de 1.4 billones de personas en el mundo que todavía carecen de acceso a servicios energéticos modernos. Asimismo, la energía renovable es clave para el cumplimiento de la *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*, cuyo objetivo 7 persigue garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos.

### **Recuadro 2.3. Los presupuestos públicos no priorizan el uso de las energías renovables**

El sector energético es fundamental en la lucha contra el cambio climático. Por eso las acciones que puede realizar el Estado por medio del gasto público resultan cruciales para impulsar la transformación hacia sistemas energéticos inclusivos y sostenibles. De acuerdo con una investigación de Icefi/Hivos (2016), entre 2007 y 2014 el Estado salvadoreño destinó USD 3,718 millones a gasto público en energía (GPE), equivalentes a un promedio anual de USD 464.8 millones (cerca del 2.0% del PIB). Por su parte, el Estado de Guatemala, en el mismo período, destinó al GPE cerca de USD 2,886.10 millones, lo que equivale a un promedio anual de USD 360.8 millones y representa cerca del 0.7% del PIB.

En ambos países, el principal destino del GPE ha sido los subsidios: en El Salvador representaron un 58.1% por concepto de subsidios al transporte, gas propano y electricidad; mientras que Guatemala ha destinado un 45.0% del GPE a subsidios para el transporte y la electricidad. Estos subsidios resultan perversos, pues indirectamente incentivan el uso de combustibles fósiles: el sector transporte se basa en el consumo de diésel, mientras que la matriz energética de ambos países depende de fuentes no renovables y gran parte de la generación de energía se da a partir de fuentes térmicas basadas en la utilización de combustibles líquidos.

Además de entregarse a fuentes energéticas no renovables, tales subsidios se encuentran mal focalizados, pues los reciben principalmente quienes no están en condición de pobreza. Esta situación se contrapone con las inversiones directas que ambos Estados realizan para la promoción de energías renovables, que apenas representan el 5.1% del total del GPE en Guatemala y el 11.9% en El Salvador.

Fuente: Icefi/Hivos (2016)

## **2.6 Una apuesta equivocada: las industrias extractivas**

Entre 2003 y 2008 se observó un aumento sostenido en el precio de algunos *commodities* procedentes de las industrias extractivas, entre ellos productos primarios como los hidrocarburos y los minerales. Este incremento estuvo asociado, entre otros factores, con el aumento de la demanda global empujada por los países del bloque Brics, conformado por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica. Este ciclo de aumento de precios se vio interrumpido por la crisis financiera mundial, pero mostró una recuperación durante 2011 y 2012. Sin embargo, a partir de 2013 la economía mundial ha propiciado una corrección del nivel de precios y una moderación (y leve reversión) del alza de precios (Gómez Sabaini, Jiménez y Morán, 2017).

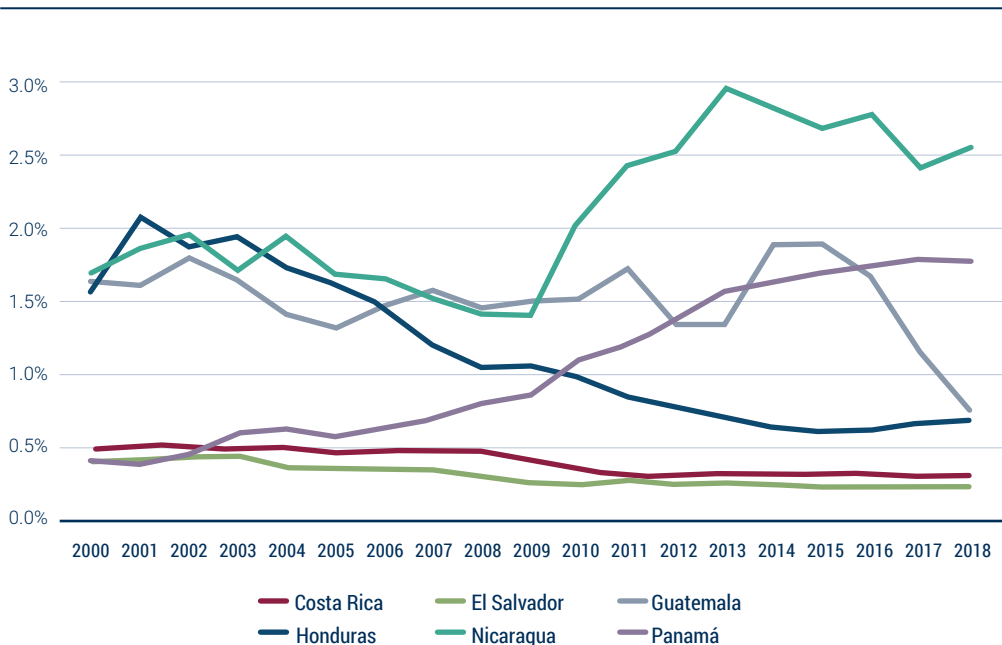
Como consecuencia de esa alza en los precios, Latinoamérica experimentó un crecimiento significativo en su contribución a la producción mundial de minerales metálicos. Por ejemplo, la producción de cobre casi se duplicó en la región entre el período que va de 1990 a 2010, y llegó a representar el 45.3% de la producción mundial en 2010. Para ese

mismo año, en la región también se produjo el 30.8% de plata. Cabe señalar que los mayores productores latinoamericanos de minerales metálicos son Chile (cobre), Perú (oro), México (cobre, oro y plata), Cuba (níquel) y Brasil (oro y níquel) (Cepal, 2012). No obstante, la relevancia de la industria extractiva ha disminuido significativamente a partir de 2008, al extremo de que para 2017 su importancia relativa fue únicamente de alrededor del 3.0% del PIB regional.

En Centroamérica, las actividades mineras existen desde el período colonial; sin embargo, los países de la región no pueden caracterizarse como países con tradición extractiva, es decir, cuya producción, crecimiento económico, generación de empleo o finanzas públicas dependan de esta actividad. A pesar de la implementación de políticas públicas encaminadas a su promoción, estas actividades continúan realizando una contribución marginal a las economías nacionales. Entre 2000 y 2018, el sector minas y canteras, que incluye la explotación de hidrocarburos y minerales (metálicos y no metálicos), representó, en promedio, apenas el 1.1% del PIB, por debajo del promedio latinoamericano de 6.5%.

Nicaragua y Guatemala son los países en los que las actividades extractivas tienen una mayor participación en la economía, con un promedio anual del 2.1% y el 1.5% del PIB, respectivamente. En Panamá, la participación del sector extractivo fue del 1.0% del PIB, mientras que en Honduras fue del 1.2%. En los casos de El Salvador y Costa Rica, la explotación de recursos naturales no renovables resulta menos importante y representa menos del 0.4% del PIB; esto, como consecuencia de las prohibiciones o moratorias, legales y *de facto*, implementadas al otorgamiento de licencias, permisos y/o contratos de explotación de minerales metálicos.

**Gráfica 2.9. Centroamérica: participación del sector minas y canteras en el PIB a precios constantes, en porcentajes (2000-2018)**



Fuente: Icefi, con base en datos de la Cepal

Al fallar en aportar significativamente a la producción nacional, la relación que las actividades extractivas tienen con el fisco reviste vital importancia, porque este último constituye el mecanismo mediante el cual el Estado recibe los réditos de la explotación de los recursos naturales no renovables. Sin embargo, uno de los desafíos para analizar la contribución de la minería a las finanzas públicas es la limitada transparencia y rendición de cuentas del sector. Las cifras disponibles muestran que el aporte fiscal, incluyendo pagos tributarios y no tributarios del sector minero, representa menos del 1.0% de los gastos de los gobiernos centrales de Guatemala, El Salvador y Honduras (CEG/Oxfam, 2016).

En contraposición con su aporte marginal a las economías de la región, las actividades extractivas se han convertido en un detonante de altos niveles de conflictividad socioambiental en Centroamérica. En efecto, en 2021 se identifican 35 conflictos vigentes vinculados con las actividades de minería en la región centroamericana (Ocmal, 2021), la mayor parte relacionados con los impactos ambientales generados por estas actividades, en especial por la deforestación y amenaza al recurso hídrico, así como por la falta de garantía del derecho de las comunidades a decidir si la minería forma parte de su proceso de desarrollo o no.

**Tabla 2.1. Centroamérica: conflictos mineros vigentes en 2021**

País	Número de conflictos
Costa Rica	2
El Salvador	3
Guatemala	10
Honduras	6
Nicaragua	7
Panamá	7

Fuente: Icefi, con base a datos de OLCA (2019)

La ingobernabilidad generada por las actividades extractivas se intensifica con las debilidades institucionales de los Estados de la región que les impiden ser reguladores efectivos de la actividad. Los marcos legales vigentes han sufrido cambios desde la década de 1990, con base en el argumento de atracción de inversión extranjera, lo que ha flexibilizado los requisitos y regulaciones en materia fiscal, económica, ambiental y social que las empresas extractivas deben cumplir. La promoción de estas actividades por parte de los Estados no se ha complementado con un fortalecimiento de las capacidades técnicas de los ministerios de ambiente y de energía y minas, lo que genera que los países dependan de las buenas prácticas que cada empresa en particular adopte para minimizar el riesgo de impactos negativos, especialmente en el ámbito ambiental. Además, los Estados han fallado en impulsar políticas de transformación productiva que constituyan una alternativa frente a los proyectos extractivos y garanticen fuentes de empleo, sobre todo en las áreas rurales de la región (Icefi/IBIS, 2014).

#### Recuadro 2.4. La prohibición de la minería metálica en El Salvador

A inicios de la década de 2000, empresas mineras mostraron interés en desarrollar la extracción de metales en El Salvador. Ello provocó preocupación relativa a los posibles beneficios y perjuicios que dicha actividad generaría. Las comunidades cercanas a las áreas de interés minero se organizaron y mostraron su oposición a dichos proyectos, particularmente por los riesgos ambientales relacionados con la minería, y comenzaron a abogar por la prohibición de esta en el país (TAU Consultora Ambiental, 2011). En 2009, el Estado salvadoreño fue demandado ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (Ciadi) por no otorgar una licencia de explotación a una empresa minera canadiense (El Salvador, MARN, 2016).

En la opinión pública creció la percepción de que los riesgos que la minería representaba eran mayores que los posibles beneficios. Una encuesta del Instituto Universitario de Opinión Pública (Iudop) señaló que el 77.0% de la población salvadoreña consideraba que esta actividad se debería prohibir definitivamente (Iudop, 2015). Además, por lo menos cuatro municipios se declararon libres de minería metálica por medio del mecanismo de consulta contemplado en el *Código Municipal*. En 2016, la disputa judicial ante el Ciadi fue resuelta a favor del Estado salvadoreño, lo cual fue percibido como una ventana de oportunidad para exigir cambios legislativos que prohibieran la minería. Organizaciones comunitarias, centros de investigación, oenegés, universidades, iglesias e instituciones públicas intensificaron sus procesos de concientización, movilización e incidencia política. Una de las expresiones más significativas de estos procesos fue la marcha realizada el 9 de marzo de 2017, la cual fue liderada por el arzobispo de San Salvador, monseñor José Luis Escobar Alas; el obispo auxiliar, Gregorio Rosa Chávez; y el rector de la Universidad José Simeón Cañas, Andreu Oliva, y en la que participaron comunidades afectadas por la minería. La marcha tuvo como propósito entregar a la Asamblea Legislativa la firma de 30,538 salvadoreñas y salvadoreños solicitando la prohibición de la minería (El Salvador, Asamblea Legislativa, 2017).

Finalmente, el 29 de marzo de 2017, mediante el *Decreto N° 639: Ley de Prohibición de la Minería Metálica*, la Asamblea Legislativa de El Salvador, con votos de todas las fracciones legislativas, prohibió la minería metálica en el suelo y el subsuelo del territorio, convirtiéndose así en el primer país a nivel mundial en vetar esta actividad.



# III. Contexto social

---

El propósito fundamental de cualquier sociedad es el desarrollo y la cohesión de sus habitantes, lo cual se encuentra plasmado en prácticamente todas las constituciones políticas del mundo, incluyendo las centroamericanas. Sin embargo y pese a disponer de economías con cierta pujanza y crecimiento, ese planteamiento no ha sido trasladado a la realidad social, persistiendo niveles altos de pobreza y desigualdad. En consecuencia, muchos de los habitantes de la región, agobiados por la pobreza, la desigualdad, el desempleo, salarios bajos y niveles altos de violencia y criminalidad, han trasladado su intento de sobrevivencia a otros países, lo cual se manifiesta en el hecho de que tan solo entre 2009 y 2016 la población migrante centroamericana en los EE. UU. creció en 1.5 millones, al tiempo que ese país, junto a México, deportó a un millón de centroamericanos. Esta situación es importante porque gran parte del bono demográfico que estaba llamado a potenciar la capacidad productiva de la región ha sido exportado hacia los EE. UU., país que se ha beneficiado de una población joven y con mano de obra calificada y barata.

Los problemas sociales de la región deben ser corregidos a partir de la renovación de las estructuras económicas y el fortalecimiento del papel del Gobierno en la promoción de los ODS, marco que debe constituir una alternativa real tanto para mejorar el bienestar interno y la gobernabilidad democrática, como para evitar la migración hacia otros países.

## 3.1 Más de 22.1 millones de centroamericanos viven en pobreza

La pobreza es un fenómeno multidimensional producto de un proceso social y económico con componentes políticos y culturales en el que personas y hogares están privados de activos y oportunidades fundamentales debido a causas y circunstancias distintas, ya sea de carácter individual o colectivo (Cepal, 2017). La pobreza, según teóricos como Amartya Sen (1993), tiene dos componentes. En primer lugar, posee un núcleo absoluto que se vincula con un enfoque biológico al enfatizar los requerimientos de supervivencia y reproducción, es decir, la pobreza extrema. Por otro lado, lleva un componente más amplio, la pobreza general, donde el ser humano busca más que satisfacer necesidades nutricionales. En este caso, se reconocen necesidades básicas de manera más amplia, como elementos que dependen de la disponibilidad de recursos y su desenvolvimiento social.

Según datos estadísticos de la Cepal, aunque en Latinoamérica la pobreza general y la extrema se redujeron considerablemente entre 2000 y 2014, entre 2015 y 2016 se incrementaron los valores regionales, por lo que persisten desafíos para la región. En el caso de Centroamérica, en el transcurso del período 2000-2014 no se logró elevar de manera significativa los niveles de bienestar de los habitantes, principalmente por las crisis económicas mundiales, las tasas de fecundidad relativamente altas y el bajo impacto de las políticas sociales (Cepal, 2017), a lo que debe agregarse la desigualdad social elevada, que limita el crecimiento económico y la respuesta de las políticas públicas. En el mismo sentido, el Programa Estado de la Nación (PEN, 2016) indica que, pese a que existieron mejoras en otros indicadores importantes como la esperanza de vida, la mortalidad infantil, el acceso a servicios públicos y la cobertura educativa, aún se tiene el reto de garantizar condiciones de vida dignas para

amplios sectores de la población, principalmente en los países del centro y norte del istmo, donde también se concentra mayor población, al igual que mayor pobreza, exclusión social, desnutrición crónica y violencia.

En 2020, el número de personas viviendo por debajo de la línea de pobreza (LP) en América Latina llegó a 195 millones, equivalentes al 30.5% de la población, mientras que la pobreza extrema afectó al 11.4% de esta (Cepal, 2021). Del total de personas que viven en condiciones de pobreza en la región, cerca del 11.3% (alrededor de 22.1 millones) proceden de Centroamérica, lo cual representa al 44.3% de los habitantes del istmo.

Al medir la pobreza desde la perspectiva de las necesidades básicas insatisfechas (NBI), se advierte que cerca de 26.5 millones de centroamericanos (59.0% de la población) tenían al menos una NBI en 2014 (PEN, 2016). La primera se refiere al hacinamiento en las viviendas, mientras que la segunda se relaciona con la calidad de estas, que son las dos principales carencias que afectan a los hogares, ya que solo un 20.0% de estos tiene una inclusión integral, lo cual conlleva a recibir los servicios que garantizan un buen ejercicio de la ciudadanía social y una adecuada inserción laboral. Lo anterior contrasta con el 36.0% de los hogares incluidos en el mercado de trabajo y con el 5.0% con acceso a salud y educación estatales.

**Tabla 3.1. Centroamérica: hogares con necesidades básicas insatisfechas por país, según componentes (2014)**

componentes	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Agua	2.9	18.7	16.4	13.3	21.3	4.3
Asistencia escolar	0.4	2.2	4.7	5.5	6.7	0.7
Calidad de la vivienda	10.6	21.5	14.0	19.0	41.2	5.8
Dependencia económica	7.9	6.5	16.0	7.9	16.6	4.5
Electricidad	0.6	4.8	17.6	12.6	22.3	9.7
Hacinamiento	5.0	36.2	43.8	38.8	56.5	19.3
Saneamiento	0.6	20.1	14.6	13.9	27.5	13.9

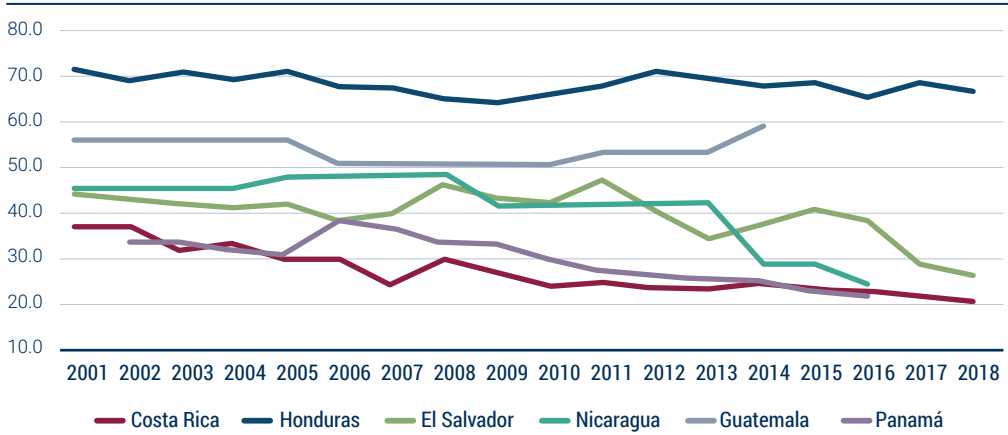
Fuente: Icefi, con base en PEN (2016)

Por otro lado, al utilizar una combinación de los métodos de línea de pobreza (LP) y NBI, el PEN determinó que seis de cada diez hogares son pobres en Centroamérica. De ellos, tres sufren pobreza crónica (con ingresos por debajo de la LP y al menos una NBI), dos enfrentan pobreza estructural (solo por NBI) y uno se encuentra en pobreza coyuntural (solo por LP) (PEN, 2016). Las zonas rurales sufren una mayor proporción de hogares que padecen la pobreza más severa. En el Salvador, Honduras y Nicaragua, la mayoría de los hogares pobres se concentra en las categorías de «crónicos» y «estructurales».

Siguiendo el patrón de la línea de pobreza definida por los países de la región, el promedio de población considerada en pobreza en Centroamérica disminuyó de un 49.7%, en 2000, a un 36.8%, en 2018. Sin embargo, el comportamiento de la pobreza general muestra heterogeneidad, destacando tres patrones: el grupo de Panamá, Costa Rica y Nicaragua que, pese a iniciar en puntos diferentes, ha tenido una reducción sostenida de la pobreza, aunque a diferentes ritmos, hasta alcanzar niveles menores al 30.0% a partir de 2014; el caso de El Salvador, país cuya evolución ha sido volátil, con progresos muy modestos y que lo mantienen ligeramente por encima del promedio de la región; y el grupo de los casos más alarmantes, no solo por los elevados niveles de pobreza, sino por la tenue variación de su tendencia, conformado por Honduras, con el nivel más elevado, del 67.1% en 2018, seguido de Guatemala, en donde la pobreza tiene tendencia al alza y los datos se difunden con mucho retraso, dificultando las comparaciones entre países.



**Gráfica 3.1. Centroamérica: porcentaje de la población en condiciones de pobreza general por país (2001-2018)**

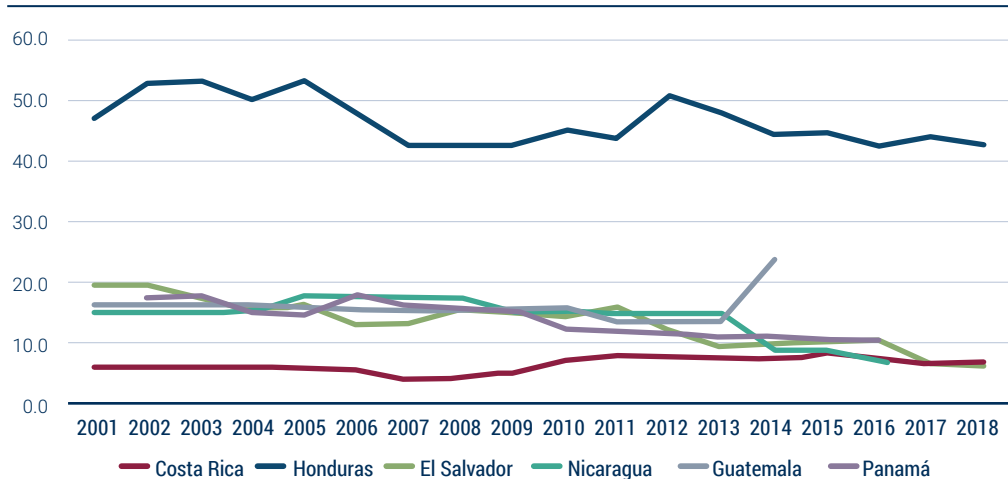


Fuente: Icefi, con base en datos del PEN

Nota: La línea de pobreza utilizada para estas mediciones es la establecida por cada país; en todos se mide con base en el ingreso, con excepción de Guatemala, donde se mide con base en el consumo.

Históricamente, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y Panamá han reportado niveles de pobreza extrema decreciente, al extremo de que en los últimos años muestran valores por debajo del 10.0% de la población. Por su parte, Guatemala presenta un incremento del nivel de pobreza extrema en su población hasta por un 23.4% en 2014, sin actualización de las cifras desde entonces. Honduras diverge del comportamiento del resto de países, con una trayectoria volátil y niveles drásticamente mayores, aun cuando ha venido experimentando una caída desde las últimas mediciones. No obstante, Honduras continúa reportando niveles de pobreza extrema muy altos, del 42.9% de la población en 2018, y sin perspectivas que permitan indicar un cambio significativo en los próximos años.

**Gráfica 3.2. Centroamérica: porcentaje de la población en condiciones de pobreza extrema por país (2001-2018)**



Fuente: Icefi, con base en datos del PEN

Nota: La línea de pobreza utilizada para estas mediciones es la establecida por cada país; en todos se mide con base en el ingreso, con excepción de Guatemala, donde se mide con base en el consumo.

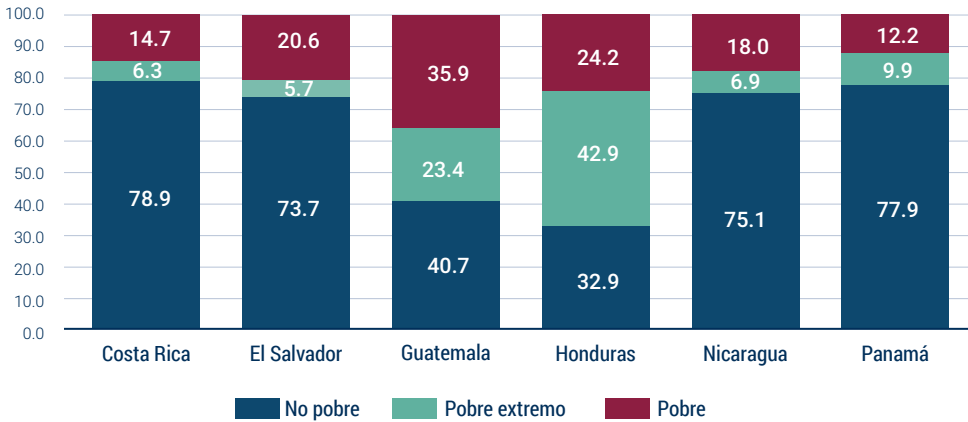
Es pertinente comentar que el análisis anterior no incluye los efectos que sobre el nivel de bienestar de la población ocasionaron tanto la pandemia de COVID-19 como los fenómenos naturales que azotaron a la región en 2020 y que, conforme estimaciones de la Cepal, habrían aumentado los niveles de pobreza y pobreza extrema. En efecto, de acuerdo con la Cepal (2020), la pobreza se habría incrementado en el 2.4% de la población en Costa Rica; el 6.0% en El Salvador; el 0.4% en Guatemala; el 6.3% en Honduras; el 4.4% en Nicaragua, y el 3.2% en Panamá. En el tema de pobreza extrema, la Cepal considera que se producirán aumentos por el orden del 1.0% de la población en Costa Rica; el 2.4% en El Salvador; el 3.3% en Guatemala; el 6.1% en Honduras, y el 3.0% en Nicaragua, mientras que el flagelo habría disminuido un 0.2% en Panamá como producto de las transferencias. La estimación de la Cepal, totalmente convergente con la pérdida de empleos y de ingresos por gran parte de la población regional, es un dato que habrá que validar con los reportes oficiales posteriores, a partir de los que se podrá analizar el impacto real observado, como los efectos del rebote económico de 2021 sobre el nivel de bienestar de la población.

Pese a los avances de algunos países en la reducción de la pobreza, una característica común de Centroamérica es el enorme tamaño de la clase vulnerable que, en la mayoría de los casos, comprende entre el 30.0% y el 40.0% del total. La población vulnerable se refiere a quienes se encuentran en riesgo de caer en la pobreza, incluyendo a la mayoría de los hogares que han salido de la pobreza y a la clase media (Stampini, Robles, Sáenz, Ibarrarán y Medellín, 2015). Todo esto es válido incluso para Costa Rica y Panamá, los únicos países de la subregión que se encuentran en una etapa avanzada de su transición socioeconómica, que han llegado a estar integrados mayormente por clase media y presentan una incidencia menor de la pobreza; en estos países la clase vulnerable es el último bloque de población que concluirá la transición socioeconómica. En sentido contrario se ubican Guatemala y Honduras, países que aún se encuentran en las primeras etapas de su transición pues más del 50.0% de la población todavía vive en pobreza, la clase media sigue siendo reducida, y la clase vulnerable actual representa el primer bloque de población cercano a terminar la transición socioeconómica.

El Salvador y Nicaragua han experimentado cierto fortalecimiento de la clase media, aunque menos vigorosa en este último país, cuya clase media empieza a superar a la proporción de la población en pobreza. Las diferencias drásticas entre las áreas urbanas y las rurales son importantes, ya que las primeras concentran mayor vulnerabilidad y pobreza moderada, y se caracterizan por una más significativa movilidad en el ingreso, sobre todo ascendente.

Los datos generales denotan que el 63.2% de la población de la región puede considerarse como no pobre, mientras que el restante porcentaje, que involucra a unos 22.1 millones de habitantes, estaría en condiciones de pobreza, del cual alrededor de 8.3 millones de centroamericanos se encontrarían en la miseria absoluta. La población pobre presenta una fuerte concentración en el TNCA, que supera el promedio centroamericano de pobreza, pues se estima que existen alrededor de 17.0 millones de pobres en El Salvador, Honduras y Guatemala. También se puede observar que la situación de pobreza y pobreza extrema en Honduras y Guatemala discrepa drásticamente de los niveles del resto de países de la región; en todo caso, el primero de estos países ostenta los indicadores más elevados.

**Gráfica 3.3. Centroamérica: condiciones de vida de la población de los países, en porcentajes (2018)**

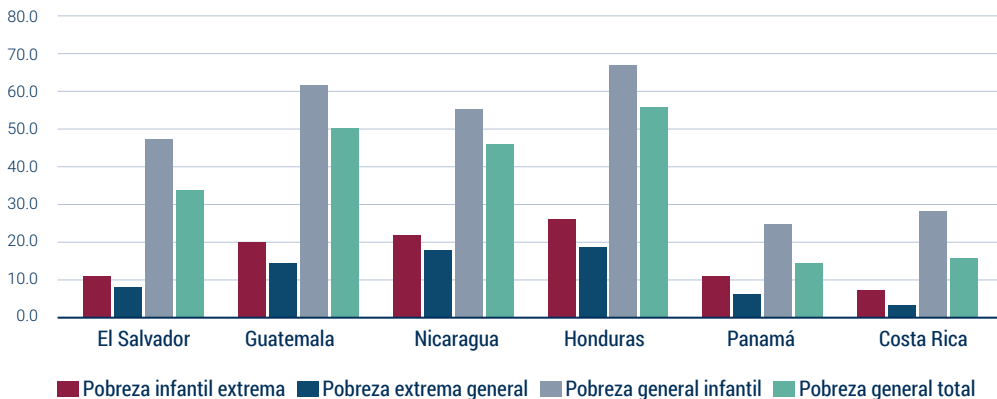


Fuente: Icefi, con base en datos del PEN (2021)

Nota: Los datos corresponden al año 2018, con las excepciones de Guatemala, cuya información disponible es de 2014, y Nicaragua y Panamá, con datos de 2016.

Las desigualdades dentro de cada país son importantes, ya que la pobreza afecta de manera diferenciada y más severa a algunos grupos poblacionales por razones de edad, etnia, área de residencia y género (Cepal, 2017). Con la excepción de Costa Rica, que mantiene los niveles más bajos de pobreza, todos los países centroamericanos presentan mayor pobreza infantil total, pues más de dos tercios de los niños y niñas se encuentran en condiciones de pobreza general. De igual manera, las privaciones severas suelen afectar en la mayoría de los países a una gran cantidad de niños y niñas localizados en áreas rurales o áreas urbanas marginales, y a sectores con alta población de etnias originarias, entre otros.

**Gráfica 3.4. Centroamérica: comparación de los niveles de pobreza infantil y pobreza general**

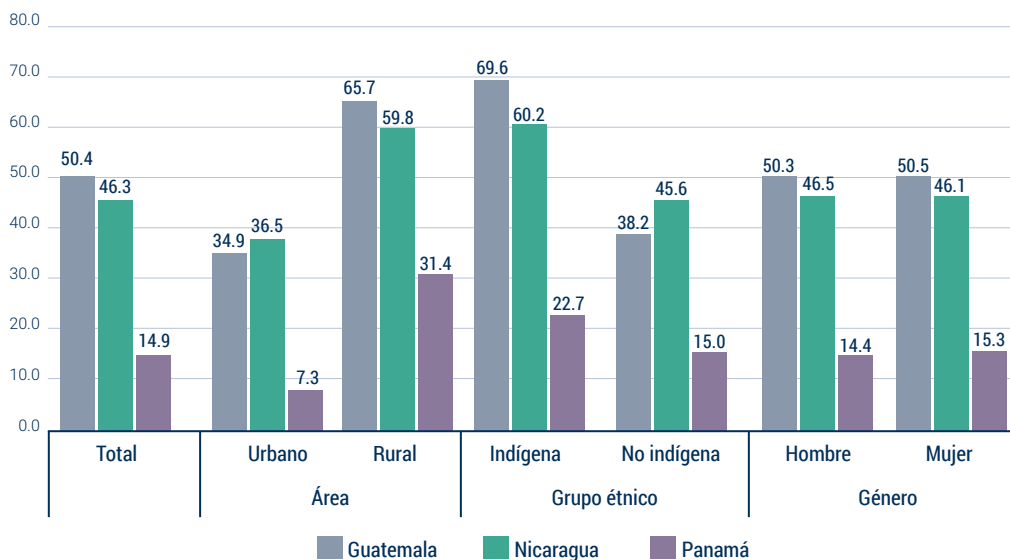


Fuente: Icefi, con base en datos de Cepal/Unicef (2010) y PEN (2016)

Nota: Los datos de pobreza infantil de Costa Rica y Honduras corresponden al año 2007; Guatemala, al 2006; Nicaragua, al 2005; El Salvador, al 2004; y Panamá, al 2003. Los niveles de pobreza general corresponden al año 2016, con excepción de Guatemala, en donde datan de 2014.

Análogamente, las personas que se autodenominan indígenas y/o quienes viven en el área rural suelen vivir estos problemas desde niveles más agravantes, pues a pesar de haberse registrado mejoras en tiempos más recientes, la reducción de la pobreza ha sido menos pronunciada en estas poblaciones, lo cual ha conllevado a una mayor «ruralización» de la pobreza (Cepal, 2017).

**Gráfica 3.5. Clasificación de la pobreza según variables y países seleccionados, en porcentajes de la población total (últimos datos disponibles de cada país)**



Fuente: Icefi, con base en datos de Cepalstat para Centroamérica; datos para Guatemala y Nicaragua de 2014, y para Panamá, de 2018

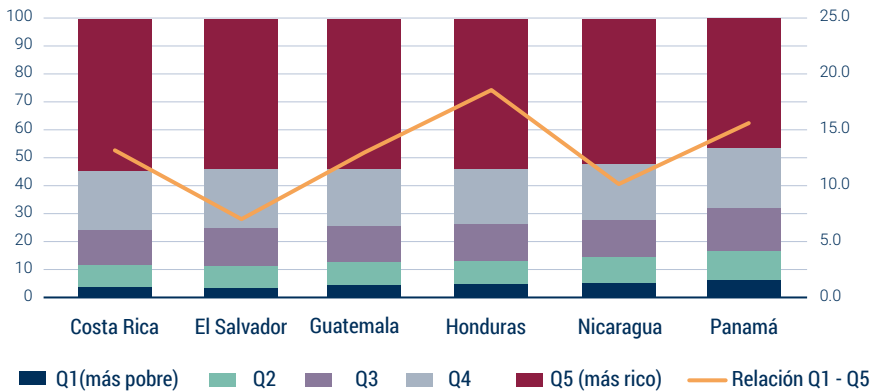
### 3.2 Desigualdad

Aunque muy relacionadas, la pobreza y la desigualdad son fenómenos muy diferentes. La desigualdad se refiere al acceso heterogéneo a oportunidades, recursos y otros factores importantes para potencialmente satisfacer las necesidades de las personas en la sociedad, es decir, se enfoca en el hecho de que los individuos al nacer enfrentan opciones diferentes de vida. Existen distintos tipos de desigualdad, incluyendo la de ingresos, de riqueza, de tierra, de oportunidades, de capacidades, entre otras. En particular, la desigualdad de capacidades se refiere a la habilidad real de los individuos para realizar funcionamientos importantes y favorables como parte de su vida, así como a los distintos funcionamientos que pueden lograr (Sen, 1993: 54).

Latinoamérica, incluyendo al Caribe, es la región más desigual del mundo, y dentro de ella Centroamérica es una región con diversidad étnica y niveles de bienestar desiguales entre grupos étnicos, territorios y géneros. En términos de ingresos, Centroamérica está posicionada como la región más desigual de Latinoamérica: se estima que el 20.0% más rico de la población reúne más de la mitad (52.4%) del ingreso nacional, mientras que el 20.0% más pobre apenas alcanza el 4.4%. Los datos muestran que el país con el mayor

grado de polarización de la riqueza es Honduras, en donde el 20.0% de la población con mayores ingresos concentra el 56.1% del ingreso nacional, 18.7 veces más de lo que logra percibir el 20.0% más pobre. El país con menor grado de desigualdad del ingreso es El Salvador, con una relación de ricos/pobres equivalente a 7.3 veces.

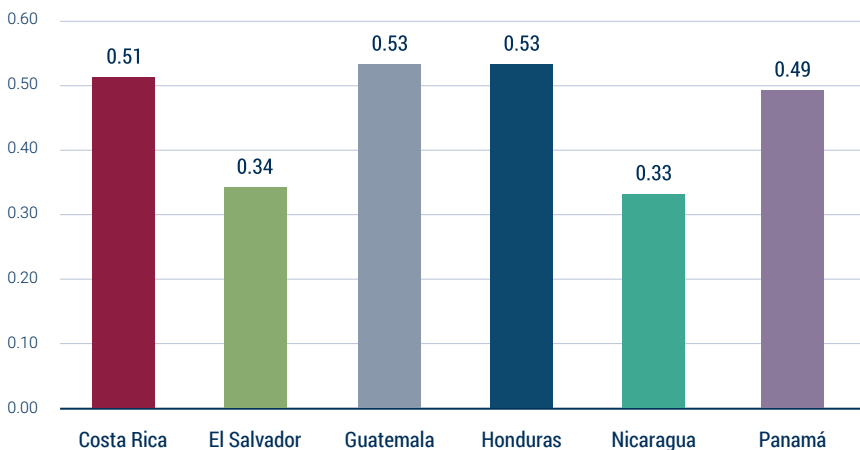
**Gráfica 3.6. Centroamérica: distribución del ingreso nacional por quintiles (2018)**



Fuente: Icefi, con base en datos de World Development Indicators  
Nota: Los datos corresponden a 2018, con excepción de Guatemala y Nicaragua (2014).

Otro de los indicadores muy utilizados para analizar el grado de concentración de la riqueza es el Índice de Gini, medida estadística que cuantifica la desigualdad en todo el espectro de ingresos y se expresa en valores entre 0, para no concentración, y 1, para concentración total de la riqueza, por lo cual permite reforzar el análisis realizado en el párrafo previo. Los países con la mayor desigualdad de ingresos medida a través del coeficiente de Gini son Honduras y Guatemala, con 0.53, seguidos de Costa Rica (0.51) y Panamá (0.49). Los países con menor concentración conforme el índice de Gini son Nicaragua (0.33) y El Salvador (0.34).

**Gráfica 3.7. Centroamérica: coeficiente de Gini, últimos datos disponibles**



Fuente: Icefi, con base en datos del Estado de la Región  
Nota: Datos para Costa Rica y Honduras de 2018; El Salvador, de 2017; Nicaragua y Panamá, 2016, y Guatemala, 2014.

Durante el período 2000-2018, los datos disponibles del Índice de Gini muestran que todos los países de la región, con la excepción de Costa Rica, mejoraron su distribución de la riqueza, siendo los más exitosos El Salvador, Nicaragua y Panamá. El Salvador logró mejores resultados al pasar de una concentración de 0.533, en 2001, a una de 0.340, en 2017. En sentido contrario, la concentración de la riqueza de Costa Rica se deterioró durante el período, al pasar de 0.508 a 0.511. Gran parte del efecto de mejora en la concentración del ingreso, especialmente en el TNCA, se derivó del aumento sostenido de las remesas del exterior enviadas por aquellos que han emigrado.

Es importante comentar que tanto la pandemia de COVID-19 como los fenómenos climáticos que azotaron la región tendrán, conforme pronósticos de la Cepal (2020), efectos negativos en la distribución del ingreso de los países, medidos a través del Índice de Gini, al producir un aumento medio del 2.6% para América Latina y el Caribe. Así, se estima que luego de 2020 el Índice de Gini tendrá variaciones negativas de entre el 1.0% y el 1.9% para Guatemala; entre el 2.0% y el 2.9% para Honduras y Nicaragua; entre el 3.0% y el 3.9% para Costa Rica y Panamá, y entre el 5.0% y el 5.9% para El Salvador. Como consecuencia, al igual que los efectos sobre la pobreza y pobreza extrema, habrá que esperar las mediciones oficiales para evaluar tanto los impactos negativos como los vinculados con el proceso de recuperación que pueda derivar del rebote económico esperado para 2021.

Es obvio que en Centroamérica se han evidenciado patrones económicos diversos, uno de los cuales destaca notoriamente: la persistencia de una desigualdad alta, independientemente del modelo general de producción. Las mejoras en la distribución de los ingresos en los países son importantes para reducir niveles altos de pobreza, como lo apuntan las Naciones Unidas: « [...] sin un cambio en la distribución del ingreso, la reducción de la pobreza solo es posible con el crecimiento económico. Sin embargo, el crecimiento es menos efectivo para reducir la pobreza en los países con alta desigualdad, incluso cuando la desigualdad no empeora; y, bajos niveles de desigualdad inicial o reducciones modestas pueden tener efectos relativamente significativos en la reducción de la pobreza» (Bourguignon, 2004). También, como lo apunta Sedlac (2017), la reducción de la desigualdad puede estar más asociada con variaciones en los retornos de la educación.

Por lo general, para explicar la desigualdad se utiliza la participación en los ingresos de las personas, pero la medición de esta variable no debe limitarse al ingreso, ya que también existen desigualdades relacionadas con el acceso a la infraestructura, a la educación, a servicios de salud e, incluso, en términos de representación política. Por ejemplo, la población indígena suele ser más pobre que los no indígenas, patrón que puede rastrearse a niveles de menor *dotación inicial de factores* como la educación, la experiencia laboral, la estructura familiar y la ocupación.

Los niveles altos de desigualdad que están usualmente asociados con niveles elevados de pobreza son nocivos para el potencial de crecimiento general de la sociedad. La distribución desigual de los recursos, aunada a la pobreza extrema, la escasez de trabajo y la remuneración salarial muy baja, genera condiciones de exclusión y de falta de oportunidades, lo cual resulta en condiciones de vulnerabilidad social que suelen coadyuvar a la profundización de la delincuencia y el crimen organizado (IEEPP, 2016). De manera similar, la desigualdad afecta otros objetivos y procesos de desarrollo importantes, tales como la capacidad de resolver conflictos sin recurrir a la violencia y la habilidad de manejar efectivamente choques macroeconómicos negativos. En general, existe un descontento ciudadano amplio por la persistencia de desigualdad en las sociedades, que se refleja en encuestas de opinión pública como la que realiza el Latinobarómetro, que señala que en Centroamérica entre el 60.0% y el 80.0% de los ciudadanos consideran que los niveles de desigualdad de ingresos son injustos o muy injustos.

Tal como señala el Icefi, «Los salarios bajos, además de profundizar la desigualdad, debilitan la posibilidad del desarrollo humano y económico de Guatemala al no permitir la generación de niveles de bienestar que fomenten un círculo virtuoso entre la demanda de más educación, más ahorro e innovación tecnológica, la generación de una mayor actividad económica y más y mejores empleos [...]. La precarización de los trabajadores es peligrosa para la sociedad porque fomenta, entre otros fenómenos relacionados con la pobreza, el trabajo infantil, con la deserción escolar y la inserción posterior de jóvenes en un mundo de informalidad del que difícilmente saldrán, así como una demanda baja de productos y servicios, lo que merma la inversión y el empleo» (2017: 37).

### Recuadro 3.1. La inversión pública en pueblos indígenas en Guatemala y su contribución a la persistencia de la desigualdad étnica

El gasto público, entre otras funciones, «debe procurar la equidad distributiva no solo entre ricos y pobres, sino también entre grupos étnicos. Esto cobra particular relevancia en un país como Guatemala, con una población indígena que representa el 38.8% del total» (Icefi, 2017: 32). Sin embargo, el gasto público orientado a satisfacer las necesidades de la población indígena en 2015 fue aproximadamente un tercio (Q10,676.0 millones, equivalentes al 2.2% del PIB) del orientado a mestizos y ladinos (Q31,947.4 millones, equivalentes al 6.5% del PIB). En términos per cápita, existe una relación de 2 a 1 a favor de los mestizos y ladinos, ya que por cada uno de estos últimos el gasto público diario fue de Q6.87, mientras que esta cifra, en el caso de los indígenas, fue de Q3.09.

#### Principales indicadores del gasto público en pueblos indígenas (2015)

Medida / indicador	Mestizos	Indígenas
<b>Millones de quetzales</b>		
Gasto público total (GPT)	31,947.4	10,676.0
Gasto público social (GPS)	23,041.6	8,031.7
<b>Porcentajes del PIB</b>		
Gasto público total (GPT)	6.5	2.2
Gasto público social (GPS)	4.7	1.6
<b>Per cápita en quetzales</b>		
Anual	2,505.9	1,126.6
Mensual	208.8	93.9
Diario	6.87	3.09
<b>Per cápita en dólares</b>		
Anual	328.0	147.5
Mensual	27.3	12.3
Diario	0.90	0.40
<b>Otros</b>		
Índice de focalización del GPS	131.6	59.2
GPS como porcentaje del GPT	72.1	75.4
Población proyección 2015 (millones)	9.2	7.1
Población Encovi 2014 (millones)	9.8	6.2

Fuente: Icefi/  
IBIS, con base  
en estadísticas  
oficiales

En 2015, a los municipios con población predominantemente indígena se les destinó menos inversión en gasto público social (GPS), en comparación con aquellos con población predominantemente ladina y mestiza, cuyo GPS fue mayor: «La mitad de los municipios donde más del 80.0% de los habitantes es indígena registra un GPS per cápita muy bajo (entre Q0.6 y Q2.9). Por el contrario, solo una cuarta parte de municipios con mínima población indígena (menor al 20.0%) tiene GPS per cápita muy bajo» (Icefi, 2017: 34). Más aún, en municipios en los que la concentración de población indígena es mayor al 90.0%, la inversión diaria por persona fue de aproximadamente Q4.40, en tanto que en municipios con el 10.0% de población indígena, la inversión per cápita diaria puede llegar a Q21.90.

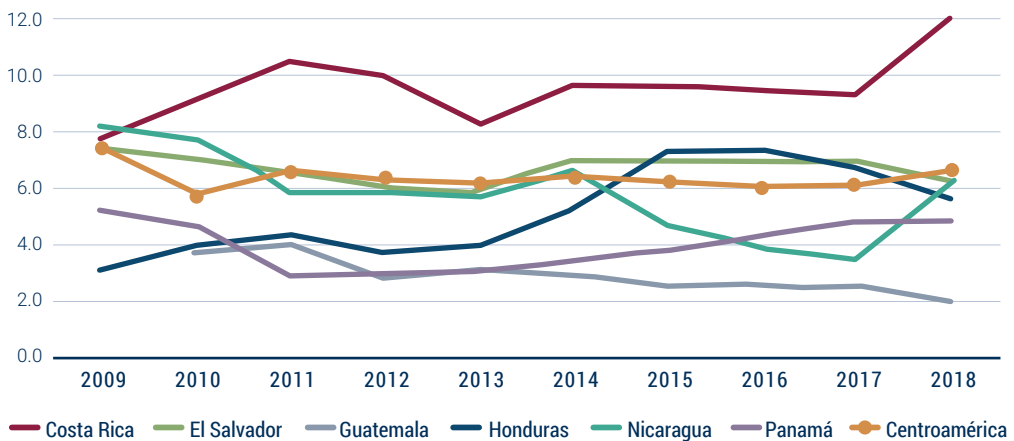
Este patrón de gasto público refleja una actitud racista del mismo Estado. Este rasgo de las finanzas públicas guatemaltecas ha sido un vehículo que contribuye a perpetuar la desigualdad étnica y, en ese sentido, el presupuesto público «no logra reflejar ni sopesar adecuadamente las carencias y necesidades de los pueblos indígenas» (Icefi, 2017: 47).

### 3.3 La precarización del empleo

La mayor parte de países centroamericanos tiene dificultades para generar empleo formal y salarios suficientes para superar la pobreza. Consecuentemente y de acuerdo con el Índice de Mejores Trabajos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de 2015, cuatro países de la región generan los peores empleos en Latinoamérica, en términos de empleo insuficiente, con acentuación de la informalidad y salarios bajos: de los 17 países evaluados, Nicaragua, El Salvador, Honduras y Guatemala ocupan los últimos puestos (14, 15, 16 y 17, respectivamente). Panamá y Costa Rica muestran una realidad distinta, ya que su capacidad de crear empleos en cantidad y calidad suficientes los coloca en posiciones mucho mejores que las del resto de países de la región: Panamá ocupa el tercer puesto, solo después de Uruguay y Chile, en tanto que Costa Rica se posiciona en el quinto lugar.

En la región se estimaba que en 2018 la población en edad de trabajar (PET) era de 30.6 millones (equivalentes al 64.2% de la población); la participación de la población económicamente activa (PEA) dentro de la fuerza laboral era del 73.3% en Guatemala, el 70.8% en El Salvador, el 68.2% en Honduras, el 71.7% en Costa Rica, y el 73.3% en Panamá. Las cifras anteriores sugieren oportunidades de crecimiento económico, pero también revelan retos para aprovechar el dinamismo de la actividad económica y trasladar el bienestar a la población. Los países de la región han logrado mantener tasas bajas de desempleo, incluso inferiores a la media latinoamericana (7.3%), con la excepción de Costa Rica, que registra una tasa de desempleo que alcanzó su nivel más alto en 2018, llegando al 12.0%. Se estima que para 2016 la tasa de desempleo media de Centroamérica era del 6.6%, con Guatemala con el valor más bajo (2.0%). Para varios países, incluyendo a Guatemala, tasas menores de desempleo no precisamente significan bienestar, porque pueden ocultar subempleo, un problema más grave.

**Gráfica 3.8. Centroamérica: comportamiento de la tasa de desempleo (2009-2018)**



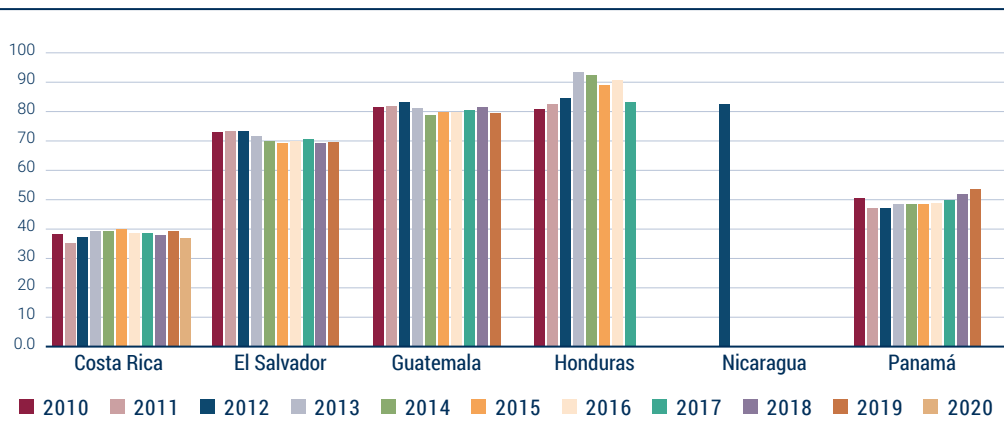
Fuente: Icefi, con base en cifras del Estado de la Región



Lo anterior implica que, aunque las tasas de desempleo sean bajas, Centroamérica carece de empleos de calidad que contribuyan al bienestar y, al contrario, prevalece la precarización de las condiciones del mercado laboral. No existe una definición única para el trabajo precario, dado que ello depende de muchos elementos contextuales que se manifiestan en magnitudes diferentes según el país, la región, la estructura económica y social del sistema político y los mercados laborales (International Labour Organization, 2011). En consecuencia, y aunque no se cuenta con una definición oficial internacional para el concepto de empleo precario, existen criterios que pueden ser de utilidad para el efecto, tales como: a) el nivel de certeza de la continuidad del empleo; b) el grado de supervisión del proceso laboral, vinculado con la presencia o ausencia de sindicatos, así como con el control de las condiciones laborales, los salarios y el ritmo de trabajo; c) el nivel de protección reglamentaria; y d) el nivel de ingresos.

El análisis de la precariedad laboral es difícil debido a las deficiencias en la clasificación y recopilación de estadísticas laborales. Persiste incertidumbre sobre las condiciones laborales, alarmantes en el caso del empleo informal, con trabajos de muy baja productividad y condiciones muy por debajo de las necesarias para garantizar un nivel de vida adecuado a los trabajadores. De acuerdo con cifras de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en Guatemala, Honduras y Nicaragua más del 80.0% de los empleos son informales, cifra que llega a alrededor del 69.0% en el caso de El Salvador. Costa Rica se encuentra en una mejor posición, con 4 de cada 10 empleados en informalidad. Las condiciones laborales de los empleados informales se caracterizan por la incertidumbre, carecer de protección social o de prestaciones laborales como el preaviso al despido, indemnización por despido, vacaciones anuales pagadas, o licencia pagada por enfermedad, entre otros.

**Gráfica 3.9. Centroamérica: porcentaje del nivel de informalidad en la ocupación (serie armonizada) (2010-2020)**



Fuente: Icefi, con base en estadísticas de ocupación de la OIT  
Nota: Datos disponibles

Otra forma de empleo que se vincula estrechamente con la precariedad es el temporal, es decir, aquel que se refiere a trabajadores con contratos con duración distinta a la del contrato permanente. Esta modalidad, si bien produce beneficios en el corto plazo, genera incertidumbre sobre la duración del contrato. No todos los países ofrecen datos sobre empleo informal; sin embargo, de acuerdo con los datos disponibles en 2017, El Salvador alcanzó un 3.6% de empleo temporal con una reducción del 27.9% desde 2010; Costa Rica registró el 6.5% de la PEA con una disminución del 4.6%, mientras que Guatemala reportó un 6.1% de la PEA en empleos temporales, un 0.1% por debajo de lo registrado en 2010.

Con respecto al acceso al sistema de seguridad social, en Centroamérica la proporción de personas mayores que reciben una pensión es magra. Guatemala y Nicaragua muestran las coberturas más bajas, con 8.3% y 23.7% de la PEA, respectivamente, mientras que Honduras y Costa Rica presentan 56.9% y 69.8% de la PEA, respectivamente. Estos datos también apuntan a un panorama de condiciones de vida inadecuadas en la región, aunque el indicador solamente evidencia la existencia de una pensión, sin abordar el problema de la insuficiencia.

Por otro lado, la tasa de sindicalización, definida como el porcentaje de asalariados afiliados a sindicatos, también muestra un panorama desalentador en cuanto a acciones de promoción y defensa de los intereses y derechos de los trabajadores para aumentar su poder colectivo. Guatemala (2.6% para 2016) y Nicaragua (5.3% en 2010) se encontraban muy por debajo de sus pares centroamericanos. En una mejor situación estaban Panamá (con un 11.9% para 2016), El Salvador (19.0% para 2016) y Costa Rica (19.4% para 2016). No obstante, aun estos tres países con mejores índices se ubican en una posición muy distante de aquella que presentan los países con niveles de bienestar altos, como Suecia (67.0% para 2015).

A pesar de estos indicadores de precariedad laboral, en la región es común el discurso que insiste en intentar incrementar la competitividad reduciendo los costos laborales, los cuales son argumentos que se sustentan en la precarización de los trabajadores, en lugar de mejorar las inversiones en desarrollo humano. Estos argumentos ignoran el hecho de que en las economías modernas de mercado gran parte de la productividad y del bienestar social deriva de la incorporación exitosa de las personas al mercado de trabajo. Por un lado, la incorporación de la fuerza de trabajo al capital acumulado permite un incremento de la capacidad productiva del Estado, pero también la generación de empleo permite a todos los individuos empleados disponer de recursos para adquirir las mercancías necesarias para atender sus necesidades. Como consecuencia, la posibilidad de disponer de cantidades crecientes de habitantes empleados y bien remunerados constituye una señal inequívoca de desarrollo económico.

La información disponible permite establecer que, atendiendo a los niveles de precios a los que se puede adquirir la canasta básica alimenticia (CBA) en cada uno de los países de la región (lo cual es permanente objeto de crítica por parte de los trabajadores y grupos de la sociedad civil, que consideran que la CBA se subestima sistemáticamente), Costa Rica es el país que se preocupa por dar más capacidad de pago a los trabajadores y, consecuentemente, perfeccionar el mercado interno, lo cual es consistente con el modelo económico seguido. Por su parte, tanto Guatemala como El Salvador y Panamá hacen lo posible por reproducir en el salario mínimo los costos necesarios para adquirir la CBA, atendiendo a los esfuerzos de estabilidad de precios asociados con la dolarización económica; mientras que en Honduras y Nicaragua prima la necesidad política de mantener bajos los salarios del agro para mejorar artificialmente la competitividad de los empresarios agrícolas, basando su modelo en el establecimiento de bajos salarios.

**Tabla 3.2. Centroamérica: salarios mínimos y costos de adquisición de la canasta básica alimenticia (2020)**

País	Categoría	Salario mínimo 2020, en USD	Canasta básica alimenticia, en USD	Relación salario mínimo / CBA
Costa Rica/ <sup>2</sup>	Universitario	1,156.76	424.28	2.73
	Trabajador no calificado genérico	538.75	424.28	1.27
El Salvador/ <sup>1</sup>	Recolección de azúcar y algodón	200.00	198.14	1.01
	Industria, comercio y servicios	304.00	198.14	1.53
Guatemala	No agrícola	394.56	383.56	1.03
	Agrícola	383.94	383.56	1.00
Honduras/ <sup>2</sup>	Financieras, seguros, bienes inmuebles (promedio)	436.77	364.11	1.20
	Agricultura, caza y pesca (promedio)	300.66	364.11	0.83
Nicaragua/ <sup>3</sup>	Agropecuario	128.55	281.91	0.46
	Construcción y establecimientos financieros	287.69	281.91	1.02
Panamá	General	300.00	302.77	0.99

Fuente: Icofi, con base en información oficial y de los institutos de estadística, Ministerio de Economía de Panamá y Secretaría de Trabajo y Seguridad Social de Honduras

Nota: /1 Los datos de la canasta básica alimenticia se refieren al área urbana. /2 Se estimó la canasta básica para 5 miembros; /3 Los datos corresponden al costo de alimentos.

Debido a que no todos los sujetos sociales se encuentran en edad de trabajar, en realidad existe un segmento poblacional que debe depender económicamente del trabajo realizado por el resto de la sociedad. Al respecto, el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Celade) y la Cepal (2009) estiman que las personas que debieran participar en el proceso de producción se encuentran entre los 15 y los 65 años, de manera que el resto de individuos se considera dependiente económico. Para la Cepal (2009), el bono demográfico es el período económicamente favorable en el que la proporción de personas en edades potencialmente productivas crece de manera sostenida y más rápida, en comparación con la proporción de personas en edades potencialmente inactivas. Esta evolución se encuentra condicionada por la dinámica demográfica, que incluye la evolución de las tasas de natalidad y mortalidad, así como los eventos que puedan modificarlas, entre los que destaca la universalización de la educación y el incremento del bienestar social. En las primeras etapas de la transición demográfica disminuye la fecundidad y baja la proporción de niños con respecto a los adultos en edad de trabajar, lo que implica un decrecimiento de los consumidores sin ingresos en comparación con los productores, así como un aumento de los ingresos laborales en relación con el consumo.

En la actualidad, Centroamérica es heterogénea en términos de la ventana de oportunidad demográfica. Por un lado, hay diferencias en el arranque del proceso de transición, pues se estima que Costa Rica lo inició en 1964; Panamá en 1968, y El Salvador en 1969. Honduras y Nicaragua lo comenzaron en la década de 1970, mientras que Guatemala se ubica con el inicio más tardío, pues este se sitúa en 1987. También existen diferencias en términos de la extensión y finalización del bono, con Costa Rica y Panamá con extensiones menores y finalizaciones estimadas para 2021 y 2029, respectivamente. El resto de países se considera con extensiones de aproximadamente setenta años, con finalizaciones entre 2040 y 2060, es decir, con tiempo para reorientar políticas públicas para el aprovechamiento de esta dinámica demográfica.

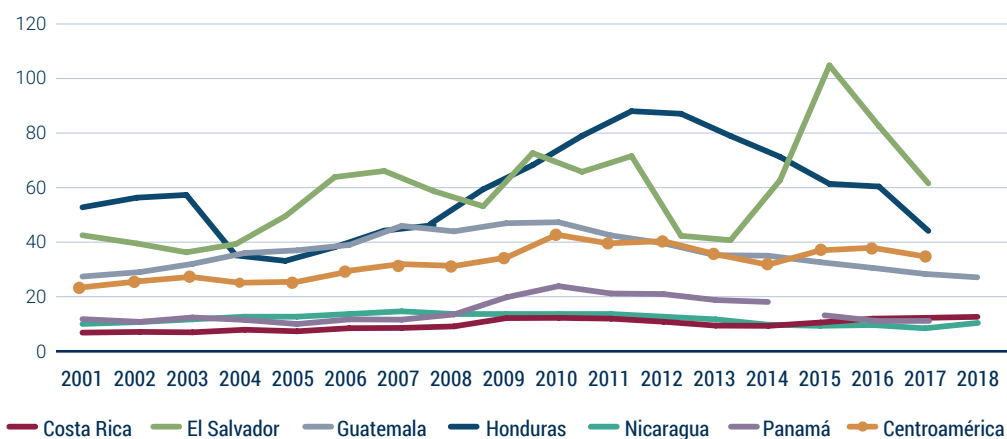
Como consecuencia, si cuando finalice el bono demográfico no se compensa la disminución de ingresos laborales por consumidor con ingresos no laborales, el bienestar económico se reducirá y el bono demográfico dará paso a una etapa de *desventaja demográfica*. Sin embargo, los impactos económicos a largo plazo de los cambios demográficos vinculados con el bono dependen de las medidas de política que adopten los Gobiernos y los cambios de comportamiento de las personas.

El bono demográfico podría erosionarse, causando un aumento del consumo per cápita de manera temporal o, por el contrario, puede invertirse en los jóvenes para mejorar el capital humano y generar un incremento permanente del consumo per cápita a largo plazo. En este último caso, no solo se aprovecharía el bono demográfico, sino que se estaría mejor preparado para la transición hacia poblaciones envejecidas. La atención a los efectos de los cambios demográficos involucra un espectro amplio de políticas, como aquellas que buscan mejorar las oportunidades de educación y empleo de los jóvenes, las de seguridad social y pensiones, y las de salud, que crean un sistema público de cuidado. También incluyen estrategias para adecuar las políticas fiscales con el fin de alcanzar un equilibrio intergeneracional de las transferencias, que incorpore el enfoque de derechos y las perspectivas de género y de ciclo de vida adecuados a los contextos nacionales y con una visión de largo plazo.

### 3.4 Inseguridad en tiempos de paz

Aunque los conflictos armados en Centroamérica finalizaron en la última década del siglo pasado, la región ha sido catalogada como una de las más peligrosas del mundo sin guerras ni conflictos armados internos. La tasa de homicidios pasó de 24.7 por cada 100,000 habitantes en 2001, a 28.1 en 2017, lo que implicó que durante ese período fueran asesinadas más de 250,000 personas, la mayoría en el TNCA, con el 88.9% de víctimas mortales. Las estadísticas mencionadas no significan que en el TSCA se viva con tranquilidad, pues más bien se asiste a una situación de tensa calma. En Costa Rica prácticamente se duplicó la tasa de homicidios al pasar de 6.4 por cada 100,000 habitantes, en 2001, a 11.7 en 2018, y desde 2013 este indicador muestra una tendencia al alza cada año, con un pequeño quiebre en 2018. En Panamá, la tasa de homicidios en el período analizado prácticamente no presenció cambios, al mantenerse en alrededor de 10 personas por cada 100,000 habitantes, pero atravesó un período de crisis en el que este indicador aumentó de 9.2, en 2004, a 23.1, en 2009, luego del cual el indicador se ubicó en 10.3 homicidios por cada 100,000 habitantes en 2017.

**Gráfica 3.10. Centroamérica: tasas de homicidio por cada 100,000 habitantes (2000 a 2018)**



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

En Guatemala, en el período que va de 2001 a 2018 la violencia mostró dos trayectorias: inicialmente recrudeció al punto de que la tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes llegó a 46.4 en 2009, pero, afortunadamente, a partir de 2009 esa tasa viene disminuyendo hasta reportar un 22.4 en 2018, valor que, según los estándares de la Organización Mundial de la Salud (OMS), es comparable con la mortandad producida por una epidemia. En Honduras, el indicador se ha reducido desde 2011, pero los valores continúan siendo muy altos, con 42.9 homicidios por cada 100,000 habitantes en el año 2017. En El Salvador, más que los altos índices de homicidio —que en 2015 llegaron hasta 103.0 por cada 100,000 habitantes—, el problema es la ambivalencia en el comportamiento del indicador, lo que evidencia que no existe una política pública que pueda controlar efectivamente la violencia criminal, ya que al comparar 2001 con 2017, la tasa de homicidios se incrementó en un 56.8%, hasta reportar 60.2 homicidios por cada 100,000 habitantes.

### 3.5 Migración: una respuesta frente a la carencia de oportunidades

El hambre, las enfermedades, las escasas oportunidades de desarrollo humano y la criminalidad han obligado a muchos centroamericanos a migrar, sobre todo hacia los EE. UU., en la búsqueda de mejorar sus vidas. De esa cuenta, la Oficina del Censo de los EE. UU. estimó que en 2010 vivían en ese país cerca de 4.4 millones de centroamericanos, cantidad que para 2019 había aumentado en un 33.3%, al reportar aproximadamente 5.9 millones. El grupo que más creció fue el de origen hondureño, con un 48.4% de aumento, seguido del grupo de guatemaltecos, con 45.4%, y los costarricenses, con 28.0% (aunque, en volumen, el número de salvadoreños, que solo se incrementó en un 26.3%, fue mucho más importante).

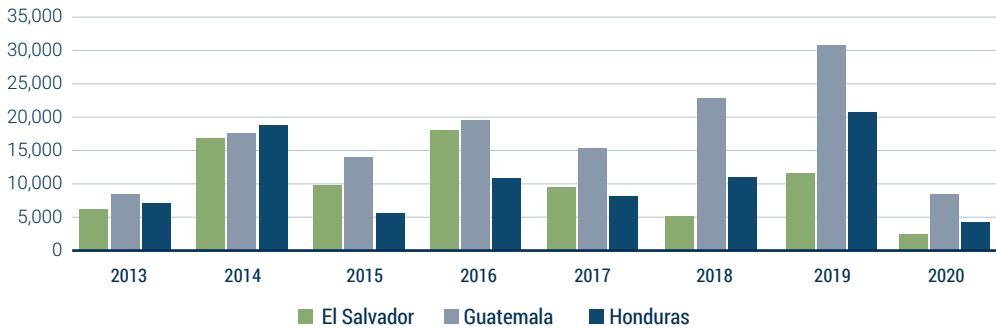
**Tabla 3.3. Centroamérica: número de inmigrantes originarios que residen en los EE. UU. (2010 y 2019)**

País	2010	2019	Porcentaje de variación
Costa Rica	130,697	167,234	27.96%
Guatemala	1,156,861	1,683,093	45.49%
Honduras	730,227	1,083,540	48.38%
Nicaragua	383,896	429,501	11.88%
Panamá	172,950	194,060	12.21%
El Salvador	1,829,798	2,311,574	26.33%
Centroamérica	4,404,429	5,869,002	33.25%

Fuente: Icefi, con base en US Census Bureau

Si bien el número de centroamericanos viviendo en los EE. UU. aumentó cerca de 1.5 millones entre 2010 y 2019, es importante reconstruir parte del flujo migratorio, pues quienes ya residen en ese país receptor no son todos lo que abandonaron sus países de origen. En efecto, según cifras de la Secretaría de Gobierno de México, durante 2009-2016 ese país deportó 767,000 centroamericanos provenientes del TNCA, mientras que en el mismo período los EE. UU. deportaron a 243,000 migrantes. Lo más dramático de este proceso es que ya no solo son adultos los que deciden migrar: desde 2013, la patrulla fronteriza de los EE. UU. ha documentado la captura de 295,514 niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados originarios del TNCA.

**Gráfica 3.11. Niñas, niños y adolescentes capturados en la frontera entre México y los EE. UU. procedentes del Triángulo Norte de Centroamérica, viajando sin la compañía de un adulto (2013-2020)**

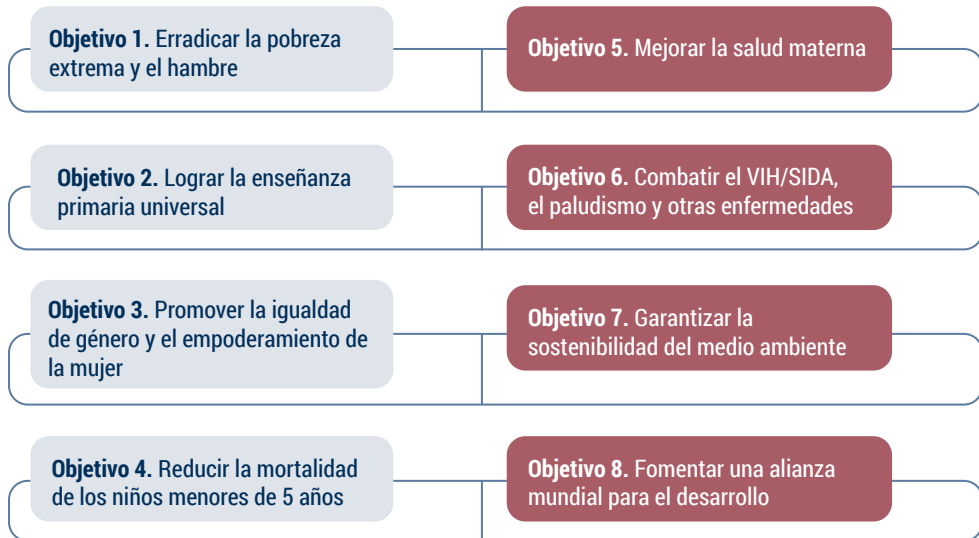


Fuente: Icefi, con base en US Border Patrol. Los datos corresponden al año fiscal de los EE. UU.

### 3.6 ODM: otra promesa incumplida del desarrollo

Uno de los esfuerzos más importantes que se plantearon y desarrollaron desde el inicio del siglo XXI fueron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), enmarcados en la *Declaración del Milenio*, aprobada por los países integrantes de las Naciones Unidas (2000). Esta iniciativa constituyó una síntesis orientadora de los temas emanados del conjunto de cumbres de la llamada «década normativa» de 1990 (Cepal, 2015). Los ODM incluían ocho objetivos generales, y para cada uno se fijaron metas e indicadores de medición y evaluación del avance en su cumplimiento durante el período 2000-2015, sustentados en una línea basal.

**Gráfica 3.12. Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)**

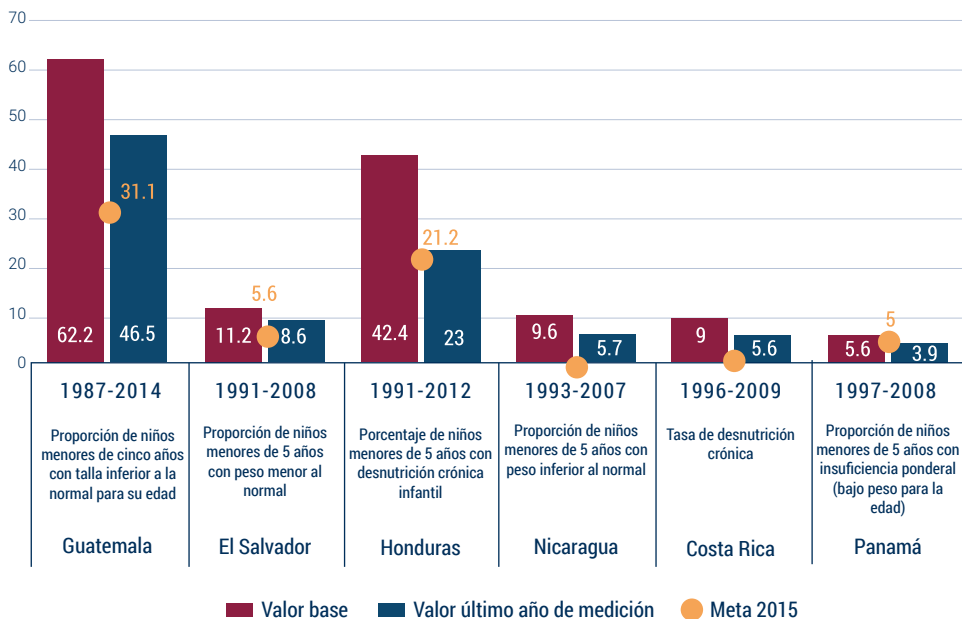


Fuente: Icefi, con base en Cepal (2015)

Los ODM se incumplieron por dificultades diversas de los Gobiernos, incluyendo deficiencias en la ejecución presupuestaria del gasto público social y planificación que no priorizó su cumplimiento. Además, la falta de sistemas estadísticos adecuados obstaculizó la ejecución de las estrategias destinadas a cumplir los ODM, por lo que no se contó con mediciones oportunas de los indicadores sociales y económicos.

Sobre el avance en el cumplimiento del ODM 1, reducción del hambre, Latinoamérica logró un descenso de la proporción de menores de 5 años con un peso inferior al normal, pasando del 7.3%, en 1990, al 2.7% en 2013 (OPS/OMS, 2017: 7). Sin embargo, en Centroamérica el único país que logró disminuir sus tasas de desnutrición crónica en menores de 5 años fue Costa Rica, que pasó del 9.0%, en 1996, a un 5.6%, en 2009, mientras que El Salvador, Honduras, Panamá y, principalmente Guatemala, no lograron reducirlas.

**Gráfica 3.13. Centroamérica: proporción de niños menores de cinco años con talla inferior a la normal para su edad / tasa de desnutrición crónica (ODM 1)**



Fuente: Icfef, con base en informes finales de cumplimiento de los ODM y cifras oficiales

El ODM 2 reiteraba que uno de los pilares fundamentales para el desarrollo de una sociedad es la educación. No obstante y a pesar de reconocer la importancia de «Asegurar que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria», Centroamérica no cumplió este compromiso en su totalidad. Según datos oficiales de cada país, la proporción de estudiantes que comenzaron el primer grado y culminaron el sexto grado de la educación primaria alcanzó, en promedio, un 80.0%; Guatemala (71.7%) y Honduras (65.3%) son los países en los que menos alumnos lo lograron, mientras que Costa Rica (89.3%) y Panamá (89.2%) alcanzaron los mayores porcentajes.

**Tabla 3.4. Centroamérica: cumplimiento de la meta de asegurar que la niñez logre culminar el ciclo completo de la enseñanza primaria (ODM 2)**

País	Indicador	Año base	Valor base	Año última medición	Valor último año de medición	Meta 2015
Guatemala	Proporción de estudiantes que comienzan primer grado y culminan sexto	1991	43.7	2013	71.7	100.0
	Tasa neta de escolaridad primaria	1991	71.6	2014	82.0	100.0
El Salvador	Proporción de alumnos que comienzan el primer grado y llegan al último grado de educación primaria	2001	64.9	2011	83.9	100.0
	Tasa neta de matrícula en educación primaria	1991	75.5	2012	93.1	100.0
Honduras	Proporción de alumnos que comienzan el primer grado y llegan al último grado de la enseñanza primaria	1990	-	2014	65.3	100.0
	Tasa neta de matrícula en enseñanza primaria (1.º y 2.º ciclo de educación básica) (en porcentajes)	1990	83.8	2014	77.3	100.0
Nicaragua	Tasa neta de matrícula ajustada de educación primaria	1993	73.7	2010	93.2	n.e
Costa Rica	Porcentaje de estudiantes que comienzan y terminan primaria	1990	77.6	2013	89.3	100.0
	Tasa neta de escolaridad en el I y II ciclos	1999	96.0	2014	93.3	100.0
Panamá	Proporción de alumnos que comienzan el primer grado y llegan al último grado de la enseñanza primaria	2000	90.8	2012	89.2	100.0
	Tasa neta de matriculación en la enseñanza primaria	1991	91.5	2012	92.5	100.0

Fuente: Icefi, con base en informes de cumplimiento de los ODM y cifras oficiales de cada país

Nota: Para el caso de Nicaragua se utilizaron fuentes oficiales, de las cuales únicamente se logró obtener la tasa neta de matrícula a 2010.

Los indicadores de matriculación neta sobre el nivel real de estudiantes inscritos en la escuela como porcentaje del nivel potencial esperado muestran que ninguno de los países logró una matriculación del 100% para su población en edad de cursar la primaria. Aun así, las estrategias implementadas en la mayoría de países lograron mejoras en la cobertura en la educación primaria, destacando los casos de Guatemala (que pasó del 71.6%, en 1991, al 82.0%, en 2014) y El Salvador (del 75.5%, en 1991, al 93.1%, en 2014). En contraste, Honduras registró descenso, al pasar del 83.8% de matriculación, en 1990, al 77.3%, en 2014.

Guatemala incumplió el ODM 3, que se refiere a la participación igualitaria entre sexos en diferentes estratos de la vida social y productiva, ya que la relación entre niñas y niños del ciclo básico (secundaria) fue del 87.2% en 2015, por debajo de la meta del 100.0%. El resto de países de la región sí logró cumplirlo. Costa Rica fue el único país de la región que alcanzó la meta de una participación mínima del 40.0% de mujeres en puestos de elección popular y en puestos de dirección del sector público, logrando un 41.0% en 2014, con mujeres electas en el 39.0% de las curules de la Asamblea Legislativa. Aunque el resto de países de la región incumplió este objetivo, sí alcanzaron incrementos importantes en la elección de mujeres en los poderes legislativos.



**Tabla 3.5. Centroamérica: cumplimiento de la meta de igualdad entre sexos, medida por la relación entre niñas y niños del ciclo secundario y de mujeres en los parlamentos nacionales (ODM 3)**

País	Indicador	Año base	Valor base	Año última medición	Valor último año de medición	Meta 2015
Guatemala	Relación entre niñas y niños en el ciclo básico	1995	84.0	2014	87.2	100.0
	Proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales	1991 / 95	5.2	2016/ 2020	13.9	50.0
El Salvador	Relación entre niños y niñas en la enseñanza secundaria	2000	97.3	2012	102.0	100.0
	Proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales	1991	9.0	2012	27.4	50.0
Honduras	Relación entre niñas y niños en educación secundaria	1990	116.0	2014	116.0	100.0
	Proporción de escaños ocupados por mujeres en el Congreso Nacional (porcentajes)	1990-1993	9.0	2014	26.0	50.0
Nicaragua	Relación entre niñas y niños en la enseñanza secundaria	2001	121.2	2009	117.5	100.0
	Proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales	1993	14.8	2014	42.4	n.e
Costa Rica	Relación entre niñas y niños matriculados en primaria y secundaria	1990	94.0	2014	102.0	100.0
	Proporción de mujeres en el Parlamento Nacional	1990-1994	12.3	2010-2014	38.6	40.0
Panamá	Relación entre niñas y niños en la enseñanza secundaria	1990	103.5	2012	102.8	100.0
	Proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales	1994	8.3	2009	8.5	50.0

Fuente: Icefi, con base en informes finales de cumplimiento de los ODM y estadísticas de la Cepal para el caso de Nicaragua

Centroamérica logró avances en el cumplimiento de los ODM 4 y 5, relacionados con la mortalidad de niños menores de 5 años y la mortalidad materna, con una reducción considerable de más del 50.0%. En 2015, Guatemala, Nicaragua y Costa Rica habían cumplido la meta de reducir la mortalidad de menores de 5 años, mientras que El Salvador la incumplió, pero por una deficiencia pequeña. Panamá y Honduras la incumplieron por un margen considerable entre su último indicador de medición y la meta planteada. Ninguno de los países de la región<sup>5</sup> cumplió la meta de reducir la tasa de mortalidad materna, motivo de preocupación que deber ser considerado en las agendas gubernamentales de salud.

5 En El Salvador, a pesar de que la tasa llegó por debajo de la meta en 2012, no necesariamente significó que se haya cumplido la meta. La meta se construyó con estimaciones de una nueva propuesta metodológica a través de una investigación basada en el método *Reproductive Age Mortality Survey* (RAMO, por sus siglas en inglés), elaborada por el Ministerio de Salud Pública (Minsal) con el apoyo de la cooperación internacional. Los valores obtenidos corresponden a mediciones del Minsal con los registros de 262 alcaldías. Esto generó problemas en cuanto a la compatibilidad de los datos, puesto que hasta 2005 las encuestas nacionales de salud familiar (Fesal) utilizaban el *método de las hermanas vivas*, el cual dio resultados muy alarmantes, con lo que la institución responsable reconoció las limitaciones de realizar esa encuesta, ya que la muestra era muy pequeña (ONU, 2014).

**Tabla 3.6. Centroamérica: cumplimiento de las metas de reducción de la mortalidad en menores de 5 años y la mortalidad materna (ODM 4 y 5)**

	País	Indicador	Año base	Valor base	Año última medición	Valor último año de medición	Meta 2015
Meta 4.a. Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años	Guatemala	Tasa de mortalidad de niñas y niños menores de 5 años	1987	110.0	2014/2015	35.0	37.0
	El Salvador	Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años (encuestas de salud reproductiva)	1991	52.0	2008	19.0	17.0
	Honduras	Tasa de mortalidad de la niñez (muertes por cada 1,000 nacidos/as vivos/as)	1991-1996	48.0	2014	29.0	16.0
	Nicaragua	Tasa de mortalidad en menores de 5 años (IGME)	1990	67.5	2014	21.0	22.5*
	Costa Rica	La tasa de mortalidad de niños menores de 5 años, como valor máximo 2 defunciones por mil habitantes en ese grupo de edad	1990	3.5	2014	1.8	2.0
	Panamá	Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años	1991	24.3	2012	18.3	8.1
Meta 5.a. Reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes	Guatemala	Razón de mortalidad materna	1989	219.0	2013	113.0	55.0
	El Salvador	Razón de mortalidad materna (registros administrativos Minsal)	1991	211.0	2012 (Minsal)	42.3	52.8
	Honduras	Tasa de mortalidad materna (muertes por cada 100,000 nacimientos)	1990	182.0	2014	73.0	46.0
	Nicaragua	Razón de mortalidad materna	1993	173.0	2009	166.0	43.2*
	Costa Rica	Que para el año 2015, el valor máximo de la tasa de mortalidad materna, tanto nacional como en los diferentes ámbitos subnacionales, sea de 2 por diez mil nacidos vivos.	1990	1.5	2014	2.9	2.0
	Panamá	Tasa de mortalidad materna	1990	53.4	2012	64.9	12.5

Fuente: Icefi, con base en informes finales de cumplimiento de los ODM y estadísticas de la Cepal para el caso de Nicaragua

El incumplimiento de los ODM se refleja en los enormes desafíos persistentes a la fecha, entre los cuales destaca lograr que toda la niñez culmine la educación primaria, la reducción de la pobreza, el hambre, disminuir la desigualdad entre sexos, y la mortalidad infantil y materna. A estas metas se suman desafíos relacionados con el medio ambiente, el combate al VIH y otras enfermedades, el fomento de una alianza mundial para el desarrollo. Todos estos desafíos estaban considerados en la agenda de los ODM.

# IV. Reconociendo la desigualdad de género

La interacción entre las principales esferas del bienestar (Estado, mercado y familia) y sus respectivas estructuras sociales (las políticas públicas, el trabajo remunerado y el no remunerado) parte de la división sexual del trabajo. Es decir, de la separación del trabajo en productivo (remunerado) y reproductivo (no remunerado), y de su asignación a hombres y mujeres, con base en construcciones sociales adscritas a cada sexo. La práctica asume un modelo de *hombre proveedor*, basado en la división sexual del trabajo, que repercute en la diferenciación en el acceso a los derechos de ciudadanía (Pateman, 2000). De esa manera, los hombres ocupan una posición general de asalariados y, por ende, tienen acceso a la esfera política, mientras que las mujeres figuran como dependientes y relegadas a la esfera del hogar y del cuidado de otras personas, incluyendo las hijas y los hijos. Como consecuencia de esta división, aunque se reconoce la igualdad formal ante la ley de ambos géneros, en la práctica se observan diferencias importantes, en algunos casos explícitas y en otros implícitas, en la posición y reconocimiento económico, social, político y cultural, en detrimento de las mujeres.

Por consiguiente, contrario a las tipologías clásicas de los regímenes de bienestar (liberal, corporativista y socialdemócrata) propuestas por Esping-Andersen (1999), han surgido varias críticas que analizan el papel de las familias en dichos regímenes, con la finalidad de destacar su rol en la provisión de bienestar y, a la vez, con el propósito de demostrar que la asignación de recursos y acceso a ellos a través de las tres esferas de bienestar no ocurre de forma armónica, sino más bien se encuentra definido por relaciones de poder y por la división sexual del trabajo. De esa cuenta, ante el fallo del mercado y del Estado en la provisión de bienestar, en las mujeres recae el ajuste para compensar las carencias en la familia (Martínez Franzoni y Voorend, 2009).

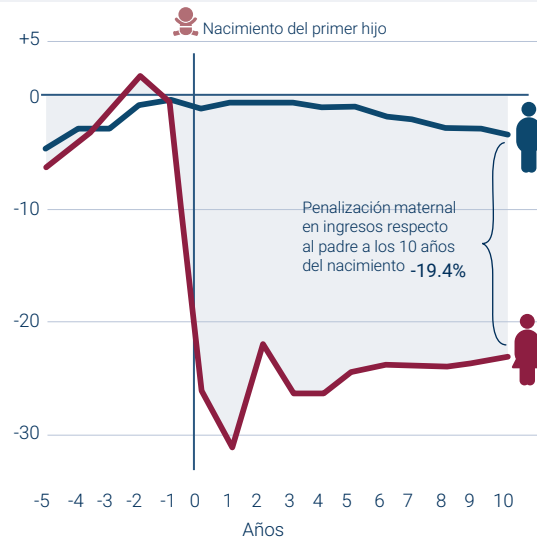
Desde este marco analítico, Centroamérica presenta diferencias importantes, no solo por las trayectorias democráticas distintas entre los países, sino por las prácticas diversas de asignación de recursos por medio de las cuales se produce el bienestar en la región y en las familias. Los de Nicaragua, Guatemala, Honduras y El Salvador son catalogados por Martínez (2007) como *regímenes familiaristas*, en los que la provisión de bienestar recae en la esfera doméstica ante la existencia de mercados débiles y baja participación del Estado, mientras que los de Costa Rica y Panamá se catalogan como *regímenes proteccionistas*, con mayor presencia del Estado en la provisión de servicios de carácter universal, y en los que se esperaría un resultado consecuente desde una perspectiva de igualdad. En las siguientes páginas se analizan algunos componentes en materia de participación política, mercado laboral, trabajo no remunerado y políticas públicas clave (educación y salud), con la idea de aproximar hasta qué punto los resultados de los regímenes de bienestar centroamericanos se ajustan o alejan de esa presunción, y cómo todo ello incide en la obtención de resultados de equidad entre hombres y mujeres.

## 4.1 División sexual del trabajo y políticas públicas: su papel en la estructuración del mercado de trabajo centroamericano

La participación femenina en el mercado de trabajo ha aumentado en las últimas décadas, sin embargo, el avance ha ocurrido en condiciones de asimetría con respecto a la participación de los hombres. Esto se explica, entre otros, como consecuencia de la dinámica económica, del marco legal y de ciertos determinantes sociales que condicionan la incorporación diferenciada al mercado de trabajo.

### Recuadro 4.1. Penalización en el mercado laboral: brecha salarial por maternidad y dificultad para la incorporación al mercado remunerado

#### Variación de los ingresos antes y después del nacimiento del primer hijo: análisis de las familias de Dinamarca (1980-2013)



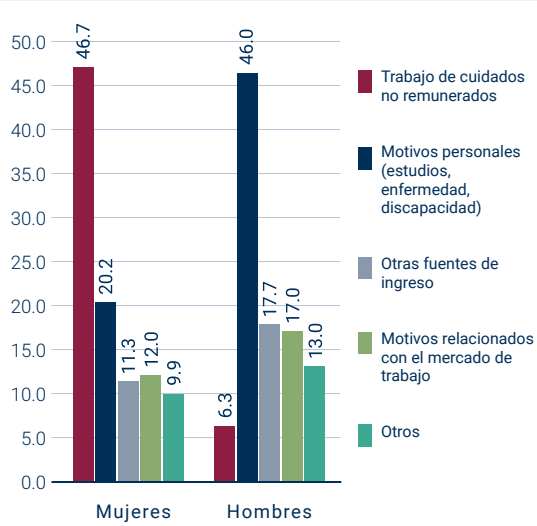
Fuente: *El País*, citando a Kleven, Landais y Soogard, (2017).  
Disponible en: [https://politica.elpais.com/politica/2018/03/02/actualidad/1520006491\\_549539.html](https://politica.elpais.com/politica/2018/03/02/actualidad/1520006491_549539.html)

De acuerdo con Kleven, Landais y Søgaaard (2017), la maternidad explicaba el 40.0% de la brecha salarial en 1980, pero en la actualidad representa el 80.0% de esta.

Si bien había una brecha salarial antes de que las personas tuvieran hijos(as), esta era relativamente pequeña y las ganancias aumentaban a un ritmo similar. Sin embargo, después del primer hijo, las ganancias brutas de las mujeres cayeron rápidamente un 30.0% y nunca recuperaron los niveles que tenían previo a la maternidad. A largo plazo, las madres ganaron un 20.0% menos.

Las mujeres que no tuvieron hijos continuaron aumentando sus ganancias a un ritmo similar al de los hombres. Se constata, además, cómo las mujeres cambian su trabajo en respuesta a tener hijos, y el impacto de esto en su salario de por vida: se les paga menos, en parte porque trabajaban menos horas, toman descansos más largos y tienen más probabilidades de cambiarse de trabajo o aceptar trabajos menos remunerados y en favor de la familia.

#### Porcentaje de personas inactivas, por sexo, como principal motivo de estar fuera de la fuerza laboral (último período disponible)



Fuente: Icefi, con base en datos de la OIT (2018)

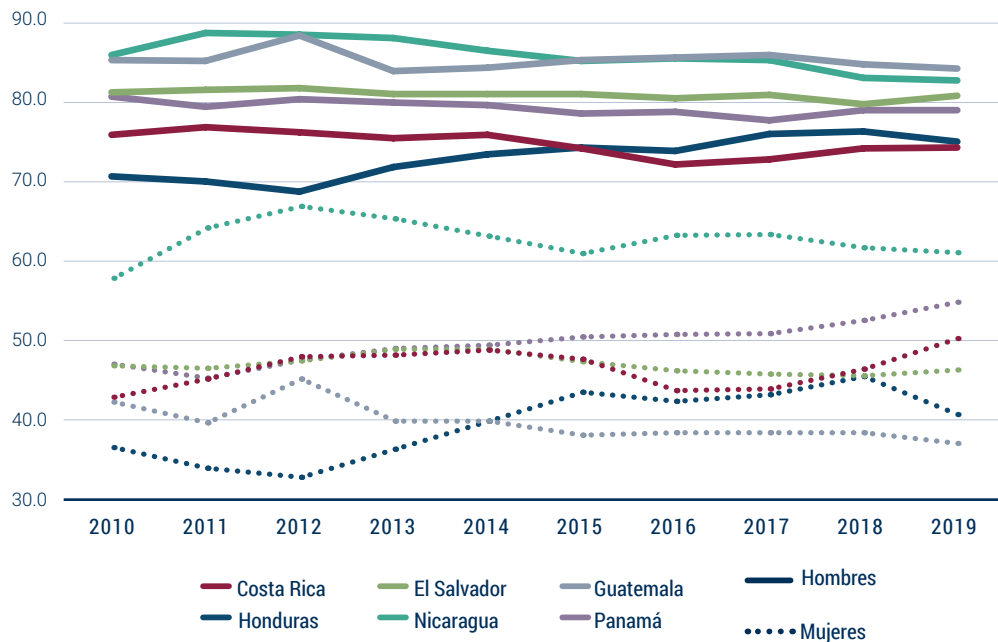
En el caso de los países centroamericanos, con Estados reducidos, el panorama puede ser más desalentador dado que el cuidado recae en las mujeres. Esto se traduce en uno de los principales factores que condiciona e impide la incorporación de las mujeres al mercado remunerado y al mundo público.

Para muestra, según datos de la OIT, en los países de ingresos medios, entre los que se encuentran los centroamericanos, el principal motivo que excluye a las mujeres de incorporarse a la fuerza de trabajo es el trabajo no remunerado dedicado a los cuidados, contrario a los hombres, quienes lo identifican como el factor menos relevante. De esa cuenta, las mujeres con hijos tienen menos probabilidades de estar empleadas que los hombres.

En cuanto al marco legal, la legislación en Centroamérica ha avanzado en el reconocimiento de los derechos para que las personas trabajadoras con responsabilidades familiares puedan abandonar temporal o parcialmente sus empleos para atender las tareas de cuidado. No obstante, persiste el hecho de que estas disposiciones son orientadas como «políticas para las mujeres», por lo que son disfrutadas predominantemente por ellas, excluyendo a los hombres. En muchos casos, estas políticas no necesariamente favorecen la igualdad de género, debido a que pueden contribuir a fomentar y perpetuar su rol cuidador y reproductivo y permiten que las mujeres sean percibidas como «mano de obra de alto riesgo» al momento de la contratación, posibilidades de ascenso, etc. En contraste, los hombres han sido considerados mano de obra más disponible (Pazos Morán, 2009) para el mercado de trabajo remunerado. De esta manera se produce una institucionalización de incentivos que refuerza las creencias sociales sobre los roles de las mujeres y los hombres en la sociedad, lo que repercute en discriminaciones que condicionan la incorporación de mujeres y hombres, así como su trayectoria, prestaciones sociales relacionadas, valoración y recompensas.

La situación de Centroamérica es mucho más compleja ya que, además de sustentarse predominantemente en un esquema de *hombre/proveedor-mujer/cuidadora*, la región padece problemas estructurales que afectan la dinámica del mercado laboral, lo que de forma conjunta implica una discriminación doble para las mujeres: no solo enfrentan los problemas que derivan de la discriminación estadística por razones de género, acentuada por variables como etnia, clase social, entre otros, sino también la incapacidad de las economías de generar empleos formales, especialmente en zonas rurales. Por consiguiente, muchas se enfrentan a un patrón territorial y productivo que restringe el acceso a los mercados de trabajo formal, concentrados en las zonas urbanas.

**Gráfica 4.1. Centroamérica: tasa media de participación en el mercado laboral según sexo (2010-2019)**



Fuente: Icefi, con base en datos de Cepalstat

Aunque los problemas del mercado laboral afectan tanto a hombres como a mujeres, las explicaciones e implicaciones para las mujeres son complejas, entre ellas: brechas salariales a favor de los hombres, incluso en el mismo trabajo; segregación horizontal (por rama de actividad) y vertical (por jerarquía de las ocupaciones); predominio de las mujeres en sectores menos favorables, considerando garantías y prestaciones sociales, entre otros. Si se profundiza este último aspecto, las cifras revelan que en los países de la región las mujeres participan menos que los hombres en el mercado laboral; además de ello, cuando las mujeres deciden incorporarse al trabajo remunerado, ya sea como mecanismo de obtención de ingresos para sobrevivir o para ejercer el rol de proveedoras, logran incorporarse en mayor proporción en el mercado informal, fuertemente influenciadas por la carencia de experiencia y, en muchos casos, porque esto les permite continuar a cargo de sus labores de cuidados y servicios domésticos.

**Tabla 4.1. Centroamérica: porcentaje de personas ocupadas en el sector informal clasificado por género (2006-2018)**

País	2006		2011		2014		2016		2018	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Costa Rica	43	32.8	44.1	34.5	42.1	33.1	44.5	32.8	42.5	33.4
El Salvador	61.1	44.8	61.5	47.3	60	45	62.6	45.7	60.4	45.6
Guatemala	70.9	53.9	68.6	57.7	67.7	54.8	n. d	n. d	n. d	n. d
Honduras	61.8	50.4	62.1	53.8	62.8	51.2	61.3	50.2	66.7	54.8
Panamá	46.3	42.7	35.9	38.6	38.2	37.2	39.3	37.9	41.5	39.4

Fuente: Icofi, con base en datos de Sedlac, provenientes de encuestas oficiales periódicas

Conforme la medición más reciente (2018), se estima que más de 9.0 millones de centroamericanos realizan sus actividades en el sector informal, aunque no existen datos precisos sobre cuántas son mujeres. Afortunadamente, la información de las encuestas de hogares refleja qué porcentaje del empleo de las mujeres es realizado en el sector informal, aunque esas cifras no pueden compararse directamente con los datos de los varones empleados en el mismo sector. Destacan la participación femenina en el sector informal en Guatemala, El Salvador y Honduras, con 67.7% (2014), 60.4% (2018) y 66.7% (2018), respectivamente, evidenciando que en esos países, cuando una mujer decide trabajar, es más probable que lo haga en el sector informal.

En este sentido, aunque tanto hombres como mujeres se incorporan en mayor proporción a actividades de baja productividad (agricultura, comercio y servicios) en el mercado laboral total, son las mujeres las que más participan en esas actividades, principalmente debido a la dedicación a los trabajos domésticos, ocupación fuertemente feminizada. Por el contrario, los hombres predominan en los sectores de productividad media (construcción, manufactura y transporte) y alta (actividad financiera, electricidad y minería), que comparativamente registran mejores condiciones laborales y mayor resguardo de la institucionalidad laboral, en contraste con las actividades vinculadas a sectores de baja productividad.

**Tabla 4.2. Centroamérica: porcentaje de personas ocupadas en el sector informal conforme nivel de productividad de la actividad económica y género (años disponibles)**

País	Productividad baja		Productividad media		Productividad alta	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Costa Rica (2018)	54.4	75.4	31.0	12.4	14.4	12.1
El Salvador (2018)	60.9	75.9	31.2	18.7	7.9	5.4
Guatemala (2014)	74.3	78.4	21.6	17.7	4.1	3.9
Honduras (2018)	70.4	78.4	26.6	18.8	2.9	2.9
Nicaragua (2014)	71.3	81.7	23.3	14.8	5.4	3.5
Panamá (2018)	54.0	77.5	36.0	13.2	10.0	9.3

Fuente: Icefi, con base en información del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la Cepal

De este panorama se concluye que, en Centroamérica, las mujeres asumen los costos por partida doble: las discriminaciones propias de la división sexual del trabajo y las derivadas de verse forzadas a emplearse en sectores desprotegidos socialmente, por lo que las condiciones de empleo, salarios y prestaciones que ellas alcanzan resultan también inferiores que las de los hombres.

## 4.2 El trabajo no remunerado: implicaciones en materia de ciudadanía social

En Centroamérica, las tareas domésticas y de cuidados quedan bajo la responsabilidad privada y de las mujeres de manera casi exclusiva. Este rasgo, además de responder a la división sexual del trabajo que define la estructuración de muchas familias, también obedece a la debilidad de las políticas públicas de cuidado que obligan a los hogares a suplirlas mediante trabajo no remunerado,<sup>6</sup> o bien contratando servicios (en el mercado) (Cepal, 2012). En general, en la región las mujeres que asumen estas tareas en el seno del hogar, al incorporarse al mercado de trabajo no se compensan con menos horas en el trabajo no remunerado, ni disfrutan de la posibilidad de distribuir equitativamente con los hombres dichas tareas.

De acuerdo con la información disponible, incluso en hogares con doble proveedor, son las mujeres quienes mantienen la mayor carga de las tareas domésticas y de cuidados. Por esa razón, los datos revelan una asimetría importante entre hombres y mujeres en cuanto al tiempo que se asigna al trabajo no remunerado, destacando una mayor cantidad de horas para las mujeres que se acentúa según el tipo de hogar. Así, en los hogares biparentales con hijos la carga de trabajo no remunerado es mayor, especialmente en Guatemala, seguida por El Salvador y Costa Rica.

6 El trabajo remunerado se refiere a aquel que se realiza para la producción de bienes o prestación de servicios para el mercado y se calcula como la suma del tiempo dedicado al empleo, a la búsqueda de empleo y al traslado al trabajo. Por otro lado, el trabajo no remunerado consiste en aquel que se lleva a cabo sin pago alguno y se desarrolla mayoritariamente en la esfera privada, es decir, en los hogares. El trabajo no remunerado se mide cuantificando el tiempo que una persona dedica a la producción de bienes para el autoconsumo, la realización de labores domésticas y el cuidado de otras personas en tareas no remuneradas, generalmente para el hogar o de apoyo a otros hogares.

**Tabla 4.3. Centroamérica: tiempo de trabajo no remunerado, en número de horas a la semana, según sexo y tipo de hogar, en población de 15 años de edad (último período disponible)**

Tipo de hogar	Género	
	Hombre	Mujer
Costa Rica (2017)		
Unipersonal	22.37	44.14
Biparental sin hijos	18.19	46.09
Biparental con hijos	14.92	35.87
Extendido	16.81	37.50
Compuesto	n.d.	n.d.
Monoparental con hijos menores a 15 años	14.62	39.51
Sin vínculo	n.d.	n.d.
El Salvador (2017)		
Unipersonal	22.39	32.38
Biparental sin hijos	23.20	40.69
Biparental con hijos	19.03	40.59
Extendido	21.50	37.59
Compuesto	17.65	35.08
Monoparental con hijos menores a 15 años	26.31	34.71
Sin vínculo	n.d.	n.d.
Guatemala (2017)		
Unipersonal	16.60	22.40
Biparental sin hijos	9.55	31.49
Biparental con hijos	9.95	40.84
Extendido	9.23	35.31
Compuesto	n.d.	n.d.
Monoparental con hijos menores a 15 años	12.87	34.26
Sin vínculo	n.d.	n.d.
Honduras (2009)		
Unipersonal	10.06	18.40
Biparental sin hijos	5.18	24.03
Biparental con hijos	7.86	33.95
Extendido	7.43	28.21
Compuesto	8.63	30.52
Monoparental con hijos menores a 15 años	12.03	29.81
Sin vínculo	11.89	23.93
Panamá (2011)		
Unipersonal	16.88	26.61
Biparental sin hijos	13.66	28.87
Biparental con hijos	12.97	33.93
Extendido	12.52	28.50
Compuesto	11.32	28.72
Monoparental con hijos menores a 15 años	14.73	34.69
Sin vínculo	n.d.	n.d.

Fuente: Icefi, con base en: [A] Costa Rica: encuesta sobre uso del tiempo Gran Área Metropolitana (EUT- GAM); [B] El Salvador: encuesta de uso de tiempo de la encuesta de hogares de propósitos múltiples (EHPM); [C] Guatemala: capítulo sobre uso del tiempo en la encuesta nacional de condiciones de vida (Encovi) y encuesta nacional de empleo e ingresos (ENEI); [D] Honduras: módulo sobre uso del tiempo en la encuesta permanente de hogares; [E] Panamá: encuesta nacional de uso del tiempo.

\*Nota: Debe tenerse cautela al comparar los resultados entre países, dado que las encuestas de uso del tiempo presentan distintos criterios.



De acuerdo con el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la Cepal, las mujeres sin ingresos propios dedican más tiempo al trabajo no remunerado que las mujeres que tienen ingresos propios, pero en ambos casos persiste la brecha de género con respecto a los hombres. Debido a ello, el aporte de las mujeres no resulta compensado ni en el ámbito del trabajo remunerado, ni en el del trabajo no remunerado, lo cual puede ser peor según la ubicación de las familias en la estructura socioeconómica, y según se trate de trabajo doméstico o de cuidado, según se manifieste la presencia o ausencia de oferta pública de calidad en la provisión de esta clase de servicio.

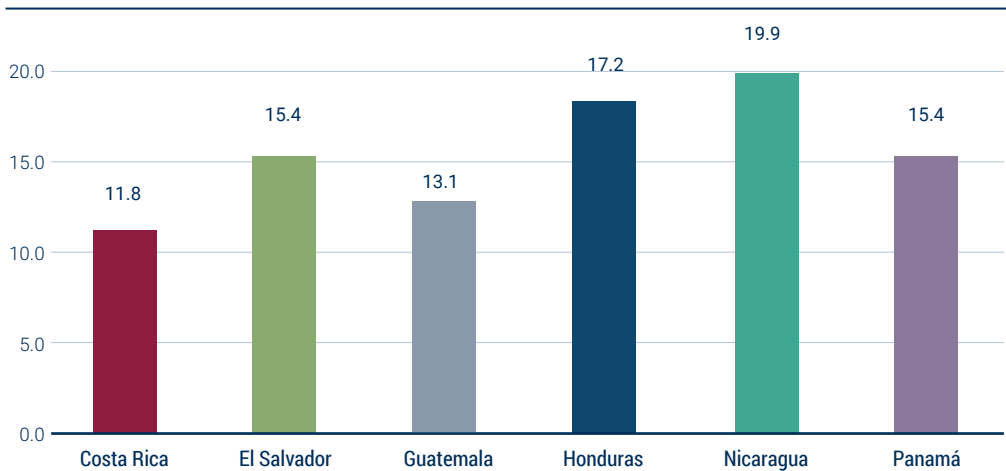
Al respecto, tanto Bardasi y Wodon (2006) como Öneş y Kizilirmak (2013) muestran cómo la dedicación al trabajo remunerado y no remunerado supone más horas según clase social, género y zona geográfica (urbana y rural); demuestran que son las mujeres más pobres y ubicadas en zonas rurales quienes dedican más horas a ambas actividades, en comparación con las mujeres urbanas y de mayores ingresos.

### 4.3 Salud y educación: un asunto de justicia, eficiencia y sostenibilidad

En materia de salud y educación, un factor que afecta el aprovechamiento del capital productivo de las mujeres es el embarazo adolescente. Aunque las tasas de fecundidad de las mujeres en general tienden a la baja, persiste el embarazo adolescente, que afecta mayormente a la población de menores ingresos económicos y nivel educativo. En América Latina y el Caribe se registran las tasas más altas del mundo (superiores al 12.0%), solo superadas por países de África subsahariana.

De acuerdo con las últimas cifras disponibles, en Centroamérica, el contexto de violencia, pobreza, desigualdad y conservadurismo religioso condiciona el control de las mujeres sobre sus vidas sexuales y reproductivas. Esto explica que únicamente Costa Rica se encuentre por debajo del 12.0% en embarazos adolescentes, mientras que el resto de países supera el 15.0%, siendo el caso más preocupante Nicaragua, con un 19.9%. Consecuentemente, el embarazo adolescente se convierte en la primera causa de deserción escolar, frustrando la posibilidad de que las mujeres salgan del círculo de la pobreza, la dependencia y la violencia.

**Gráfica 4.2. Centroamérica: proporción de adolescentes de 15 a 19 años que son madres (último año disponible)**



Fuente: Icefi, con base en información del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la Cepal

Nota: Los últimos datos disponibles conforme el informe de la Cepal son: para Costa Rica, 2011; El Salvador, 2007; Guatemala, 2018; Honduras, 2013; Nicaragua, 2005, y Panamá, 2010.

De acuerdo con el *Informe situación de derechos sexuales y reproductivos de niñas y mujeres en Centroamérica* del Centro de Derechos de Mujeres (2017), las legislaciones y prácticas en algunos países centroamericanos figuran entre las más restrictivas en el mundo en materia de derechos sexuales y reproductivos. Colateralmente, la falta de acceso a servicios de salud apropiados, así como la existencia de legislaciones restrictivas en materia de aborto, incluso en situaciones de embarazos de alto riesgo para la mujer, producen un alto nivel de nacimientos en condiciones médicas inapropiadas —incluyendo abortos clandestinos e inseguros—, con consecuencias negativas en materia de altos niveles de mortalidad materna. Costa Rica registró, en 2018, la razón de mortalidad materna más baja de la región por cada 100,000 nacidos vivos, con 14.6 muertes de mujeres por complicaciones de embarazo, parto y puerperio, omitiendo causas consideradas accidentales o incidentales. Del resto de países de la región, Guatemala registró las cifras más alarmantes, con 108 muertes en 2017, el último año para el que se disponen datos.

**Tabla 4.4. Centroamérica: mortalidad materna por cada 100,000 niños nacidos vivos (2001-2018)**

País	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Costa Rica	31.4	37.9	32.9	30.4	36.3	39.2	19.1	33.2	26.6	21.1	23.0	30.0	19.8	29.3	26.5	27.1	21.2	14.6
El Salvador	n.d	n.d	n.d	n.d	71.2	n.d	n.d	n.d	64.5	83.7	n.d	42.0	38.0	52.6	42.3	27.4	31.1	28.6
Guatemala	n.d	n.d	n.d	n.d	148.8	n.d	139.0	158.2	n.d	n.d	n.d	116.0	113.4	n.d	108.0	n.d	108.0	n.d
Honduras	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	74.0	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	78.1
Nicaragua	87.0	95.6	82.8	87.3	86.5	90.4	76.5	n.d	n.d	n.d	n.d	50.9	50.8	37.9	42.8	37.8	35.1	34.5
Panamá	76.7	71.3	68.0	43.0	66.0	83.6	59.4	59.6	n.d	60.3	80.5	64.9	55.6	58.5	52.7	49.2	35.4	n.d

Fuente: Icefi, con base en datos de la Organización Panamericana de la Salud (OPS)

Adicionalmente, en la región prevalece desinterés oficial y resistencia a la implementación de la educación integral en sexualidad (EIS); como muestra de ello, «ningún país de la región incorporó el uso del condón en sus programas escolares; únicamente Costa Rica y Panamá incluyeron el enfoque de género en la enseñanza; y todos los países dejaron por fuera, entre otros, los temas de la diversidad sexual» (Centro de Derechos de Mujeres, 2017).

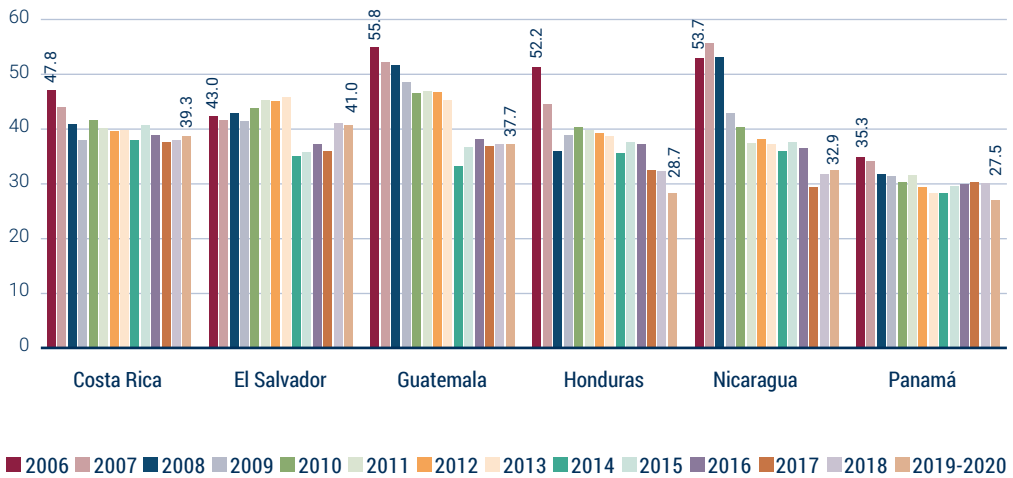
#### 4.4 El androcentrismo: un defecto de las democracias centroamericanas

Desde una perspectiva de igualdad, se esperaría que la existencia de regímenes más democráticos propiciara mayor equidad en la participación entre hombres y mujeres, sin desmedro de otras consideraciones como clase social, etnia, religión, entre otros, como condicionantes de una democracia plena y legítima. No obstante, esto no necesariamente ocurre en Centroamérica, lo cual lleva a cuestionar el carácter de su democracia y, además, permite constatar que todo esto no resulta neutro al género, sobre todo cuando este se analiza en un sentido amplio, incorporando la democracia económica y la democracia política, además de la democracia social, como componentes necesarios de la ciudadanía.

De acuerdo con el *Democracy Index 2019* (2020) de The Economist Intelligence Unit, en el mundo actual, de los 167 países evaluados, 22 pueden ser considerados como democracias completas; 54 son democracias imperfectas; 37, regímenes híbridos, y 54, regímenes autoritarios. Como era esperable, la nación centroamericana con la mejor posición es Costa Rica, que ocupa la número 19 y se considera como una democracia plena o completa; le siguen Panamá, en la posición 46, y El Salvador, en la 71, que son considerados como democracias imperfectas; Honduras, en la 89, y Guatemala en la 93, que se califican como regímenes híbridos. Nicaragua, que se ubica en la posición 122, se cataloga como un régimen autoritario.

Así, si se analiza la democracia económica con base en el indicador de brechas de participación económica y oportunidades<sup>7</sup> publicado en *The Global Gender Gap Report* del World Economic Forum (2006), se observa que todos los países de la región presentan diferencias importantes para el logro de la paridad entre hombres y mujeres en este componente de ciudadanía. En el período 2006-2020, aunque persistían brechas importantes, la región logró una reducción notable en la mayoría de los países. Al comparar las brechas de 2006 con las de 2020, Honduras, Nicaragua y Guatemala lograron disminuciones de 23.5, 20.8 y 18.1 puntos porcentuales, respectivamente. En el resto de países de la región, la brecha de participación económica también se ha reducido, pero a niveles menos rápidos.

**Gráfica 4.3. Centroamérica: porcentaje de participación económica y de oportunidades de las mujeres con respecto a los hombres (2006-2020)**



Fuente: Icefi, con base en información de *The Global Gender Gap Report* (World Economic Forum, 2020)

En la región aún persiste una proporción importante de mujeres sin ingresos propios y que, por lo tanto, dependen de otras personas para su subsistencia. Los datos más recientes disponibles muestran que el país con mayor desigualdad en este aspecto es Guatemala, en donde la situación se agudiza en la zona rural: en 2014 registró una proporción de mujeres sin ingresos propios del 43.8% en zonas urbanas y del 59.2% en zonas rurales, contrario al 12.8% y el 15.3%, respectivamente, para el caso de los hombres. El país con menor desigualdad es Panamá.

<sup>7</sup> El indicador compila las brechas en materia de participación femenina en la fuerza de trabajo en relación con los hombres; igualdad salarial entre mujeres y hombres para un trabajo similar; proporción del ingreso ganado de las mujeres en relación con el de los hombres; participación de mujeres en cargos altos y gerencias con respecto a los hombres; proporción de mujeres trabajadoras profesionales y técnicas en relación con los hombres.

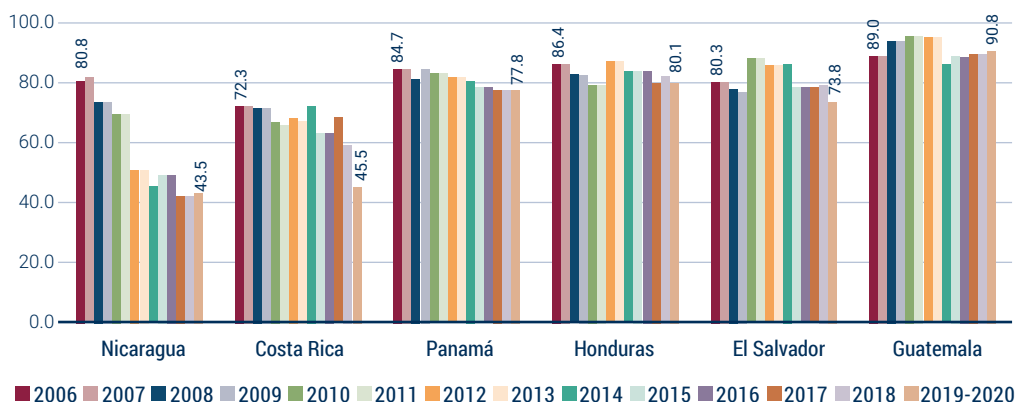
**Tabla 4.5. Centroamérica: proporción de la población de 15 años y más sin ingresos propios, clasificada por género (años seleccionados)**

País	2000/2001		2005/2006		2014		2018		2019	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
<b>Zona urbana</b>										
Costa Rica	41.7	9.0	35.1	8.0	31.2	9.8	29.4	10.2	29.8	11.0
El Salvador	32.5	14.0	32.5	15.2	34.0	16.1	36.4	15.6	35.7	13.9
Guatemala	39.7	10.9	31.4	7.5	43.8	12.8	n. d	n. d	n.d	n.d
Honduras	38.5	14.6	33.4	13.4	32.9	14.6	30.4	15.1	35.6	16.3
Panamá	35.0	12.0	31.3	8.6	25.3	5.5	21.6	6.0	21.7	6.1
<b>Zona rural</b>										
Costa Rica	61.4	12.1	51.3	9.0	46.4	12.4	42.8	11.3	43.8	10.2
El Salvador	52.9	19.6	48.6	18.4	50.7	18.4	51.4	15.6	50.1	16.1
Guatemala	65.5	17.0	52.0	10.3	59.2	15.3	n. d	n. d	n.d	n.d
Honduras	58.3	16.9	56.0	16.8	45.8	13.6	44.0	12.6	54.2	16.7
Panamá	54.1	12.6	48.1	10.6	34.2	8.0	31.3	8.0	30.1	8.2

Fuente: Icefi, con base en estadísticas del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la Cepal  
Nota: No hay datos disponibles para Nicaragua.

Todo lo anterior merma las capacidades de acceso de las mujeres a la vida pública, debido en gran medida a su autonomía económica y la distribución y reconocimiento equitativo del trabajo (remunerado y no remunerado). Al respecto, *The Global Gender Gap Report* (WEF, 2006) incluye un indicador de brechas de participación política entre mujeres y hombres, analizando la participación de las mujeres en escaños en el parlamento, ministerios, o como jefas de Estado. Nicaragua y Costa Rica tienen las brechas más pequeñas entre hombres y mujeres, coincidiendo estos dos últimos países con el hecho de que registran las menores proporciones de mujeres sin ingresos propios de la región.

**Gráfica 4.4. Centroamérica: brechas de participación política de las mujeres con respecto a los hombres (entre 2006-2020)**



Fuente: Icefi, con información de *The Global Gender Gap Report* (WEF, 2019-2020)

Para los años analizados en la gráfica anterior, Guatemala sufre en todo el período la mayor brecha en participación política entre mujeres y hombres, de manera que en 2006 presentó una brecha del 89.0%, mientras que en 2020 fue del 90.8%. Esto, sumado a los resultados en materia social y económica, indica que se trata del país que falla con mayor severidad en los componentes de democracia económica, social y política. Por su parte, la menor brecha de participación política la registró Nicaragua, con el 43.5%. Costa Rica, a pesar de ser uno de los países de la región con menores brechas en materia de participación política, no muestra una mayor paridad en materia de participación económica.

Derivado de lo anterior y considerando que la participación es un elemento fundamental de la democracia, y que la naturaleza y el grado de esta participación indican la calidad de la cultura democrática (Idea Internacional/ONU Mujeres, 2013: 7), cabe mencionar que en la región prevalece una cultura democrática androcéntrica. Por consiguiente, aunque la participación política de las mujeres es una condición necesaria para la construcción de la democracia, no es suficiente. Esto se puede constatar en los casos de Nicaragua y Costa Rica que, aunque tienen las brechas más pequeñas en materia de participación política, presentan otros problemas que ponen en entredicho la calidad de sus democracias: Nicaragua tiene un régimen político poco democrático, mientras que Costa Rica enfrenta resultados débiles y con tendencias al deterioro en materia de paridad económica.

**Tabla 4.6. Centroamérica: participación de las mujeres en los distintos niveles de los poderes del Estado (2017-2020)**

País	Poder legislativo: proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales				Poder ejecutivo: participación de mujeres en gabinetes ministeriales, último período presidencial disponible				Poder judicial: proporción de mujeres ministras en el máximo tribunal de justicia o corte suprema*		Poder local: proporción de mujeres concejalas electas*		Poder local: proporción de mujeres alcaldesas electas*	
	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2017	2018	2017	2018
Costa Rica	35.1	45.6	45.6	45.6	30.4	55.2	51.9	50.0	31.6	33.3	45.6	45.6	14.8	14.8
El Salvador	32.1	31.0	31.0	33.3	21.4	26.3	33.3	47.1	33.3	33.3	28.7	30.1	10.3	11.1
Guatemala	12.7	19.0	19.4	19.4	18.8	15.6	6.7	13.3	53.8	41.7	12.7	12.7	3.0	3.0
Honduras	25.8	21.1	21.1	21.1	27.3	26.3	32.0	33.3	33.3	33.3	25.8	30.7	6.7	7.4
Nicaragua	45.7	44.6	44.6	47.3	52.9	56.3	55.6	58.8	31.3	31.3	50.0	50.0	40.1	42.5
Panamá	18.3	18.3	21.1	22.5	29.4	20.7	26.7	31.6	11.1	11.1	11.0	11.0	14.3	14.3

Fuente: Icofi, con base en estadísticas del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la Cepal y de los informes *Mujeres en la política*, de ONU Mujeres

Con estas condicionantes, puede observarse cómo Nicaragua lidera en materia de participación de mujeres en cargos de decisión política, con el 47.3% de cargos en el poder legislativo y el 58.8% de cargos en el poder ejecutivo. Le sigue Costa Rica, con participaciones que alcanzan el 45.6% en el poder legislativo y con un 50.0% en el poder ejecutivo. De manera complementaria y de acuerdo con la Cepal, en comparación con los avances logrados en los puestos de elección popular de nivel nacional, la participación femenina en el poder local ha avanzado a un ritmo más lento, y los resultados son limitados. El promedio latinoamericano llega solo al 13.4% en 2018, por debajo del cual se encontraba, en el mismo año, Guatemala, con el 12.7%. De Centroamérica, Nicaragua y Costa Rica alcanzaron el 50.0% y el 45.6% de alcaldesas, respectivamente, proporción que habitualmente se considera equivalente a una masa crítica capaz de generar cambios.

La situación descrita resulta preocupante, ya que indica que los hombres participan decisivamente en el diseño y la instrumentación de políticas públicas y gozan de un mayor acceso a los recursos derivados del poder político territorial. Desde una perspectiva de derechos, democracia, transparencia y ciudadanía, esto resulta problemático dado que los cargos subnacionales han ganado niveles de autoridad política y autonomía fiscal sin precedentes históricos en la región (PNUD, 2013). En consecuencia, de acuerdo con Alarcón *et al.* (2008), la baja influencia de las mujeres puede repercutir en su falta de implicación, o en una implicación mucho menor en lo público y, en consecuencia, en un déficit de ciudadanía en todas sus variables, entre ellas la conciencia fiscal que permite construir un entorno social de rechazo al fraude y de promoción de la transparencia.

Finalmente, la participación minoritaria de las mujeres en puestos de poder no ocurre únicamente en el sector público, sino también sucede en el sector privado. En 2017 ninguna mujer era presidenta de alguna gremial empresarial centroamericana. Incluso, en Guatemala, El Salvador, Costa Rica y Nicaragua esto nunca ha ocurrido, hasta la fecha. Por otro lado, de 47 miembros de juntas o consejos directivos de cámaras empresariales, solo 5 eran mujeres para ese mismo año (Icefi, 2017).

# V. Contexto político

---

La historia muestra, incluso de forma dramática, que Centroamérica es una región que a lo largo del siglo XX se caracterizó por un contexto político muy complejo. Desde intervenciones de las potencias mundiales atendiendo a lo estratégico de su posición geográfica, hasta ser punto de «calentamiento» de la Guerra Fría; laboratorio para las «guerras de baja intensidad», revoluciones, colonialismo y poscolonialismo; y escenario de tragedias sociales como la migración generalizada y el genocidio.

Por supuesto, un diagnóstico completo y consistente del contexto político centroamericano excedería por mucho el espacio y alcances de este trabajo y requeriría un esfuerzo académico multidisciplinario considerable. No obstante, es imperativo que para impulsar una agenda fiscal como la que se propone para Centroamérica se tomen en cuenta las premisas y condiciones necesarias para detonar cambios en el contexto político actual. No es una advertencia menor que la historia centroamericana enseñe que superar los desafíos políticos de la región —lo cual en otros tiempos entrañó el logro de la paz tras las guerras civiles y la matanza fratricida— y moverse hacia regímenes democráticos funcionales y efectivos puede resultar una verdadera odisea. Aun así, aunque la magnitud de las dificultades políticas puede ser intimidante y las coyunturas desalentadoras en la Centroamérica de hoy, lograr el contexto político idóneo para la agenda fiscal que se plantea es posible.

El análisis del contexto político centroamericano permite identificar por lo menos cuatro factores que, por supuesto, no son los únicos importantes, pero se consideran relevantes como condiciones necesarias para la implementación de una agenda fiscal exitosa en la región. El primero es la influencia de las élites económicas sobre las decisiones y la configuración de la política fiscal de los países; el segundo gravita en torno al debilitamiento institucional en la región; el tercero contempla la preocupación en cuanto a que, pese a que las guerras cesaron, el derramamiento de sangre y la violencia continúan, la corrupción persiste y se consolidan la desconfianza y la dificultad para gobernar; por último, la falta de participación ciudadana en la configuración de las políticas públicas y que permite la prevalencia de formas de gobierno vinculadas con el autoritarismo, la plutocracia, y otras que representan impedimentos para un desarrollo democrático legítimo.

## 5.1 La influencia de las élites centroamericanas en la política fiscal

En una democracia madura y funcional, las decisiones, incluyendo las de política fiscal, se toman en el marco de instituciones y procesos que operan dentro de equilibrios de poder y mecanismos de representación y participación legítimos. Sin embargo, tanto Schneider (2013) como el Icefi (2015) argumentan que en Centroamérica las decisiones vinculadas con la definición de la política fiscal no derivan de un marco equilibrado de poder, ya que las élites económicas han gozado de cuotas desproporcionadamente grandes que les permiten influenciar y, en algunos casos, controlar la política fiscal.

En el prólogo del libro del Icefi sobre élites centroamericanas, Schneider explica que «la combinación de los conceptos de élite y finanzas públicas es especialmente reveladora porque evidencia la estrecha relación entre el Estado, la economía y la sociedad» (Icefi, 2015: XVIII). Sostiene, además, que el hecho de que una élite económica necesite influenciar o controlar la política fiscal para ejercer su poder es un hecho bien entendido. Ahora bien, las élites centroamericanas no son homogéneas, por lo que existe diversidad en cuanto a sus intereses y agendas, de manera que han buscado influenciar la construcción de los Estados por medio de la política fiscal, no solo en el componente tributario, sino también a través del gasto o el endeudamiento público. La comprensión de cómo las élites en cada país de la región centroamericana han buscado alcanzar sus objetivos e intereses pasa por comprender que aun cuando las manifestaciones de control son, en rigor del análisis económico, fenómenos distintos, su evolución en el tiempo obedece y se explica por el mismo fenómeno político (Icefi, 2015). Es decir, la evolución de las variables fiscales en la región centroamericana, aunque diferente por su naturaleza económica fiscal, se explica por los esfuerzos de las élites económicas por ejercer el poder, alcanzar sus objetivos y satisfacer sus intereses.

En este contexto, existe diversidad de objetivos, métodos y, sobre todo, resultados en la manera como las élites centroamericanas han ejercido influencia en la política fiscal. Así, sin pretender comparaciones entre variables fiscales, los estudios de caso realizados por el Icefi permiten identificar tres objetivos comunes, tal como se expondrá a continuación.

### **5.1.1 Adecuación de la política fiscal a los intereses de la élite**

La evolución de las teorías y corrientes de pensamiento económico influye de manera significativa en Centroamérica, de una forma estrechamente vinculada con el debate ideológico sobre el gasto público, la tributación y sus efectos en el crecimiento, el tamaño del Estado y el desarrollo económico en general. Se contraponen, por un lado, una visión tipo nekeynesiana que considera que el gasto público y un Estado fuerte contribuyen al crecimiento y, por el otro, las visiones neoclásicas o liberales que abogan por un Estado mínimo debido a los efectos perniciosos de la tributación sobre la actividad económica.

Desde una perspectiva técnica, herramientas como el análisis de la productividad total de los factores de producción, de los elementos para fortalecer la competitividad sistémica del país, y de la evolución de los componentes del desarrollo humano de las sociedades, deberían ser la guía para el diseño de políticas públicas y el referente principal para la toma de decisiones. Por ejemplo, el análisis técnico de los datos sugiere que, para impulsar el crecimiento económico, las políticas de la región debiesen establecer como prioridades los factores demográficos y las mejoras en el capital humano a fin de incrementar su productividad en el largo plazo; el fortalecimiento de la institucionalidad pública; el mejoramiento de las condiciones de competencia en los mercados, entre otros.

Sin embargo, la evidencia revela que las políticas económicas de la región y, en particular, las fiscales, no se han diseñado con esta clase de criterio técnico. Contrario a lo que los puntos de vista técnicamente sustentados sugieren, el análisis y los datos evidencian que el gasto público de Centroamérica se posiciona entre los más bajos del mundo, y justamente factores como el aprovechamiento de los factores demográficos, de mejoras en el desarrollo humano, y de fortalecimiento institucional, son prioridades desatendidas en forma sistemática. En contraste, con un discurso apegado a las visiones neoclásicas o liberales del debate ideológico del pensamiento económico, en un entorno conceptual de Estado de austeridad, en casi todos los países el empresariado privado argumenta y ha gestionado privilegios fiscales —típicamente, exenciones o exoneraciones— como único mecanismo para incentivar la inversión en sectores económicos específicos (Icefi, 2015).



Como prueba de ello, la región insiste en mantener ese tipo de incentivo tributario a la inversión, sin realizar evaluaciones periódicas acerca de su pertinencia y efectos positivos en la sociedad. A partir de las últimas dos décadas del siglo XX y especialmente luego del Consenso de Washington, la forma principal en la que las élites centroamericanas han buscado y continúan buscando incrementar sus ganancias, influyendo en la política fiscal, ha sido mediante la creación de regímenes especiales como los de maquila y zona franca, en los cuales los beneficiarios gozan de exenciones de impuestos y otros tratamientos tributarios diferenciados, que si bien en otras regiones económicas han permitido obtener buenos resultados, en esta su funcionamiento ha carecido de las evaluaciones correspondientes y su éxito es muy cuestionable.

La evidencia muestra que, por un lado, la proliferación y persistencia de los privilegios fiscales han generado niveles demasiado altos de gasto tributario y, por el otro, que la atracción de inversión extranjera por estos medios es hoy un *sueño frustrado*. Asimismo, la insistencia en estos privilegios ha propagado prácticas de *competitividad espuria* plagada de salarios bajos, tipos de cambio real apreciados, sobreexplotación de recursos naturales y calidad de vida baja para las grandes mayorías.

Uno de los mecanismos usados por las élites centroamericanas para alcanzar sus propósitos es el *lobby* político o legislativo que se encamina tanto a la aprobación de presupuestos públicos en los que el incremento del gasto social no constituye una prioridad, pero que contienen algunos gastos que son de su interés económico, como a la aprobación de legislación dirigida a la creación de tratamientos tributarios especiales, o bien, el bloqueo de las reformas dirigidas a eliminar este tipo de privilegio fiscal. Además del «tradicional» cabildeo o *lobby* durante el proceso legislativo, un mecanismo usado intensivamente por las élites centroamericanas para el bloqueo de reformas legislativas es la impugnación judicial o en tribunales constitucionales, de manera particularmente intensiva en los casos costarricense y guatemalteco, pero evidente en todos los países de la región.

Este poder concentrado en los tribunales constitucionales incentiva a los grupos de interés y a las élites a realizar amplios esfuerzos para controlarlos. Las facilidades para impugnar legislación ante los tribunales constitucionales otorgan un importante y significativo poder de veto a quien tenga la capacidad técnica (o los recursos económicos para contratar especialistas) de preparar acciones de inconstitucionalidad pero, sobre todo, a quien cuente con poder para presionar o incidir en las decisiones de un pequeño grupo de magistrados constitucionales.<sup>8</sup> Las élites económicas centroamericanas han hecho y continúan haciendo uso intensivo de este poder de veto en ámbitos numerosos y diversos, aunque destaca notoriamente el poder para impugnar la legislación aprobada como resultado de reformas tributarias.

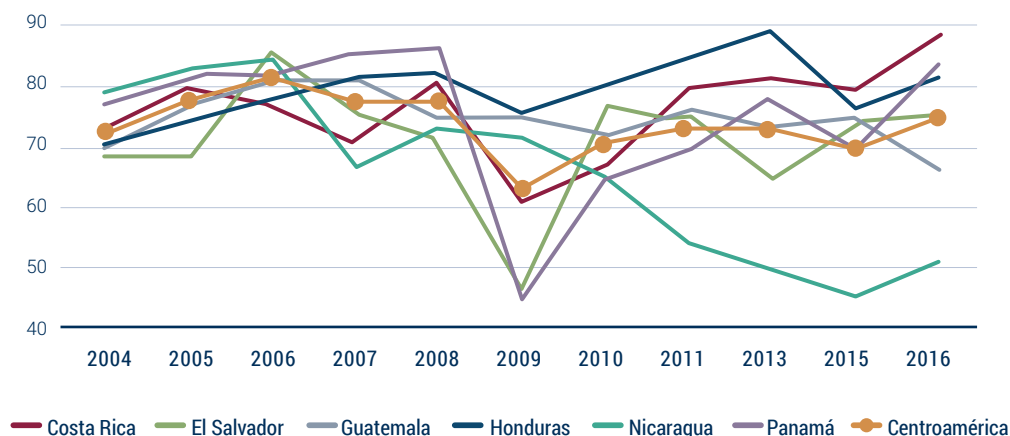
Además del *lobby* político o legislativo, las élites económicas centroamericanas han ejercido influencia y control mediante la *captura* de las instituciones con facultades para definir las políticas, o tomar decisiones en materia de políticas económicas y fiscales. Tal como reflejan las preguntas de percepción sobre la captura del Estado en las encuestas de la Corporación Latinobarómetro tabuladas por la Cepal (2019), o trabajos académicos

---

8 La integración de este tipo de tribunal constitucional es variable en la región: en el caso guatemalteco, la Corte de Constitucionalidad está conformada por cinco magistrados titulares, cada uno de los cuales tiene un suplente; en Costa Rica, la Sala Constitucional la integran siete magistrados propietarios y doce suplentes; en el caso salvadoreño, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia está conformada por cinco magistrados propietarios y cinco magistrados suplentes; en Nicaragua, la Sala de lo Constitucional se integra por seis magistrados, mientras que, en Honduras, la Sala Constitucional tiene cinco magistrados. En Panamá, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia es el tribunal encargado de resolver la mayor parte de conflictos constitucionales de cualquier índole.

e investigaciones periodísticas diversas (Bull, Castellacci y Kasahara, 2014; Estado de la Región, 2011; Rodríguez, 2018; Waxenecker, 2017; Oxfam, 2018; UCA, 2018; Oxfam y ERIC, 2018), en Centroamérica las élites han influido, por décadas, para que sus representantes integren cuerpos colegiados en las instituciones de su interés. Por medio del financiamiento de campañas electorales u otros canales de influencia o control, estas élites también se han asegurado el nombramiento de ministros, dignatarios o funcionarios integrantes, afines u obedientes a las cámaras o asociaciones empresariales, tal como lo ilustran los casos estudiados por Schneider (2013) y el Icefi (2015).

**Gráfica 5.1. Centroamérica: percepción de captura del Estado (2004-2016)**



Fuente: Icefi, con base en datos de Cepalstat, División de Estadísticas, Unidad de Estadísticas Sociales de la Cepal, que realiza, a la vez, tabulaciones especiales de las encuestas de opinión efectuadas por la Corporación Latinobarómetro

Con un largo historial de *lobby*, influencia, control y captura de entidades por parte de las élites económicas y grupos de interés, las políticas económicas —y las fiscales en particular— se han visto distorsionadas por decisiones que atienden más los intereses de las élites y grupos poderosos, con argumentos de estímulo a actividades productivas, crecimiento económico y generación de empleo, en lugar de tomar en cuenta el análisis técnico de la realidad, que por lo general ha sustentado medidas en otra dirección. Como lo expuso a profundidad Torres-Rivas (2011), en décadas pasadas en Centroamérica se recurrió a los movimientos revolucionarios armados y a la violencia fratricida para intentar cambiar esta realidad, con resultados trágicos y sin éxito. Una parte enorme del desafío político de la Centroamérica de hoy es lograrlo por medios democráticos y pacíficos.

### 5.1.2 Internalización de costos privados

En algunos casos, para las élites económicas centroamericanas los privilegios fiscales, el bloqueo de reformas tributarias, o la captura de la capacidad legislativa y ejecutiva del Estado resultan «insuficientes» para cubrir los costos de competir en mercados en proceso de globalización. Así, otro de sus objetivos ha sido influenciar o manipular la política fiscal para cubrir costos de expansión, transformación o modernización, con miras a insertarse en las condiciones más ventajosas posibles en la economía globalizada, en el mejor de los casos, o simplemente para incrementar sus márgenes de ganancia. En otras circunstancias, cuando las élites centroamericanas han sufrido pérdidas, han buscado manipular la política fiscal con el fin de cubrirlas con los recursos públicos, que en su mayor parte derivan de regímenes tributarios regresivos.

En 2015, el Icefi analizó cómo los casos de la evolución de la deuda interna nicaragüense y la privatización y venta de bancos estatales salvadoreños son ejemplos emblemáticos sobre cómo las élites manipularon decisiones de política fiscal para que el Gobierno de dichos países internalizara los costos del sector financiero privado, produciendo el fenómeno de socialización de las pérdidas privadas. El riesgo de que se vuelvan a utilizar recursos del erario público para rescatar bancos privados continúa vigente en Centroamérica, como ejemplifica el caso de la iniciativa de ley número de registro 5157 presentada a finales de 2016 y actualmente en discusión en el Congreso guatemalteco, que propone reformas a la *Ley de Bancos y Grupos Financieros de Guatemala, Decreto del Congreso de la República No. 19-2002*, con miras a aprobar el uso de recursos públicos para enfrentar eventos adversos que afecten el funcionamiento del sistema de pagos o propicien problemas significativos de liquidez o solvencia a una o más entidades bancarias, o que amenacen la estabilidad financiera.

Estos esquemas resultan injustos desde el punto de vista de la política fiscal debido a que, al final, el costo de malas decisiones de inversión del sector bancario lo pagan los contribuyentes, y si bien es cierto que es de interés social un adecuado funcionamiento del sistema financiero, también lo es que este tipo de tratamiento incrementa el *riesgo moral* de los banqueros, por lo que los controles de las autoridades financieras deben ser preventivos, incorporando el establecimiento de seguros de riesgo para el funcionamiento bancario, cuyo costeo provenga de las ganancias de dichos empresarios. Por otro lado, el efecto de estos beneficios al sistema bancario también es injusto, dado que en su mayor parte los aparatos públicos son financiados por impuestos indirectos y que una cantidad significativa de las poblaciones de la región centroamericana, que paga impuestos, debido a la informalidad económica predominante, se encuentra al margen de los beneficios bancarios. De allí que resulta inapropiado que los grupos que no perciben beneficios de estas entidades financien sus desequilibrios.

### 5.1.3 Acomodamiento de la política fiscal a los objetivos empresariales de expansión, consolidación o migración

Un caso emblemático es el sector guatemalteco de la construcción, que durante la década de 1990 buscó hacerse del control de las decisiones sobre el presupuesto de inversión pública para obtener ventajas sobre sus competidores y sobre otras actividades económicas y, por supuesto, para conseguir mayores ganancias. Adicional a la captura de entidades estatales, el sector de los constructores guatemaltecos intentó instrumentalizar el proceso de descentralización del Estado para adaptarlo a sus intereses (Icefi, 2015). Por un lado, logró que el Gobierno dismantelara muchas de sus capacidades y, por el otro, incidió fuertemente para que el Gobierno creara la Unidad de Conservación Vial (Covial) con un fideicomiso del mismo nombre como ente ejecutor de fondos del presupuesto, lo cual fue utilizado como un factor clave para el crecimiento de un sector emergente de contratistas. Este fideicomiso facilitó y simplificó los mecanismos de contratación, con lo cual, por un lado, se aceleró significativamente el crecimiento de la inversión pública en infraestructura vial y el acceso a los contratos por parte de los empresarios grandes y tradicionales y, por el otro, se permitió una enorme diversificación, desconcentración y descentralización de los contratistas.

Sin embargo, este proceso también significó el surgimiento de contratistas ubicados en el interior del país (descentralización geográfica acelerada), los cuales se vincularon con los poderes económicos y políticos locales, incluyendo no solo a empresas formales, sino también a oenegés al margen del control estricto (pero también burocrático) que exigía la *Ley de Contrataciones del Estado*. Este sector emergente de nuevos contratistas en Guatemala, si bien atomizado en empresas y oenegés pequeñas y con acceso a contratos

casi exclusivamente en el ámbito local, en conjunto puede que hoy cuente con un capital acumulado que exceda al de los empresarios grandes y formales agremiados en la Cámara Guatemalteca de la Construcción. Con el procedimiento antes mencionado, dichos contratistas, más que poder económico, hoy gozan de mayor influencia y poder político, ganados por medio del financiamiento de campañas electorales de candidatos a cargos en gobiernos locales o diputaciones distritales. El propósito es claro: invertir capital económico para ganar cuotas de poder político. Lamentablemente, el caso guatemalteco muestra que este proceso de expansión también tuvo prácticas de financiamiento electoral ilícito y otras formas de corrupción que al final han manejado el funcionamiento del sector público.<sup>9</sup> El caso del plan de expansión de los contratistas de la construcción de Guatemala muestra que las élites tradicionales no siempre obtienen el éxito deseado al llevar a cabo sus planes, debido a que como es natural en el mundo de los negocios, la implementación de planes de captura o conformación del Estado trae riesgos asociados, con la consecuente posibilidad de que los resultados sean distintos a los originalmente previstos.

Otro ejemplo emblemático en la región fue la instrumentalización de la política fiscal de El Salvador, en particular de la deuda pública por el sector de la élite económica que, a finales de la década de 1970 y la década de 1980, buscaba migrar de la actividad cafetalera —amenazada por una mayor competencia internacional— hacia el sector financiero. Poco más de una década después de la privatización de la banca estatal, el mismo sector de la élite salvadoreña recurriría de nuevo a servirse de la política fiscal, esta vez logrando que el Estado le concediera exenciones tributarias para vender los bancos privatizados a bancos transnacionales, concretando una segunda migración de actividad o sector económico cubriendo los costos con deuda pública. En otras palabras, quienes se beneficiaron fueron los miembros de esa élite que evolucionó de cafetaleros a banqueros, y quienes aún hoy siguen pagando el costo de esa transición son la mayoría de los salvadoreños como contribuyentes de los impuestos indirectos, y también como ciudadanos cuyas oportunidades se ven mermadas debido a las limitaciones financieras de un Estado que invierte muy poco en mejorar la cobertura y calidad de los servicios de salud, educación, construcción y mantenimiento de infraestructura para el desarrollo económico.

## 5.2 Debilitamiento institucional constante

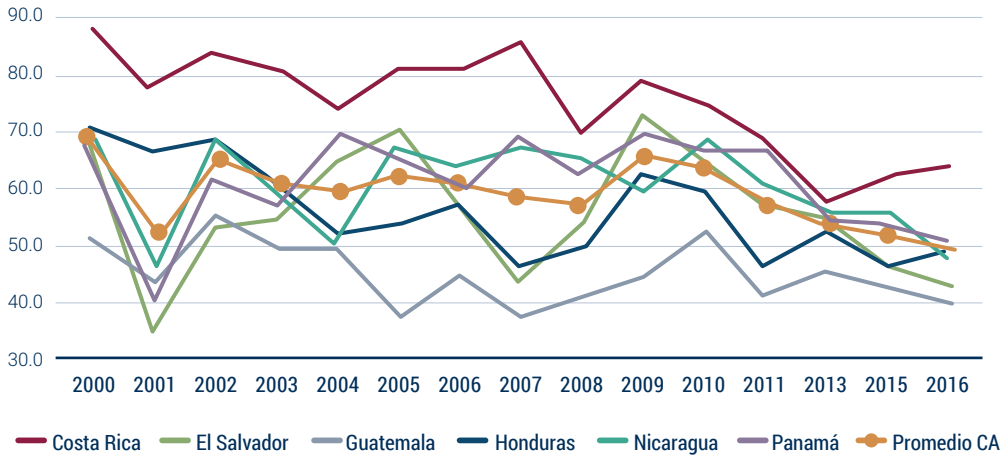
Economistas como el premio Nobel de 1993, Douglas North (1990), han destacado el valor de los cambios institucionales como fuente de certeza. Desde esta perspectiva, la situación de Centroamérica se ve determinada por la fortaleza o debilidad de sus instituciones. Para muchos, el déficit de institucionalidad o el debilitamiento de la institucionalidad existente plantean riesgos graves para superar las condiciones que mantienen y reproducen la pobreza, desigualdad, discriminación, injusticia, destrucción ambiental, entre otros desafíos de la región.

La madurez de las democracias centroamericanas depende del fortalecimiento y desarrollo de su institucionalidad. Múltiples y diversos son los análisis y diagnósticos que advierten los vacíos y debilidades de las instituciones en Centroamérica. Por ejemplo, es motivo de preocupación profunda que se asista en la región a un desencanto creciente por la democracia cuyo correlato es la preferencia por el retorno a regímenes dictatoriales o autoritarios, tal como lo revelan las encuestas de la Corporación Latinobarómetro tabuladas por la Cepal.

---

<sup>9</sup> Por ejemplo, el caso penal denominado «Corrupción y Construcción», en el que empresarios guatemaltecos de la construcción han sido acusados por el Ministerio Público (MP) y la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig). Para más información, véase el enlace: <http://www.cicig.org/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=893&cntnt01returnid=67>

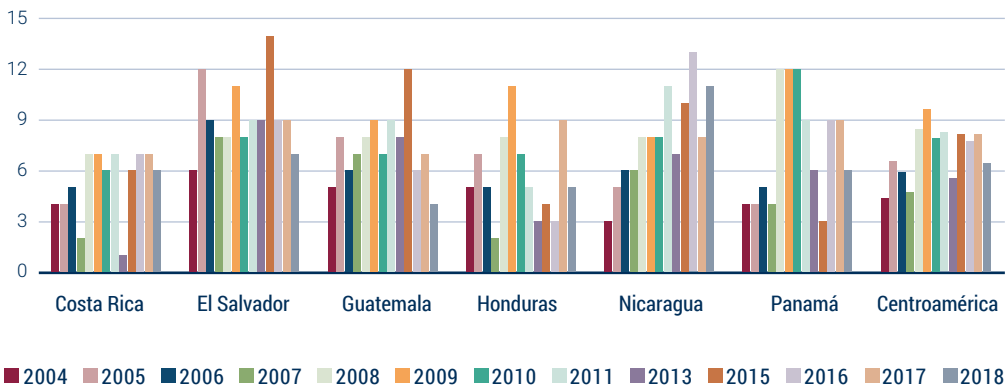
**Gráfica 5.2. Centroamérica: porcentaje de personas que creen que la democracia es la mejor forma de gobierno (2000-2016)**



Fuente: Icefi, con base en datos de Cepalstat, División de Estadísticas, Unidad de Estadísticas Sociales de la Cepal, que realiza, a la vez, tabulaciones especiales de las encuestas de opinión efectuadas por la Corporación Latinobarómetro

Por otro lado, la corrupción es un problema agudo en la región que golpea severamente a las instituciones. Los estudios del Barómetro de las Américas del Proyecto de Opinión Pública de América Latina de 2006 a 2018, así como las encuestas realizadas por la Corporación Latinobarómetro durante el período 2014-2018, muestran la importancia de la corrupción como un problema nacional. En promedio, las encuestas ubican a la corrupción como el séptimo problema más importante en los países centroamericanos, de un total de 30 posibles problemas; por supuesto, con variaciones a lo largo del tiempo y de país a país.

**Gráfica 5.3. Centroamérica: importancia de la corrupción como problema nacional (lugar que ocupa la corrupción entre los principales 30 problemas nacionales, 2004-2018)**



Fuente: Icefi, con base en datos de las encuestas de opinión realizadas por la Corporación Latinobarómetro

Una investigación del Barómetro de las Américas (Gabriel, 2018) explica que aspectos estructurales positivos de países como Perú, Brasil, Chile, Panamá o México, tales como que las personas satisfacen sus necesidades básicas, gocen de ingresos más altos y mejores condiciones económicas, de más educación, de más equidad de género, dejan claro el problema de la corrupción, por lo que tienden a identificarlo con mayor rapidez como un aspecto de mayor importancia. Por otro lado, en países como Venezuela, Guatemala, El Salvador, Honduras o Nicaragua, que sufren cotidianamente y de manera personal problemas mucho más graves o severos que la corrupción, entre ellos condiciones económicas paupérrimas, violencia y criminalidad severas, desigualdades de género agudas, entre otros, tienden a menoscabar la importancia de la corrupción. Dicho estudio ubica a Costa Rica en una posición intermedia entre estos dos extremos, y a Uruguay como un caso particular en el que las condiciones de vida son buenas y se goza de institucionalidad fuerte, con lo cual la corrupción no es un problema importante.

Fundamentado en estos hechos es que en su libro *La corrupción: sus caminos e impacto en la sociedad y una agenda para enfrentarla en el Triángulo Norte Centroamericano*, el Icefi haya identificado a la debilidad institucional como uno de los principales ocho «caminos» que llevan a la corrupción en Guatemala, El Salvador y Honduras. La preocupación por la relación entre debilidad institucional y corrupción se concentra en los órganos de control externo, principalmente las entidades fiscalizadoras superiores y las fiscalías y dependencias públicas con funciones supervisoras, así como en las oficinas de auditoría interna (Icefi, 2017: 66).

En Centroamérica, las entidades fiscalizadoras superiores han estado muy lejos de asegurar el control sobre la gestión de los recursos públicos, la ejecución del presupuesto y el actuar de los funcionarios públicos y, en general, no garantizan una evaluación efectiva de la ejecución y calidad del gasto público. Las críticas al desempeño deficiente de la Contraloría General de Cuentas de Guatemala, de la Corte de Cuentas de la República de El Salvador, del Tribunal Superior de Cuentas de Honduras, de la Contraloría General de la República de Costa Rica y de la Contraloría General de la República de Panamá son similares, e incluyen la percepción ciudadana de que la designación de sus autoridades atiende principalmente a criterios político partidarios (repartición de cargos por cuotas para los partidos políticos para la protección de funcionarios y exfuncionarios), lo cual compromete su independencia y mina la confianza de la población en estas entidades. Además, para la Contraloría General de la República de Nicaragua se destaca como limitación el insuficiente presupuesto otorgado para el cumplimiento de sus atribuciones.<sup>10</sup>

A las falencias de las entidades fiscalizadoras superiores se suma la debilidad de las oficinas de auditoría interna, que no aseguran la fiabilidad de la información financiera, la eficacia y eficiencia de las operaciones, así como el cumplimiento de disposiciones legales y reglamentarias aplicables al control interno por las entidades públicas. Precisamente, muchos escándalos de corrupción recientes en dependencias públicas ocurrieron sin que estas unidades alertaran o denunciaran de manera oportuna las irregularidades que con posterioridad llegaron al conocimiento de la opinión pública y de los demás órganos de control, en particular, las entidades fiscalizadoras superiores y las fiscalías.

<sup>10</sup> Los informes de organizaciones de la sociedad civil de Guatemala, Honduras, Costa Rica, Nicaragua y Panamá, particularmente en la cuarta ronda de análisis del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (Mesicic), hicieron hincapié en estas críticas y falencias. Estos informes están disponibles en: [http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4\\_gtm\\_sc.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_gtm_sc.pdf) (Guatemala), [http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4\\_hnd\\_sc\\_inf.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_hnd_sc_inf.pdf) (Honduras), [http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/mesicic4\\_cri\\_sc\\_inf.pdf](http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/mesicic4_cri_sc_inf.pdf) (Costa Rica), [http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/mesicic4\\_nic\\_sc.pdf](http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/mesicic4_nic_sc.pdf) (Nicaragua), y [http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4\\_pan\\_sc1.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_pan_sc1.pdf) (Panamá). En el contexto de la elección de las autoridades superiores de la Corte de Cuentas, existen en El Salvador múltiples pronunciamientos provenientes de entidades como la Iniciativa Social por la Democracia (ISD), la Fundación Nacional para el Desarrollo (Funde) y la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP); algunos se pueden consultar en: <http://www.isd.org.sv/index.php/noticias/1437-isd-eleccion-de-magistrados-a-la-ccr-tse-y-presidente-de-la-csj-debe-ser-con-ideidad>, <http://www.funde.org/asset/documents/794> y [http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4\\_slv\\_sc\\_ANEP.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_slv_sc_ANEP.pdf).

Las administraciones tributarias y aduaneras también constituyen un foco de preocupación en la agenda de fortalecimiento institucional en Centroamérica. Existe consenso en cuanto a que una condición para el éxito de una reforma tributaria es que la administración encargada de su implementación disponga de las capacidades y recursos que necesita. En contraposición, una administración tributaria y aduanera débil o corrupta alimenta la validez del argumento que se opone a las reformas tributarias en tanto no se resuelva el problema de debilidad institucional.

Los indicadores de productividad en la recaudación de los impuestos y los índices de evasión disponibles, confirman que persisten brechas importantes en materia de capacidades institucionales en las administraciones tributarias y aduaneras. Las instituciones financieras internacionales, agencias calificadoras de riesgo, centros de pensamiento, organizaciones de la sociedad civil y otras insisten en la necesidad de que en Centroamérica se emprendan esfuerzos integrales de reforma fiscal que incluyan un componente tributario que combine medidas de política tributaria como elevar tasas, mejorar bases imponibles, suprimir privilegios y tratamientos tributarios diferenciados, entre otras medidas simultáneas al fortalecimiento de capacidades administrativas para reducir la elusión, la evasión (incluyendo el contrabando) y otras formas de fraude tributario.

El desafío de revertir el debilitamiento de las administraciones tributarias y aduaneras tiene dos vertientes: una técnica y otra política. Por un lado, persisten debates técnicos de fondo, como la elección entre un modelo institucional centralizado o descentralizado para la administración tributaria, o si esta debe abarcar o no al servicio aduanero. Por otro, desafíos de índole política que se refieren a la independencia del actuar de las autoridades tributarias y del apoyo efectivo, sin intervención en las decisiones, por parte de las autoridades públicas.

La preocupación por la debilidad institucional pasa con facilidad de las entidades responsables de los ingresos tributarios a los entes rectores de la hacienda pública en general, especialmente en lo relacionado con la gestión del gasto público y la planificación, incluyendo a los ministerios y secretarías sectoriales responsables del gasto social prioritario y la inversión pública en infraestructura (sobre todo, lo vinculado con las deficiencias en los sistemas de adquisiciones públicas). Este problema, no obstante, puede explicarse en parte por la vigencia de leyes anacrónicas o deficientes, pero también porque está ligado con dos de los principales problemas estructurales de la región: la debilidad de las instituciones responsables de la planificación y la de los sistemas de servicio civil.

Luego del desmantelamiento de los entes de planificación operado en el marco de las políticas del Consenso de Washington, con frecuencia los planes operativos y otros instrumentos de planificación en ministerios, secretarías, municipalidades y las unidades ejecutoras de gasto en general se limitan a un ejercicio inercial en el que cada año se copia lo del año anterior. Una salida para romper este patrón son los esfuerzos por implementar esquemas de presupuestos por resultados, que eventualmente pueden revalorar la recuperación de las capacidades de planificación, pero lamentablemente en la mayoría de los países son incipientes y vulnerables a la insostenibilidad.<sup>11</sup>

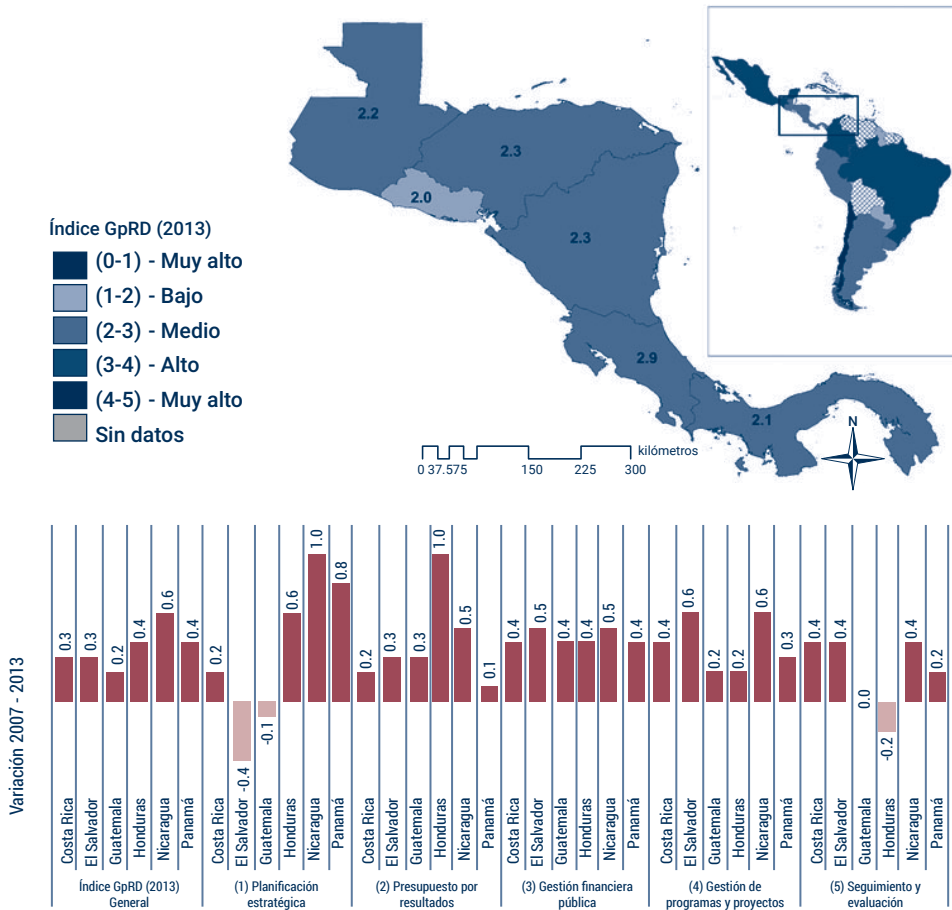
---

11 Varios estudios informan sobre avances recientes en la implementación de presupuestos por resultados: *Construyendo gobiernos efectivos: logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe* (disponible en: <https://publications.iadb.org/handle/11319/6960?locale-attribute=es&>); Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe. Enfoques, experiencias y perspectivas (disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42139/7/S1700693\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42139/7/S1700693_es.pdf)); y *Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe*. Un gobierno abierto centrado en el ciudadano (disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42396/4/S1701222\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42396/4/S1701222_es.pdf)).

En Centroamérica, estos esfuerzos siguen los pasos de países desarrollados y en desarrollo que han adoptado el enfoque de gestión por resultados (GpR). Sobre este aspecto, Figueroa *et al.* (2018) recopilan información sobre estudios del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2015) que permiten concluir que en Centroamérica la implementación de la GpR es más reciente en comparación con el resto de Latinoamérica, y persisten tareas urgentes sin realizar, así como áreas que deben ser fortalecidas.

De acuerdo con la fuente referida, desde su primera (2013) hasta su última (2017) medición, los países centroamericanos han presentado avances en el índice de gestión por resultados en el desarrollo (GpRD), aunque no de manera homogénea. Los mayores progresos se evidenciaron en Nicaragua, con un avance de 0.6 puntos en el índice general, mientras que el menor dinamismo se observó en Guatemala, con apenas 0.2 puntos de mejora. De acuerdo con el más reciente índice GpRD disponible, Centroamérica se sitúa en un rango medio en cuanto al índice general, que oscila entre 2.0 (El Salvador) hasta un 2.9 (Costa Rica), de un máximo posible de 5. A nivel latinoamericano, la GpRD se encuentra liderada por Chile y México, con índices que alcanzan 4.2 y 4.0 puntos de un óptimo de 5 puntos, respectivamente.

**Gráfica 5.4. Centroamérica: índice de gestión por resultados para el desarrollo (2013)**



Fuente: Icefi, con base en Figueroa *et al.* (2018)



Según los datos recopilados por los autores, en Centroamérica, de los cinco pilares evaluados (planificación estratégica, presupuesto por resultados, gestión financiera pública, gestión por programas, y evaluación y seguimiento), el mejor calificado en 2013 fue gestión financiera pública, aunque la nota promedio se encontraba en el segmento medio. Es decir, la región se ha enfocado en establecer normas, procedimientos, principios, organismos y sistemas para mejorar la programación, gestión y control de los recursos públicos (ingresos y gastos). También muestra las más altas calificaciones en planificación estratégica y gestión por programas, lo que indica una mayor voluntad para crear objetivos y metas y, además, con cierta legitimidad, dadas las mejoras en el carácter participativo de la planificación.

Los cambios en el índice GpRD pueden separarse en las variaciones en cada uno de sus pilares, de manera que se observa que en un período de seis años solo existen tres casos en los que algún pilar mostró deterioro, en El Salvador y Guatemala, con una baja respectiva de 0.4 y 0.1 puntos en el pilar de planificación estratégica, y de Honduras, con una baja de 0.2 puntos en el pilar de seguimiento y evaluación. Lo anterior no implica que, por ejemplo, en Honduras los resultados que arroja el sistema de seguimiento y evaluación hayan mostrado que no se alcanzaron las metas u objetivos propuestos, sino que se redujo la capacidad institucional para implementar un sistema de seguimiento y evaluación.

La evaluación también refleja que en la región persiste déficit en el control de gasto, debido a que si bien se ha tenido una gestión pública orientada a generar mayor valor público (el cual se enfoca en ciertos objetivos y metas), también ha habido rezago en cuanto a maximizar el impacto del gasto en el desarrollo económico y social, debido a que las calificaciones relativas al pilar de presupuesto por resultados, tanto en 2007 como en 2013, han sido las más bajas (mostrando bajas en ambos años).

**Tabla 5.1. Centroamérica: calificación según pilar del índice de gestión para resultados en el desarrollo (2007 y 2013)**

País	Evaluación y seguimiento		Gestión financiera		Gestión por programas		Planificación estratégica		Presupuesto por resultados	
	2007	2013	2007	2013	2007	2013	2007	2013	2007	2013
Latinoamérica (promedio)	1.6	1.9	2.5	2.9	1.9	2.3	2.3	2.8	1.5	1.9
Centroamérica (promedio)	1.6	1.8	2.7	3.1	2.0	2.4	2.3	2.7	1.2	1.8
Costa Rica	3.0	3.4	3.2	3.6	2.0	2.4	3.2	3.4	1.5	1.7
El Salvador	0.7	1.1	2.5	3.0	2.1	2.7	2.8	2.4	0.5	0.8
Guatemala	1.5	1.5	3.0	3.4	2.2	2.4	2.2	2.1	1.4	1.7
Honduras	2.2	2.0	2.0	2.4	2.5	2.7	1.8	2.4	1.1	2.1
Nicaragua	1.0	1.4	2.5	3.0	1.7	2.3	1.9	2.9	1.3	1.8
Panamá	1.0	1.2	2.7	3.1	1.7	2.0	1.9	2.7	1.3	1.4

Fuente: Figueroa et al. (2018)

Nota: Escala de 0 a 5, donde 5 representa lo óptimo. Se considera como una nota alta aquella que es mayor o igual a 3 (60.0%); media, entre 1.5 (30.0%) y 3 (60.0%); baja, menor a 1.5 (30.0%).

La mayoría de países obtuvo calificaciones bajas en el pilar de presupuesto por resultados, mientras que tres países reflejan notas bajas en el pilar de evaluación y seguimiento, el cual se considera consustancial. Estas notas indican que en la región el reto de la gestión pública radica, precisamente, en la sistematización del método de elaboración presupuestaria por resultados, así como en el establecimiento y afincamiento de una cultura de evaluación y seguimiento.

En cuanto a la situación de los sistemas de servicio civil y de recursos humanos, en la mayoría de los países rigen leyes de servicio civil anacrónicas,<sup>12</sup> mientras que los mecanismos de capacitación son muy precarios o simplemente inexistentes, sobre todo en temas especializados y técnicamente complejos como las operaciones de adquisiciones públicas. Esta debilidad institucional es particularmente aguda en el caso de los gobiernos locales, entre otras entidades autónomas y descentralizadas. En toda la región persiste el desafío de modernizar y ordenar los regímenes de servicio civil, pues abundan los contratos carentes de prestaciones laborales ni previsión social, o el desorden y la dispersión en los niveles de remuneración.

Según el BID (2014), uno de los factores determinantes en la capacidad institucional del Estado es disponer de un servicio civil profesional que contribuya a mayor ingreso per cápita, menor corrupción, menor pobreza, mejora en los servicios, y que genere confianza en el Gobierno y en la ejecución del gasto de inversión. Un servicio civil profesional también aporta al desarrollo, el fortalecimiento de la democracia, al imperio de la ley, y a una provisión eficiente de bienes y servicios públicos (Carlson y Payne, 2002). Según el Icofi (2017), la antigüedad y falta de actualización de la legislación centroamericana que regula los sistemas de servicio civil confiere altos niveles de discrecionalidad a los tomadores de decisión o a los servidores públicos que tienen contacto con los usuarios de servicios administrativos. Además, abre espacios para el abuso en el ejercicio o aplicación de la normativa, lo cual puede originar opacidad o actos de corrupción.

Tanto el BID (2001, 2006 y 2014) como la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Aecid), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) y el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) (2012) emplearon la misma metodología para determinar el nivel de desarrollo alcanzado por el servicio civil en países seleccionados. En efecto, todos estos estudios utilizaron el llamado Índice de Desarrollo Burocrático (IDB), que se construye a partir del promedio de cinco indicadores que agrupan algunos puntos críticos de subsistemas de calidad: eficiencia, mérito, consistencia estructural, capacidad funcional y capacidad integradora (Longo, 2005; Cortázar y Fontaine, 2015).

De acuerdo con los resultados y su evolución, los países centroamericanos pueden clasificarse en dos grupos. Costa Rica cuenta con una burocracia de desarrollo medio (entre 40 y 59 puntos del IDB), con ciertos rasgos de mérito y flexibilidad. El resto de países de la región tiene burocracias de bajo desarrollo (entre 0 y 39 puntos), con escasa presencia de mérito, persistencia de decisiones clientelares, dificultades severas para atraer y retener personal, y escasa coherencia estratégica general (BID, 2014).

Los datos también revelan que en 2012 la región mejoró sus resultados con respecto a la primera evaluación, efectuada en 2004. El avance resulta más notable en El Salvador, con una subida de 23 puntos; le siguen Panamá, con un incremento de 16 puntos, y Nicaragua, con un alza de 13 puntos. En cambio, Guatemala y Honduras permanecieron con evaluaciones relativamente constantes.

---

<sup>12</sup> Las leyes que rigen estos sistemas fueron aprobadas en El Salvador en 1961; en Honduras, en 1967; en Guatemala, en 1968; en Nicaragua, en 2003; en Costa Rica, en 1953; en Panamá, en 1994.

**Tabla 5.2. Centroamérica: índices para la evaluación de los sistemas de servicio civil (2004, 2008 y 2012)**

Dimensiones	Costa Rica			El Salvador			Guatemala			Honduras			Panamá			Nicaragua	
	2004	2008	2012	2004	2008	2012	2004	2008	2012	2004	2008	2012	2004	2008	2012	2004	2008
Eficiencia	40	50	50	0	25	25	35	35	35	15	5	5	10	35	35	28	33
Mérito	67	73	73	13	33	33	20	20	20	7	0	7	0	33	20	15	34
Consistencia estructural	45	50	55	13	30	43	25	25	28	20	20	25	15	30	33	20	37
Capacidad funcional	41	37	46	17	24	27	16	17	19	7	10	11	16	26	24	15	28
Capacidad integradora	40	40	45	10	30	40	25	25	20	5	5	10	25	40	40	27	29
IDB	47	50	54	11	29	34	24	24	24	11	8	12	13	33	29	22	35

Fuente: Icefi, con base en informes de la Corporación Latinobarómetro (2012)

Nota: Para Nicaragua no se logró acceder al informe de la Corporación Latinobarómetro, por lo que los datos se retomaron del *Informe barómetro de la profesionalización de los servicios civiles de Centroamérica y República Dominicana*, publicado en 2012.

El servicio civil de Costa Rica registró mejoras durante el período de estudio gracias a nuevos instrumentos de gestión que buscaron insertarse en prácticas ya existentes o cubrir debilidades, entre las cuales cabe mencionar los sistemas de información, la red de percentiles y reajustes salariales usada para reducir la inequidad salarial (que tuvo un impacto fiscal importante), el *Marco regulador común* utilizado para evaluar desempeño, y las iniciativas de gestión del clima laboral (BID, 2014: 25).

El Salvador registró avances en capacidad integradora, consistencia estructural y eficiencia, indicadores que en 2004 registraban una puntuación baja. Las medidas que explican esta mejora incluyen la creación de una unidad de coordinación, las descripciones de puestos, la implantación gradual de concursos, la creación de un nuevo escalafón salarial, y el fortalecimiento de la rectoría a través de la Secretaría de Asuntos Estratégicos (BID, 2014: 23). Por su parte, la mejora en Panamá registró dos etapas: la primera (2004-2009) tuvo progresos en planificación, unificación del sistema de cargos, acreditación de empleados a la carrera administrativa y apertura de concursos; además, la cooperación entre el Gobierno y los sindicatos allanó el camino de las reformas; la segunda se dio en 2009, con la emisión de la *Ley 43*, cuyas mejoras se interrumpieron por la cancelación de la acreditación de carrera, a cambio de lo cual se habilitó la incorporación de empleados públicos mediante contratos de trabajo y sin concurso. También la Dirección General de Carrera Administrativa (Digecca), reposicionada en 2004 como entidad rectora, se debilitó a partir de 2009. Estos factores explican la contracción del IDB 2012, en contraste con el aumento registrado en 2009.

En el caso de Nicaragua, los mayores avances se registraron en mérito, consistencia estructural y consistencia funcional, en parte gracias a la implementación gradual de varios aspectos de la gestión de recursos humanos (GRH), especialmente desde 2007, entre ellos: el ordenamiento de los puestos y perfiles; la actualización de los manuales institucionales; la apertura paulatina de concursos abiertos; la acreditación de la carrera administrativa; y la presencia activa de instancias de control (Comisión de Apelación del Servicio Civil y organizaciones sindicales). Asimismo, se dieron importantes innovaciones en los sistemas de información y evaluación del rendimiento (BID, 2014: 24).

Finalmente, al igual que con las administraciones tributarias y aduaneras, en Centroamérica se debate sobre el modelo institucional de adquisiciones públicas más adecuado a la realidad y necesidades de cada país. Por un lado, se defiende la idea de un ente rector en el tema dentro

de un ministerio de línea, generalmente el de finanzas o hacienda, o la creación de un ministerio específico en la materia. Por otro, se argumentan las ventajas de una entidad descentralizada con autonomías presupuestarias y funcionales, que busquen mitigar la influencia nociva o la captura. Estos y otros desafíos para superar las debilidades institucionales en materia de adquisiciones públicas son particularmente relevantes ya que, como se ha referido, estas debilidades están relacionadas con la mayoría de casos de corrupción en la región.

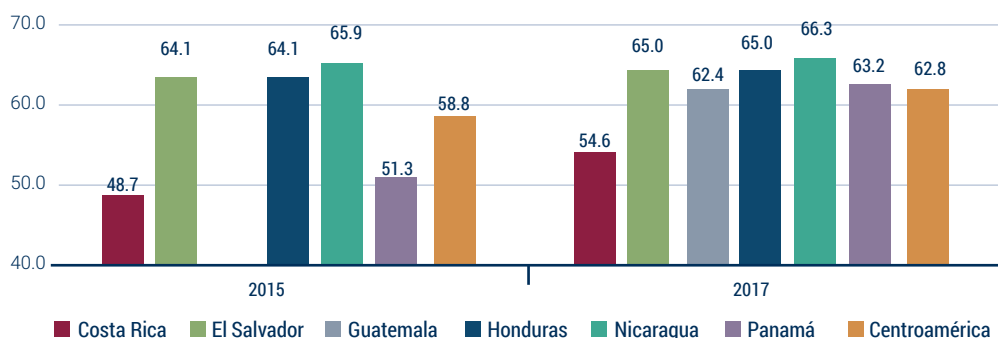
### 5.3 Ingovernabilidad creciente

Como conclusión recurrente en la presentación de sus estudios y publicaciones, el Icefi ha expresado preocupación por el problema creciente de ingovernabilidad en Centroamérica, e identifica como factores que coadyuvan a este deterioro, los siguientes: impunidad, desigualdad, persistencia de condiciones económicas paupérrimas, corrupción, violencia, carencia de una cultura de legalidad y desconfianza en las instituciones del Estado, entre otros.

Los datos y el análisis de los principales problemas de cada país centroamericano, según información del *Quinto informe de Estado de la Región* (2016) y de la encuesta Barómetro de las Américas (2018-2019), muestran que, con excepción de Nicaragua, el principal de estos factores de ingovernabilidad es, de manera persistente, la criminalidad. A este le siguen, en todos los países, precariedades económicas como el desempleo y la pobreza, así como otros problemas sociales, entre ellos, la corrupción.

Consistente con este panorama, Centroamérica también padece un problema serio de impunidad, uno de los elementos que de manera transversal explican la persistencia de problemas como la criminalidad o la corrupción. El Índice Global de Impunidad (IGI),<sup>13</sup> elaborado por la Universidad de las Américas de Puebla, en México (2017), y cuyo objetivo es mostrar en términos cuantitativos el problema global de la impunidad y su efecto directo en otros fenómenos globales como la desigualdad, la corrupción y la violencia, ha realizado mediciones en 2015 (59 países) y en 2017 (69 países). En el IGI-2017, Costa Rica figura entre el grupo de países con *impunidad media*, mientras que Panamá y Guatemala aparecen como países de *impunidad media alta*; y Nicaragua, Honduras y El Salvador como países con *impunidad muy alta*. En esta clasificación, el promedio centroamericano caería en la categoría de *impunidad media alta*.

**Gráfica 5.5. Centroamérica: calificación del Índice Global de Impunidad, ediciones 2015 y 2017**



Fuente: Icefi, con base en datos del IGI

Notas: Las comparaciones entre ambos IGI no son enteramente consistentes, ya que la fuente de información de derechos humanos cambió; además, la edición de 2017 incluyó a 16 países nuevos en la muestra, entre ellos Guatemala (razón por la cual no figura en el IGI-2015).

<sup>13</sup> Medición de grados comparados de impunidad a partir de un modelo que los autores denominan «la cadena de impunidad», la cual sigue el proceso que arranca con la comisión de un delito o ilícito, continúa con la denuncia y la investigación, hasta llegar a una sentencia o proceso de reparación del daño a la víctima.

Los datos disponibles muestran la gravedad del problema de desigualdad en Centroamérica, resumida en el hecho de que América Latina y el Caribe configuran la región más desigual del mundo y, en términos de ingresos, Centroamérica es la región más desigual de América Latina, lo que mantiene alto el riesgo de ingobernabilidad en la región. Los conflictos asociados con la desigualdad encuentran expresión y reflejo en la fiscalidad pública. Por ejemplo, el conflicto por una desigualdad extrema en el ingreso, el conflicto entre ricos y pobres,<sup>14</sup> se ve exacerbado por la estructura regresiva de los sistemas tributarios, en la que alrededor del 60.0% de la recaudación tributaria, con excepción de Panamá, proviene de impuestos indirectos. Como agravante, los sectores con mayores ingresos son aquellos que tienen el poder para obtener privilegios fiscales como exenciones y otros tratamientos tributarios diferenciados injustificados.

En general, cada uno de los países de Centroamérica enfrenta problemas fiscales serios, en la mayoría, de carácter estructural. El análisis y los datos evidencian que la insuficiencia crónica de ingresos es uno de esos problemas, ya que los Estados se encuentran financieramente incapacitados para lograr las intervenciones estatales necesarias para atender las demandas sociales, condicionando así la posibilidad de construir una sociedad igualitaria. De esa manera, las políticas fiscales han antepuesto los objetivos de estabilidad o sostenibilidad a la pertinencia y prioridad del gasto público en salud o educación y, con ello, la clase política prácticamente se muestra indiferente a las demandas sociales. Esta situación agudiza la ya grave desconfianza de la ciudadanía en los gobiernos, congresos y asambleas, así como en los partidos políticos, tal como lo establecen con detalle las encuestas de Latinobarómetro.

En efecto, con diferencias entre países, las encuestas de la Corporación Latinobarómetro tabuladas por la Cepal muestran que, en promedio, la desconfianza en las instituciones públicas decayó durante el período 2003-2009, tendencia que lamentablemente se revirtió, hasta presentar un deterioro muy preocupante en el período que va de 2009 a 2016.

Por su pasado de guerras civiles y de haber sido escenario de conflictos de baja intensidad en el contexto de la Guerra Fría, Centroamérica continúa enfrentando riesgos graves de ingobernabilidad debido a situaciones de inestabilidad política. Durante el período 2000-2018, la experiencia de la región ha sido diversa en cuanto a la manera como impactan los momentos de tensión política. Por un lado, es notable la forma pacífica y en apego a los procedimientos constitucionales en la que en 2015 se produjo en Guatemala la caída del gobierno del presidente Otto Pérez Molina, en medio de escándalos de corrupción. En contraste, la violencia que ya ha cobrado cientos de muertes en Nicaragua y que fue detonada en 2018 por las protestas en contra de las reformas al sistema de seguridad social y por el malestar ciudadano general, lo cual mantiene al país en una crisis política grave hasta la fecha. En Honduras destacan el golpe de Estado de 2009 en el que fuera derrocado el presidente Manuel Zelaya, o la tensión social generada en diciembre de 2017 por la polémica y cuestionada reelección del presidente Juan Orlando Hernández.

Además, en los últimos años, los avances en la lucha contra la corrupción y la impunidad en Centroamérica han generado protestas ciudadanas y tensión política. En 2015, Guatemala, El Salvador y Honduras fueron escenarios de protestas masivas en contra de la corrupción, conforme emergían a la luz más y más escándalos. Sin embargo, una vez las investigaciones y la persecución penal de los delitos asociados con la corrupción

---

14 En su informe de 2017, la Corporación Latinobarómetro identifica a la violencia y ciertos conflictos que inciden en la ingobernabilidad creciente. Entre los más frecuentes destacan los conflictos asociados con la desigualdad, como los que ocurren entre ricos y pobres, entre empresarios y trabajadores, y entre hombres y mujeres (Corporación Latinobarómetro, 2017: 27).

alcanzaron a gobiernos, legislaturas, judicaturas, alcaldías, cúpulas empresariales y otros estamentos superiores del poder político y económico, la reacción de esos sectores comenzó a causar tensión y focos de ingobernabilidad, de tal manera que en Guatemala fue el propio Gobierno el que se posicionó como principal opositor a los esfuerzos contra la corrupción y la impunidad, hasta que logró el desmantelamiento de la Cicig en 2019. Siguiendo este ejemplo, en el contexto hondureño, las acciones de la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MacciH) que alcanzaron a las élites políticas se cerraron en enero de 2020, poniendo fin a un espacio de esperanza para ambos países en la lucha contra la impunidad y la corrupción.

## 5.4 Democracia y participación ciudadana limitada

Según el *Estudio sobre participación electoral en América Central* elaborado en 2015 por la Organización de los Estados Americanos (OEA), en Centroamérica se vota más y mejor que tres décadas atrás, cuando en la región concluían las guerras civiles y comenzaba la transición hacia la democracia. Muestra de ello es que durante esas tres décadas el cuerpo electoral centroamericano se haya más que duplicado, pasando de más de 12 millones de inscritos, a mediados de la década de 1980, a más de 28 millones en los comicios realizados durante el período 2014-2018.

Sin embargo, el propio estudio de la OEA advierte que, entre los factores políticos y sociales que explican este incremento, el principal es sin duda la transición demográfica, con un aumento sostenido de la población. Esta situación contrasta con una tendencia al descenso en los niveles de participación electoral que, según el análisis del estudio de la OEA, muestra el «optimismo democrático» luego del fin de las guerras civiles, gobiernos autoritarios y elecciones manipuladas, con lo cual «los ciudadanos recuperaron la posibilidad de expresarse libremente en las urnas y ver reconocidas sus preferencias, tanto en el escrutinio como en la instalación del gobierno escogido. La asistencia a las urnas fue muy importante» (OEA, 2015: 21).

**Tabla 5.3. Centroamérica: participación en elecciones presidenciales por década entre 1980 y 2010**

País	Década de 1980	Década de 1990	Década de 2000	Década de 2010
Costa Rica	84.8	77.6	67.0	67.9
El Salvador	54.7	45.4	64.5	53.6
Guatemala	69.1	52.3	59.1	62.6
Honduras	84.0	68.6	56.2	59.3
Nicaragua	75.4	79.0	70.8	61.8
Panamá		75.0	74.9	74.9

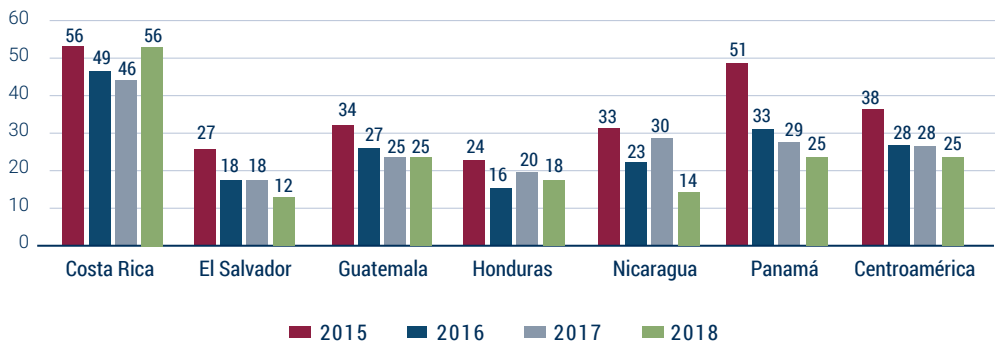
Fuente: OEA (2015: 20 y 21), con base en datos del portal de IDEA Internacional y, para los datos cercanos a 2015, portales de los organismos electorales, informes de las misiones de observación internacional y del documento *Promedio de participación en elecciones presidenciales por década América Central (1980-2010)*

Según el estudio de la OEA, luego del «optimismo democrático» sobrevino el desencanto, ya que de manera creciente la ciudadanía centroamericana veía que la democracia no estaba cumpliendo con sus expectativas, mostrando en especial una incapacidad sensible de empezar a solucionar rápidamente los problemas históricos y estructurales. De allí que, durante el período 2000-2016, la tendencia del número de personas que creen que la democracia es la mejor forma de gobierno se debilita, levantando preocupación por una preferencia creciente por retornar a los regímenes autoritarios.

Como ejemplo de este desencanto, el estudio de la OEA destaca el caso de las elecciones guatemaltecas de 1995, en las que se registró un descenso importante en la participación, en parte asociado con el autogolpe de Estado perpetrado en 1993 por el presidente Jorge Serrano Elías. En adición a esta falta de resultados, el estudio de la OEA señala las «dificultades económicas de la década de 1980 y la aplicación de medidas de ajuste estructural [que] implicaron el desarme de algunas funciones protectoras del Estado que beneficiaban a sectores populares o clases medias» (OEA, 2015: 21). Agrega que el impacto negativo de la nueva realidad económica sobre la participación electoral pudo haberse reflejado en la elección presidencial costarricense de 1998, en la que se registró una caída importante tras el gobierno del presidente José María Figueres Olsen, el cual siguió políticas neoliberales.

El carácter incipiente de las frágiles democracias centroamericanas también se evidencia en niveles altos de desconfianza, tal como lo muestra el caso hondureño luego del golpe de Estado de 2009 y de la crisis política desatada por las irregularidades de las elecciones de 2017. Atendiendo a esta preocupación, a partir de 2015 el Latinobarómetro empezó a incluir en el cuestionario de su encuesta una pregunta sobre el grado de confianza en las instituciones electorales. Los resultados para Centroamérica alimentan la preocupación, ya que muestran que para el período 2015-2018 se registra, en promedio, una pérdida de la confianza en las entidades responsables de garantizar elecciones limpias y confiables.

**Gráfica 5.6. Centroamérica: grado de confianza en las instituciones electorales (2015-2018)**

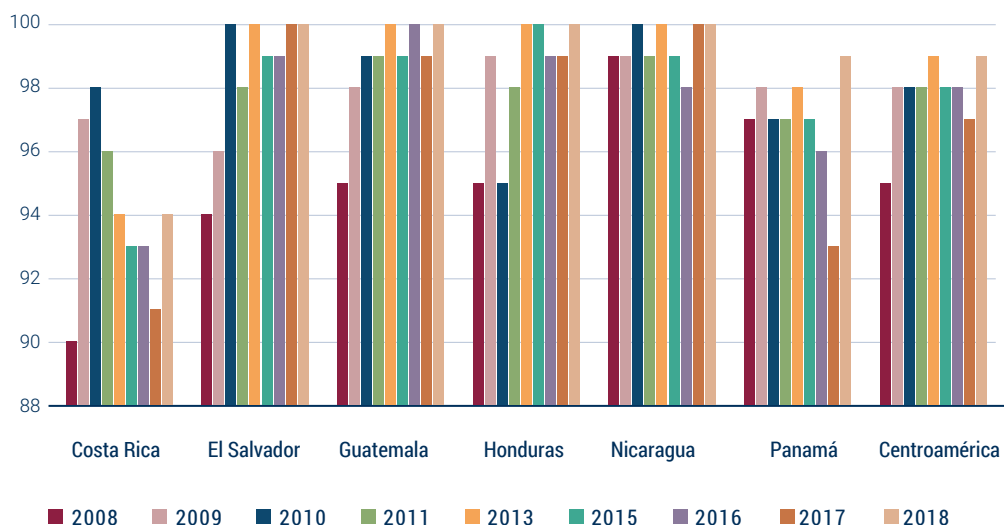


Fuente: Icefi, con base en datos de las encuestas de opinión realizadas por la Corporación Latinobarómetro

El informe de Latinobarómetro de 2017 muestra que los peligros de retroceder lo poco avanzado en desarrollo democrático no son exclusivos de Centroamérica, ya que en el mundo también existe una disociación entre la aparente bonanza que muestran los indicadores macroeconómicos y el deterioro de los sociales y, especialmente, los políticos.

La participación ciudadana es crucial para comprender este declive de la democracia en la región, pero sobre todo porque es una de las formas clave —si no la más importante— de revertir esa tendencia. El primer paso es observar si en general la mayoría de personas centroamericanas se reconocen a sí mismas como ciudadanas y ciudadanos. Las encuestas de la Corporación Latinobarómetro muestran que, aunque la mayor parte de los centroamericanos autorreconocen su ciudadanía, existen tendencias decrecientes muy preocupantes en Costa Rica y Panamá.

**Gráfica 5.7. Centroamérica: autorreconocimiento de ciudadanía (2008-2018)**



Fuente: Icefi, con base en datos de las encuestas de opinión realizadas por la Corporación Latinobarómetro  
Notas: El indicador es el porcentaje de personas que respondieron afirmativamente a la pregunta: «¿Es usted ciudadano?».

Otra de las expresiones de la fragilidad de las democracias centroamericanas es la escasa participación ciudadana en la formulación, diseño y seguimiento de las políticas públicas, por lo que existe una fuerte necesidad de ampliar los espacios de participación de las personas como una vía para mejorar la calidad y legitimidad de las instituciones representativas y, con ello, fortalecer la gobernabilidad de los sistemas democráticos (Icefi, 2017: 96). No se pretende que los mecanismos de participación ciudadana sustituyan a los de representación política, sino más bien se busca ampliar y abrir nuevos espacios en donde la ciudadanía pueda intervenir en la elaboración y diseño de políticas públicas.

Un análisis del marco legal sobre participación ciudadana vigente en la región revela un énfasis en el ámbito municipal, por tratarse del nivel gubernamental más próximo a la población. En Guatemala, esto encuentra su principal base normativa en la *Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural*, aprobada en 2002, que creó el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Siscode) como el espacio de interlocución entre los sectores de la sociedad guatemalteca en los ámbitos nacional, regional, departamental, municipal y comunitario, para organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios, y el impulso de la coordinación interinstitucional. Complementan esta norma las disposiciones para facilitar la participación ciudadana contenidas en el *Código Municipal* y la *Ley General de Descentralización* aprobadas en 2002.



**Tabla 5.3. Centroamérica: principal normativa vigente de participación ciudadana**

País	Normativa, identificación formal y año de aprobación
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Código Municipal (Ley 7794, 1998)</i></li> <li>- <i>Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad (Ley 3859, 1967)</i></li> <li>- <i>Ley de Iniciativa Popular (Ley 8491, 2006)</i></li> <li>- <i>Ley sobre Regulación del Referéndum (Ley 8492, 2006)</i></li> </ul>
El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Código Municipal (Decreto 274, 1986)</i></li> <li>- <i>Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (Decreto 644, 2011)</i></li> <li>- <i>Ley de Ética Gubernamental (Decreto 873, 2011)</i></li> </ul>
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 11-2002)</i></li> <li>- <i>Código Municipal (Decreto 12-2002)</i></li> <li>- <i>Ley General de Descentralización (Decreto 14-2002)</i></li> </ul>
Honduras	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Artículo 5 de la Constitución Política de la República de Honduras (1982)</i></li> <li>- <i>Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana (Decreto 190-2012)</i></li> <li>- <i>Ley de Municipalidades (Decreto 134-90)</i></li> <li>- <i>Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas (Decreto 10-2002-E)</i></li> </ul>
Nicaragua	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Ley de Participación Ciudadana (Ley 475, 2003)</i></li> <li>- <i>Ley de Municipios (Ley 40, 1988)</i></li> <li>- <i>Ley de Régimen Presupuestario Municipal (Ley 376, 2001)</i></li> <li>- <i>Ley de Transferencias Presupuestarias a los Municipios de Nicaragua (Ley 466, 2003)</i></li> </ul>
Panamá	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Ley No. 6 de 22 de enero de 2002 (que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de habeas data y dicta otras disposiciones)</i></li> <li>- <i>Ley No. 6 de 1 de febrero de 2006 (que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones)</i></li> <li>- <i>Ley No. 33 de 25 de abril de 2013 (que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información)</i></li> </ul>

Fuente: Icefi

El Salvador cuenta con el *Código Municipal* (1986), que señala la obligación de los gobiernos municipales de promover la participación ciudadana para informar públicamente sobre su gestión, tratar asuntos que los vecinos hubieren solicitado y los que el mismo concejo considere conveniente. Además, contempla la figura de las asociaciones de desarrollo comunal (Adescos), que permite a los habitantes de barrios, colonias, cantones y caseríos, constituirse legalmente para participar en el estudio, análisis de la realidad social y de los problemas y necesidades de las comunidades, así como en la elaboración e impulso de soluciones y proyectos de beneficio común. Por otra parte, en julio de 2016 el Gobierno salvadoreño emitió la *Política de participación ciudadana del Organismo Ejecutivo*, que permite el funcionamiento de las asambleas ciudadanas que operan en los ámbitos municipal y departamental.

El artículo 5 de la *Constitución Política de la República de Honduras* identifica a la democracia participativa como uno de los principios en los que se debe sustentar el Gobierno, e instituye como mecanismos de participación el referéndum, el plebiscito y la iniciativa de ley ciudadana, con el propósito de fortalecer la democracia representativa. Como el

texto constitucional ordena la emisión de una normativa para regular y desarrollar los tres mecanismos descritos, en 2012 se emitió la *Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana*, que define el alcance de cada uno, quiénes pueden solicitarlos y sus requisitos, el procedimiento que se debe llevar a cabo para implementarlos, entre otros aspectos.

En Costa Rica, varias leyes contemplan espacios de consulta ciudadana en áreas específicas, pero destaca el *Código Municipal* (1998), que establece el fomento de la participación activa, consciente y democrática de la población en las decisiones del gobierno local y las consultas populares, como plebiscitos y cabildos. Su principal antecedente y complemento es la *Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad*, emitida en 1967, que busca fomentar, orientar, coordinar y evaluar la organización de las comunidades del país. Por su parte, la *Ley de Iniciativa Popular* posibilita que la ciudadanía someta a conocimiento de la Asamblea Legislativa un proyecto de ley o de reforma parcial a la *Constitución Política*, mientras que la *Ley sobre Regulación del Referéndum* establece el procedimiento para que la población pueda ejercer la potestad estipulada en la Carta Magna al respecto de aprobar o derogar leyes y hacer reformas parciales del texto constitucional, ya sea convocada por iniciativa ciudadana, por la Asamblea Legislativa, o por el poder ejecutivo. Sin embargo, estas dos últimas normativas, aprobadas en 2006, no proceden cuando se trata de proyectos relativos a materia presupuestaria, tributaria, fiscal, monetaria, de aprobación de empréstitos, de contratos, o actos de naturaleza administrativa, entre otros.

Nicaragua emitió en 2003 la *Ley de Participación Ciudadana*, que establece las formas y los mecanismos de participación de la ciudadanía en las instancias y niveles de la administración pública, incluyendo el proceso legislativo, la formulación de normas en las regiones autónomas, la emisión de ordenanzas y resoluciones ante los concejos municipales, así como la formulación de políticas públicas. Además, desarrolla los mecanismos para la constitución, registro y funcionamiento de las asociaciones de pobladores reguladas en la *Ley de Municipios*, de 1988, contemplando los cabildos municipales, que pueden ser convocados por los alcaldes. Igualmente, para la elaboración del presupuesto del municipio existen disposiciones que motivan a consultar a la ciudadanía en la *Ley de Régimen Presupuestario Municipal*, de 2001, y en la *Ley de Transferencias Presupuestarias a los Municipios de Nicaragua*, de 2003.

En Panamá, la principal normativa que promueve la participación ciudadana es la *Ley No. 6 de 22 de enero de 2002*, con normas para la transparencia en la gestión pública que establecen, entre otros, que las instituciones estatales, tanto del ámbito nacional como local, tienen la obligación de permitir la participación en todos los actos de la administración pública que puedan afectar los intereses y derechos de la ciudadanía, a través de consultas y audiencias públicas, foros, talleres y participación directa en instancias institucionales. Para contribuir al cumplimiento de esta normativa se emitió la *Ley No. 33 de 25 de abril de 2013*, que creó la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, que coordina la participación ciudadana en la gestión gubernamental y contribuye a la realización de actividades de capacitación a servidores públicos sobre esta materia.

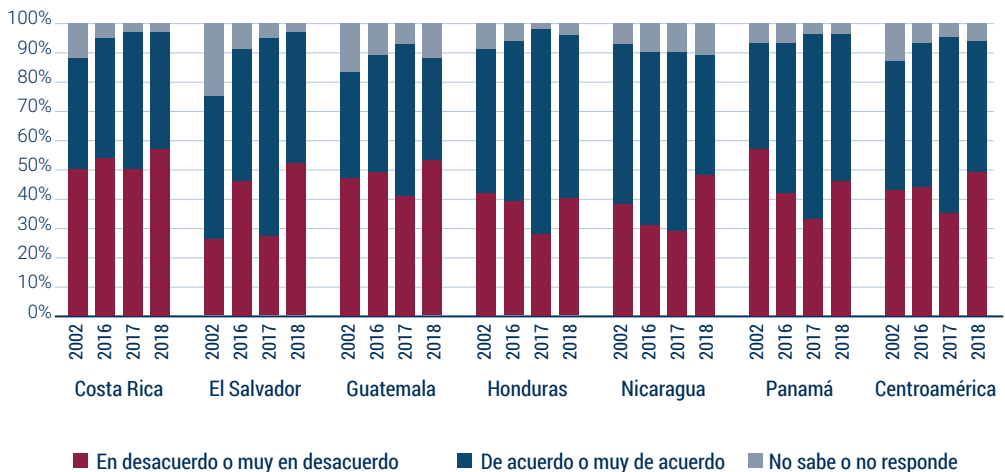
Sin embargo, pese a estos mecanismos establecidos en las legislaciones, en Centroamérica el nivel de participación ciudadana auténtica es bajo. Por ejemplo, las encuestas del Barómetro de las Américas muestran que durante el período 2004-2016 el número de personas que afirmó haber participado en cabildos abiertos o reuniones convocados por gobiernos locales (alcaldes) solo fue, en promedio, cercano al 10.0% de quienes respondieron la pregunta específica, con variaciones entre países y en el tiempo. Guatemala y Honduras son los países que, en promedio (alrededor de 15.0% de participación de la población), reportan el mayor nivel, mientras que en Panamá y Costa Rica se registró el menor nivel (cerca del 7% de participación). Al margen de estas diferencias por país y

por período, los resultados de la encuesta muestran que existe una tendencia hacia el estancamiento de la participación ciudadana a nivel local, con lo cual se puede concluir que este es un fenómeno social cuyo fomento no se logra solamente legislando para crear espacios.

Las barreras a la participación ciudadana en Centroamérica incluyen una brecha amplia entre las normas jurídicas y el ejercicio de mecanismos participativos regulados; dificultades para el acceso a información pública de calidad, lo cual se convierte en un impedimento para lograr una auditoría social y participación e incidencia informadas y propositivas; escasa sostenibilidad de los esfuerzos, particularmente cuando ocurren cambios de gobierno; lucha de intereses entre actores políticos, lo que lleva muchas veces a desvirtuar la participación de la comunidad, las personas y las organizaciones sociales; y el desencanto social debido a los resultados limitados que algunos ejercicios de participación ciudadana producen.

También se agregan la apatía, la desconfianza y el desinterés de la ciudadanía por lo que acontece en el sector público, expresados en la dificultad por conseguir participantes suficientes para los ejercicios de auditoría social, y la fragmentación de la ciudadanía, en especial cuando las organizaciones sociales defienden intereses contrapuestos, erosionando la participación y debilitando el tejido social. Cuando se logra cumplir las acciones programadas, los resultados de las investigaciones o auditorías sociales no son socializados adecuadamente, limitando la generación de un mayor interés y participación frente a lo público. Esto repercute en que la mayoría de ciudadanos desaprobe la corrupción y esté consciente de sus consecuencias negativas para el conjunto de la sociedad, aunque pocos muestren una voluntad sólida para combatirla y comprometerse al respecto.

**Gráfica 5.8. Centroamérica: grado de tolerancia a la corrupción, siempre que se solucionen los problemas del país (2002, 2016, 2017 y 2018)**



Fuente: Icefi, con base en datos de las encuestas de opinión realizadas por la Corporación Latinobarómetro  
Nota: El indicador es el porcentaje de personas. La pregunta fue « ¿Está muy de acuerdo, de acuerdo, en desacuerdo o muy en desacuerdo con las siguientes afirmaciones que le voy a leer?: Se puede pagar el precio de cierto grado de corrupción en el Gobierno siempre que se solucionen los problemas del país». Estos gráficos incluyen las respuestas de «no contesta» y «no sabe».

Las encuestas de la Corporación Latinobarómetro revelan que en 2002, en promedio, solo 44.0% de los encuestados dijo estar de acuerdo o muy de acuerdo en tolerar la corrupción, siempre y cuando se solucionen los problemas de su país. Esta percepción ha manifestado una trayectoria muy preocupante, ya que en 2017 y 2018 los porcentajes de quienes respondieron de esa manera fueron del 60.0% y el 45.0%, respectivamente. Además, los resultados muestran deterioros en casos específicos en extremo preocupantes: en 2017, de las personas encuestadas, el 70.0% en Honduras, el 68.0% en El Salvador y el 63.0% en Panamá manifestaron estar de acuerdo o muy de acuerdo en tolerar la corrupción a cambio de soluciones para el país.

Una faceta del problema de la escasa participación ciudadana en Centroamérica es la inclinación pragmática de segmentos de la ciudadanía a los que les resulta aceptable tolerar niveles «razonables» de corrupción, siempre y cuando obtengan algún beneficio. En este contexto, el clientelismo político opera a través de formas de intermediación con el fin de movilizar votos y conseguir apoyo político que se afianzan con mayor intensidad en sectores de la sociedad que tradicionalmente no reciben servicios públicos esenciales o los reciben de forma esporádica o insuficiente. Estas relaciones clientelares permiten la «resolución de problemas» de la vida cotidiana, pero colocan a esta ciudadanía necesitada en una doble condición: como cómplice de la corrupción y como víctima fácil y recurrente de los corruptos.

Los ejemplos de este pragmatismo ciudadano tolerante a la corrupción pueden llegar a ser abrumadoramente abundantes: automovilistas y transportistas que se decantan por carreteras y caminos transitables a cambio de «cierta» corrupción en la entidad pública responsable de las obras y en los contratistas privados; que los beneficiarios de los programas de asistencia, de protección social o de procesos de reconstrucción ante fenómenos naturales prefieran recibir ayuda a cambio de tolerar «un poco» de corrupción o de manipulación política electoral de su estatus de beneficiario; pagar un soborno «pequeño o razonable» para agilizar un trámite burocrático, evitar una multa o gestionar servicios de salud; padres y madres de alumnos del sistema educativo público que toleran «un poco» el tráfico de influencias en el nombramiento de maestros, siempre y cuando sus hijos reciban clases, entre otros.

Transparencia Internacional<sup>15</sup> revela que personas de todos los sectores sociales han tenido que pagar sobornos para acceder a determinados servicios públicos, sin embargo, para las personas pobres los pagos de sobornos representan una carga desproporcionada sobre sus recursos limitados. Aunque las personas destacan el rol que podrían desempeñar para combatir el soborno y otras formas de corrupción, todavía son bajos los índices de denuncia, porque muchas personas desconfían de las instituciones del sector justicia y, además, la amenaza de una represalia violenta constituye un riesgo real para los denunciantes. Para muchas víctimas de sobornos o de redes clientelares, los beneficios de hacer que funcionarios corruptos rindan cuentas por sus activos delictivos no superan los riesgos que esto implica, configurando así un círculo vicioso frente a la corrupción (Transparencia Internacional, 2010: 26).

En años recientes también se han incrementado los esfuerzos para abordar el rol del sector privado como cómplice de la corrupción, como lo demuestra la difusión de escándalos de empresas que pagan sobornos, intentan influir ilícitamente en la toma de decisiones políticas, ocultan actos corruptos detrás de subsidiarias, aprovechan lagunas legales en

---

<sup>15</sup> Ver ediciones del Barómetro Global de la Corrupción, disponibles en [https://www.transparency.org/news/feature/global\\_corruption\\_barometer\\_citizens\\_voices\\_from\\_around\\_the\\_world](https://www.transparency.org/news/feature/global_corruption_barometer_citizens_voices_from_around_the_world)

la normativa fiscal o favorecen esquemas de intercambio de favores con funcionarios públicos, entre otras acciones. Esto ha llevado al enjuiciamiento de directivos y trabajadores de las empresas involucradas, pero también a la promoción de mecanismos que buscan enfrentar esta situación, como los que promueve el Pacto Mundial de Naciones Unidas.<sup>16</sup> Por consiguiente, encontrar mecanismos para revertir la tolerancia social de la corrupción requiere identificar la forma de eliminar los incentivos de actores y sectores que actualmente se benefician de la corrupción, en detrimento del bienestar general.

Por supuesto, este pragmatismo ciudadano a favor de la corrupción constituye un problema grave conforme alcanza la escala de una práctica generalizada, o cuando se llega a considerar como un «aspecto cultural» o «normal» como solución ante necesidades extremas. Su gravedad no radica solamente en la complicidad del ciudadano con el corrupto, sino también en el riesgo de que llegue a motivar a grupos de «beneficiarios» de la corrupción a defender a los corruptos, promover su reelección en el caso de dignatarios o funcionarios en cargos de elección popular, e incluso atacar y lanzarse en contra de los grupos ciudadanos activos en la lucha contra la corrupción.

Enfrentar el pragmatismo ciudadano a favor de la corrupción es un desafío considerable y complejo en Centroamérica. Es particularmente difícil en entornos políticos con expresiones populistas tanto de la derecha como de la izquierda ideológica. Otros casos de gran dificultad apuntan a situaciones en las que se alcanzan niveles extraordinarios de deterioro, como que la atención médica o la provisión de medios de subsistencia haya llegado a depender del funcionamiento de mecanismos corruptos, situación en la que el control de la corrupción puede ser señalado de provocar la pérdida de vidas o daños irreparables a personas y bienes.

En la práctica, y con la excepción de Nicaragua, en Centroamérica se han buscado e impulsado espacios alternativos que involucran a actores múltiples, tanto del sector público como de actores sociales, para tratar de combatir el fenómeno de la corrupción, sin embargo, los resultados han sido variados. Uno de esos espacios fue el impulso de los consejos económicos y sociales que, concebidos como órganos consultivos del Estado, involucraron principalmente a representantes gubernamentales, de los sindicatos y del sector empresarial, así como a otros actores sociales, como sector académico o de cooperativas.

Pese al entusiasmo que generó el lanzamiento de los consejos económicos y sociales, este modelo fracasó en El Salvador debido al retiro del sector privado en 2012, tan solo tres años después del inicio de su funcionamiento, por las divergencias con actores del Gobierno y desavenencias entre las representaciones del sector social que desembocaron en una dificultad práctica para la toma de decisiones, hasta llegar a la paralización. En Honduras (desde 2001) y Guatemala (desde 2012), los consejos económicos y sociales existen legalmente, pero la influencia y el impacto de sus pronunciamientos o propuestas son de escasa trascendencia y no muestran capacidad de reacción o propuesta frente a temas de coyuntura nacional, mientras que en Nicaragua no existen en el sentido estricto.

En años recientes, los países centroamericanos también impulsaron la adhesión a políticas de transparencia como la Iniciativa de Transparencia en el Sector de la Construcción (CoST, por sus siglas en inglés) y la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA). Asimismo,

---

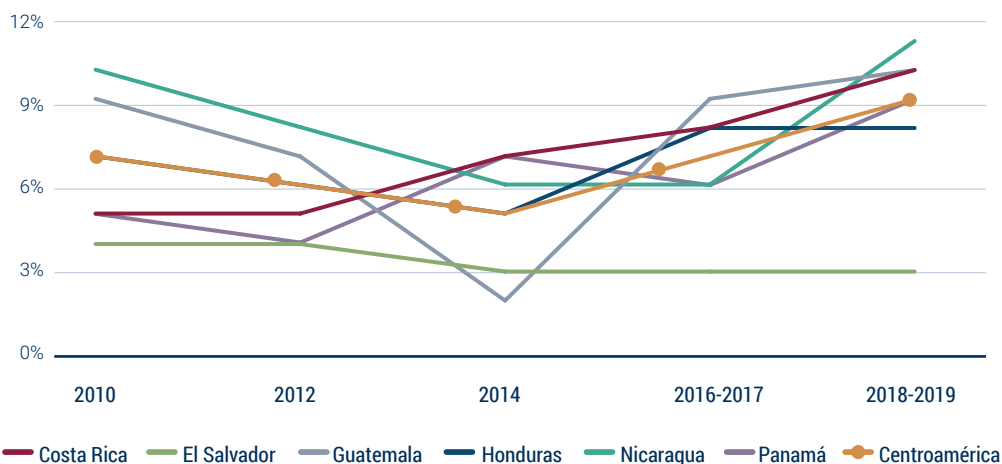
<sup>16</sup> Véase el material que en el contexto del Pacto Mundial de Naciones Unidas (Global Compact), se ha elaborado para la implementación del décimo principio que expresa que «Las empresas deben trabajar contra la corrupción en todas sus formas». La documentación está disponible en: <https://www.pactomundial.org/2015/04/anticorrupcion-2/>.

Guatemala y Honduras forman parte de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés). La principal falencia de estos mecanismos es que son prácticamente desconocidos para la mayoría.

Paralela a los intentos de crear espacios alternativos o a la adhesión a iniciativas internacionales, la protesta social pacífica continúa siendo una expresión ciudadana significativa. Las movilizaciones sociales de 2015 en Guatemala y Honduras motivadas por los escándalos de corrupción, y en El Salvador, en el marco del rechazo popular a las industrias extractivas, demostraron que un segmento de la población se encuentra alerta frente a la actuación de los funcionarios y está dispuesto a expresar sus exigencias para que los escándalos de corrupción no vuelvan a ocurrir, o bien, para evitar actividades como la minería. Sin embargo, la participación de la población en las mismas es exigua.

Los resultados de las encuestas del Barómetro de las Américas muestran que el grupo social activo en manifestaciones y protestas públicas es relativamente reducido, sin embargo, parece existir cierta tendencia creciente. Así, la participación en protestas públicas en Guatemala pasó del 2.0% en 2014 —el nivel más bajo de los datos analizados—, al 9.0% en 2015, muy cerca del nivel más alto reportado. Incrementos similares en ese período también se registraron en Honduras (del 5.0%, en 2014, al 8.0%, en 2016) y en Costa Rica (del 5.0%, en 2014, al 8.0%, en 2016) y en Costa Rica (del 5.0%, en 2012, al 8.0%, en 2016) y en Costa Rica (del 5.0%, en 2012, al 8.0%, en 2016).

**Gráfica 5.9. Centroamérica: porcentaje de personas que han participado recientemente en una manifestación o protesta pública (2010-2019)**



Fuente: Icfef, con base en las encuestas del Barómetro de las Américas

Nota: La pregunta en las encuestas fue: «¿En los últimos meses ha participado en alguna manifestación o protesta pública?».

# VI. Contexto fiscal: una política fiscal débil, basada en la austeridad

---

El desarrollo económico debe entenderse como la capacidad de mantener o acrecentar el bienestar y la prosperidad económica de los ciudadanos de un Estado o región. Evolutivamente, esta capacidad está obligada en la actualidad a desplegarse en un contexto que incluya la igualdad entre hombres y mujeres, respetando el medio ambiente y el derecho a la vida y, sobre todo, creando condiciones para que alcanzarla no implique deteriorar las condiciones de vida de los futuros ciudadanos del mundo.

Los mecanismos para promover el desarrollo económico han sido discutidos ampliamente a través de la historia y se cuenta con gran variedad de posturas y recomendaciones al respecto. Sin embargo, aun cuando no existe coincidencia completa, sí se puede identificar concurrencia en la necesidad de definir políticas públicas apropiadas, especialmente en materia fiscal, para crear las condiciones socioproductivas y económicas que permitan a las sociedades mejorar su nivel de vida. Si bien la literatura especializada sugiere la importancia de coordinar las políticas fiscal y monetaria para garantizar no solo la potenciación de la producción, sino la estabilidad de precios, sin duda es la primera la llamada a promover la protección y la inclusión social.

Lamentablemente para la mayor parte de la región, históricamente a la política fiscal se le ha asignado un rol pasivo y alejado de los estándares que se requieren en contextos democratizadores, lo que ha impedido alcanzar los niveles apropiados de desarrollo para la población. Los principales rasgos de la política fiscal centroamericana giran en torno a: disponibilidad insuficiente de ingresos; sistemas tributarios injustos, con la prevalencia de tratamientos tributarios diferenciados y de impuestos regresivos; éxito limitado en el combate a la evasión y elusión fiscales; gasto público mal aplicado e ineficiente; deudas públicas crecientes y con altos costos; y, sobre todo, pocos resultados en materia de desarrollo social. Lo descrito plantea la necesidad urgente de avanzar en el alcance de grandes acuerdos sociales para los países de la región que permitan reorientar la política fiscal y construir esquemas de bienestar para la población.

## 6.1 Ingresos públicos insuficientes con sistemas tributarios de productividad baja y poco equitativos

Una de las prácticas más recurrentes en los mundos académico y político centroamericanos es la discusión infructuosa sobre los ingresos necesarios para el funcionamiento de los Gobiernos, debido principalmente a la carga filosófica e ideológica. Numerosos argumentos continúan plagados con los conceptos del Consenso de Washington, que fortalecieron la tendencia histórica de una población acostumbrada al pago limitado de tributos, aunque con exigencias permanentes por mejoras en sus condiciones de vida.

### Recuadro 6.1. El efecto sobre el bienestar de las políticas de austeridad fiscal

Las políticas de austeridad dominan el discurso de las élites económicas que influyen en el imaginario de los políticos que ostentan el poder, promulgando casi de forma obsesiva la reducción del alcance de la política fiscal. En particular, se ha aprovechado cualquier situación para implantar la idea de que los Estados deben ser austeros. Sin embargo, esta restricción termina en consecuencias que afectan negativamente a la mayoría de los ciudadanos y condicionan, incluso, el cumplimiento de las obligaciones constitucionales.

En el libro *El Estado, pasado, presente, futuro*, de Jessop *et al.* (2017), se categorizan tres formas de estudiar los paradigmas de la austeridad. A la primera se le denomina las *políticas de austeridad coyunturales*, que son medidas de respuesta a los problemas de corto plazo y en los que no hay más alternativa que reducir el gasto, pero cuando la coyuntura cede y la situación es nuevamente favorable, estas políticas son purgadas. El autor también identifica las *políticas de austeridad perdurables*, cuando se fomentan determinadas políticas para dar respuesta a una crisis considerada *crónica*, la que puede ser real o incluso inventada, tanto en el ámbito económico como el fiscal. El calificativo de *perdurable* se debe a que lleva consigo una reorganización más duradera de fuerzas a favor del capital (élites económicas, las cuales se ven beneficiadas con dicha medida, en detrimento del bien común y las personas más vulnerables).

La tercera forma, considerada la más delicada, se describe como derivada de la reorganización institucional continuada de las relaciones entre lo económico y lo político en un sistema, y es calificada como un *sistema de gobierno de austeridad*, que deriva de un resultado acumulativo de políticas de austeridad perdurables, que van agravando y horadando más las crisis económicas y fiscales, obligando a nuevas y mayores reducciones. Contextualmente, quienes propugnan por un gobierno de austeridad siempre dicen que es momento de reducir el gasto público y evitar el pago de impuestos; sugieren, también, privatizar las funciones o servicios de la administración pública ante su incapacidad de ejecución exitosa.

Ejecutar un sistema de gobierno de austeridad no solo tiene efectos cuantitativos de corto plazo en el gasto público, sino también induce cambios cualitativos y estructurales al provocar que áreas cada vez más grandes de la vida social terminen supeditadas a la lógica del mercado y de la acumulación, aun cuando en el largo plazo contradicen los beneficios del propio sistema. Consecuentemente, la reorientación del gasto público convierte a los derechos de las personas y colectivos en privilegios a los que solamente se accede si se tiene dinero. Se permite el extremo de mercantilización de la vida cotidiana.

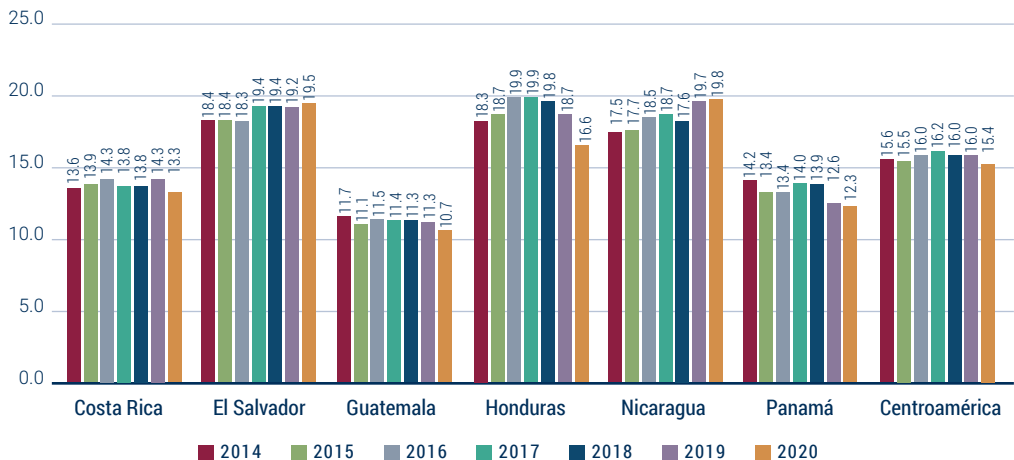
De acuerdo a la información del *World Economic Outlook* (2021), el valor promedio de los ingresos totales de los gobiernos generales en el mundo alcanzó 29.3% del PIB en 2020, luego de reportar 30.2% en 2019 y el 30.4% en 2018,<sup>17</sup> lo que indiscutiblemente muestra el efecto que sobre los ingresos de los Gobiernos del mundo causó la pandemia de COVID-19, en especial como resultado de la contracción del consumo y de múltiples quiebras empresariales en 2020. Al listar en orden descendente el nivel de ingresos fiscales reportados en los 194 países con información, los países centroamericanos se ubican en las posiciones 91 (Nicaragua), 104 (El Salvador), 113 (Honduras), 148 (Panamá), 171 (Costa Rica) y 184 (Guatemala), lo cual evidencia que la región no se caracteriza por niveles altos de ingresos destinados a financiar los programas de desarrollo.

<sup>17</sup> Este valor incluye las estimaciones de los ingresos de los gobiernos regionales y municipales, las empresas públicas y, de alguna manera, las deducciones por sistemas previsionales públicos vigentes.



Durante el período 2014-2020, el promedio de los ingresos totales de los gobiernos centrales de la región se redujo ligeramente del 15.6% del PIB en 2014 al 15.4% en 2020, sin embargo este último valor está fuertemente influenciado por los efectos de la pandemia de COVID-19 y los fenómenos climáticos que azotaron a la región en 2020, por lo que se estima que dicho valor es transitorio y que en algunos años se recuperará el 16.0% que fue reportado en 2018 y 2019. El gobierno central que dispuso de más recursos en 2020 fue el de Nicaragua, con un 19.8% del PIB, seguido de cerca por el de El Salvador, con un 19.5%. Con niveles menores, el gobierno central de Costa Rica tuvo un 13.3% del PIB –se excluye alrededor del 8.0% del PIB que los habitantes destinan a contribuciones a la seguridad social y se canalizan por medio de la Caja Costarricense del Seguro Social (y, por consiguiente, no figuran en los ingresos del gobierno central), que financia un segmento importante de los servicios públicos–. Históricamente, el país con menores ingresos públicos ha sido Guatemala, y siguió siendo de esa forma en 2020, cuando solo dispuso del 10.7% del PIB.

**Gráfica 6.1. Centroamérica: ingresos totales del gobierno central como porcentaje del PIB (2014-2020)**



Fuente: Icefi, con base en datos de los ministerios de hacienda y bancos centrales de la región

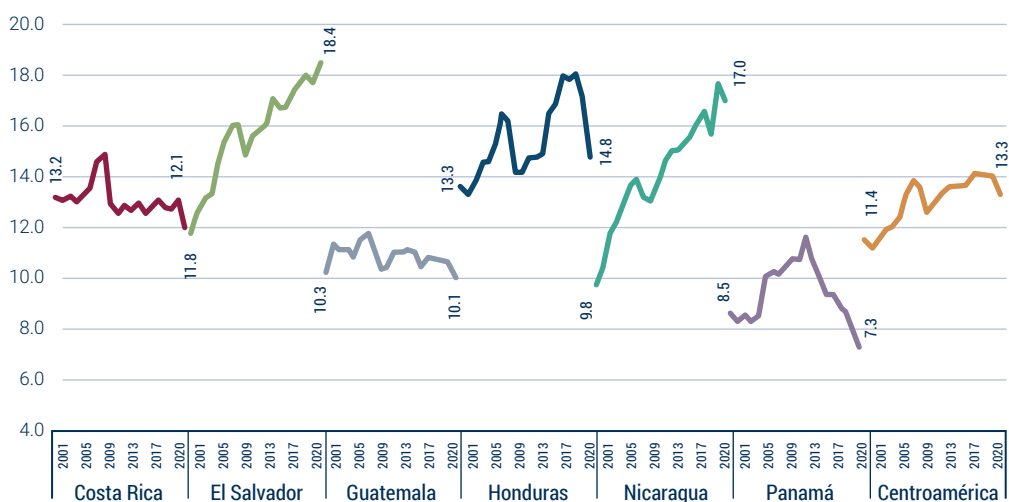
Salvo el caso de Panamá, que dispone de ingresos no tributarios procedentes del canal, todos los demás países de la región dependen mayoritariamente de los ingresos tributarios para financiar los gastos públicos. En promedio, los ingresos tributarios representaron el 86.9% de los ingresos totales en 2020, sin embargo, si para calcular dicho valor se excluye el 61.7% de Panamá, la importancia de los ingresos tributarios dentro del total de ingresos públicos en el resto de países representó el 91.9% del total. Los países más dependientes de sus ingresos tributarios son El Salvador y Guatemala, que en 2018 registraron que el 95.5% y el 94.1% del total de sus ingresos públicos provenían de impuestos.

La carga tributaria de los gobiernos centrales de la región se incrementó, pasando de un promedio de 11.2%, en 2001, a 13.3%, en 2020. El incremento en la carga tributaria, a pesar del impacto de la pandemia de COVID-19 que redujo la percepción tributaria media en la región en alrededor del 0.7% del PIB en 2020, se deriva principalmente del hecho de que, durante el período analizado, todos los países realizaron algún tipo de reforma tributaria. Los resultados más efectivos de las acciones de política fiscal y de administración tributaria, en términos de aumento de la carga tributaria, se obtuvieron en Nicaragua, con un incremento del 7.2% del PIB; El Salvador, con un 6.6%; y Honduras, con un 1.2%. En sentido contrario, y a pesar de las reformas fiscales y de los esfuerzos

teóricos por mejorar la eficiencia de las administraciones tributarias, en Panamá, Costa Rica y Guatemala, la percepción de impuestos se redujo durante el período en 1.2%, 1.1% y 0.2% del PIB, respectivamente.

El país con la carga tributaria del gobierno central más alta es El Salvador, con el 18.4% del PIB, seguido de Nicaragua, con 17.0%, y Honduras, con 14.8%. Las cargas tributarias más bajas son las de Panamá, con el 7.2%, y la de Guatemala, con el 10.1% (esto incluso a pesar de que el país actualizó su sistema de cuentas nacionales, con lo que aritméticamente los valores resultaron mayores a los calculados mediante el sistema anterior), y Costa Rica, con el 12.1% (a pesar de su último intento por modernizar el IVA). Como ya se indicó, Panamá no depende mayoritariamente de los ingresos tributarios para financiar su gasto público, pues dispone de otros ingresos, especialmente del cobro de dividendos y peajes por la administración del canal, hecho que evidencia que Guatemala es el país con el nivel más bajo de recursos disponibles para financiar gasto público en la región.

**Gráfica 6.2. Centroamérica: carga tributaria del gobierno central (2001-2020)**



Fuente: Icefi, con base en información de la Cepal y los ministerios de hacienda y bancos centrales de la región

Parte de la razón por la que las cargas tributarias de Centroamérica sean tan bajas, aun con los crecimientos reportados en años recientes, es la baja productividad de los impuestos, definida esta última como la recaudación efectiva como porcentaje de la recaudación potencial del impuesto. Esta baja productividad puede ser el resultado de una legislación deficiente —que no tiene cobertura en todos los hechos generadores asociados—, de tratamientos tributarios preferenciales, y niveles altos de evasión y elusión en el pago de impuestos.

La información disponible permite establecer que los países con mayores niveles de *productividad aparente*<sup>18</sup> en su principal impuesto sobre el consumo, generalmente el impuesto al valor agregado (IVA), son El Salvador y Honduras. Durante el período 2011-2020, la productividad aparente del IVA salvadoreño se ubicó entre el 67.5% y el

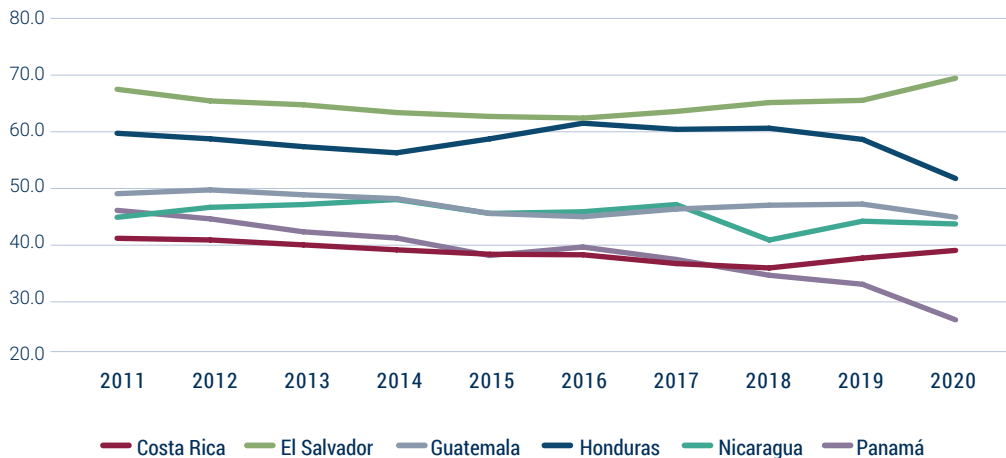
<sup>18</sup> En la práctica, medir la *productividad exacta* de un impuesto requiere conocer el comportamiento de todas sus bases gravables, que no siempre se pueden obtener con facilidad o que se calculan en forma tardía por las autoridades que administran el sistema estadístico nacional, por lo que se recurre al cálculo de la *productividad aparente* o aproximada, que deriva de la recaudación efectiva del impuesto como porcentaje de la recaudación potencial aproximada por el PIB.

69.5%, lo cual denota un alto grado de generalidad del impuesto al no estar castigado excesivamente con exenciones y exclusiones. La productividad aparente del IVA hondureño en ese período osciló entre el 56.0% y el 61.0%, sin embargo, reportó una drástica caída en 2020 hasta el 51.7% como consecuencia de la reducción de las capacidades efectivas de supervisión y control producto de la pandemia de COVID-19 y la disminución de los precios internacionales de petróleo; sin embargo, se estima que a partir de 2021 su productividad recupere paulatinamente el nivel mostrado en períodos previos.

En el caso de Guatemala, la productividad aparente del IVA en 2020 fue del 44.9%, lo cual representa una caída de 5.0 puntos porcentuales desde el 49.9% observado en 2012. En Nicaragua, la productividad aparente del IVA cayó a 43.8% desde el 48.2% reportado en 2014, lo cual obedece tanto a la crisis sociopolítica de 2018 como a los efectos de la pandemia de COVID-19 (aunque en este país centroamericano esto último fue menos perceptible como consecuencia de la inacción del Gobierno ante la crisis sanitaria).

Hasta 2018 Costa Rica disponía de un impuesto general sobre ventas que técnicamente no era un IVA, pero debido a que la base de cálculo de ese impuesto se originaba en el consumo de las personas, su situación era relativamente similar a la de los IVA aplicados en el resto de la región. Para este país, la exclusión de muchos bienes y de la mayor parte de servicios del gravamen incidía en que la productividad aparente fuera la más baja de la región, junto a Panamá.

**Gráfica 6.3. Centroamérica: productividad aparente del IVA y similares (2011-2020)**



Fuente: Icofi, con base en información de los ministerios de hacienda y los bancos centrales de la región

Una solución para mejorar los ingresos tributarios en la región y, consecuentemente, incrementar la productividad de los impuestos, es la revisión de los tratamientos o exenciones fiscales vigentes. En muchos casos, estos tratamientos diferenciados son privilegios fiscales otorgados al sector empresarial como mecanismos especiales de política fiscal aplicables las élites, sin que existan evaluaciones que permitan evidenciar sus efectos positivos, con lo cual, se vuelven injustificados.

### Recuadro 6.2. La eficacia de los incentivos tributarios a la inversión

Entre las principales formas en que los Gobiernos centroamericanos pierden ingresos tributarios —las denominadas *filtraciones*— se encuentran los tratamientos tributarios diferenciados contenidos en la legislación. Estos no solo reducen la productividad de los impuestos de manera directa (gasto tributario, o la renuncia tributaria), sino también generan *zonas grises* que se aprovechan para simular operaciones y evadir impuestos. Además, estos tratamientos tributarios diferenciados producen costos adicionales al proceso de recaudación, reduciendo la eficiencia de la administración tributaria debido a que esta debe destinar una porción de sus escasos recursos al control del impago de impuestos. Los privilegios fiscales violan el principio de generalidad, y también implican una violación al principio de equidad y justicia tributaria (Medina, 2016).

Los datos de los países centroamericanos que publican su gasto tributario muestran las renuncias fiscales derivadas de los tratamientos especiales a zonas francas, maquilas, fomento al turismo, exportadores, entre otros. Estas disposiciones se han convertido en una de las formas más importantes de gasto tributario, que implican un mecanismo de traslado de recursos de los contribuyentes de un país hacia ciertos grupos empresariales privilegiados.

#### Centroamérica: Gasto tributario derivado de los principales incentivos tributarios

Régimen especial	Costa Rica (2018)	El Salvador (2017)	Guatemala (2018)	Honduras (2018)
Zonas extra aduanales como: zonas francas, zonas libres, maquilas, zonas agrícolas, zonas económicas especiales, etc.	1.01	0.501	0.077	0.761
Generación o comercialización de energía eléctrica	-	0.017	0.020	0.214
Fomento al turismo	-	0.010	-	0.300
Cooperativas	0.06	0.043	0.015	0.052
<b>Total</b>	<b>1.07</b>	<b>0.571</b>	<b>0.111</b>	<b>1.328</b>

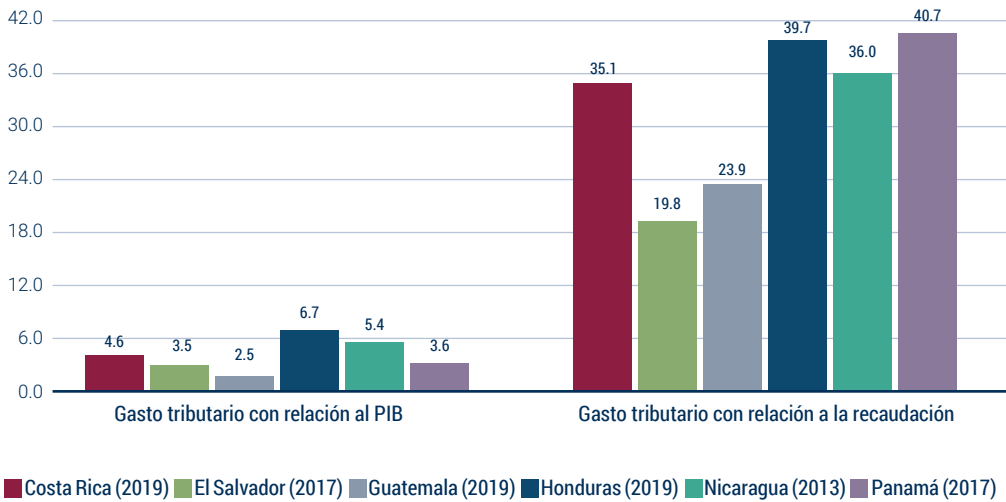
Fuente: Icefi, con base en cifras de las publicaciones de los ministerios de hacienda y la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) de Guatemala

Pese a que en varios estudios se ha demostrado la poca efectividad que en Centroamérica presentan los incentivos tributarios a la inversión para incrementar la producción y el empleo, o para mejorar las condiciones de vida, el desmantelamiento de estos tratamientos fiscales está lejos de concretarse debido a razones políticas más que técnicas, como el corporativismo del Estado con ciertos segmentos de la élite económica.

Fuente: Icefi/Christian Aid (2018); Medina (2016)

Las estimaciones del gasto tributario derivado del otorgamiento de tratamientos tributarios preferenciales no se producen con la periodicidad y obligatoriedad deseables y, en numerosos casos, derivan de evaluaciones de mediano plazo que no constituyen una herramienta de política tributaria. Sobre este particular, hay que destacar que Guatemala ha tenido como buena práctica publicar sus resultados y métodos de cálculo, entre seis a ocho meses después de vencido el período fiscal. El resto de países mantiene rezagos mayores en la estimación y comunicación a la sociedad; además, sus publicaciones no brindan todo el nivel de desagregación necesario para evaluar la pertinencia y eficacia de los gastos tributarios.

**Gráfica 6.4. Centroamérica: gasto tributario con respecto a la actividad económica (PIB) y la recaudación tributaria neta**



Fuente: Icefi, con base en datos oficiales

Centroamérica también podría mejorar sus ingresos tributarios atacando las denominadas *filtraciones* ilegales o inesperadas, como la evasión tributaria, incluyendo el contrabando, la elusión y la planificación fiscal agresiva.<sup>19</sup> Estas formas de incumplimiento del pago de impuestos producen pérdidas de ingresos tributarios por violación o manipulación de la legislación tributaria, ya sea omitiendo, escondiendo o simulando acciones económicas de manera ilegal, en el caso de la evasión tributaria, o con argucias legales en el caso de la elusión y la planificación agresiva, aprovechando los casos particulares, reglas especiales o las zonas grises, entre otros puntos débiles de la legislación tributaria. Algunos países producen datos sobre las pérdidas de ingresos por la persistencia de las tres formas de incumplimiento tributario, los cuales constituyen insumos para evaluar la eficiencia de la administración tributaria.

De esa manera y con las nuevas cifras macroeconómicas de El Salvador, se estima una mejora en el cumplimiento del IVA de 7.1 puntos porcentuales, ya que el incumplimiento de ese impuesto pasó del 24.7%, en 2010, al 17.6%, en 2018. En Guatemala se reporta

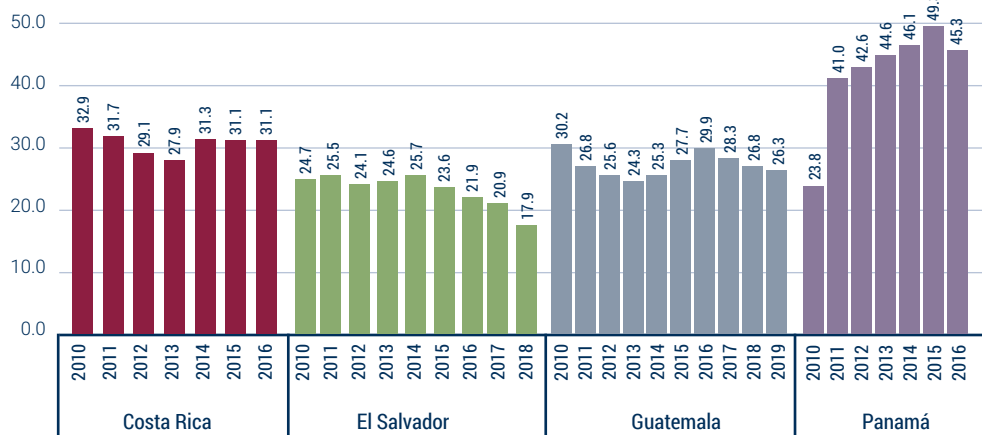
<sup>19</sup> La diferencia entre la elusión y la planificación fiscal agresiva es el carácter sistemático de la segunda.

una mejora en el cumplimiento del IVA, dado que su nivel de evasión se redujo del 30.2% reportado en 2010 al 26.3% observado en 2019; sin embargo, la metodología ha sido seriamente cuestionada, ya que, sin cambios legislativos, refleja trayectoria diferente al comportamiento de la actividad económica. Con datos menos actualizados, el incumplimiento del IVA/IGV en Costa Rica muestra una reducción al pasar del 32.9%, en 2010, al 31.1%, en 2016; esto va en sentido contrario a lo expuesto por Panamá, cuya información oficial refleja un aumento del incumplimiento tributario al pasar del 41.0%, en 2011, al 45.3%, en 2016.

La evaluación del incumplimiento en el impuesto sobre la renta (ISR) es menos frecuente y los resultados aún no son tan confiables, debido a que no existe una metodología estandarizada. En su evaluación más reciente, Costa Rica estimó que en 2013 el incumplimiento del ISR de personas físicas fue del 57.3% y del 70.0% para el ISR de personas jurídicas. Guatemala estimó que en 2017 el incumplimiento del ISR de personas jurídicas fue del 79.9%, mientras que Nicaragua calculó que en 2013 la evasión fue del 51.4% en el caso del ISR de personas jurídicas; del 43.2% en el de personas no asalariadas; y del 19.0% en el de personas naturales asalariadas. Panamá estimó que en 2017 la evasión en el ISR de personas jurídicas fue del 72.7% y del 33.4% en el ISR de personas naturales. Por su parte, El Salvador y Honduras no ofrecen estas mediciones.

En Centroamérica no existen mediciones oficiales del impacto fiscal del contrabando y la defraudación aduanera. Sin embargo, algunas evaluaciones parciales financiadas principalmente por grupos empresariales han estimado valores crecientes. Este es un tema pendiente para las autoridades fiscales y tributarias de la región y, por ende, una fuente potencial de ingresos por aprovechar.

**Gráfica 6.5. Centroamérica: incumplimiento del IVA/ISV/IGV (2010-2019, datos y países disponibles)**



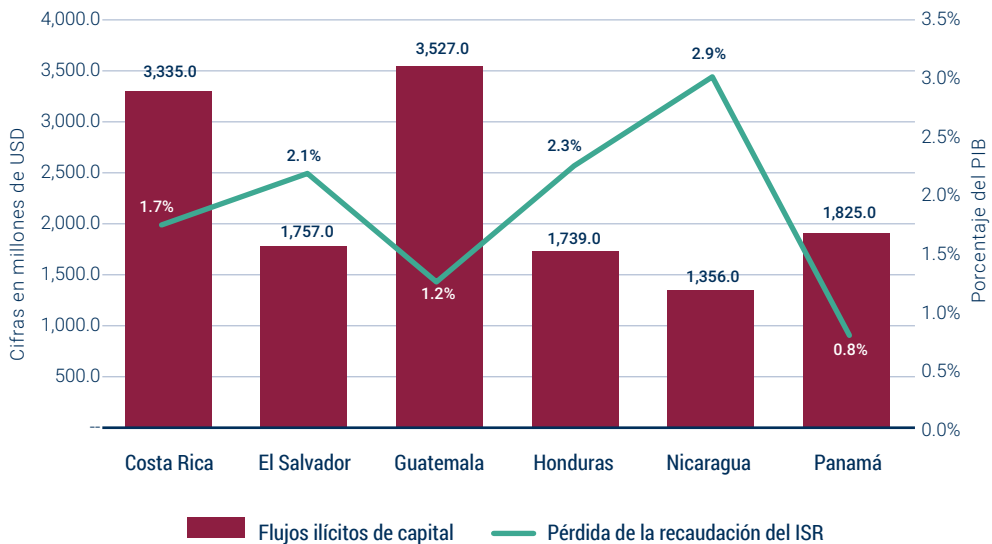
Fuente: Icefi, con base en datos de la Superintendencia de Administración Tributaria de Guatemala, el Ministerio de Hacienda de El Salvador, el Ministerio de Hacienda de Costa Rica y el Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá

Otra fuente potencial de recuperación de ingresos es la revisión de las exenciones generales y de las no sujeciones tributarias. Para el efecto, deben distinguirse las exenciones generales consideradas como parte del *sistema tributario base* (STB) de las no sujeciones al pago del impuesto que intencionalmente, o no, las autoridades han dejado fuera de su consideración, y que de forma directa benefician a algunos individuos que realizan dichas

actividades. La más importante de estas no sujeciones tributarias es la imposibilidad de gravar las rentas de los contribuyentes domiciliados en los países centroamericanos y que por medio de manipulación y prácticas de planificación fiscal agresiva esconden flujos ilícitos de capitales.

Según el Global *Financial Integrity* (GFI), en 2017 circularon en Centroamérica alrededor de USD 13,539.0 millones en flujos ilícitos de capital, equivalentes a aproximadamente el 6.4% del PIB regional. El país con el mayor nivel es Nicaragua, con alrededor del 9.8% de su PIB para 2017, seguido de Honduras, con 7.5%, y El Salvador, con 7.0%. Estos flujos ilícitos de capital incluyen evasión del ISR, por lo que utilizando las tasas marginales vigentes en 2017 se puede estimar que en ese año se perdieron, en promedio, USD 3,794.1 millones, equivalentes al 1.8% del PIB de la región.

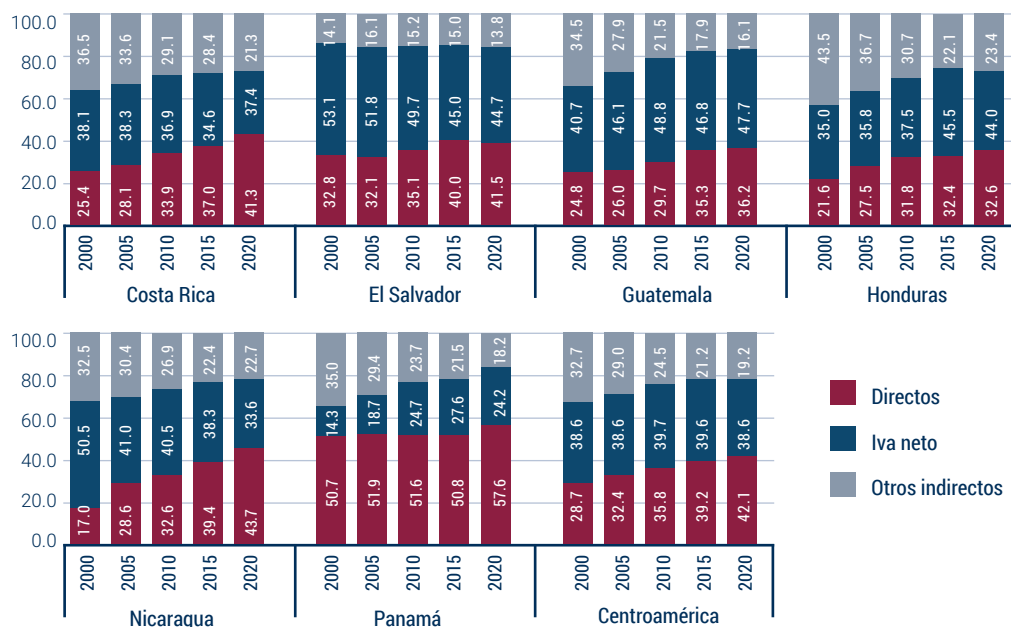
**Gráfica 6.6. Centroamérica: estimación del monto de flujos ilícitos de capital por discrepancias en la facturación comercial y pérdida recaudatoria en el ISR. Cifras en millones de USD y como porcentajes del PIB (2017)**



Fuente: Icefi, con base en datos del GFI  
Nota: Los datos de Panamá corresponden a 2016.

Una característica de los sistemas tributarios centroamericanos que se debe revertir es la dependencia mayoritaria de los impuestos al consumo, los cuales generalmente son regresivos. En estos últimos, el sostenimiento de los gastos del Estado procede principalmente de contribuciones de los agentes económicos que obtienen menores rentas, por lo que proporcionalmente a sus ingresos son los que más aportan, especialmente si se toma en consideración la alta propensión al consumo derivado de su situación de bajos ingresos.

**Gráfica 6.7. Centroamérica: estructura de los ingresos tributarios como porcentaje de la recaudación (2000-2020)**



Fuente: Icefi, con base en datos oficiales

## 6.2 Gasto público insuficiente y sin visión de desarrollo

Centroamérica se ha caracterizado por ser la región del mundo con el gasto público más pequeño. De hecho, en 2009, el año en el que se padecieron los impactos más fuertes de la crisis financiera internacional, el gasto público en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) fue del 44.6% del PIB, con una elevación de hasta el 48.0% en 2020, impulsada por los programas de gasto que fueron implementados por las naciones para paliar parcialmente los efectos negativos sobre el consumo e inversión que causó la pandemia de COVID-19. En contraste, el gasto público del gobierno general en Centroamérica se ubicó en un 21.9% del PIB en 2009, con un aumento de hasta el 25.8% en 2020.

**Tabla 6.1. Tamaño del gasto público del gobierno general como porcentaje del PIB (2000-2020)**

Región	2000	2009	2017	2018	2019	2020
OCDE	40.2	44.3	40.3	40.5	40.7	48.0
Mundo	28.8	33.5	32.3	32.3	32.5	37.0
América Latina	23.9	27.0	28.5	29.5	28.0	32.1
Centroamérica	19.6	21.9	22.3	22.4	22.5	25.8

Fuente: Icefi, con base en datos del Fondo Monetario Internacional (FMI)

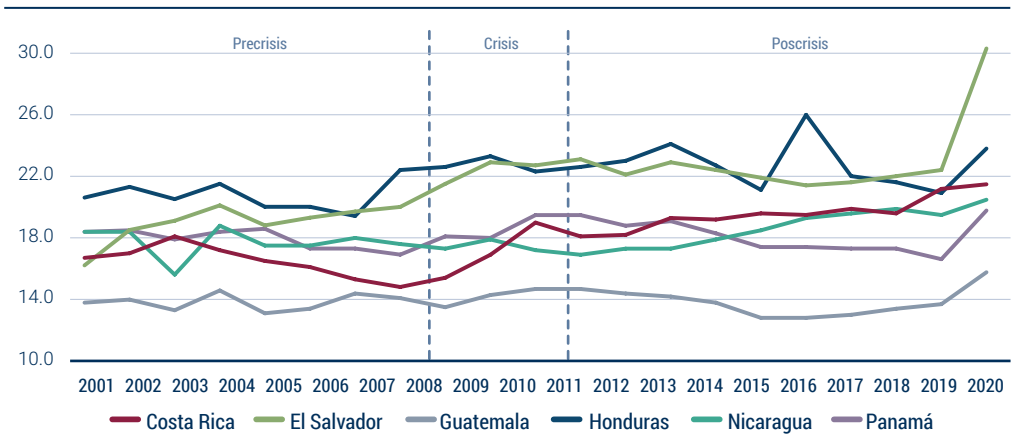


El análisis regional de largo plazo para el período 2001-2019 evidencia que el comportamiento del gasto público del gobierno central es bastante disímil. Como porcentaje del PIB, el gasto público creció en El Salvador, Costa Rica, Honduras y Nicaragua, mientras que en Panamá y Guatemala se contrajo, siendo el de Guatemala un caso agudo, que se aleja cada vez más del comportamiento promedio de la región. El gasto público del gobierno central de los países de Centroamérica se incrementó del 17.7% del PIB, en 2001, al 18.9%, en 2019, resultado de la dinámica en Costa Rica y El Salvador, que han realizado esfuerzos por brindar mayores bienes y servicios públicos a sus ciudadanos —aunque de forma limitada si se toma en consideración los niveles crecientes de deuda pública, incluyendo pensiones—. El país con el gasto público más grande del gobierno central hacia 2019 fue El Salvador, en donde este indicador creció del 18.3% del PIB, en 2001, al 22.2%; le sigue Costa Rica, con un crecimiento que pasó del 16.8% del PIB, en 2001, al 21.0%, en 2019.

En sentido contrario, Guatemala, teniendo el gobierno más pequeño y que presta menos servicios a sus ciudadanos, contrajo el gasto público del gobierno central, de manera que este pasó del 13.8% del PIB, en 2001, al 13.5%, en 2019. Por su parte y como consecuencia de un proceso de ajuste fiscal para mejorar la sostenibilidad de la deuda pública, durante el período 2001-2018 Honduras redujo el gasto público del gobierno central en 0.4 puntos porcentuales. Paradójicamente y a pesar de la crisis política que Nicaragua experimenta a partir de 2018, el tamaño de su gasto público continuó mostrando un comportamiento positivo, al incrementarlo desde un 18.2% del PIB, en el año 2000, al 19.3%, en 2019. Finalmente, el caso panameño es interesante porque, a pesar de haber contraído el gasto total en 1.9 puntos porcentuales durante el período, fue el país que más utilizó el impulso fiscal que los gastos de capital producen, logrando impactos positivos en el crecimiento económico durante ciertos años, lo que, sin embargo, al reducir nuevamente el gasto, ha tendido a desaparecer.

En 2020, el gasto de la región experimentó un incremento promedio del 2.9% del PIB con el propósito de tratar de compensar parcialmente los efectos de la pandemia de COVID-19; en este sentido, fue El Salvador el país que, con un 7.9% del PIB, incrementó de mayor forma sus erogaciones en dicho año fiscal. Otros países que tuvieron incrementos destacados del gasto en 2020 fueron Panamá, Honduras y Guatemala con 3.2%, 2.9% y 2.1% del PIB, respectivamente. En sentido contrario y fuertemente afectado por los problemas de endeudamiento creciente, Costa Rica limitó su incremento de gasto a solo el 0.4% del PIB, viéndose en la obligación de reorientar partidas para tratar de financiar los programas de apoyo al combate de la crisis sanitaria.

**Gráfica 6.8. Centroamérica: gasto público del gobierno central como porcentaje del PIB (2001-2020)**



Fuente: Icefi, con base en datos de la Cepal

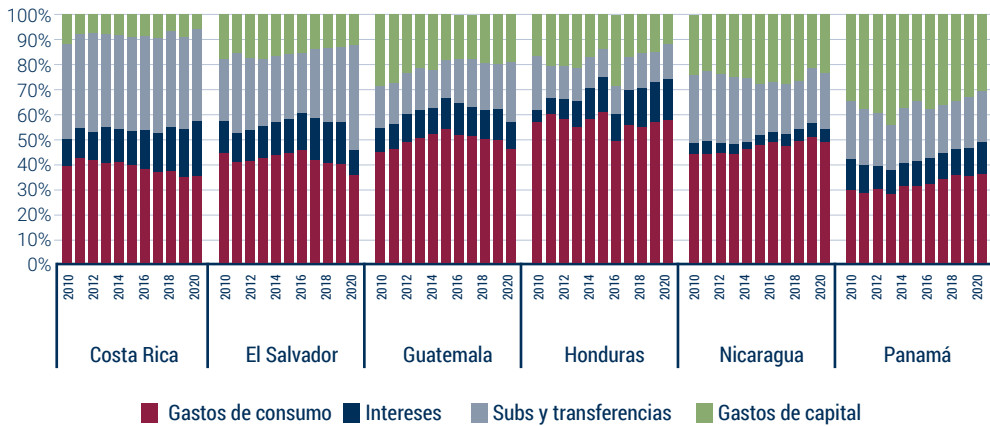
La clasificación económica del gasto en Centroamérica evidencia el esfuerzo de algunos países para liberar recursos que les permitan hacer frente al pago de las obligaciones derivadas de la deuda pública. En 2020, Costa Rica destinó el 35.5% de sus recursos presupuestarios a financiar gastos de consumo, con una disminución desde el 39.5% registrado en 2010, aun cuando sí reportó un crecimiento respecto del PIB del 7.4% al 7.6% durante el período; en forma complementaria, los gastos de capital se contrajeron del 12.0% del presupuesto en 2010, al 5.8% en 2020. Ambas declinaciones se explican por el aumento del pago de intereses de la deuda pública que, de un 10.8% en 2010 pasó al 21.9% en 2020, equivalente a un incremento del 2.0% al 4.7% del PIB en dicha década.

De una forma similar, El Salvador aminoró el peso relativo de los gastos de consumo, que disminuyeron desde el 44.6% del total presupuestario en 2010 al 35.9% en 2020, con el propósito principal de aumentar los gastos en subsidios y transferencias para atender la emergencia sanitaria. De esa cuenta, dichos gastos pasaron del 24.3% del total, en 2010, al 41.8%, en 2020. Los gastos de capital se contrajeron del 18.0% del presupuesto, en 2010, al 12.0%, en 2020. El pago de intereses de la deuda pública, aunque disminuyó del 13.1% del total del gasto en 2010 y pasó al 10.2% en 2020, sí incrementó su peso en términos del PIB, al pasar del 2.7% al 3.0% en el período de análisis.

Guatemala, que es un caso paradigmático puesto que, a pesar de sus grandes rezagos sociales, mantiene muy bajos niveles de gasto público, incrementó sus erogaciones en 2020 para tratar de asistir de manera parcial a su población como consecuencia de los efectos de la pandemia de COVID-19. De esa forma, su gasto en subsidios y transferencias se elevó del 16.2% del total presupuestario en 2010, hasta el 23.8% en 2020, a costa principalmente de la contracción de los gastos de inversión, que bajaron desde el 28.4% del total, en 2010, hasta el 19.2%, en 2020. Los gastos de consumo se mantuvieron en alrededor del 46.0% del total, mientras que los intereses derivados de la deuda pública continuaron en alrededor del 11.0% del total presupuestado.

En Honduras, el proceso de ajuste produjo una reestructuración del presupuesto de gasto, de manera que se redujo de forma importante el peso de los gastos de capital y de los subsidios y transferencias, con el objeto de abrir espacio al creciente requerimiento de recursos para atender el servicio de la deuda. Así, los gastos de consumo se elevaron ligeramente, pasando del 56.7% en 2010 al 58.0% en 2020, mientras que el pago de intereses de la deuda pública aumentó, pasando del 5.2% al 16.2% del presupuesto. Durante el período, Nicaragua mantuvo prácticamente constante la estructura de su presupuesto, debido a que, como fue apuntado previamente, fue el único país de la región que no aumentó su gasto para tratar de apoyar a la población; sin embargo, aunque la estructura permaneció prácticamente sin movimiento, al respecto del PIB su gasto sí reflejó un incremento del 17.0% del PIB, en 2010, al 20.3%, en 2020. Panamá redujo su gasto público en gastos de capital, llevándolo desde el 34.9% reportado en 2010 hasta el 30.6% de 2020, mientras que los gastos de consumo se elevaron desde el 30.1% de 2010 hasta el 36.6% de 2020, producto principalmente del aumento de asignaciones para la atención de la emergencia sanitaria.

**Gráfica 6.9. Centroamérica: estructura de la clasificación económica del gasto público ejecutado (2010-2020)**



Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales

El gasto por finalidad puede evaluarse por medio de dos grandes divisiones: el *gasto no social*, incluyendo servicios públicos generales, defensa, orden público y seguridad, y asuntos económicos; y el *gasto social*, incluyendo protección del medio ambiente, vivienda y servicios comunitarios, salud, actividades culturales, recreativas y religión, educación, y protección social. Con este criterio, El Salvador es el único país de Centroamérica que aumentó tanto el gasto no social (1.1% del PIB) como el gasto social (1.0% del PIB); esto se evidencia al comparar las cifras del período 2016-2018 con las observadas en el período precrisis (2000-2007). En promedio, Guatemala, Honduras y Panamá reportan los gastos sociales más pequeños de la región (7.0%, 8.5% y 8.6% del PIB, respectivamente) en el período poscrisis.

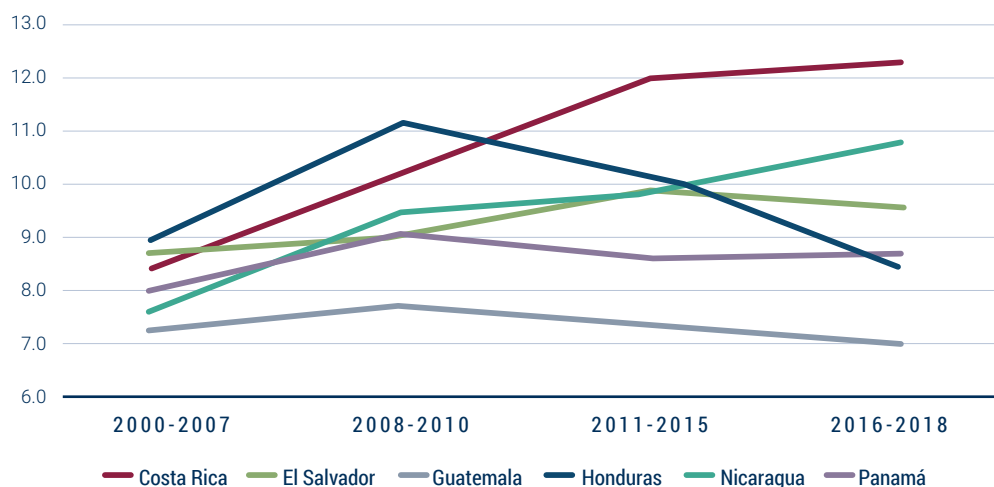
El análisis por finalidad específica muestra que El Salvador aumentó en un 1.0% del PIB los montos dirigidos a la protección social; disminuyó en esa proporción las inversiones en vivienda y servicios comunitarios; aumentó en 0.5 puntos porcentuales las asignaciones a educación, y redujo en esa proporción lo destinado a defensa. En Guatemala, la variable de ajuste para mantener un nivel estable de gasto público social en el período poscrisis fue continuar disminuyendo el gasto de capital no social, particularmente los servicios económicos, que se redujeron en un 1.4% del PIB, y los servicios públicos generales, que disminuyeron en un 0.8% del PIB. Este país también incrementó el gasto social para educación en 0.5 puntos porcentuales del PIB, mientras que en los últimos 16 años las variaciones en las demás finalidades como salud o protección social no han sobrepasado los 0.1 puntos porcentuales del PIB.

En Nicaragua, el comportamiento del gasto público social y no social registró una trayectoria diferente, dado que mientras se redujeron las erogaciones dirigidas a gasto no social en un 1.0% durante el período 2000-2018, los recursos destinados al gasto social se incrementaron desde el 7.6% del PIB, en 2000, hasta el 10.8% promedio para el período 2016-2018, lo que lo convirtió en el segundo país de la región, luego de Costa Rica, en destinar más recursos directos para el beneficio de la población. Nicaragua y Costa Rica fueron los países que incrementaron el gasto social, ya que las inversiones del Gobierno nicaragüense en vivienda y servicios comunitarios crecieron de un 0.1% del PIB, en 2000, a un 2.3% del PIB en 2015, mientras que en educación se evidenció un aumento del 3.0% del PIB, en 2000, hasta llegar al 4.1% del PIB en 2015.

Honduras ha administrado su gasto público de manera inversa a Nicaragua: aumentó el gasto no social a costa de disminuir el gasto social, reduciendo después de la crisis financiera internacional las asignaciones para temas sociales en un 2.6% del PIB, pero aumentando en un 3.3% las asignaciones para temas no sociales como los servicios públicos generales, que pasaron del 4.9% del PIB, en 2000, al 7.7%, en 2015, período en el cual el gasto en defensa aumentó un 1.3% del PIB. En contraste, Honduras redujo el gasto público en educación, que en 2007 había alcanzado un máximo del 7.0% del PIB, contrayéndolo al 5.3% en 2015; adicionalmente, entre 2010 y 2015 redujo el gasto público en salud en un 0.8% del PIB.

El caso de Panamá fue similar al de Nicaragua, pero en una dimensión mucho menos significativa, ya que aumentó el gasto público social y redujo el gasto no social. En efecto, durante el período 2000-2014 Panamá disminuyó el gasto público en educación en un 0.8% del PIB, mientras que en el gasto no social el principal cambio fue la reducción de los servicios públicos generales, sobre todo los destinados al pago de intereses de la deuda pública, que pasaron del 8.1% del PIB observado en 2000 al 3.5% registrado en 2014, en contraste con inversiones mayores en infraestructura, que crecieron del 1.8% del PIB, en 2000, al 5.0% del PIB en 2014.

**Gráfica 6.10. Centroamérica: gasto público social como porcentaje del PIB (2000-2018)**



Fuente: Icefi, con base en datos de la Cepal

### 6.3 La ineficiencia y la corrupción condicionan la calidad del gasto público

El rol primordial del Estado en el ciclo virtuoso del crecimiento económico y, por ende, del desarrollo, es evidente, pero se encuentra vinculado fuertemente con una exigencia creciente para mejorar la efectividad del sector público, en términos de mejorar el uso de sus recursos (eficiencia) y de cumplir sus promesas y metas (eficacia) (Kaufmann, Sanginés y García, 2015). Debe advertirse que en nombre de la eficacia y la eficiencia se han asumido reformas, tales como las del Consenso de Washington, que adelgazaron al sector público, afectando tanto su funcionalidad como su autoridad y capacidad reguladora. Sin embargo, el Estado, en su rol vinculado con el desarrollo y, sobre todo, a la luz de un desarrollo centrado en la persona y sus derechos, requiere mayor protagonismo. En este

sentido, es indispensable mejorar la eficacia y la eficiencia del Estado, es decir, no buscar separarlo de sus obligaciones o que suspenda sus tareas, sino que las haga bien, que sus resultados cumplan las metas.

La calificación del gasto público debe avanzar mucho más allá de simplemente cuantificar el monto ejecutado al respecto del PIB. Debe avanzarse hacia evaluar criterios de suficiencia, eficiencia, efectividad, sostenibilidad, equidad y continuidad, para que los recursos muestren el bienestar logrado.

La medida más utilizada para evaluar la suficiencia del gasto público es expresarlo como porcentaje del tamaño de la economía medido por el PIB, aunque *per se* no es la medida correcta porque un Estado tiene un nivel de gasto suficiente cuando este alcanza para atender las necesidades de la población. No obstante y siguiendo el patrón del gasto como porcentaje del PIB, los datos presentados en la sección anterior muestran que, aunque el gasto como porcentaje del PIB de Centroamérica es bastante cercano a la media latinoamericana, es sustantivamente menor al del mundo. Además, el gasto público de Guatemala se encuentra muy por debajo del promedio centroamericano y, peor aún, muestra una tendencia decreciente.

Otra medida menos convencional pero efectiva para evaluar la suficiencia del gasto público en precios corrientes es expresarlo como porcentaje de la población, es decir, per cápita, una aproximación de la cantidad media de bienes y servicios públicos que recibe cada ciudadano. Este análisis puede incluso hacerse más específico al utilizar datos del gasto público en protección del medio ambiente, vivienda y servicios comunitarios, salud, actividades recreativas, cultura y religión, educación y protección social. Los análisis del gasto social per cápita muestran que en 2018 el promedio regional fue de USD 525.0 (en 2019, el valor medio registrado fue de USD 442.2, sin embargo, no incluye datos de Panamá),<sup>20</sup> con solo dos países arriba de esta media: Costa Rica, con USD 1,197.0, y Panamá, con USD 1,000.0. Honduras tiene el gasto per cápita más pequeño, con USD 175.0 para 2019, seguido de Nicaragua y Guatemala, con USD 190.0 y USD 250.0, respectivamente. Costa Rica destina más de 7 veces más de gasto per cápita que Honduras, 6.6 veces más que Nicaragua y 5 veces lo que destina Guatemala: sin duda, un factor importante que explica las posiciones de estos países en el Índice de Desarrollo Humano (IDH).

**Tabla 6.2. Centroamérica: gasto público social per cápita en dólares de cada año (2008-2019)**

País	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Costa Rica	718.5	801.3	971.1	965.3	1,044.0	1,066.9	1,091.6	1,147.7	1,173.5	1,224.5	1,197.0	1,245.0
El Salvador	249.1	271.0	278.9	295.4	307.8	331.1	322.4	331.9	335.8	346.6	335.0	351.0
Guatemala	203.6	230.8	232.1	220.3	223.8	228.5	230.9	221.1	219.7	221.6	235.0	250.0
Honduras	210.0	214.0	228.5	214.4	222.0	225.5	200.5	186.3	194.8	192.1	176.0	175.0
Nicaragua	143.0	144.3	142.2	145.9	160.5	170.0	185.5	199.1	206.3	214.8	207.0	190.0
Panamá	660.7	717.3	775.9	809.0	846.8	856.0	859.2	920.6	958.7	1,021.1	1,000.0	N/D
Centroamérica	364.1	396.5	438.1	441.7	467.5	479.7	481.7	501.1	514.8	536.8	525.0	442.2

Fuente: Icefi, con base en datos de Cepal

Nota: El dato de 2019 para Centroamérica no incluye la cifra de Panamá por no estar disponible.

<sup>20</sup> El gasto público social per cápita de los países de la OCDE para 2014 fue de USD 7,404.30, y este comprende beneficios en efectivo, provisión en especie de bienes y servicios, y exenciones fiscales con fines sociales (OCDE, 2019).

El análisis de la eficiencia en el uso de los recursos públicos debe partir de la disponibilidad de planes concretos que muestren los propósitos de los Gobiernos de la región y que muestren los resultados esperados de los programas implementados. Lamentablemente, Centroamérica es débil en ambos aspectos. Por ello, el análisis de eficiencia en el uso de los recursos públicos, aunque de manera subóptima, se realiza a partir del porcentaje del presupuesto que se ejecuta en la realidad. En el período 2010-2020 El Salvador y Nicaragua muestran los porcentajes de ejecución presupuestaria más altos de la región, con 97.7% y 97.3% de lo previsto, respectivamente, seguidos de Honduras, con 94.8%. Guatemala, al margen de Costa Rica, presenta el porcentaje más bajo de ejecución presupuestaria, con un 92.3% en el período, que si bien no implica un uso apropiado de los recursos, demuestra la incapacidad de ejecutar los recursos disponibles por falta de un buen sistema de planificación. El caso de Costa Rica es interesante como consecuencia de su práctica consuetudinaria de sobreestimar los presupuestos públicos, lo que dificulta la planificación de largo plazo y, por supuesto, le resta credibilidad a este importante instrumento de planificación. En este sentido, cabe indicar que Costa Rica solo reporta el 86.5% promedio de ejecución presupuestaria durante el período.

Con respecto a la efectividad del gasto público, es importante la recomendación que hizo el Comité de Derechos del Niño (2016: 15) sobre la necesidad de «evaluar constantemente la forma en que los presupuestos afectan a distintos grupos de niños y velar porque sus decisiones presupuestarias conduzcan a los mejores resultados posibles». Para evaluar la calidad del gasto público se ha recurrido a metodologías diversas,<sup>21</sup> entre las que destaca el análisis envolvente de datos, que consiste en relacionar los insumos que recibe una institución pública y los resultados que produce. En este sentido, el gasto público «en los sectores sociales puede contribuir a reducir la pobreza y la desigualdad, pero el impacto del gasto social en América Central es menor de lo que podría ser, no solo por el bajo nivel de los recursos asignados en general, sino por las ineficiencias» (Banco Mundial, 2017: 13). El Banco Mundial (2017) señala que estas ineficiencias han limitado ganancias en indicadores sociales fundamentales, como las tasas de repetición e indicadores de sobreedad en el ámbito educativo.

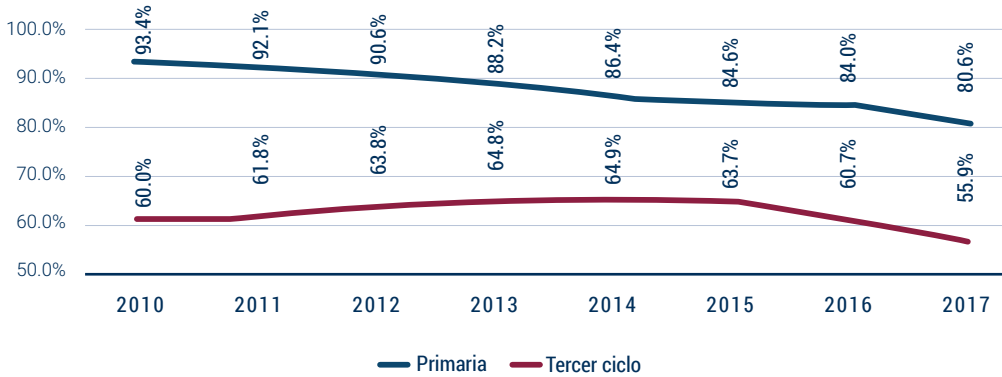
El aumento de recursos es fundamental, aunque ello por sí solo no es suficiente, pues debe apostarse por la eficiencia y la eficacia del gasto. En el caso específico de la educación, se observa lo siguiente:

[...] el incremento en el gasto público en educación se asociaba con mejores insumos educativos, más matrículas, y mejor acceso a la escolarización, pero no con mejoras en el aprendizaje. A pesar de las mejoras en la «cantidad» de los insumos educativos, tal como se representó en el ratio alumno-maestro, los resultados de aprendizaje no han mejorado. Entre 2007 y 2012, el gasto público en educación por alumno en primaria aumentó en un promedio de 42 por ciento, de US\$547 a US\$779 [...]. A pesar de ello, al compararse los resultados de los puntajes de las pruebas de lenguaje y matemáticas para niños de 3er grado, medidos por el propio puntaje de la prueba nacional del país (Prueba de Aprendizajes y Aptitudes para Egresados de Educación Básica; PAESITA), se comprueba que no hubo cambios entre 2005 y 2012 [...]. Asimismo, mientras que el gasto promedio por estudiante en secundaria alta se elevó de US\$802 en 2007 a US\$811 en 2012, el resultado promedio en matemáticas (medido por la Prueba de Aprendizajes y Aptitudes para Egresados de Educación Media; PAES) cayó de 5.3 a 4.2 [...]. Asimismo, las mejoras en la «calidad» de insumos educativos seleccionados, incluyendo profesores y enseñanza en el salón, junto con el fortalecimiento de un sistema de rendición de cuentas de profesores y directores, parece ser una condición necesaria para mejorar los resultados del aprendizaje (Bruns y Luque, 2014). La baja calidad de instrucción de los profesores, generada tanto por la baja calidad de la formación de los profesores y los pocos incentivos que tienen para desempeñar sus funciones adecuadamente, podría explicar en parte los pobres resultados en los puntajes de las pruebas en América Central [sic] (Banco Mundial, 2017a: 54).

21 Al respecto, puede citarse el estudio más reciente del FMI sobre la calidad del gasto público en Centroamérica, *Benchmarking Social Spending Using Efficiency Frontiers* (septiembre de 2017). Este documento cuantifica las brechas de eficiencia en los sectores de salud y educación para una gran muestra de países en desarrollo y emergentes, y propone medidas para reducirlas en los casos específicos de El Salvador, Guatemala y Honduras.

Lograr la sostenibilidad del gasto público requiere mantener niveles que permitan atender finalidades públicas con el mismo grado de eficacia a lo largo del tiempo. En la región, el gasto público en educación en El Salvador es un ejemplo de insostenibilidad, ya que durante el período 2012-2017 cayó del 3.5% al 3.2% del PIB, consecuencia de la política de contención del gasto dirigida a habilitar espacios para el pago de la deuda pública. Como resultado, la matriculación de niños, niñas y adolescentes se contrajo fuertemente, poniendo en riesgo el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS).

**Gráfica 6.11. El Salvador: porcentajes de matriculación escolar de niños y adolescentes (2010-2017)**

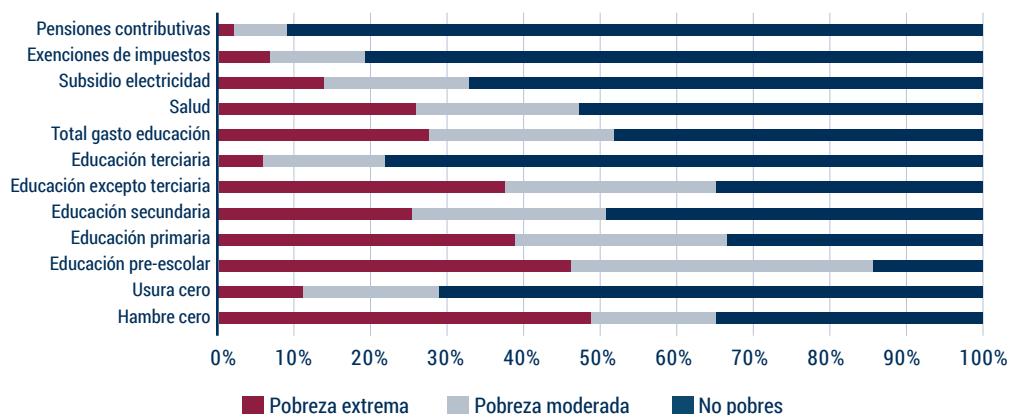


Fuente: Icefi, con base en datos del Ministerio de Hacienda, el Banco Central de Reserva y estadísticas del subsistema de seguimiento y monitoreo del *Plan quinquenal* de El Salvador

En cuanto a la necesidad de contar con un gasto público equitativo y sin discriminación, los instrumentos de derechos humanos ratificados por los Estados centroamericanos son relevantes, destacando la consideración de que «Todos los seres humanos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación» (Naciones Unidas, 1948: 3). En materia específica de la niñez y la adolescencia, estos instrumentos indican que «Los Estados partes no deben discriminar a ningún niño o categoría de niños al movilizar recursos o asignar o ejecutar fondos públicos. Gastar fondos de manera equitativa no siempre implica utilizar la misma cantidad de dinero en cada niño, sino tomar decisiones de gasto que contribuyan a lograr una igualdad sustantiva entre los niños. Los recursos han de destinarse de manera justa para favorecer la igualdad» (Comité de Derechos del Niño, 2016: 15).

Los programas sociales en Nicaragua muestran prioridades y focalización que fortalecen la equidad y la no discriminación, favoreciendo a los más pobres. En el programa *Hambre Cero*, más del 60.0% de los beneficiarios se encuentra en situación de pobreza, y el programa de educación preescolar llega a más del 80.0% de pobres. No obstante, debe fortalecerse el subsidio a la electricidad, pues más del 60.0% de quienes lo reciben no se encuentran en situación de pobreza.

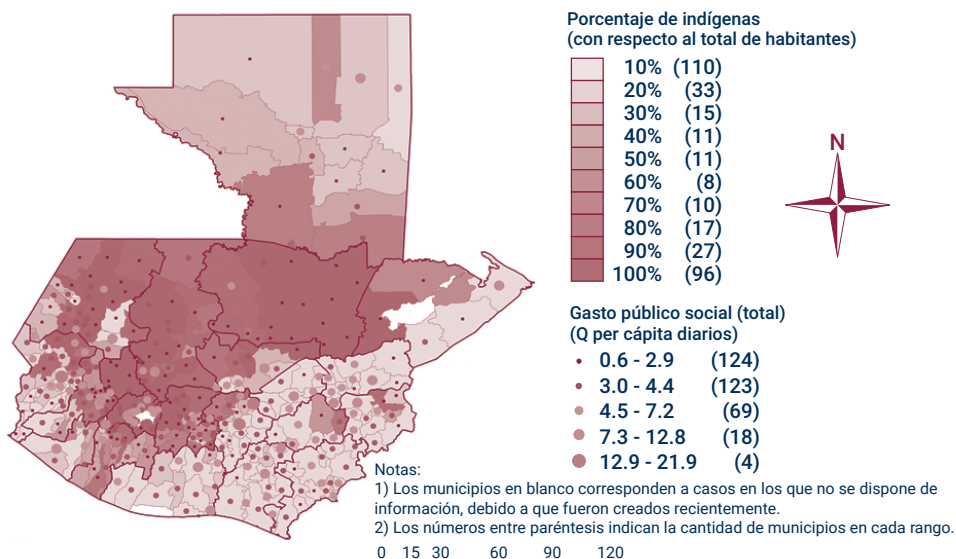
**Gráfica 6.12. Nicaragua: distribución de beneficiarios en programas sociales por nivel de pobreza (2009)**



Fuente: Icefi/FIDA, con base en la Encuesta de medición de nivel de vida 2009 (EMNV 2009), acorde con la metodología de Compromiso con la Equidad (CEQ)

Otro ejemplo sobre los grandes desafíos en materia de no discriminación es la medición del gasto público dirigido a pueblos indígenas en Guatemala, en la que «A nivel nacional, el gasto público total dirigido a población indígena equivale a Q10,676.0 millones (2.2% del PIB), mientras que en el caso de mestizos y ladinos la cifra asciende a Q31,947.4 millones (6.5% del PIB). De esto, el gasto público social (GPS) absorbe la cantidad de Q8,031.7 y Q23,041.6 millones, respectivamente [...]. En términos per cápita, los indígenas tienen una considerable desventaja: por cada ladino o mestizo el Estado guatemalteco invierte Q6.87 diarios, mientras que por cada indígena el monto es de Q3.09. Es decir, una relación de dos a uno» (Icefi/IBIS, 2017: 33).

**Gráfica 6.13. Guatemala: porcentaje de indígenas y gasto público social per cápita (2015)**



Fuente: Icefi/IBIS (2017)



En cuanto a la continuidad de los programas de gasto, se reconoce que las grandes brechas en materia de desarrollo humano no se superarán en el corto plazo, pero debe avanzarse en sentar las bases para alcanzar las metas. Honduras necesita matricular a 369,182 alumnos en el nivel básico de educación, de los cuales 191,000 pueden cubrirse con mejoras en el sistema de gestión pública, pero para 178,000 se requiere una nueva oferta pública: «Así, los resultados del costeo muestran que el Estado hondureño debería invertir aproximadamente 40,052.78 millones de lempiras entre 2019 y 2030 con el fin de alcanzar el cien por ciento de cobertura en la educación básica» (Icefi/Unicef, 2018: 35). Esto significa que, año con año, se deberá ir asignando fondos de manera progresiva para alcanzar la meta en un ciento por ciento en 2030.

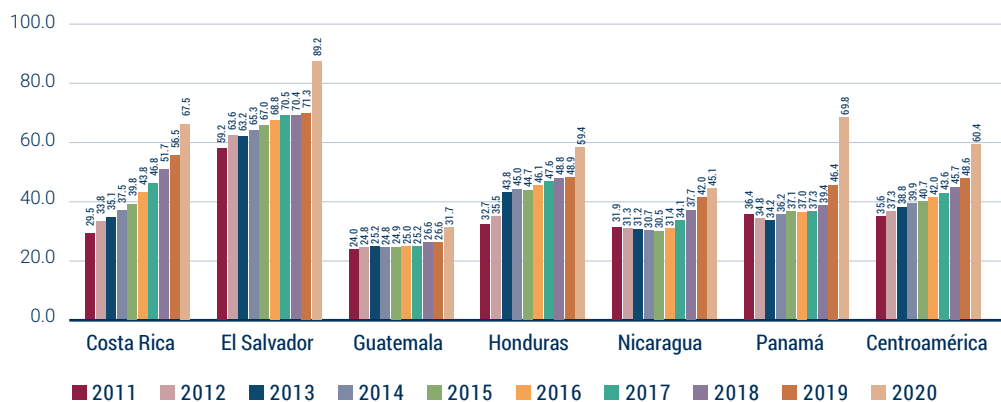
## 6.4 Deuda pública insostenible

Debido a la escasez de ingresos públicos en la región, los Gobiernos recurren a la contratación de deuda pública, situación que no es negativa *per se*. Sin embargo, en muchos casos no solo no se ha obtenido los resultados deseados, sino también la deuda se ha convertido en una carga pesada que desvía fondos de programas prioritarios. El saldo de la deuda pública de Centroamérica se incrementó del 35.6% del PIB en 2011 al 48.6% en 2019 —a un ritmo aproximado de 1.6% del PIB cada año—, lo que de alguna forma ya era preocupante atendiendo a lo sistemático del crecimiento; sin embargo, la situación se agudizó en 2020, cuando la deuda registró un importante salto hasta del 60.4% en 2020, producto de la caída pronunciada de la actividad económica de los países de la región en dicho año, como consecuencia de la emergencia sanitaria. De esa forma, el saldo de la deuda pública de Costa Rica pasó del 29.5% del PIB, en 2011, al 67.5% del PIB, en 2020; en Honduras, se incrementó al pasar del 32.7%, en 2011, al 59.4%, en 2020; en El Salvador, del 59.2% al 89.2%; en Panamá, la deuda aumentó desde el 36.4% hasta el 69.8%; y en Nicaragua, desde el 31.9% hasta el 45.1%, en los mismos años, respectivamente. El país que reflejó un crecimiento menor de la deuda fue Guatemala, cuya deuda se incrementó desde el 24.0% del PIB, en 2011, hasta el 31.7%, en 2020.

En general, de los países que son evaluados a partir de los criterios establecidos para economías emergentes con acceso a los mercados de capitales (Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Panamá), el único que a partir de su medición al respecto del PIB se mantiene dentro de los límites de seguridad recomendados es Guatemala, muy lejos del 50.0% sugerido por las autoridades del FMI. Por su parte, Honduras y Nicaragua son evaluados a partir de los criterios de países pobres altamente endeudados; en este caso, todavía Honduras se encuentra por debajo de la recomendación para una economía con políticas fiscales fuertes, lo que le da cierto espacio de maniobra.

Lamentablemente, los dos países que reportan niveles más «saludables» de deuda son aquellos que reflejan los niveles de pobreza, pobreza extrema y desigualdad más altos, lo que intuitivamente hace pensar que la referida disciplina fiscal tiene como costo inmediato la desatención de las necesidades de sus habitantes, aunque también es pertinente comentar que ello proviene de políticas fiscales débiles que, aunque son ligeramente sostenibles, no presentan la suficiente capacidad de recaudación y redistribución que permita elevar el bienestar de la sociedad.

**Gráfica 6.14. Centroamérica: deuda pública de los gobiernos centrales con respecto al PIB (2011-2020)**



Fuente: Icefi, con base en información de la Cepal, ministerios de hacienda y bancos centrales de la región  
Notas: El Salvador incluye los saldos que corresponden a la deuda del sector público no financiero (SPNF).

En Centroamérica, el saldo de la deuda pública como porcentaje de los ingresos totales de los gobiernos centrales creció del 229.3% observado en 2011 al 405.7% registrado en 2020, debido principalmente a la dinámica de Panamá, Costa Rica y El Salvador. El endeudamiento del gobierno central es más preocupante en Costa Rica y en Panamá porque en el período 2011-2019, esto es, al margen de lo acontecido en la crisis sanitaria, los saldos de las obligaciones al respecto de su capacidad de pago crecieron en 184.7% y 141.3%, haciendo que a la fecha representen más de cinco veces el nivel de ingresos totales que perciben los países, es decir, en el caso panameño, con todo y los aportes que provienen del Canal de Panamá.

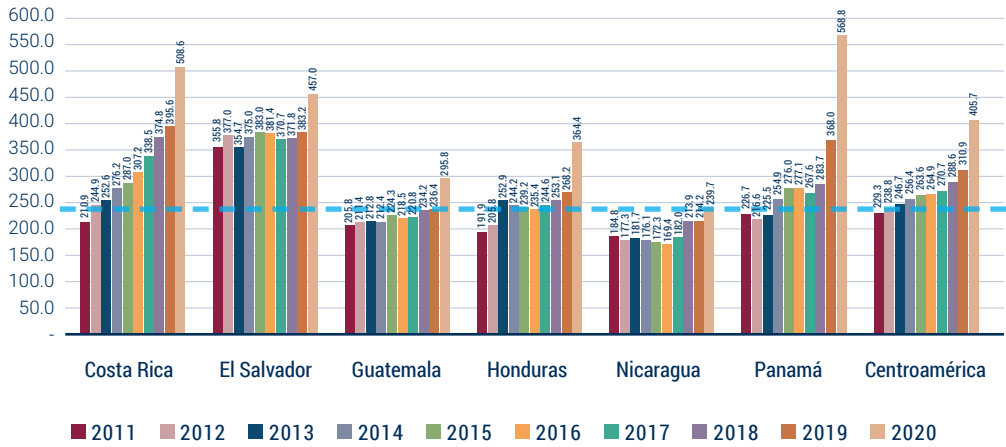
El caso de El Salvador, cuya deuda alcanzó el 457.0% de sus ingresos totales en 2020, el nivel del indicador se había estancado en 2015-2016 e incluso había disminuido en 2017-2018, sin embargo, el repunte del gasto en 2019 producido por un nuevo gobierno y la dramática caída de la actividad económica en 2020 pusieron al país en una situación que, aunque pueda estabilizarse en el corto plazo, necesitará un drástico ajuste fiscal de mediano y largo plazos.

A pesar de haber implementado una reforma tributaria en 2013, en 2020 el saldo de la deuda pública de Honduras fue del 364.4% de sus ingresos, muy por encima del 191.9% mostrado en 2011 y que se vuelve preocupante a la luz de la práctica política de las autoridades de este país tendente a que las necesidades fiscales son compensadas mediante una reducción del gasto social.

Panamá, aunque debe ser considerado en un campo aparte por la importancia de los ingresos derivados del canal, también es un país que ha observado un incremento del saldo de la deuda pública como porcentaje de los ingresos totales del gobierno central, pues este pasó del 226.7% registrado en 2011 al 568.8% observado en 2020.

El saldo de la deuda pública de los gobiernos centrales de Nicaragua y Guatemala, como porcentaje de los ingresos totales, es el más bajo de la región, colocándose en 239.7% y 295.8%, lo que ha facilitado a ambos países cierta movilidad presupuestaria en los últimos años, sin embargo, el caso de Nicaragua merece un análisis separado dado a que su problema no se percibe en las obligaciones soberanas del Gobierno Central, sino en las del Gobierno Consolidado, cuyas cifras no se perciben oportunamente.

**Gráfica 6.15. Centroamérica: deuda pública de los gobiernos centrales en relación con los ingresos totales (2011-2020)**

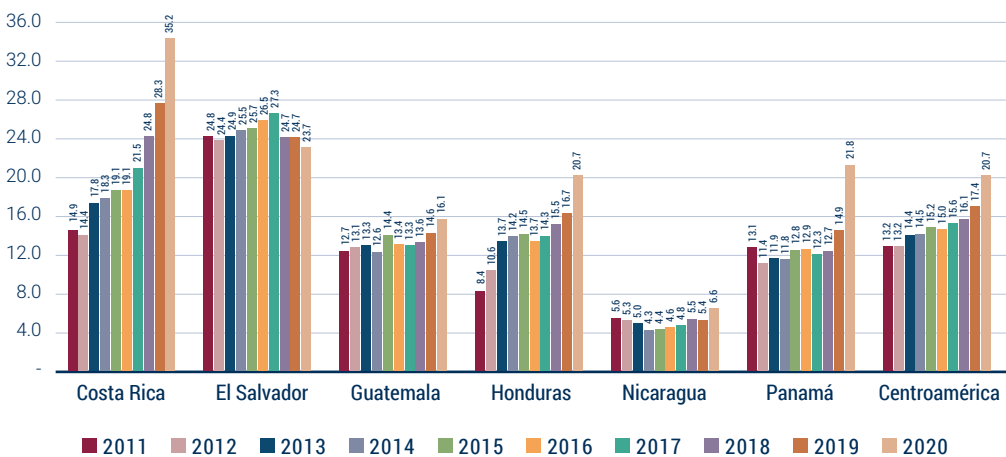


Fuente: Icefi, con base en información de la Cepal, ministerios de hacienda y bancos centrales de la región e/Cifras estimadas para 2018

Nota: La línea — indica el nivel máximo recomendado por las IFI para países con políticas relativamente similares a las centroamericanas (250.0% de los ingresos totales del Gobierno).

Con respecto al peso relativo en el presupuesto del servicio de la deuda pública, es decir el pago de intereses, comisiones y amortizaciones, Costa Rica es el país en condiciones más desfavorables, pues en 2020 destinó un 35.2% de los ingresos totales del gobierno central al pago de los compromisos de deuda. En contraste, Nicaragua es el país con las condiciones más favorables, ya que destina alrededor del 6.6% de sus ingresos al pago de los compromisos de deuda, gracias al tipo de negociación y a la composición de su deuda pública, contratada principalmente con instituciones financieras internacionales (IFI).

**Gráfica 6.16. Centroamérica: servicio de la deuda pública de los gobiernos centrales en relación con los ingresos totales (2011-2020)**



Fuente: Icefi, con base en información de la Cepal, ministerios de hacienda y bancos centrales de la región

A pesar de los esfuerzos por consolidar la situación fiscal centroamericana, en general el objetivo de controlar el tamaño de la deuda ha tenido mayor impacto por el lado del gasto, debido a que las políticas primarias de control presupuestario se han vinculado con una reducción del tamaño del Gobierno, en ocasiones sacrificando y desatendiendo la inversión pública y la prestación de servicios públicos. Si bien es indiscutible la necesidad de alcanzar eficiencia en la gestión pública, estas medidas sobrepasan esta búsqueda y solo pueden realizarse en el corto plazo para regularizar los niveles de deuda, pero evidentemente no son sostenibles en el mediano plazo, porque los niveles de satisfacción social se irán reduciendo, dejando como punto crítico la falta de servicios y la carencia o reducción de la calidad o cobertura de los bienes públicos. Estos dos fenómenos muestran que los ciudadanos más perjudicados por anteponer el pago de la deuda a la garantía de derechos básicos vía la provisión de bienes y servicios públicos serán quienes más necesitan de la intervención estatal debido a su vulnerabilidad, o porque no pueden costear servicios como la educación y la salud, entre otros.

El análisis del comportamiento de la deuda pública en Centroamérica es un tema ampliamente estudiado, ya que durante varios años se ha advertido la necesidad de consolidar fiscalmente a la región, recurriendo a indicadores de vulnerabilidad y sostenibilidad para evidenciar la necesidad impostergable de mejorar los ingresos fiscales y, principalmente, los ingresos tributarios. El argumento es contundente, ya que es la única forma de atender las necesidades del gasto gubernamental sin excederse en el endeudamiento.

## **6.5 Transparencia y lucha contra la corrupción: un camino recorrido a medias**

Los Estados reconocen la gravedad de los problemas y amenazas de la corrupción, que socava la legitimidad de las instituciones públicas y los valores de la democracia, la ética, la justicia y el imperio de la ley. Los efectos negativos de la corrupción también incluyen la pérdida de confianza en la administración pública, así como el deterioro de la legitimidad del sistema político, el desincentivo a la inversión extranjera y la interferencia en los mecanismos para la asignación y administración adecuadas de los recursos públicos, entre otros aspectos. La corrupción acentúa la pobreza y las desigualdades sociales al inutilizar las políticas gubernamentales orientadas a combatirlas, y favorece a los grupos con poder, de manera que, con el aumento de la desigualdad, los grupos con mayores recursos pueden comprar voluntades o ejercer control ilegítimo. La cualidad corrosiva del fenómeno —el «aprendizaje a través de la práctica» y la creencia de que es «normal» y «todo el mundo lo hace»— puede, desde esta perspectiva, contribuir a que los países se vean atrapados en círculos viciosos de desigualdad y corrupción.

La preocupación global explica la inclusión en los ODS de metas dirigidas a reducir la corrupción y el soborno en todas sus formas, así como crear, en todos los niveles, instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas, como condición para promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas. De esa forma, las perspectivas de análisis de la última década, reflejadas ampliamente en las declaraciones y convenciones internacionales,<sup>22</sup> notan la relación que existe entre la corrupción y otras formas de delincuencia, en particular la organizada y la económica, incluidos el blanqueo de dinero, el financiamiento del terrorismo, así como los mecanismos para la evasión fiscal. El contexto de la globalización también muestra que este flagelo ha dejado de ser un problema local

---

<sup>22</sup> Para la región, destacan los aportes de la *Convención Interamericana contra la Corrupción* promovida por la Organización de los Estados Americanos (OEA), y la *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, así como sus respectivos mecanismos de seguimiento.

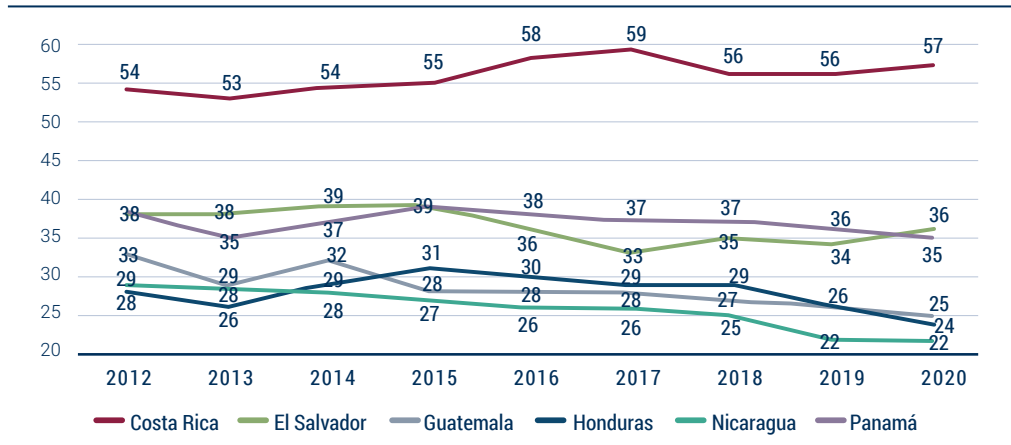
para convertirse en un fenómeno transnacional que afecta a todas las sociedades y economías, lo que hace esencial la cooperación internacional para prevenirlo y combatirlo desde un enfoque amplio y multidisciplinario.

En este contexto, la transparencia fiscal resulta relevante puesto que los recursos públicos serán siempre limitados, mientras que las demandas de servicios y expectativas de la población son potencialmente infinitas. Constituye, entonces, una característica del buen gobierno el hacer hincapié en la apertura al público de todo aquello que se refiera a la estructura y funciones gubernamentales, las intenciones de la política fiscal, las cuentas del sector público y las proyecciones fiscales (Kopits y Craige, 1998). La transparencia fiscal se define como «la integridad, claridad, fiabilidad, puntualidad y pertinencia de la información publicada sobre la situación pasada, presente y futura de las finanzas públicas»<sup>23</sup>

Una revisión de las principales mediciones de corrupción nos alerta sobre el hecho de que, si bien en las últimas décadas Centroamérica ha impulsado importantes reformas legales e institucionales para combatir la corrupción y promover la transparencia, estas todavía siguen siendo insuficientes para derrotar la cultura de opacidad. El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), elaborado anualmente por Transparencia Internacional (TI), otorga una puntuación y clasifica a los países según las percepciones sobre el grado de corrupción que existe en su sector público. Se trata de un índice compuesto, que combina encuestas y evaluaciones sobre corrupción efectuadas por instituciones diversas.

De acuerdo con los resultados del IPC para el período comprendido entre 2012 y 2020, el promedio de calificación de Centroamérica es de 33 puntos, superado únicamente por Costa Rica, El Salvador y Panamá, mientras que Guatemala, Honduras y Nicaragua han obtenido una calificación menor a ese promedio regional. En ese mismo período, el único país que ha mantenido una ligera tendencia de mejora en su nota es Costa Rica, en tanto que el resto de países registró deterioro.

**Gráfica 6.17. Puntuación de los países de Centroamérica en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional (2012-2020)**

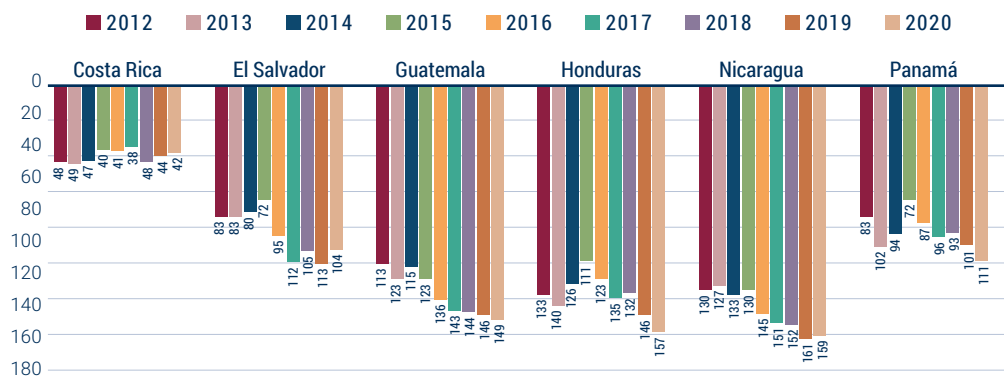


Fuente: Icefi, con base en información de TI

Al analizar la posición que entre 2012 y 2020 han ocupado los países de Centroamérica en el *ranking* de TI, causa alarma que, salvo Costa Rica, el resto, lejos de mejorar su ubicación, se mantenga desde hace años dentro del segmento de países con mayor percepción de corrupción en el mundo.

23 FMI, en: <http://www.imf.org/external/spanish/np/exr/consult/2013/fisctransp/index.htm>

**Gráfica 6.18. Centroamérica: posición de los países en el ranking del Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional (2012-2020)**

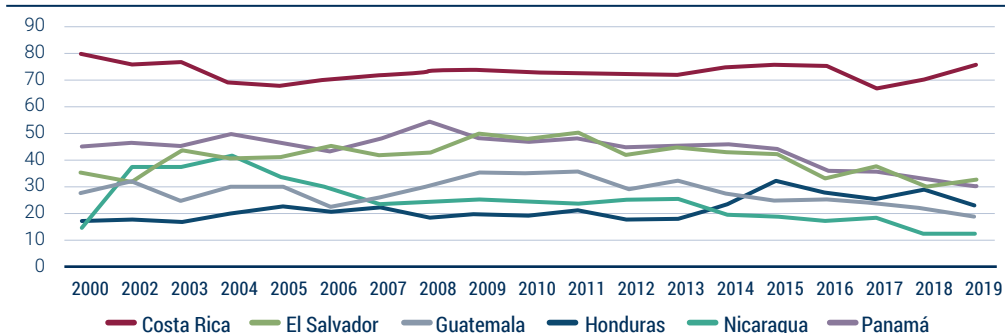


Fuente: Icefi, con base en información de TI

Los resultados de la dimensión de «Control de la corrupción» de los *Indicadores mundiales de gobernabilidad del Banco Mundial*,<sup>24</sup> que captan la percepción sobre la medida en que el poder público se ejerce para obtener ganancias privadas, incluyendo las pequeñas y las grandes formas de corrupción, así como el grado en que el Estado está capturado por parte de élites e intereses privados, también causan preocupación. Los resultados que obtienen los países en cada dimensión pueden leerse según la posición que ocupan en una escala que va del 0, la más baja posible, al 100, la más alta. Además, se considera que un valor por encima de 50 indica un desempeño positivo con respecto a los demás países evaluados.

En el período 2000-2019, los resultados de los países de Centroamérica no difieren mucho de lo observado en el IPC: Costa Rica es el país que tiene un desempeño relativamente positivo y se ubica en el percentil 76, lo que significa que se encuentra en una situación mejor que el 76.0% de los países considerados en esta evaluación durante esos años. Los países restantes se ubican en percentiles menores a 50, empezando por El Salvador (33) y Panamá (31), aunque los datos más preocupantes son los de Honduras (23), Guatemala (19) y Nicaragua (13). Si se considera la información histórica disponible en esta medición, resultan notorios los retrocesos y estancamientos que los países de la región padecen en el control de la corrupción.

**Gráfica 6.19. Centroamérica: percentil de los países en la dimensión de «Control de la corrupción» de los indicadores mundiales de gobernabilidad del Banco Mundial (2000-2019)**



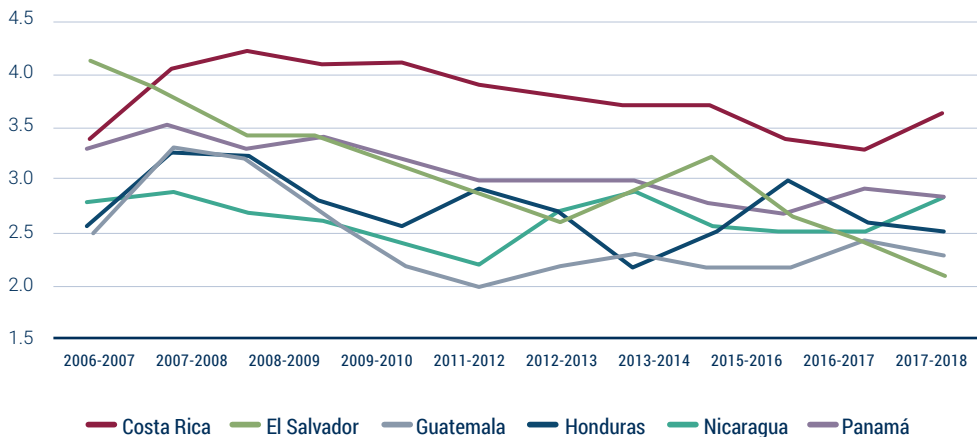
Fuente: Icefi, con base en información del Banco Mundial

24 Pueden consultarse en: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>

Para ubicar algunos de los efectos nocivos de la corrupción, se puede tomar como referencia los resultados del Índice de Competitividad Global (ICG) preparado por el Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés), a partir de una encuesta que se dirige a empresarios en más de 130 países. Las puntuaciones del ICG se calculan con datos a nivel nacional que cubren doce categorías (los pilares de competitividad), de la manera siguiente: instituciones, infraestructuras, entorno macroeconómico, sanidad y enseñanza primaria, enseñanza secundaria y formación, eficiencia del mercado de bienes, eficiencia del mercado laboral, desarrollo del mercado financiero, preparación tecnológica, tamaño del mercado, sofisticación empresarial e innovación. El puntaje obtenido en cada categoría es presentado en una escala de 1 a 7, donde esta última cifra es la mejor puntuación posible. Además, este puntaje determina la posición que ocupa el país con respecto a los demás.

Un primer elemento que ofrece el ICG es la posibilidad de conocer un *ranking* sobre «ética y corrupción» desde la perspectiva de los encuestados al respecto de la desviación de los fondos públicos; pagos irregulares y sobornos dentro del sector público; manejo de las finanzas públicas; la posibilidad de que exista una desviación ilegal de fondos públicos hacia empresas, individuos o grupos, entre otros. De acuerdo con el promedio de notas de las ediciones de 2007 a 2018 del ICG, se percibe que estos flagelos podrían ocurrir con mayor frecuencia en Guatemala, Nicaragua y Honduras, seguidos de Panamá y El Salvador. El país en el que se percibe que la corrupción ocurre con menor frecuencia es Costa Rica.

**Gráfica 6.20. Resultados para Centroamérica en el Índice de Competitividad Global sobre percepción de desviación ilegal de fondos públicos hacia empresas, individuos o grupos (2006-2018)**



Fuente: Icefi, con base en datos del ICG 2017-2018

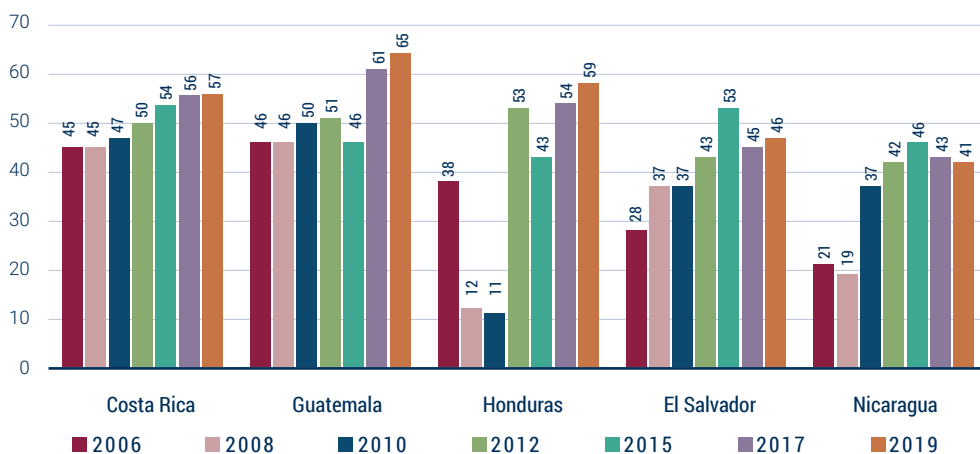
De igual forma, las ediciones del ICG para el período de 2011 a 2018 documentan que los países en los que se perciben mayores posibilidades de realizar pagos adicionales no documentados, o sobornos relacionados con algunas gestiones ante entidades públicas, son Nicaragua, El Salvador y Honduras. En menor grado, Guatemala y Panamá. El país mejor calificado en este aspecto nuevamente es Costa Rica.

En materia presupuestaria, resultan relevantes los resultados de la *Encuesta de presupuesto abierto*, una medición especializada que elabora International Budget Partnership (IBP) a través de investigaciones realizadas por expertos independientes de la sociedad civil, quienes evalúan la disponibilidad pública de información presupuestaria, oportunidades

para que la ciudadanía participe en el proceso presupuestario, así como el rol y efectividad de las instituciones formales de vigilancia, incluidas la legislatura y la entidad fiscalizadora superior. Con base en el análisis de los informes presupuestarios clave, el estudio califica a los países en una escala de 0 a 100, en la que un puntaje de 81 a 100 indica que el país provee información presupuestaria amplia; de 61 a 80, información presupuestaria considerable; 41 a 60, información presupuestaria limitada; 21 a 40, información presupuestaria mínima; y los puntajes menores a 20 se refieren a que se provee información presupuestaria escasa o que no se provee. En las siete ediciones realizadas a la fecha, Guatemala, Honduras y Costa Rica han obtenido las mejores calificaciones, seguidos por El Salvador y Nicaragua. Panamá no se evalúa en esta medición.

Los resultados de la edición de 2019 reflejan que, salvo algunos esfuerzos que ha realizado Guatemala en los denominados *talleres de presupuesto abierto* impulsados desde 2016, todos los países ofrecen pocas oportunidades al público para participar en el proceso presupuestario, especialmente en la etapa de formulación a cargo de los organismos ejecutivos o a través de los ministerios o secretarías de hacienda o finanzas públicas. Uno de los casos más emblemáticos es el de El Salvador, con información escasa sobre el cronograma del proceso de elaboración del presupuesto y donde los documentos que sirven para esta fase han sido declarados en reserva por el Ministerio de Hacienda, por lo que el informe concluye que en este país el proceso de formulación del presupuesto se realiza sin participación ciudadana.

**Gráfica 6.21. Centroamérica: puntuación obtenida en la Encuesta de presupuesto abierto (2006-2019)**



Fuente: Icefi, con base en información de IBP  
Nota: Panamá no realiza la encuesta de presupuesto abierto.

El análisis del rol y la efectividad de las instituciones formales de vigilancia, en específico de la legislatura y la entidad fiscalizadora superior, muestra mejores calificaciones, en particular al respecto de esta última, pues se afirma que los cinco países llevan a cabo una vigilancia *adecuada* del presupuesto. La vigilancia a cargo del Organismo Legislativo se considera *adecuada* en Costa Rica, El Salvador y Nicaragua, pero *limitada* en Guatemala y Honduras.

En materia de transparencia tributaria, existe un trabajo intenso de algunos países para acompañar las acciones vinculadas con la lucha contra la evasión y elusión fiscal, entre lo cual destaca el acompañamiento del Foro Global sobre Transparencia e Intercambio



de Información con Fines Fiscales de la OCDE, que actualmente involucra a casi ciento cincuenta jurisdicciones. Desde 2009, el foro viene fomentando la norma de intercambio de información previa petición (norma IIR/EOIR) y, a partir de 2014, la norma de intercambio automático de información (norma IAI/AEOI), como un conjunto de normas y prácticas acordadas internacionalmente para que los Gobiernos tengan una visión general, clara y completa sobre las actividades de sus contribuyentes fuera de su propia jurisdicción.

De manera conceptual, el intercambio de información tributaria es efectivo cuando se suministra (o se está en condiciones de suministrar) información fidedigna, previsiblemente pertinente a los efectos de las obligaciones fiscales del Estado solicitante en el plazo establecido, siempre que existan mecanismos jurídicos que permitan obtenerla e intercambiarla. Consecuentemente, es útil considerar que las disposiciones en materia de transparencia e intercambio de información giran en torno a tres aspectos básicos o elementos esenciales identificados como *el triángulo de la transparencia*: la disponibilidad de la información, el acceso adecuado de las administraciones tributarias a la información de los contribuyentes, y la existencia de mecanismos apropiados que permitan articular el intercambio de información. Ante la ausencia de alguno de estos elementos, el intercambio de información se considera inefectivo.

La norma IIR/EOIR —con una aceptación prácticamente generalizada de todas las jurisdicciones— se refiere al intercambio de información relativa a un caso concreto, solicitada o requerida a una administración tributaria por otra administración tributaria, cuando sea previsiblemente pertinente para aplicar las normas tributarias del país requirente. Para estos efectos, todos los miembros del foro se han comprometido a implementar la norma IIR/EOIR y a someterse a un proceso estricto y exhaustivo de revisión de pares para evaluar y determinar su grado de conformidad. Esto ha permitido examinar el grado de cumplimiento o conformidad de más de ciento veinticinco países y territorios, así como de los programas de capacitación y asistencia técnica.

Las evaluaciones entre pares se gestionan generalmente a través de un proceso que contempla las siguientes etapas: a) fase uno: evalúa la calidad del marco legal y regulatorio de una jurisdicción para el intercambio de información; b) fase dos: observa la implementación práctica del marco legal; y, c) fase combinada: se incorpora la revisión de los aspectos pendientes de las revisiones previas, con el fin de asegurar el cumplimiento efectivo del intercambio de información. El resultado final se plasma en una calificación individual asignada a cada uno de los elementos esenciales y en una calificación global que oscila entre *conforme*, *conforme en gran medida*, *parcialmente conforme* y *no conforme*. La atribución de las calificaciones responde al objetivo del Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales de reconocer los progresos realizados por las jurisdicciones a la hora de aplicar las normas, e identificar a aquellas jurisdicciones que no lo están haciendo.

Los resultados de la primera ronda de evaluaciones de casi todos los miembros del foro mostraron una expansión rápida de la red de acuerdos internacionales de cooperación, vía acuerdos bilaterales o multilaterales —convenios para evitar la doble imposición (CDI), acuerdos para el intercambio de información tributaria (AIIT) o el *Convenio conjunto del Consejo de Europa* y el de la OCDE sobre *Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal*—, o mediante derivaciones de las normas de derecho interno. Asimismo, se ha dado paso a una nueva regulación para permitir el acceso a información bancaria para fines de control tributario (en una etapa anunciada como el final de la «era del secreto bancario») y, en materia de transparencia corporativa, se han tomado medidas para abolir o inmovilizar las acciones al portador, además de acceder a la información de la propiedad efectiva de las sociedades anónimas y otros entes jurídicos, con el objetivo de romper el velo corporativo

que impedía identificar a los propietarios reales de las empresas (beneficiarios finales), pues constituye un peligro serio que algunas de ellas se utilicen para facilitar la evasión fiscal y otros delitos.

De la región centroamericana integran el foro únicamente El Salvador, Costa Rica, Guatemala, Honduras y Panamá. Después de participar en las rondas de evaluación de la aplicación de la norma IIR/EOIR, solo El Salvador y Costa Rica han obtenido resultados satisfactorios que les permiten contar con la calificación global de *conforme en gran medida*. Por su parte, los otros tres países fueron objeto de un procedimiento de evaluación acelerada en el que tuvieron que demostrar progresos a pesar de que no necesariamente se les aplicara la fase dos de la evaluación por no contar previamente con alguno de los tres elementos esenciales requeridos. Como resultado, obtuvieron la calificación de *conforme en gran medida, provisionalmente*, pero deberán someterse a una revisión completa con base en los términos de referencia fortalecidos, para confirmar o revertir esa calificación. Nicaragua aún no ha tomado la decisión de incorporarse al foro.

Con relación a la norma IAI/AEOI —que constituye el estándar de intercambio de información tributaria más avanzado—, debe indicarse que esta consiste en la transmisión periódica y sistemática de información no preseleccionada, desde el Estado de la fuente al Estado de residencia, con relación a una serie de categorías preestablecidas de renta: dividendos, intereses, regalías, salarios, pensiones. Esta información se recaba de las personas o entidades pagadoras en la fuente, como bancos, patronos, etc., y se transmite conforme a protocolos estandarizados y seguros entre administraciones tributarias. Estas últimas, una vez depurada y tratada esta información, pueden iniciar acciones de control sobre sus residentes, o bien, solicitar más datos a la administración transmisora (Barreix, Roca y Velayos, 2016). De los países centroamericanos, únicamente Costa Rica y Panamá se han comprometido a desarrollar, para los próximos años, las acciones que les permitan cumplir con este novedoso estándar.

## 6.6 Incidencia de la política fiscal en la pobreza y la desigualdad

Si la política fiscal cuenta con sólidas bases democráticas y a favor del desarrollo, contribuye a proporcionar bienes y servicios públicos mejores y más justos. Según Lora (2017), la política fiscal tiene el potencial de aportar al crecimiento, la estabilidad macroeconómica y la cohesión social. Para lograr estas contribuciones, idealmente la política y la gestión fiscal deben entenderse como procesos de mediano y largo plazos, con marcos de gasto de mediano plazo, con presupuestos plurianuales que contribuyan a implementar esta visión. En los ingresos, la incidencia de la política fiscal debe lograr sistemas de recaudación justos, con bases amplias y adaptadas a la naturaleza de cada economía, para proporcionar a los Gobiernos capacidad financiera para proveer bienes y servicios de calidad a favor del desarrollo y la reducción de la pobreza.

Las cifras centroamericanas de los ingresos y los gastos públicos de los últimos años están lejos de ser los idóneos para allanar el camino al bienestar social. Por el lado de los ingresos, los sistemas descansan en estructuras tributarias regresivas basadas en impuestos indirectos generales, lo que produce que sea el contribuyente más pobre quien proporcionalmente reciba un impacto mayor. Al mismo tiempo, la insuficiencia de recursos para proveer servicios y transferencias por medio de los gastos públicos acentúa los altos índices de pobreza y desigualdad, e imposibilita disminuirlos.

En materia de incidencia tributaria, algunas investigaciones muestran que los cambios en el nivel impositivo y la composición de los tributos han tenido consecuencias importantes en términos de progresividad y redistribución. Monterano (2016), citando a Gómez-Sabaini y

otros, evidencia en su estudio que los sistemas fiscales aún muestran una capacidad modesta de redistribución en los países andinos y centroamericanos. Para el efecto, y por medio del uso del índice de Reynolds-Smolensky<sup>25</sup> con datos de momentos distintos de las décadas de 1990 y de 2000, se muestra que en la primera década los cambios en el sistema tributario en cinco de los países centroamericanos ocasionaron un impacto negativo en la equidad, con la excepción de Panamá, en donde no se observó impacto alguno. En la década de 2000, a pesar de los progresos con respecto al pasado, la incidencia de la redistribución de los impuestos fue pequeña en varios países, con resultados ligeramente mejores en Costa Rica, Guatemala y Panamá, mientras que en Nicaragua el efecto se consideró cercano a nulo. Por su parte, los sistemas tributarios en El Salvador y Honduras aún se mostraron regresivos debido a la alta dependencia de impuestos indirectos y a la pequeña contribución de impuestos directos.

Durante los últimos años se han llevado a cabo algunas acciones legales orientadas a mejorar la recaudación a favor del fortalecimiento y la responsabilidad social en las gestiones tributarias: en Costa Rica se aprobaron la *Ley de Fortalecimiento de la Gestión Tributaria No. 9069* (2012) y la *Ley para Mejorar la lucha contra el fraude fiscal, Ley no. 9416* (2016); en El Salvador, la *Ley de Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social, Decreto 533* (2016); en Guatemala, la *Ley de Actualización Tributaria, Decreto No. 10-2012* (2012) y la *Ley para el Fortalecimiento de la Transparencia Fiscal y la Gobernanza de la Superintendencia de Administración Tributaria, Decreto 37-2016* (2016); en Honduras, la *Ley de Ordenamiento de las Finanzas Públicas, Control de las Exoneraciones y Medidas Antievasión, Decreto 278-2013* (2013) y la *Ley de Responsabilidad Fiscal, Decreto 25-2016* (2016); en Nicaragua, la *Ley de Concertación Tributaria No. 822* (2013); finalmente, en Panamá se aprobó la *Ley de Responsabilidad Social Fiscal No. 34*. En este sentido, en la actualidad resulta conveniente medir si dichas reformas implicaron alguna mejora en la progresividad tributaria.

En 2016 y 2017, el Icefi (2016) realizó, con datos de 2011, una medición de la incidencia de los impuestos en el bienestar en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Esta medición usó el marco de diagnóstico denominado Compromiso con la Equidad (CEQ), diseñado para analizar el impacto del sistema tributario y del gasto social en la desigualdad y la pobreza, y proporcionar una guía para Gobiernos, instituciones multilaterales y organizaciones no gubernamentales en pro de sus esfuerzos por construir sociedades más equitativas. Entre los resultados del informe del Icefi destaca que los impuestos existentes en la región tienen mayor incidencia en los deciles más bajos, es decir, en aquellos con menos ingresos, independientemente de la zona de residencia. Los impuestos indirectos generalmente son regresivos, como lo muestran los resultados en las áreas rurales de El Salvador y Honduras, en donde la población más pobre sufrió la mayor reducción de su ingreso, con 13.9% y 13.4%, respectivamente, mientras que en el decil más rico el ingreso se redujo 11.5% y 12.2%, respectivamente.

Aunque en comparación con El Salvador y Honduras, en general la incidencia de los impuestos indirectos en el área rural de Guatemala es menor, también es injusta. La pérdida de ingresos que sufre una persona del área rural de Guatemala en el decil más pobre es mayor en 2 puntos porcentuales a la que sufre el decil más rico. En Nicaragua ocurren los menores cambios en el ingreso por la aplicación de los impuestos ya que, en sentido contrario al resto de países, en el área rural los deciles con más ricos pierden más ingresos, es decir, el efecto de la tributación parece ser progresivo. Por su parte, los resultados del área urbana mostraron un comportamiento generalizado, con esquemas progresivos en los impuestos directos y regresivos en los impuestos indirectos, de nuevo con excepciones en Nicaragua.

---

<sup>25</sup> El Índice de Reynolds-Smolensky (RS) mide cómo cambia la desigualdad del ingreso (en términos de puntos Gini) como resultado de la introducción o modificación de un impuesto. Se define como el coeficiente de Gini antes del impuesto, o de la modificación del impuesto, menos el índice cuasi-Gini para el ingreso después del impuesto o de su modificación. Cuando el RS es positivo (negativo), el impuesto es progresivo (regresivo).

**Tabla 6.3. Centroamérica: incidencia de los impuestos en el ingreso, por decil y por área geográfica (2011)**

Rural								
Decil	El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua	
	Directos	Indirectos	Directos	Indirectos	Directos	Indirectos	Directos	Indirectos
Decil 1	0.0	-13.9	0.0	-4.3	0.0	-13.4	0.0	-0.5
Decil 2	0.0	-12.8	0.0	-4.2	0.0	-12.7	0.0	-0.7
Decil 3	0.0	-12.4	0.0	-4.1	0.0	-12.8	-0.2	-1.0
Decil 4	0.0	-12.3	0.0	-3.9	0.0	-12.6	-0.1	0.9
Decil 5	0.0	-12.0	0.0	-3.9	0.0	-12.4	0.0	-0.8
Decil 6	-0.1	-11.9	-0.1	-3.7	0.0	-12.2	0.0	-1.1
Decil 7	-0.1	-11.8	-0.1	-3.9	-0.1	-12.4	-0.2	-1.4
Decil 8	-0.2	-11.7	-0.1	-3.7	0.0	-12.1	-0.1	-1.7
Decil 9	-0.4	-11.6	-0.2	-3.7	0.0	-12.5	-1.8	-1.4
Decil 10	-0.7	-11.5	-2.0	-2.3	-0.2	-12.2	-4.4	-2.0
Urbano								
Decil	El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua	
	Directos	Indirectos	Directos	Indirectos	Directos	Indirectos	Directos	Indirectos
Decil 1	0.0	-12.5	0.0	-8.8	0.0	-13.5	0.0	-4.3
Decil 2	-0.1	-12.0	-0.1	-8.3	0.0	-12.7	0.0	-4.3
Decil 3	-0.1	-11.8	-0.1	-8.5	0.0	-12.6	0.0	-5.1
Decil 4	-0.3	-11.7	-0.1	-8.5	-0.1	-12.5	0.0	-4.1
Decil 5	-0.4	-11.6	-0.1	-8.3	0.0	-12.5	-0.2	-5.1
Decil 6	-0.5	-11.6	-0.2	-8.4	0.0	-12.3	-0.3	-6.1
Decil 7	-0.7	-11.5	-0.2	-8.2	0.0	-12.3	-1.1	-5.5
Decil 8	-1.2	-11.4	-0.2	-8.1	-0.2	-12.2	-1.9	-5.4
Decil 9	-1.8	-11.3	-0.3	-7.5	-0.5	-11.7	-4.6	-5.7
Decil 10	-3.2	-11.1	-3.1	-5.0	-1.4	-11.2	-8.2	-4.1

Fuente: Icefi (2016: 20)

Al incorporar el gasto público al análisis de la desigualdad, los resultados de la investigación del Icefi muestran que las políticas fiscales actuales tienen incidencia mayor en las zonas rurales. El gasto público de El Salvador logra reducir la desigualdad en un 13.5% en el área rural, seguido por Honduras, con un 10.6%; Guatemala, con un 6.7%; y Nicaragua, con un 4.7%. En la zona urbana el impacto es menor, ya que el gasto público de El Salvador disminuye la desigualdad en 9.5%, mientras que en Honduras lo hace en 8.2%; en Guatemala, la cantidad es de 3.3%, y en Nicaragua, de 2.9%.

En otro estudio, Figueroa y Peña (2017), para el caso de Guatemala, El Salvador y Honduras, concluyeron que la evidencia empírica muestra que el aumento del IVA/ISV tiene efectos socioeconómicos negativos al incrementar la pobreza y la desigualdad en la distribución del ingreso; desmejorar la situación de pobreza, sobre todo en hogares con jefatura femenina, en comparación con hogares con jefatura masculina; y, en general, empeorar en mayor medida el bienestar de los hogares que en estos tres países tienen los ingresos más magros. De esta manera, un incremento del IVA/ISV sin modificar su diseño, ni mitigar su impacto, podría impactar de forma negativa el cumplimiento de la *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*, más precisamente, la consecución de algunos ODS: fin de la pobreza (objetivo uno); igualdad de género (objetivo cinco); y reducción de las desigualdades (objetivo diez). En un estudio sucesivo, el Icefi (2018) aplicó esta metodología para medir las implicaciones del aumento de la tasa del IVA/ISV en el bienestar y los ODS, con una microsimulación específica por jefatura de hogar femenina y masculina para Guatemala, El Salvador y Honduras.

### Recuadro 6.3. La incidencia de la política fiscal en la pobreza y la desigualdad

En el estudio realizado para los seis países centroamericanos y República Dominicana por Barreix A., Bes M., y Roca J. (2009) se pretendió conocer la incidencia del IVA en los ingresos de los individuos, con resultados regresivos en todos los casos: los deciles más ricos consumen un porcentaje significativamente menor de su ingreso que los más pobres, que no tienen capacidad de ahorro y consumen la totalidad de dicho ingreso. Otro hallazgo encontrado es que, en el caso de que existan exoneraciones y estén *bien diseñadas*, según afirman, es muy probable que el IVA, como porcentaje del ingreso, sea menor en los deciles más ricos que en los más pobres, de manera que también resulta regresivo. En línea con ello y tal como muestra la tabla, el IVA resulta regresivo en todos los países (Kakwani negativo) cuando se considera el ingreso como indicador de bienestar.

En el caso de la variable denominada *perdedores*, es decir, aquellos cuya participación en el ingreso total cae luego del impuesto, los resultados mostraron ubicarse en los deciles 1 al 9 en los casos de Costa Rica, República Dominicana y Nicaragua; 1 al 8 en los casos de Guatemala y Honduras (quintil 1 y 4); 1 al 7 en El Salvador; y, en el caso de Panamá, los deciles 1 a 5 y el decil 10.

#### Centroamérica: incidencia del IVA de acuerdo con el nivel de ingresos de los individuos (varios años)

1. Progresividad	Costa Rica (2004)	El Salvador (2006)	Guatemala (2000)	Honduras (2005)(*)	Nicaragua (2001)	Panamá (2003)
Tasa efectiva impuesto / ingreso (en %)						
Primer decil más pobre	5.4	24	20.2	10.2	8.6	4.4
Segundo decil más pobre	4.2	15.2	9.1		5.1	1.7
Segundo decil más rico	3.5	7	5.4		3.4	1.2
Primer decil más rico	3	6.5	4.9	5	3.4	1.4
Gini ingreso antes del IVA	0.577	0.5034	0.5957	0.5697	0.5963	0.6364
Cuasi= Gini del IVA	0.492	0.3626	0.4601	0.48	0.5028	0.5472
Kakwani (si < 0 = > regresivo; si > 0 = > progresivo)	-0.085	-0.1408	-0.1356	-0.0897	-0.0935	-0.0892
<b>2. Redistribución</b>						
Gini ingreso después del IVA	0.5801	0.5167	0.6034	0.5747	0.5998	0.6375
Reynolds-Smolesnsky	-0.0031	-0.0133	-0.0077	-0.005	-0.0035	-0.0011
Perdedores (deciles)	1 al 9	1 al 7	1 al 8	Quintil 1 a 4	1 al 9	1 al 5 y 10
Memo: recaudación del IVA (como % del PIB)	4.9	7	4.8	6.2	6.4	1.6
(*) quintiles						

Fuente: Barreix A., Bes M., y Roca J. (2009)

Un caso de éxito de política fiscal orientada al bienestar social en la región es el de Costa Rica, que en las últimas décadas se ha inclinado a generar política a través del gasto público social con estrategias inclusivas para toda la población. Sauma y Trejos (2014) afirman que Costa Rica destina el equivalente al 20.0% del PIB al financiamiento de una amplia gama de programas, entre los que destacan la cobertura del sistema educativo costarricense, que abarca desde la educación preescolar hasta la superior universitaria; los servicios de salud son responsabilidad de la Caja Costarricense del Seguro Social, que presta servicios de salud en todo el país, incluyendo desde la atención primaria, hasta la consulta especializada y hospitalización; además, cuenta con un régimen de pensiones y asistencia social amplio y diverso, así como con diferentes ejemplos de gasto en protección social. De esa cuenta, la comparación del destino del gasto público en el resto de países centroamericanos explica fácilmente las diferencias.



# VII. A manera de conclusión: las tendencias socioeconómicas y políticas de Centroamérica

---

Centroamérica ha experimentado cambios en el desarrollo de sus habitantes durante el último siglo. Sin embargo, ello se ha dado a un ritmo sumamente lento, al extremo de que en ese período otros países del mundo han experimentado transformaciones dramáticas que los llevaron a convertirse en las naciones que ocupan los primeros lugares en el desarrollo mundial actual.

La pregunta urgente es, entonces, ¿qué ha provocado que Centroamérica no siga los pasos de los países más avanzados? Para dar respuesta a esta interrogante es preciso indagar en las tendencias y condiciones que predominan en la región y que impiden que el crecimiento y el desarrollo regional sean más acelerados. Los fenómenos expuestos en las páginas previas permiten enumerar las siguientes:

- a. **La economía de los países centroamericanos es dual:** Coexisten un segmento relativamente moderno que se orienta hacia la tercerización económica (para el cual los servicios ocupan la mayor importancia y está muy interesado en el fomento de la competencia internacional y la inserción económica mundial, así como en el desarrollo del mercado interno) y un segmento de economía tradicional, primariamente agroexportadora, que pretende el mantenimiento de las condiciones productivas y sociales en el largo plazo, está poco interesado en las innovaciones y únicamente se relaciona con el mundo para la exportación de productos tradicionales. Este último segmento, que genera niveles bajos de valor agregado, desprecia el funcionamiento del mercado interno, por lo que persigue mantener salarios reales bajos para garantizar su rentabilidad.

Como consecuencia del efecto de ambas fuerzas, la dinámica productiva es limitada y, en algunos países, especialmente en los del CA-4, se conservan tasas bajas de crecimiento. Además, aun cuando exista crecimiento económico, su efecto es prácticamente imperceptible sobre la población debido a que no se cumplen las condiciones de derrame ofrecido por los teóricos de la élite empresarial, lo que impide la creación de mejores condiciones de vida. Salvo en Costa Rica y Panamá, no existe un desarrollo dinámico de los mercados internos, mientras que el efecto de las políticas de competencia en la región es muy limitado.

- b. **La composición económica ha propiciado que en los últimos años se fortalezca la escisión de la región en dos:** Así, mientras que los países del CA-4 se caracterizan por disponer de bajos niveles de crecimiento e inversión y alta informalidad económica, y gran parte de su población subsiste en condiciones de pobreza y se encuentra al

borde de la expulsión hacia otros países, en la búsqueda de mejores condiciones de vida, Costa Rica y Panamá disponen de mayores niveles de producción e inversión, mejores niveles de empleo y de bienestar social, aunque el combate a la desigualdad no ha sido tan exitoso. En estos últimos, la creación de empleo ha evitado la expulsión de los habitantes y sus economías son más estables.

- c. **La carencia de niveles apropiados de inversión y la imposibilidad efectiva de crear condiciones regionales para la atracción de inversión** han producido la precarización extrema del trabajo, lo cual nutre permanentemente la migración. Las economías han creado una estrategia de atracción de inversión basada en otorgar tratamientos tributarios preferenciales, lo que representa un intento espurio de crear competitividad, en lugar de trabajar sobre los fundamentos económicos propios que permitirían una competitividad real. Dicha estrategia reproduce y fortalece la dualidad económica de la región.
- d. **La inversión en tecnología y capital es limitada**, al extremo de que el principal factor productivo de la región es el trabajo. La remuneración de los factores en general muestra que la mayor parte de los ingresos que derivan de la producción es captada por el capital, mientras que la remuneración del trabajo es decreciente, produciendo sistemáticamente un aumento de la desigualdad.
- e. **Los niveles de pobreza regionales se reducen muy lentamente**, producto de la participación baja del factor trabajo en la distribución de la remuneración del ingreso a los factores de la producción, especialmente en el CA-4, pues Costa Rica y Panamá han logrado mejores resultados. La pobreza —que debe enfocarse multidimensionalmente y no solo a partir del no cumplimiento de los estándares internacionales de ingresos— tiene una mayor prevalencia en la mujer, en la niñez y adolescencia, en las áreas rurales y en los pueblos indígenas de la región. La persistencia de la pobreza también obedece al hecho de que los efectos de la política fiscal en la región no son consistentes y dinámicos en los rubros de educación, salud, infraestructura, seguridad y protección social, que contribuirían a elevar la productividad tanto del empresario, como de toda la población; y contribuirían, igualmente, a la creación de mejores condiciones de vida.
- f. **La reducción de la desigualdad ha tenido avances magros**, como consecuencia de lo antes descrito. La principal manifestación de este fenómeno se observa en el hecho de que el incremento de la productividad, incluso en Costa Rica y Panamá, no se ha reflejado apropiadamente en los niveles salariales y en la capacidad de consumo, lo que también ha producido una reducción permanente de los mercados internos de la región. Como consecuencia, la desigualdad medida por el Índice de Gini se ha reducido a pasos muy pequeños.
- g. **La región carece de legislación adecuada para el cuidado de los recursos ambientales**, por lo que se produce una pérdida sistemática de recursos naturales renovables, especialmente de agua, bosques y minerales. La carencia de esta legislación permite en varios países de la región el uso indiscriminado de los recursos naturales. La explotación de recursos naturales, especialmente por sus efectos en la calidad de vida de las poblaciones originarias y afrodescendientes, se ha convertido en una fuente permanente de conflicto. En efecto, aun cuando hay dos países de la región —El Salvador y Costa Rica— que han dado pasos trascendentales para prohibir la minería metálica, el corporativismo del Estado en el resto de países continúa favoreciendo a grupos empresariales que se dedican a la depredación de los recursos.
- h. **Los Gobiernos de la región priorizan las políticas de estabilidad económica** dirigidas a mantener precios estables, antes que intentar adoptar estrategias de desarrollo que respondan a los planteamientos contenidos en las constituciones políticas,



especialmente los dirigidos a generar empleo y mejores niveles de bienestar. En algunos países, las decisiones fiscales se encuentran fuertemente supeditadas a las necesidades de la élite financiera y sus ganancias. Las políticas de estabilidad económica han sido muy exitosas, tanto en el propósito de evitar la inflación como en la regulación cambiaria pero, al convertirse en un fin y no en un medio para promover el desarrollo de los países, han ahogado a las economías, impidiendo mejoras en la producción y en el empleo.

- i. **La mayor parte de los centroamericanos manifiesta desencanto por el funcionamiento del sistema democrático.** Resultado de factores como el debilitamiento institucional creciente, la desconfianza en las instituciones públicas, los mecanismos escasos de participación, así como la corrupción e impunidad crecientes, los centroamericanos manifiestan desencanto por el funcionamiento del sistema democrático. Investigaciones diversas revelan que el funcionamiento de los organismos ejecutivos, sin importar la línea teórico-filosófica a la que argumenten pertenecer, se ha dirigido a mantener el *statu quo*, preservando las circunstancias que garantizan a la élite económica condiciones productivas óptimas, con niveles crecientes de ganancia y menores riesgos empresariales. Así, numerosos organismos públicos responden a los intereses de la élite, tanto en el planteamiento de políticas, como en la supervisión del funcionamiento institucional.
- j. **En general, la administración pública centroamericana muestra una profundización de la corrupción,** tal y como lo reflejan de manera contundente índices como el de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional. No obstante, aun cuando la desconfianza ciudadana en el funcionamiento de la institucionalidad del Estado se ha incrementado, existe una cierta complacencia de los pobladores frente a la corrupción, quienes están dispuestos a aceptar ciertos niveles de este flagelo a cambio de que se resuelvan sus problemas. El fenómeno de la corrupción ha debilitado a las instituciones públicas, muchas de las cuales han abandonado su tarea fundamental. Como rasgos de esa debilidad destacan la carencia de sistemas adecuados de planificación, la calidad reducida del servicio civil y la imposibilidad de crear condiciones que permitan la rendición de cuentas.
- k. **La política económica, incluida la fiscal, está basada en una austeridad crónica,** no en el sentido del uso óptimo de recursos, sino en el de promover la reducción del Estado, con fundamento teórico inmediato en los conceptos del Consenso de Washington que ya fueron abandonados a nivel mundial. Por ello, en los Gobiernos de la región no se habla sobre suficiencia fiscal, sino se alude a «sostenibilidad de la deuda» y, en muchos casos, se hace énfasis en el establecimiento de reglas fiscales para limitar el crecimiento del sector público, en consonancia con la visión de la élite empresarial y de ciertos segmentos intelectuales a su servicio. Sin embargo, esta práctica política está acarreado menor bienestar, más dificultades para el crecimiento económico y más ingobernabilidad.
- l. **La participación ciudadana es principalmente electoral,** reflejo de que la mayor parte de los gobiernos han sido electos utilizando plataformas populistas. De esa forma, la carencia de mecanismos de realimentación provenientes de la sociedad facilita la separación casi inmediata entre la ejecución real de las políticas y las líneas programáticas ofrecidas a la población durante las campañas electorales. El sistema político electoral carece de mecanismos eficaces para evaluar la calidad de los planes de gobierno y continúa siendo un sistema en el que la oferta electoral no se conoce apropiadamente. Además, en la actualidad el electorado padece desencanto y no manifiesta interés en las propuestas de los políticos.

**m. Estrategia fiscal anclada en la sostenibilidad de la deuda:** Debido a la imposibilidad de recaudar más —una consecuencia de la estrategia de corporativismo de Estado destinada a evitar la aplicación de tasas efectivas más altas de tributación a la élite empresarial, lo cual ha derivado en un deterioro sistemático de la moral tributaria—, el esfuerzo de los Gobiernos se ha dirigido a controlar el gasto y evitar el crecimiento de la deuda, incluso si dicha situación implica el deterioro de la calidad de vida de la población.

Además, la persistencia de estructuras tributarias regresivas basadas en el cobro de impuestos indirectos, así como la definición de bases tributarias que dependen del consumo de las personas, hacen los ingresos de los Estados dependientes de las fluctuaciones económicas y, por ende, muy inestables. En general, salvo Panamá, las estructuras tributarias de los países de la región se han construido para gravar a los consumidores, particularmente de la clase media, lo que entra en conflicto con el escaso desarrollo de los mercados internos y la carencia de políticas reales para ensanchar a este grupo social. Lo descrito, acompañado de la orientación pobre del gasto público, así como de sus problemas de ineficiencia e ineficacia, produce una incidencia escasa de la política fiscal sobre los niveles de desigualdad.

**n. Persistencia de las condiciones de discriminación hacia la mujer y los pueblos indígenas, y descuido de la niñez:** Como consecuencia del mantenimiento de las condiciones socioproductivas y fiscales, no se observan cambios significativos en la promoción de la cohesión social, especialmente cuando se trata de incorporar a las mujeres y a los pueblos indígenas en los ámbitos político y económico, y cuando es preciso garantizar derechos de la niñez, protegiéndola y mejorando sus expectativas para el futuro.

# Referencias bibliográficas

---

- Aguilar, L. (2009). *Manual de capacitación en género y cambio climático*. UICN/PNUD/GGCA.
- Alarcón, G., Quiñones, E. y Martínez, A. (2008). *Mujer y conciencia fiscal*. Crónica Tributaria (núm. 127).
- Alfaro, M., e Hidalgo, M. (2005). *Estudio de tendencias y perspectivas del sector forestal en América Latina*. Roma, Informe subregional Centroamérica y México, FAO.
- Alianza Regional por la Libre Expresión e Información (2019) *Saber más x. Informe regional sobre desafíos y restricciones del acceso a la información pública*. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/saber-mas-x-final-final.pdf>
- Amorós, C. (1997). *Tiempo de feminismo. Sobre feminismo, proyecto ilustrado y posmodernidad*. Madrid: Cátedra.
- Anzorena, C. (2008). *Estado y división sexual del trabajo: las relaciones de género en las nuevas condiciones del mercado laboral*. Utopía y Praxis Latinoamericana, Revista Internacional de Filosofía Iberoamericana y Teoría Social (núm. 41), vol. 13.
- Aschauer, D.A. (1989). *Is Public Expenditure Productive?* Chicago, Journal of Monetary Economics (núm. 23), Federal Reserve Bank of Chicago, septiembre.
- Ausjal (2010). *Observatorio Latinoamericano de Pobreza*.
- Banco Mundial (2004). *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia?*
- \_\_\_\_ (2008). *Guatemala's Water Supply, Sanitation, and Hygiene Poverty Diagnostic: Challenges and Opportunities*. Washington D.C., World Bank, WASH, Poverty Diagnostic.
- \_\_\_\_ (2021). *Banco de datos, Indicadores de desarrollo mundial*. Disponible en: <http://databank.bancomundial.org/data/>
- \_\_\_\_ (2020). *Doing Business*. Disponible en: <https://espanol.doingbusiness.org/>
- \_\_\_\_ (2017a). *Hacia un gasto público social más eficiente y efectivo en América Central*. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/26659/211060SP.pdf?sequence=4&isAllowed=y>
- \_\_\_\_ (2017b). *Indicadores mundiales de gobernabilidad*.
- Banco Central de Costa Rica (2011a). *Índice Mensual de Actividad Económica (IMAE). Cuentas Nacionales de Costa Rica. Año de referencia 2012* [nota técnica]. Disponible en: <https://gee.bccr.fi.cr/indicadoreseconomicos/Documentos/DocumentosMetodologiasNotasTecnicas/NOTA%20TECNICA%20IMAE%20REFERENCIA%202012.pdf>
- \_\_\_\_ (2016). *Encadenamientos productivos: una aplicación a partir de los datos de la matriz de insumo producto*. San José, Costa Rica, mayo de 2016, disponible en: <http://www.bccr.fi.cr/investigacioneseconomicas/crecimientoeconomico/Encadenamientosproductivos-MIP.pdf>
- Banco Central de Reserva de El Salvador (2012). *Multiplicadores de la producción y el empleo*. San Salvador, Documentos ocasionales (núm. 2012-01), disponible en: <http://www.bcr.gob.sv/bcrsite/uploaded/content/category/1871613867.pdf>

- \_\_\_\_\_. (2015). *Evaluación de proyectos de inversión desde la perspectiva de la matriz de insumo producto* [presentación]. San Salvador, El Salvador, abril de 2015. Disponible en: <http://www.bcr.gob.sv/bcrsite/uploaded/content/category/1746460276.pdf>
- Bardasi, E. y Wodon, Q. (2006). *Working long hours and having no choice: Time poverty in Guinea*. *Feminist Economics*, 16(3).
- Barreix A., Bes M., y Roca J. (2009). *Equidad fiscal en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington D.C. Disponible en: <https://publications.iadb.org/en/publication/14243/equidad-fiscal-en-centroamerica-panama-y-republica-dominicana>
- Barreix, A., Roca, J, y Velayos, F. (2016). *Breve historia de la transparencia tributaria*. Banco Interamericano de Desarrollo: Documento para discusión Número Idb-Dp-453, Washington D.C. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/breve-historia-de-la-transparencia-tributaria>
- Beneke, M., Gindling, T., Vásquez, L., Cepeda, J. y Delgado, S. (2015). *Dinámica del mercado laboral de mujeres y hombres en El Salvador*. Nicaragua: Fideg.
- Bhattacharjee, A., Kook, J., y Subramanian, C. (2015). *Health and Income Inequality: Analysis of Public versus Private Health Expenditure*. Disponible en: <https://www.isid.ac.in/~epu/acegd2015/papers/AyonaBhattacharjee.pdf>
- Bhattacharya A., Oppenheim J. y Stern N. (2015). *Driving Sustainable Development through Better Infrastructure: Key Elements of a Transformation Program*. Global Economy & Development, Working Paper 91, Washington, D.C., Brookings Institution.
- BID (2001). *Instituciones, reforma del Estado y desarrollo: de la teoría a la práctica*. Escuela de Cooperación Internacional al Desarrollo «Raúl Prebisch» y Universidad Internacional Menéndez y Pelayo, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. (2006). *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Diálogo Regional de Política, Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. (2012). *Recaudar no basta. Los impuestos como instrumentos de desarrollo*. Washington D.C., BID.
- \_\_\_\_\_. (2014). *Al servicio del ciudadano: Una década de Reformas del Servicio Civil en América Latina (2004-2013)*. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. (2015). *Índice de Mejores Trabajos*. Disponible en: <https://mejorestabajos.iadb.org/es/indice>
- Bolaños, A. (5 de marzo de 2018). *La brecha salarial son los hijos*. El País, España. Disponible en: [https://politica.elpais.com/politica/2018/03/02/actualidad/1520006491\\_549539.html](https://politica.elpais.com/politica/2018/03/02/actualidad/1520006491_549539.html)
- Bourguignon, F. (2004). *The Poverty Growth Inequality Triangle*. Washington D.C. Working paper no. 125. Disponible en: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/176147/1/icrier-wp-125.pdf>
- Brenes Villalobos, L. (s.f). *Fortalezas y desafíos en la regulación del financiamiento político y de las campañas electorales en América Latina*. *Apreciación de expertos nacionales en financiamiento político y regulación de campañas electorales en América Latina* (p. 14-15). The Carter Center. Disponible en: <https://bit.ly/363B3KC>
- Bruns, B. y Luque, J. (2014). *Profesores excelentes: cómo mejorar el aprendizaje en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C., Grupo del Banco Mundial.

- Bull, B., Castellacci, F. y Kasahara, Y. (2018). *Business Groups and Transnational Capitalism in Central America Economic and Political Strategies*. United Kingdom: Palgrave Macmillan.
- Cajar, R. (2016). *Diversificación de la matriz productiva en Panamá. Alternativa para reducir la dependencia de los precios volátiles de las materias primas y los altos niveles de pobreza y desigualdad*. Ciudad de Panamá, noviembre de 2016, disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/13786.pdf>
- Calderón, C. y Servén, L. (2002). *The effects of infrastructure development on growth and income distribution*. Policy Research Working Paper (núm. 3400), World Bank, Washington, D.C., World Bank, disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/14136/WPS3400.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Calderón, M. (2004). *Necesidades básicas en el medio rural*.
- Carlson, I. y Payne, J. (2002). *Estudio comparativo de estadísticas de empleo público en 26 países de América Latina y el Caribe*. Inter-American Development Bank.
- CEG/Oxfam (2016). *La minería metálica en Centroamérica. Una valoración sobre impactos, transparencia y fiscalidad*. Guatemala: CEG/Oxfam.
- Centro de Derechos de Mujeres (2017). *Informe situación de derechos sexuales y reproductivos de niñas y mujeres en Centroamérica*. Disponible en: <http://derechosdelamujer.org/informe-situacion-de-derechos-sexuales-y-reproductivos-de-ninas-y-mujeres-en-centroamerica/>
- Centro Regional de Asistencia Técnica de Centroamérica, Panamá y República Dominicana (2018). *Informe anual y programa de trabajo 2019*. Fondo Monetario Internacional. Disponible en: <https://bit.ly/2qk7KnI>
- \_\_\_\_\_ (2019). *Informe anual y programa de trabajo 2020*. Fondo Monetario Internacional. Disponible en: <https://bit.ly/2OPCLtI>
- Cepal (1999). *Centroamérica: evolución del sector industrial durante 1998*. Naciones Unidas. Disponible en: <https://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/8415/lcmexr732.pdf>
- \_\_\_\_\_ (2009). *Panorama social de América Latina 2008*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_ (2012). *Juventud y bono demográfico en Iberoamérica*. Madrid. Disponible en: [www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2013/11495.pdf](http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2013/11495.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2012). *Rentas de recursos naturales no-renovables en América Latina y el Caribe: evolución 1990-2010 y participación estatal*. Chile: Cepal.
- \_\_\_\_\_ (2014). *América Latina: productividad total de los factores y su descomposición*. Santiago de Chile, Revista Cepal (núm. 114), diciembre de 2014. Disponible en: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37465/1/RVE114\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37465/1/RVE114_es.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2014). *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*. Santiago de Chile, mayo de 2014. Disponible en: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36761/S20131019\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36761/S20131019_es.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2014). *Productividad y crecimiento en América Latina: ¿Por qué la productividad crece más en unas economías que en otras?* Jaime Ros, México, Cepal, mayo de 2014. Disponible en: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36770/1/LCMEXL1145s\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36770/1/LCMEXL1145s_es.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2015). *América Latina y el Caribe: una mirada desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe regional de monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

- \_\_\_\_\_. (2017). *Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe*. Disponible en: <https://oig.cepal.org/es>
- \_\_\_\_\_. (2021). *Base de datos y publicaciones estadísticas*. Disponible en: [http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/buscador.asp?string\\_búsqueda=Poblaci%F3n](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/buscador.asp?string_búsqueda=Poblaci%F3n)
- \_\_\_\_\_. (varios años). *Anuario estadístico de América Latina y El Caribe*. Santiago de Chile: Cepal. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46739-anuario-estadistico-america-latina-caribe-2020-statistical-yearbook-latin>
- \_\_\_\_\_. (varios años). *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Cepal. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46501-balance-preliminar-economias-america-latina-caribe-2020>
- \_\_\_\_\_. (varios años). *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Disponible en: [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46808/S2100170\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46808/S2100170_es.pdf)
- \_\_\_\_\_. (varios años). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Disponible en: [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46687/S2100150\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46687/S2100150_es.pdf)
- \_\_\_\_\_. (varios años). *Perspectivas del comercio internacional de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Cepal. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46613-perspectivas-comercio-internacional-america-latina-caribe-2020-la-integracion>
- Cepal/Estado de la Región (2015). *Energía en Centroamérica: reflexiones para la transición hacia economías bajas en carbono*. México: Cepal.
- Cepal/N.U. (2016). *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible*. Santiago de Chile: Cepal/N.U.
- Cepal/PNUMA (2002). *La sostenibilidad del desarrollo en América Latina y El Caribe: oportunidades y desafíos*. Santiago de Chile: Cepal/PNUMA.
- Cepal/Unicef (2010). *Pobreza infantil en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Cicig (2019). *Diálogos por el fortalecimiento de la justicia y el combate a la impunidad en Guatemala*. Guatemala: Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala. Disponible en: [https://www.cicig.org/wp-content/uploads/2019/06/Informe\\_Dialogos\\_SIJ.pdf](https://www.cicig.org/wp-content/uploads/2019/06/Informe_Dialogos_SIJ.pdf)
- Collier, P. (2007). *The Bottom Billion, Why the poorest countries are failing and what can be done about it*. Oxford University Press.
- Comité de Derechos del Niño (2016). *Observación general no. 19 de los derechos del niño*. Disponible en: <https://www.bienestaryproteccioninfantil.es/fuentes1.asp?sec=1&subs=23&cod=2973&page=>
- Consejo Monetario Centroamericano (2021). *Sistema de Información Macroeconómica y Financiera de la Región*. Disponible en: <http://www.secmca.org/simafir.html>
- Consortio BCEOM – Terram (s.f.). *Recursos forestales en Panamá*. Panamá: ANAM.
- Contraloría General de la República (2018). *Memoria anual, Costa Rica*. Disponible en: <https://bit.ly/2rQH6mR>

Contraloría General de la República (2018). *Retos para la modernización del esquema remunerativo en los ministerios de gobierno. Costa Rica*. Disponible en: [https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs\\_cgr/2018/SIGYD\\_D\\_2018010168.pdf](https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2018/SIGYD_D_2018010168.pdf)

Corporación Latinobarómetro (varios años). *Informe Latinobarómetro*. Disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>

Cortázar, J. y Fontaine, A. (2015). *Análisis comparado de los avances en la profesionalización del servicio civil en América Latina*. Lima. Disponible en: <https://publications.iadb.org/en/publication/14595/diagnostico-institucional-comparado-de-sistemas-de-servicio-civil-informe-final>

Dalgaard, C.-J., Kaarsen, N., Olsson O. y Selava, P. (2018). *Roman Roads to Prosperity: Persistence and Non-Persistence of Public Goods Provision*. CEPR Discussion Paper (núm. DP12745). Disponible en: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3130184>

Daza, José L. (2005). *Economía informal, trabajo no declarado y administración del trabajo*. Ginebra, OIT, Departamento de Diálogo Social, Legislación y Administración del Trabajo, Documento núm. 9.

Dirección General de Estadística y Censo, Digestyc (2017). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples 2016*. San Salvador: Universidad Centroamericana «José Simeón Cañas», Departamento de Economía. Disponible en: [http://www.uca.edu.sv/deptos/economia/media/archivo/674911\\_versionwebanalisis socioeconomicodeelsalvador.pdf](http://www.uca.edu.sv/deptos/economia/media/archivo/674911_versionwebanalisis socioeconomicodeelsalvador.pdf)

Eckstein, Hutfils & Wings (2021). *Global Climate Risk Index 2021. Who suffers Most from Extreme Weathers events? Weather-related loss events in 2019 and 2000 to 2019*. Disponible en: <https://germanwatch.org>

El Salvador, Asamblea Legislativa (2017). *Presidente Guillermo Gallegos y diputados de diferentes grupos parlamentarios respaldan petición para prohibir la minería metálica en el país*. 9 de marzo de 2017, Asamblea Legislativa de El Salvador, disponible en: <https://www.asamblea.gob.sv/node/3398>

El Salvador, MAG (2016). *Política forestal de El Salvador 2016-2036*. San Salvador, MAG.

El Salvador, MAG (2017). *Estrategia forestal de El Salvador*. San Salvador, MAG.

El Salvador, MARN (2016). *CIADI resolvió a favor del Estado Salvadoreño en arbitraje contra la empresa minera Pacific Rim*. Obtenido de Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 14 de octubre de 2016, disponible en: <http://www.marn.gob.sv/ciadi-resolvio-a-favor-del-estado-salvadoreno-en-arbitraje-contr-la-empresa-minera-pacific-rim/>

Esping-Andersen, G. (1999). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Arielg.

Estado de la Región (2011). *Cuarto informe del Estado de la Región*. Disponible en: <https://www.estadonacion.or.cr/informe-iv-estado-region>

\_\_\_\_\_ (2016). *Quinto informe del Estado de la Región*. Disponible en: <http://www.estadonacion.or.cr/erca2016/index.html>

\_\_\_\_\_ (varios años). *Estadísticas de Centroamérica*. Disponible en: <http://www.estadisticascentroamerica2017.estadonacion.or.cr/>

FAO (2017). *América Latina y el Caribe es la región con la mayor desigualdad en la distribución de la tierra*. Disponible en: [www.fao.org/americas/noticias/ver/es/c/879000/](http://www.fao.org/americas/noticias/ver/es/c/879000/)

- \_\_\_\_\_. (2018). *Base de datos AQUASTAT*. Disponible en: <http://www.fao.org/nr/water/aquastat/data/query/index.html?lang=es>
- Feres, J., y Mancero, X. (2000). *Enfoques para la medición de la pobreza: breve revisión de la literatura*. Santiago de Chile: Cepal.
- Fernández, A. (s.f.). *Crisis, ajuste y pobreza en Centro América, 1980-1992*. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2937530.pdf>
- Ferreira, F., y Walton, M. (2004). *La desigualdad en América Latina. ¿Rompiendo con la historia?* Washington, Banco Mundial. Disponible en: [documentos.bancomundial.org/curated/es/916491468046165704/pdf/348560958682541rica0Latina110PUBLIC.pdf](https://documentos.bancomundial.org/curated/es/916491468046165704/pdf/348560958682541rica0Latina110PUBLIC.pdf)
- Figueroa, W. y Peña W. (2017). *Implicaciones del aumento de la tasa del IVA/ISV sobre la pobreza, la igualdad y el bienestar: una microsimulación para Guatemala, El Salvador y Honduras*. Boletín de Estudios Fiscales (núm. 20). Guatemala: Icefi.
- Figueroa, W., Molina, M. y Peñate, M. (2018). *Gestión pública por resultados para el desarrollo en Centroamérica*. Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.
- Fondo Monetario Internacional (2016). *Guatemala. Evaluación de transparencia fiscal*. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional. Disponible en: <https://bit.ly/2D07ZKV>
- \_\_\_\_\_. (2021). *World Economic Outlook, abril de 2021*. Disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2020/01/weodata/index.aspx>
- \_\_\_\_\_. (varios años). *Assesing Reserve Adequacy*. Disponible en: <http://www.imf.org/external/datamapper/ARA/index.html>
- \_\_\_\_\_. (2017). *Informe de evaluación del desempeño TADAT*. Disponible en: <https://portal.sat.gob.gt/portal/descarga/1853/transparencia/20396/reporte-reneue-tadat-diciembre-2017.pdf>
- Fundación Internacional para el Desafío Económico Global (2015). *Encuesta de hogares para medir la pobreza en Nicaragua: informe de resultados 2015*. Managua. Disponible en: [http://fideg.org/wpcontent/uploads/2017/02/INFORME\\_DE\\_RESULTADOS\\_DE\\_LA\\_ENCUESTA\\_2015\\_-\\_Versin\\_WEB\\_270616.pdf](http://fideg.org/wpcontent/uploads/2017/02/INFORME_DE_RESULTADOS_DE_LA_ENCUESTA_2015_-_Versin_WEB_270616.pdf)
- Gabriel, J. (2018). *Interesados, educados y excluidos: ¿quiénes dicen que la corrupción es el problema más serio que enfrenta su país?* Estados Unidos: Vanderbilt University.
- Global Financial Integrity (2020). *Trade-related illicit financial flows in 135 developing countries: 2008-2017*. Disponible en: <https://gfintegrity.org/report/trade-related-illicit-financial-flows-in-135-developing-countries-2008-2017/>
- Global Footprint Network (varios años). *National Footprint Accounts*. Global Footprint Network.
- \_\_\_\_\_. (s.f.). *Sustainable development*. Global Footprint Network. Disponible en: <https://www.footprintnetwork.org/our-work/sustainable-development/>
- \_\_\_\_\_. (2015). *Honduras Informe 2015: Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Tegucigalpa, Honduras, Secretaría de Coordinación General del Gobierno.
- Gobierno de la República de Panamá (2014). *Objetivo de Desarrollo del Milenio*. Cuarto informe de Panamá 2014. Panamá: Sistema de las Naciones Unidas.
- Gómez-Sabaini, J., Pecho, M. y Morán, D. (2012). *Los gastos tributarios en Honduras*. Septiembre.



Gómez-Sabaini, J., Jiménez, J., y Morán, D. (2017). *El impacto fiscal de los recursos naturales no renovables*. En Gómez Sabaini, J., Jiménez, y Martner, R., Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina. Santiago de Chile: Cepal.

González, E. (2005). *Corrupción: patología colectiva*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.

GWP (2006). *Situación de los recursos hídricos en Centroamérica: hacia una gestión integrada*. San José: GWP.

\_\_\_\_ (2011). *Situación de los recursos hídricos en Centroamérica: hacia una gestión integrada*. Tegucigalpa: GWP.

\_\_\_\_ (2016). *Gestión integrada de los recursos hídricos en Centroamérica, gestionando las aguas transfronterizas como desafío primordial*. GWP.

Hivos (2013). *Un futuro verde por fuerza propia. 100% de energía renovable para todos*. Países Bajos: Hivos.

Honduras, ICF (2017). *Análisis forestal de Honduras*. Honduras: Proyecto Modernización del Sector Forestal de Honduras (Mosef).

Honduras, Inafor (2008). *Análisis de la situación del sector forestal de Nicaragua. Plan nacional forestal*. Nicaragua: Inafor.

Iacoviello, M. y Strazza, L. (2013). *La evolución de los servicios civiles centroamericanos y el desarrollo de las capacidades estratégicas para su profesionalización*. Revista Centroamericana de Administración Pública (65): 9-33, diciembre 2013, ICAP.

Iacoviello, M. y Strazza, L. (2014). *Diagnóstico del servicio civil en América Latina. En El servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-2013)*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Iarna (2012). *Análisis sistémico de la deforestación en Guatemala y propuesta de políticas para revertirla*. Guatemala: Universidad Rafael Landívar.

Ibarra, L. (2015). *Industria, agricultura y comercio: los motores de Centroamérica*. En El Economista, Disponible en: <http://www.economista.net/2015/11/17/industria-agricultura-y-comercio-los-motores-de-centroamerica>

Icefi (2015). *Política fiscal: expresión del poder de las élites centroamericanas*. Guatemala: F&G Editores.

\_\_\_\_ (2016). *Análisis regional de la inversión en niñez y adolescencia 2007-2013*. Guatemala: Icefi. Disponible en: [http://www.icefi.org/sites/default/files/\\_inversion\\_en\\_nna.pdf](http://www.icefi.org/sites/default/files/_inversion_en_nna.pdf)

\_\_\_\_ (2016). *Incidencia de la política fiscal en la desigualdad y la pobreza –Honduras–*. Guatemala: Icefi. Disponible en: [http://icefi.org/sites/default/files/incidencia\\_de\\_la\\_politica\\_fiscal\\_en\\_la\\_desigualdad\\_y\\_lapobreza\\_honduras\\_.pdf](http://icefi.org/sites/default/files/incidencia_de_la_politica_fiscal_en_la_desigualdad_y_lapobreza_honduras_.pdf)

\_\_\_\_ (2017). *La política fiscal reciente en Honduras (2013-2016) y sus efectos económicos y sociales*. Guatemala: Icefi. Disponible en: [https://icefi.org/sites/default/files/la\\_politica\\_fiscal\\_reciente\\_en\\_honduras.pdf](https://icefi.org/sites/default/files/la_politica_fiscal_reciente_en_honduras.pdf)

\_\_\_\_ (2019). *Costa Rica: una situación fiscal difícil y potencialmente insostenible*. Disponible en: [https://www.icefi.org/sites/default/files/nota\\_cr.pdf](https://www.icefi.org/sites/default/files/nota_cr.pdf)

\_\_\_\_\_ (2019). *El proyecto de presupuesto 2019 de El Salvador: la herencia de los problemas fiscales*. El Salvador: Icefi. Disponible en: [https://www.icefi.org/sites/default/files/presupuesto\\_2019sv-nota\\_de\\_coyuntura.pdf](https://www.icefi.org/sites/default/files/presupuesto_2019sv-nota_de_coyuntura.pdf)

Icefi/Christian Aid (2018). *El scorecard de los incentivos fiscales centroamericanos*. Guatemala: Icefi.

Icefi/Hivos (2016). *Brechas y puentes entre la política fiscal y las energías renovables: El Salvador*. Guatemala: Icefi/Hivos.

Icefi/IBIS (2014). *La minería en Guatemala: realidad y desafíos frente a la democracia y el desarrollo*. Guatemala: Icefi.

\_\_\_\_\_ (2017). *Inversión pública en pueblos indígenas*. Guatemala: Icefi.

Idea Internacional/ONU Mujeres (2013). *Democracia e igualdad de género: el rol de las Naciones Unidas*. Documento de políticas.

IEEPP (2016). *Seguridad y desigualdad: desafíos de Centroamérica*. Boletín (núm. 253), disponible en: <https://www.ieepp.org/boletines/mirador-de-seguridad/2016/Marzo/7-seguridad-y-desigualdad-desafios-de-centroamerica/>

Informe Barómetro (2012). *Segundo informe barómetro de la profesionalización del empleo público en Centroamérica y República Dominicana*. Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Instituto Nacional de Estadística de Guatemala (2017). *ENI 2-2017. Encuesta nacional de empleo e ingresos*. Guatemala: INE. Disponible en: <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2017/11/30/20171130151908C8yVRfg31LHXw3XQoGrbhsliMBSp9HFC.pdf>

Instituto Nacional de Estadística de Honduras (2017). *Encuesta permanente de hogares 2016*. Tegucigalpa: INE. Disponible en: [170.238.108.227/binhnd/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=EPH2016&lang=ESP](http://170.238.108.227/binhnd/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=EPH2016&lang=ESP)

Instituto Nacional de Estadística y Censo de Costa Rica (2017). *Encuesta continua de empleo*. San José. Disponible en: <http://www.inec.go.cr/sites/default/files/documentos-biblioteca-virtual/reempleoececomparacioniitri2017-03.xlsx>

International Budget Partnership (2017). *Encuesta de presupuesto abierto 2017. Honduras*. Disponible en: <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/honduras-open-budget-survey-2017-summary-spanish.pdf>

\_\_\_\_\_ (2018). *Encuesta de presupuesto abierto*. Disponible en: <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/encuesta-de-presupuesto-abierto-2019>

International Labour Organization (2011). *Políticas y regulaciones para luchar contra el empleo precario*. Geneve: International Labour Office.

International Renewable Energy Agency, IRENA (2018). *Renewable Power Generation Costs in 2017*. Abu Dhabi: International Renewable Energy Agency.

IPCC (2014). *Cambio climático 2014. Informe de síntesis*. Contribución de los grupos de trabajo I, II y III al quinto informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. Ginebra: IPCC.

Iudop (2015). *Opiniones y percepciones hacia la minería metálica en El Salvador*. San Salvador: Universidad Centroamericana «José Simeón Cañas».

- Jessop, B., Monedero, J. y García, C. (2017). *El Estado: pasado, presente, futuro*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Junta de Andalucía (2007). *Guía para identificar la pertinencia de género*. España: Instituto Andaluz de la Mujer.
- Kaufmann, J., Sanginés, M., y García, M. (2015). *Construyendo gobiernos efectivos, logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, División de Capacidad Institucional del Estado. Disponible en: <https://bit.ly/2LmcfYf>
- Kleven, H., Landais, C., y Søgaaard, J. (2017). *Children and gender inequality: Evidence from Denmark* (No. w24219). National Bureau of Economic Research.
- Kopits, G., y Craige, J. (1998). *Transparency in government operations*. Occasional Paper 158, Washington D.C.: International Monetary Fund.
- Krugman, P. (1997). *El internacionalismo «moderno»: la economía internacional y las mentiras de la competitividad*. (V. Morales, Trad.), Barcelona.
- Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales, Lanamme (2015). *Estado de la red vial nacional 2014 – 2015*. Universidad de Costa Rica, San José de Costa Rica.
- Lehoucq, F. (2013). *La democratización en Centroamérica desde sus guerras civiles: fortalezas y debilidades*. Revista de Derecho Electoral (16), 1.
- Lin, D., Hanscom, L., Martindill, J., Borucke, M., Cohen, L., Galli, A., . . . Wackernagel, M. (2017). *Working guidebook to the National Footprint Accounts*. Oakland, Global Footprint Network.
- Lombardo, E. (2002). *La política de género en la UE: ¿atrapada en el «Dilema de Wollstonecraft»? En Andrés García y Emanuela Lombardo (eds.), Género y derechos humanos: terceras jornadas internacionales sobre derechos humanos y libertades fundamentales*. Celebradas en la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza los días 8 y 9 de noviembre de 2001. Zaragoza: Mira Editores.
- Longo, F. (2005). *Diagnóstico institucional comparado de sistemas de servicio civil: informe final de síntesis*. Inter-American Development Bank.
- López, N. (2007). *Equidad educativa y desigualdad social - Desafíos de la educación en el nuevo escenario latinoamericano-*. Buenos Aires: Unesco.
- Lora, O. (2017). *¿Qué son los riesgos fiscales y cómo manejarlos para una buena gestión pública?* Blog de la División de Gestión Fiscal, BID, 2017. Disponible en: <https://blogs.iadb.org/recaudandobienestar/es/2017/09/11/que-son-riesgos-fiscales-y-como-manejarlos/>
- Magnani, C. (2008). *Consultoría sobre legislación de aguas*. Tegucigalpa: GWP.
- Magrin, G., Marengo, J., y Boulanger, J.-P. (2014). *Central and South America*. In: *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part B: Regional Aspects*. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge, United Kingdom & New York, NY, USA, Cambridge University Press.
- Mapplecroft (2014). *Índice de vulnerabilidad y adaptación al cambio climático en la región de América Latina y el Caribe*. Corporación Andina de Fomento.
- Martínez Franzoni, J. (2005). *La pieza que faltaba: uso del tiempo y regímenes de bienestar en América Latina*. Nueva Sociedad, 199, 35-52.

- \_\_\_\_\_. (2008). *¿Arañando bienestar?: trabajo remunerado, protección social y familias en América Central*. Buenos Aires: Clacso.
- Martínez Franzoni, J., y Voorend, K. (2009). *Sistemas de patriarcado y regímenes de bienestar en América Latina. ¿Una cosa lleva a la otra?* Documento de Trabajo (núm. 37). Madrid: Fundación Carolina.
- Monterano, B. (2016). *Taxation and inequality in developing countries*. Finlandia, International Centre for Taxation and Development (ICTD). Disponible en: <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/wp2016-98.pdf>. ISBN 978-92-9256-142-0
- Medina, A. (2015). *Una aproximación a la carga tributaria óptima para Guatemala*. Universidad Galileo. Disponible en: <https://studylib.es/doc/4940377/una-aproximaci%C3%B3n-a-la-carga-tributaria-%C3%B3ptima-para-guatemala>
- Medina, A. (2016). *La eficacia de los incentivos tributarios a la inversión en Centroamérica*. Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. Disponible en: [https://www.icefi.org/sites/default/files/icefi\\_ints\\_la\\_eficacia.pdf](https://www.icefi.org/sites/default/files/icefi_ints_la_eficacia.pdf)
- Mekonnen, M., y Hoekstra, A. (2011). *Cuentas nacionales de huella hídrica: la huella verde, azul y gris del consumo y la producción*. UNESCO-IHE. Disponible en: <http://www.waterfootprint.org/?page=files/WaterStat-ProductWaterFootprints>
- \_\_\_\_\_. (2015). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. III Informe país 2015*. San José, Costa Rica: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Moran, D., Wackernagel, M., Kitzes, J., Goldfinger, S., y Boutaud, A. (2008). *Measuring sustainable development*. *Ecological Economics*, 64(3), 470-474.
- \_\_\_\_\_. (2014). *3er Informe de avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio El Salvador*. El Salvador: Gobierno de la República de El Salvador y Sistema de la Naciones Unidas en El Salvador.
- \_\_\_\_\_. (2015). *World Population Prospects: The 2015 Revision, Key Findings and Advance Tables*. División de Población, Nueva York, Naciones Unidas. Disponible en: [doi:http://esa.un.org/unpd/wpp/](http://esa.un.org/unpd/wpp/)
- \_\_\_\_\_. (2015). *Observación general núm. 19 (2016) sobre la elaboración de presupuestos públicos*.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. EE. UU.: Cambridge Univ. Press.
- Oaxaca, R. (1973). *Male-Female wage differentials in urban labor markets*. *International Economic Review*, Vol. 14, (núm. 3).
- Obregón, S. (2008). *Impactos sociales y económicos de las infraestructuras de transporte viario: estudio comparativo de dos ejes, el «Eix Transversal de Catalunya» y la carretera MEXX120 en México*. Abril 2008, Tesis doctoral, Universidad Politécnica de Cataluña.
- Ocmal (28 de marzo de 2021). *Conflictos mineros en América Latina*. Obtenido de Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina| Ocmal. Disponible en: [https://mapa.conflictosmineros.net/ocmal\\_db-v2/](https://mapa.conflictosmineros.net/ocmal_db-v2/)
- \_\_\_\_\_. (2018). *La política fiscal como herramienta de desarrollo en América Latina*. Síntesis de la División de Relaciones Públicas de la Dirección de Relaciones Públicas de la OCDE. Disponible en: <https://www.oecd.org/dev/41578326.pdf>

Öneş, U., Memiş, E., y Kizilirmak, B. (2013). *Poverty and intra-household distribution of work time in Turkey: Analysis and some policy implications*. Women's Studies International Forum (Vol. 41), Pergamon.

OPS/OMS (2017). *Informe final sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio relacionados con la salud en la región de las Américas*. Washington D.C.: Organización Panamericana de la Salud; Organización Mundial de la Salud.

Organización de Estados Americanos (2015). *Estudio sobre participación electoral en América Central*. Disponible en: [https://www.oas.org/es/sap/docs/deco/estudioparticipacionca2015\\_s.pdf](https://www.oas.org/es/sap/docs/deco/estudioparticipacionca2015_s.pdf)

Organización Mundial del Comercio (OMC) (2012). *Examen de las políticas comerciales: informe de la Secretaría-Nicaragua*. WT/TPR/S/274, 2012.

\_\_\_\_\_ (2013). *Examen de las políticas comerciales: informe de la Secretaría – Costa Rica*. WT/TPR/S/286, agosto de 2013.

\_\_\_\_\_ (2014). *Examen de las políticas comerciales: informe de la Secretaría – Panamá*. WT/TPR/S/301, junio 2014.

\_\_\_\_\_ (2016). *Examen de las políticas comerciales: informe de la Secretaría – Honduras*. WT/TPR/S/336, marzo 2016.

\_\_\_\_\_ (2016.) *Examen de las políticas comerciales: informe de la Secretaría – El Salvador*. WT/TPR/S/344, agosto 2016.

\_\_\_\_\_ (2016). *Examen de las políticas comerciales: informe de la Secretaría – Guatemala*. WT/TPR/S/348, septiembre 2016.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2017). *Foro global sobre transparencia e intercambio de información con fines fiscales: transparencia fiscal 2017*. Informe de progreso.

\_\_\_\_\_ (2018). *La política fiscal como herramienta de desarrollo en América Latina*. Síntesis de la División de Relaciones Públicas de la Dirección de Relaciones Públicas de la OCDE. Disponible en: <https://www.oecd.org/dev/41578326.pdf>

OXFAM (s.f.). *Desterrados: tierra, poder y desigualdad en América Latina*. Disponible en: <https://www.oxfam.org/es/informes/desterrados-tierra-poder-y-desigualdad-en-america-latina>

OXFAM (2018). *Democracias capturadas: el gobierno de unos pocos. Mecanismos de captura de la política fiscal por parte de las élites y su impacto en la desigualdad en América Latina y el Caribe (1990-2017)*. Disponible en: [https://d1tn3vj7xz9fdh.cloudfront.net/s3fs-public/file\\_attachments/democracias\\_capturadas\\_full\\_es.pdf](https://d1tn3vj7xz9fdh.cloudfront.net/s3fs-public/file_attachments/democracias_capturadas_full_es.pdf)

OXFAM y ERIC (2018). *Élites, redes de poder y régimen político en Honduras*. Disponible en: [http://www.auslandeinsatz.ch/fileadmin/user\\_upload/honduras/dokumente/Informe\\_investigacio%CC%81n\\_redes\\_de\\_poder.pdf](http://www.auslandeinsatz.ch/fileadmin/user_upload/honduras/dokumente/Informe_investigacio%CC%81n_redes_de_poder.pdf)

Pachauri, S., Barnes, D., Brew-Hammond, A., Bouille, D., Gitonga, S., Modi, V., Zerriffi, H. (2012). *Energy access for development*. En *Global Energy Assessment - Toward a Sustainable Future*. Cambridge University Press.

Paes de Barros, R. et al. (2005). *Crecimiento con equidad. El combate contra la pobreza en Centroamérica*. Colombia. Disponible en: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/Livro\\_Crecimento.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/Livro_Crecimento.pdf)

- Pateman, C. (2000). *El Estado de bienestar patriarcal*. Contextos, año 2, (núm. 5). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (Programa de Estudios de Género).
- Pazos, M. (2009). *El papel de la igualdad de género en la solución de la crisis económica y en el cambio a una economía sostenible*. Papeles de trabajo del Instituto de Estudios Fiscales, Serie economía (24).
- Pearce, D. (1991). *The role of carbon taxes in adjusting to global warming*. The Economic Journal, 101(407), 938-948.
- Peláez, F. (2017). *Panorama de los gastos tributarios en América Latina*. Principales estadísticas de la Base de Datos del CIAT. Documento de trabajo (núm. 6), noviembre 2017. Panamá: Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. Disponible en: [https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosdeTrabajo/2017/2017\\_DT\\_06\\_pelaez.pdf](https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosdeTrabajo/2017/2017_DT_06_pelaez.pdf)
- PEN (2016). *Panorama social*. En *El Estado de la Región*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Perrotti, D. y Sánchez, R. (2011). *La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe*. Serie Recursos Naturales e Infraestructura (núm. 153), Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6357/1/S110095\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6357/1/S110095_es.pdf)
- Phelps, E. (1972). *The statistical theory of racism and sexism*. The American Economic Review, 62(4), 659-661.
- Pino, O. (2004). *Análisis de encadenamientos productivos para la economía regional, base 1996*. Santiago de Chile: Departamento de Economía y Finanzas, Universidad del Bío-Bío. Disponible en: <http://www.ubiobio.cl/theoria/v/v13/6.pdf>
- PNUD (2013). *¿Cuánto hemos avanzado? Un análisis de la participación política de las mujeres en los gobiernos subnacionales en América Latina y el Caribe*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Disponible en: [http://iknowpolitics.org/sites/default/files/estudio\\_participacion\\_politca\\_de\\_mujeres\\_en\\_el\\_ambito\\_subnacional\\_esp.pdf](http://iknowpolitics.org/sites/default/files/estudio_participacion_politca_de_mujeres_en_el_ambito_subnacional_esp.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2014). *Informe regional de desarrollo humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*.
- \_\_\_\_\_ (2012). *GEO 5. Perspectivas del medio ambiente mundial. Medio ambiente para el futuro que queremos*. PNUMA.
- Pribble, J. (2008). *Protecting the poor: Welfare politics in Latin America's free market era*. Dissertation submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of Ph.D. in the Department of Political Science Chapel Hill, NC: U. of North Carolina.
- Programa Estado de la Nación (2015). *Vigésimo primer informe estado de la nación en desarrollo sostenible*. San José, Costa Rica. Disponible en: <https://www.estadonacion.or.cr/21/assets/pen-21-2015-baja.pdf>
- \_\_\_\_\_ (2016). *Panorama ambiental*. En Programa Estado de la Nación, *Quinto informe del estado de la región en desarrollo humano sostenible*. San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_ (2016). *Quinto informe del estado de la región en desarrollo humano sostenible*. San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_ (2017). *Un análisis amplio y objetivo sobre la Costa Rica que tenemos a partir de los indicadores más actuales (2016)*. Costa Rica. Disponible en: <https://bit.ly/2Yr6pbz>

- Proyecto de Opinión Pública de América Latina (2017). *Bases de datos del Barómetro de las Américas*. Disponible en: <http://datasets.americasbarometer.org/database/index.php?freeUser=true>
- Prüss-Üstün, A., Bos R., Gore F. y Bartram, J. (2008). *Safer Water, Better Health: Costs, Benefits and Sustainability of Interventions to Protect and Promote Health*. Geneva: World Health Organization.
- Rodríguez, L.F. (2018). *Empresarios con poder: al menos 58 instancias del Estado en las que las cámaras tienen voz y voto*. En Plaza Pública, 30 de enero de 2018. Disponible en: <https://www.plazapublica.com.gt/content/empresarios-con-poder-58-instancias-del-estado-en-las-que-las-camaras-tienen-voz-y-voto>
- Salvador, S. (2015). *Política de cuidados en El Salvador: opciones, metas y desafíos*. Santiago de Chile, Cepal, Serie Asuntos de género (núm. 129) (LC/L.4086).
- Sainsbury, Diane. (1994). *Gendering Welfare States*. London, Sage, 1994.
- Sánchez, A. (2015). *Análisis de la cobertura forestal de Costa Rica entre 1960 y 2013*. *Ambientico* (253), 4-11.
- Sandoval, E. (2013). *Proyección sobre energía eléctrica en México mediante la Identidad de Kaya*. *Economía Informa*, Vol. 380, mayo-junio de 2013.
- Sauma, P. y Trejos, J. (2014). *Impacto de la política fiscal en la distribución del ingreso y la pobreza en Costa Rica*. Costa Rica, *Revista de Ciencias Económicas*, Vol.32 (núm. 2), disponible en: <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/economicas/article/viewFile/17259/16960>
- Schneider, A. (2013). *Construcción del Estado y regímenes fiscales en Centroamérica*. Guatemala: F&G Editores.
- Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano (2018). *Estadísticas históricas desde 1960*. Disponibles en: <http://www.secmca.org/EH.html>
- Sedlac (2017). *Base de datos socioeconómicos para América Latina y el Caribe*. Disponible en: <http://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/estadisticas/sedlac/>
- Segeplán (2015). *Informe final de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio Guatemala 2015*. Guatemala: Secretaría de Planificación y Programación.
- Sen, A. (1993). *Capacidad y bienestar*. Oxford Scholarship online: november 2003.
- Stampini, M., Robles, M., Sáenz, M., Ibararán, P., y Medellín, N. (2015). *Pobreza, vulnerabilidad y la clase media en América Latina*. Documento de Trabajo del BID (núm. 591), Banco Interamericano de Desarrollo, División de Protección Social y Salud. Disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6878/Pobreza-vulnerabilidad-y-la-clase-media-en-America-Latina.pdf>
- TAU Consultora Ambiental (2011). *Servicios de consultoría para la evaluación ambiental estratégica (EAE) del sector minero metálico de El Salvador*. San Salvador: Minec.
- Tobar, M. (2019). *Desafíos y oportunidades de la función pública en El Salvador*. El Salvador: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social. Disponible en: <https://bit.ly/2LKnjhl>
- Torres-Rivas, E. (2011). *Revoluciones sin cambios revolucionarios*. Guatemala: F&G Editores.
- Tortosa, J. (1994). *Corrupción*. Madrid, España: Icaria Editorial.

- Townsend, P. (1979). *Poverty in the United Kingdom: A survey of Household Resources and Standards of Living*. Gran Bretaña, Hazell Watson & Viney Ltd.
- Transparencia Internacional (2009). *Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción*. Berlín, Alemania.
- Transparencia Internacional (varios años). *Índice de Percepción de la Corrupción*. Disponible en: <https://www.transparency.org/es/news/cpi-2019-global-highlights>
- Transparency International (2018). *Reporte sombra sobre la implementación del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 en las Américas*. Capítulo de Costa Rica. Santiago de Chile. Disponible en: [https://www.ods16.com/wp-content/uploads/2018/02/ods\\_costa-rica.pdf](https://www.ods16.com/wp-content/uploads/2018/02/ods_costa-rica.pdf)
- UCA (2018). *Análisis socioeconómico de El Salvador: un enfoque estructural 1974 – primer trimestre 2018*. El Salvador: Universidad Centroamericana «José Simeón Cañas».
- Ulloa F. (s.f). *Fortalezas y desafíos en la regulación del financiamiento político y de las campañas electorales en América Latina. Apreciación de expertos nacionales*. En *Financiamiento político y regulación de campañas electorales en América Latina* (p. 17-19). The Carter Center. Disponible en: <https://bit.ly/363B3KC>
- UNCTAD (varios años). *World Investment Report*. United Nations. Disponible en: <https://unctad.org/en/Pages/publications.aspx>
- \_\_\_\_\_ (2012c). *Atlas mundial de la igualdad de género en la educación*. Fontenoy París, Unesco, 2012. Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000217311>
- United Nations (2012). *Realizing the future, we want for all*. Report to the Secretary- General, New York.
- \_\_\_\_\_ (2015). *Report on the World Social Situation, 2013. Inequality Matters*. Naciones Unidas.
- Universidad de las Américas (varios años). *Índice Global de Impunidad 2017*. Puebla, México.
- US Border Patrol (varios años). *Stats and Summaries*. Disponibles en: <https://www.cbp.gov/newsroom/media-resources/stats>
- US Census Bureau (varios años). *US Immigration Trends*. Disponibles en: <https://n9.cl/8khle>
- USAID y PHRplus (s/f). *Análisis del progreso en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para salud en Guatemala*. USAID y PHRplus.
- Valle, H. y Morales, E. (2017). *Efectos de las políticas monetarias no convencionales de Estados Unidos de América sobre Centroamérica*. Guatemala, Banco de Guatemala, Documentos de Trabajo (núm. 140). Disponible en: [http://www.banguat.gob.gt/Publica/Investigaciones\\_Ec/Working%20Paper\\_No140.pdf](http://www.banguat.gob.gt/Publica/Investigaciones_Ec/Working%20Paper_No140.pdf)
- Valpuesta, R. (2009). *Contrato social entre mujeres y hombres*. Revista Electrónica de Derecho de la Universidad de La Rioja, REDUR (núm. 7).
- Vásquez Carrillo, Y. (2017). *El régimen disciplinario del poder judicial frente a los desafíos de la corrupción*. Costa Rica: Programa Estado de la Nación. Disponible en: <https://bit.ly/2LkbEEo>
- Venegas, E. (s/f). *Seguridad social: desarrollo del sistema de salud Costa Rica*. Disponible en: [www.senado.gob.mx/comisiones/seguridad\\_social/docs/mesa5\\_4.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/seguridad_social/docs/mesa5_4.pdf)
- Walby, S. (1990). *Theorizing patriarchy*. Oxford: Basil Blackwell.



Wealth-X. (2014). *The World Ultra Wealth Report 2014*. UBS, disponible en: [https://www.private-banking-magazin.de/uploads/fm/1416410395.Wealth-X\\_UBS\\_World\\_Ultra\\_Wealth\\_Report\\_2014\\_Final.pdf](https://www.private-banking-magazin.de/uploads/fm/1416410395.Wealth-X_UBS_World_Ultra_Wealth_Report_2014_Final.pdf)

Waxenecker, H. (2017). *Élites políticas y económicas en El Salvador: ¿Captura del Estado?* El Salvador: Heinrich Böll Stiftung.

World Economic Forum (varios años). *The Global Competitiveness Report*. Geneva: World Economic Forum.

World Economic Forum (varios años). *The Global Gender Gap Report*. Geneva: World Economic Forum.

WRI (2017). *CAIT Climate Data Explore*. Washington D.C.: World Resource Institute.

WRI (2021). *Climate Watch Historical GHG Emissions*. Washington D.C.: World Resource Institute.

Zamora, D. (2018). *Informe de resultados 2018. Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense*. Costa Rica. Disponible en: <http://cicap.ucr.ac.cr/web/wp-content/uploads/2018/06/2017-ITSP-Informe-de-Evaluacion.pdf>



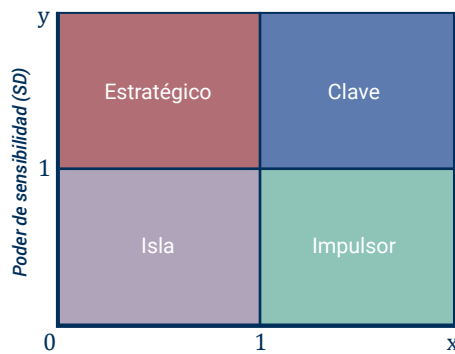
# Anexo I

## Cálculo de encadenamientos productivos

El análisis de encadenamientos se basa en los multiplicadores de la producción, que se construyen mediante álgebra matricial. En este anexo se examina la relación que las distintas actividades económicas o productivas tienen entre sí, utilizando para ello las matrices de insumo producto elaboradas por los bancos centrales de cada país. Los multiplicadores de la producción se obtienen con la matriz inversa de Leontief, por consiguiente, en una matriz de  $m \times n$  sectores o actividades económicas, las sumatorias en vertical o de columnas muestran el multiplicador o *encadenamiento hacia atrás* (BL) asociado con cada actividad económica. Por el contrario, las sumatorias en horizontal o de filas muestran el multiplicador o *encadenamiento hacia adelante* (FL) asociado con cada actividad económica.

Con base en lo planteado por Osvaldo Pino Arriagada (2004), se entenderá como *encadenamiento hacia atrás* a la cadena de efectos que va produciéndose hacia los proveedores derivada de las mayores necesidades de insumos intermedios. Asimismo, los *encadenamientos hacia adelante* corresponderán al impacto que mayores producciones tienen sobre las posibilidades de compra de los sectores clientes (Pino, 2004: 74). Los multiplicadores (atrás y adelante) permiten, a la vez, clasificar las actividades económicas (j) en cuatro sectores: clave, estratégico, isla, e impulsor.

Ilustración 1. Clasificación según encadenamientos



Fuente: Icoefi, con base en Pino (2004)

Un sector económico j se define como *clave* cuando sus encadenamientos hacia atrás y hacia adelante son mayores al encadenamiento promedio de la economía en conjunto (EP), lo cual implica que su poder de dispersión (PD) y su poder de sensibilidad (PS) sean mayores que 1. Estos son los sectores más importantes debido a su alto poder de arrastre en ambas direcciones.

Los sectores *estratégicos* poseen un bajo encadenamiento hacia atrás ( $PD < 1$ ) y un alto encadenamiento hacia adelante ( $PS > 1$ ). Estos sectores representan una parte importante en el proceso de producción de otros sectores, siempre y cuando su producción sea utilizada como un insumo primordial en las actividades económicas restantes. Su denominación como *estratégicos* significa que pueden causar estrangulamiento o cuellos de botella en el sistema económico.

Los sectores *isla* tienen bajo encadenamiento hacia atrás y hacia adelante ( $PD < 1$ ,  $PS < 1$ ). Debido a ello, se consideran sectores con baja capacidad de arrastre en los sistemas económicos, con poca variación ante cambios en el nivel de demanda de otros sectores. Generalmente, la producción de estos sectores se encuentra orientada al consumo final y, por consiguiente, pueden contribuir a la generación de cuellos de botella.

Los sectores impulsores cuentan con alto encadenamiento hacia atrás ( $PD > 1$ ) y bajo encadenamiento hacia adelante ( $PS < 1$ ). Estas son actividades altamente interconectadas hacia atrás, que a su vez generan encadenamientos débiles hacia adelante.

# Anexo II

## Matrices de insumo producto

Las matrices de insumo producto son un conjunto de matrices que muestran el equilibrio entre la oferta y la demanda (utilización) de bienes o servicios. El análisis basado en las matrices de insumo producto tiene una gran valía, pues estas muestran de manera detallada el proceso de producción y de utilización de los bienes y servicios que se producen en un territorio, o bien, de aquellos que son importados. También muestra el ingreso que se genera como resultado de los procesos productivos que llevan a cabo las diversas actividades económicas.

Para los efectos de este trabajo se hizo uso de la metodología aludida para determinar el crecimiento económico y la potencial cantidad de ocupados que se genera en la economía como efecto de cambios en la demanda final. En este sentido, se partirá de la matriz de insumo producto (MIP), de la manera que sigue:

1. A partir de la MIP se estimará la matriz de coeficientes técnicos de Leontief (denominada matriz A o de requerimientos directos). Esta muestra la cantidad de insumos que un sector específico requiere de otro(s) sector(es) para generar una unidad monetaria de producción, es decir:

$$a_{ij} = \frac{F_{ij}}{VBP_j}$$

En donde:

$a_{ij}$  = coeficientes técnicos (producción del sector  $i$ -ésimo vendida al sector  $j$ -ésimo, como proporción del valor bruto de producción del sector  $j$  -ésimo)  
 $F_{ij}$  = insumos que el sector  $j$ -ésimo le compra al sector  $i$ -ésimo  
 $VBP_j$  = valor bruto de la producción de sector  $j$ -ésimo

2. Estimación de la matriz de requerimientos de insumos, también llamada matriz inversa de Leontief (MIL) o de multiplicadores de la economía, la cual representa la producción que debería realizar el sector ( $i$ ) para satisfacer una unidad de demanda final del sector ( $j$ ). En otros términos, mide el impacto que tendría en el sector ( $i$ ) un cambio en la demanda final del sector ( $j$ ). Operativamente, se tiene:

$$VBP = A(VBP) + Y$$

La ecuación anterior se puede reescribir:

$$\begin{aligned} 0 &= A(VBP) + Y - VBP \\ Y &= VBP - A(VBP) \\ Y &= VBP(I - A) \\ VBP &= Y(I - A)^{-1} \end{aligned}$$

En donde:

A = matriz de coeficientes técnicos o denominada, también, matriz de Leontief

I = matriz identidad

VBP = matriz de producción sectorial

Y = demanda final

$(1-A)^{-1}$  = MIL o matriz de multiplicadores de la economía (también llamada matriz B)

3. Estimación de la matriz de requerimientos de empleo directo. Esta matriz mide cuántos empleos se generarían en el sector (j) ante un cambio en él; operativamente mide el empleo del sector (j) por unidad monetaria de producción del sector (j):

$$\lambda_j^d = \frac{E_j}{VBP_j}$$

En donde:

$\lambda_j^d$  = coeficientes de requerimientos de empleo directo del sector j-ésimo

$E_j$  = empleo del sector j-ésimo

4. Estimación de la matriz de requerimientos de empleo total (directo e indirecto). Esta matriz mide cuántos empleos potencialmente se generarían en la economía (en todos los sectores) como efecto de un cambio en el sector (j). La estimación se obtiene:

$$\lambda^t = \lambda^d (B)$$

En donde:

$\lambda^t$  = matriz de coeficientes de requerimientos de empleo total

$\lambda^d$  = matriz de coeficientes de requerimientos de empleo directo

5. Estimación de los multiplicadores de empleo total para cada sector (j), los cuales están dados por la sumatoria de la columna j de la matriz  $\lambda^t$ :

$$\lambda_j^t = \sum \lambda_j^d (b_{ij})$$

$\lambda_j^t$  = coeficientes totales de empleo del sector j-ésimo

## Referencias bibliográficas:

---

Las matrices y la información utilizada en el presente documento corresponden a:

### Costa Rica

Banco Central de Costa Rica (2012). Matriz de insumo producto del año 2012. Disponible en: <https://www.bccr.fi.cr/seccion-cuentas-nacionales-periodo-2012/cuentas-nacionales-periodo-de-referencia-2012>

### El Salvador

Estimación propia de la matriz de insumo producto a partir de los cuadros de oferta y utilización publicados por el Banco Central de Reserva de El Salvador para el año 2014 (incluye matriz de empleo), disponibles en: <http://www.bcr.gob.sv/bcrsite/?cat=1000&lang=es#ancla1047>

### Guatemala

Estimación propia de la matriz de insumo producto a partir de los cuadros de oferta y utilización del año 2012 publicados por el Banco de Guatemala, disponibles en: <http://www.banguat.gob.gt/inc/main.asp?id=86002&aud=1&lang=1>

La matriz de empleo se calculó con información de la encuesta nacional de empleo e ingresos de diciembre de 2017, disponible en: <https://www.ine.gob.gt/index.php/encuestas/empleo-e-ingresos>

### Honduras

Banco Central de Honduras (2013). *Matriz de insumo producto, versión digital*. Disponible en: <http://www.bch.hn/mip.php>

La matriz de empleo se calculó con información de la encuesta de hogares de propósitos múltiples del año 2014.

### Nicaragua

Banco Central de Nicaragua (2006). *Matriz de insumo producto de Nicaragua 2006*. Sistema de cuentas nacionales de Nicaragua, referencia 2006, disponible en: [http://www.bcn.gob.ni/estadisticas/cuentas\\_nacionales/anual/index.php](http://www.bcn.gob.ni/estadisticas/cuentas_nacionales/anual/index.php)

La matriz de empleo se calculó con información de la encuesta continua de hogares del año 2010.

### Panamá

Estimación propia de la matriz de insumo producto a partir de información de los cuadros de oferta y utilización del año 2015 publicados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censo de Panamá, disponibles en: [https://www.contraloria.gob.pa/INEC/Publicaciones/Publicaciones.aspx?ID\\_SUBCATEGORIA=26&ID\\_PUBLICACION=836&ID\\_IDIOMA=1&ID\\_CATEGORIA=4](https://www.contraloria.gob.pa/INEC/Publicaciones/Publicaciones.aspx?ID_SUBCATEGORIA=26&ID_PUBLICACION=836&ID_IDIOMA=1&ID_CATEGORIA=4)

La matriz de empleo se calculó a partir de información disponible en: [https://www.contraloria.gob.pa/inec/Publicaciones/Publicaciones.aspx?ID\\_SUBCATEGORIA=26&ID\\_PUBLICACION=836&ID\\_IDIOMA=1&ID\\_CATEGORIA=4](https://www.contraloria.gob.pa/inec/Publicaciones/Publicaciones.aspx?ID_SUBCATEGORIA=26&ID_PUBLICACION=836&ID_IDIOMA=1&ID_CATEGORIA=4)



# AGENDA FISCAL 2021 CENTROAMERICANA 2030

VOLUMEN 1

## La realidad de Centroamérica: un diagnóstico comprensivo

A casi 200 años de su independencia política de España, la mayor parte de las naciones del istmo centroamericano registran altos niveles de pobreza, desigualdad económica, informalidad, creciente corrupción, deterioro de la institucionalidad y una muy débil generación de oportunidades de desarrollo. Esta realidad es resultado de la coexistencia de sistemas económicos que descansan en modelos extractivistas que utilizan en forma intensiva los recursos naturales y que fundamentan su competitividad en el pago de bajos salarios y la precarización de los trabajadores, pero también en la parcial inoperancia de sus sistemas fiscales, que no alcanzan a corregir los fallos del funcionamiento de los mercados ni a concretar exitosamente las necesarias funciones de asignación y redistribución.

Si bien es cierto que la mayor parte de la educación, la salud y la protección social, al igual que la dotación de infraestructura en los países de la región, son suministrados por los aparatos públicos, su cobertura y calidad todavía distan mucho de lo necesario para potenciar el despegue económico y el bienestar de la población, consagrados como objetivos fundamentales en las constituciones políticas de los Estados centroamericanos y en la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible de la Organización de las Naciones Unidas, de la que todos los países son signatarios.

En ese contexto, el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) presenta el Volumen I de su III Informe Centroamericano de Política Fiscal, titulado La realidad de Centroamérica: un diagnóstico comprensivo, que contiene un análisis de la situación económica, ambiental, social, política, de género y fiscal, de los países de la región, indispensable para la preparación de una agenda fiscal efectiva que permita avanzar hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y conseguir un mayor bienestar futuro de las y los centroamericanos, base imprescindible para una Centroamérica más desarrollada, justa y democrática.

Con el apoyo financiero de:



Suecia

Sverige

