



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

— VOLUMEN 2 —

**La Centroamérica que es posible:  
desarrollada, sostenible e inclusiva**

# **Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales / Icefi**

El Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) es un centro de pensamiento independiente a gobiernos, partidos políticos o cualquier otra organización de la sociedad civil, que elabora investigaciones y análisis técnicos en materia fiscal en América Central. Además, brinda información, asesoría y capacitación sobre estos temas, especialmente a los poderes legislativos, autoridades locales y organizaciones sociales y políticas.

Con una visión integral y de largo plazo, el Icefi promueve la discusión y reflexión de los temas fiscales para buscar consensos y acuerdos que contribuyan a la edificación de sociedades y Estados equitativos, democráticos y prósperos.







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

— VOLUMEN 2 —

**La Centroamérica que es posible:  
desarrollada, sostenible e inclusiva**



# 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 Peña

Área de Análisis Macrofiscal: Abelardo Medina Bermejo

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

Área de Relaciones Académicas: Carlos Alvarado Mendoza

Economista de país para El Salvador y Honduras: Ricardo Castaneda Ancheta

## Colaboración especial (antes de diciembre de 2020):

Walter Figueroa Chávez, Mark Peñate y José Rodrigo Monzón en investigación sobre temas específicos.

## Portada y diagramación

Duare Pinto

## Edición

Isabel Aguilar Umaña

## 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

## Guatemala, Centroamérica, julio de 2021

---

**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

Con el apoyo financiero de:



**ISBN: 978-9929-674-88-2**

---

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 con cerca de cincuenta millones de habitantes, importantes rezagos en materia económica, baja capacidad de transformación productiva y un mercado laboral que impide la mejora de los ingresos de los trabajadores, lo cual deriva en problemas sociales como pobreza, desigualdad, migración, violencia y escasa capacidad de inserción social de los grupos marginados. En materia democrática, la región se caracteriza por gobiernos que, en la mayoría de casos, con sus acciones mantienen condiciones políticas que preservan el dominio de las élites económicas y contribuyen al fortalecimiento de la corrupción y la impunidad, lo que debilita la legitimidad del poder público e imposibilita la construcción de acuerdos sociales, económicos y fiscales amplios e integrales que giren en torno del fortalecimiento de la administración pública.

Como parte del esfuerzo para tratar de corregir las grandes discrepancias en el desarrollo mundial y, por supuesto, centroamericano, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha previsto la implementación de una agenda que contempla alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) al final de 2030, como una estrategia para avanzar hacia el bienestar de los individuos. Esta agenda encaja en la filosofía del Icefi para la edificación de sociedades y Estados equitativos, democráticos y prósperos.

Los significativos rezagos del desarrollo centroamericano y el periodo restante para la implementación de la Agenda ODS 2030 de la ONU, que implica esfuerzos financieros y cambios institucionales importantes, obligan a reconocer que para algunos Estados será imposible completar esta agenda internacional. Es por ello que el Icefi propone, luego de un análisis que evidencia cuáles de dichos objetivos producen un efecto multiplicador más efectivo, la búsqueda y adopción de una agenda subóptima, pero que es técnicamente posible de lograr, que contemple la eliminación de la pobreza extrema, la universalización de la educación, la universalización de la salud, el fortalecimiento de la infraestructura y la construcción de Estados efectivos sustentables, sostenibles y con enfoque de género, como propuestas concretas para avanzar hacia el crecimiento y desarrollo de la región centroamericana.

**Palabras clave:** desarrollo económico, políticas públicas, política fiscal, Agenda ODS 2030, Centroamérica.

# Abstract

---

Central America is a nearly fifty million people region, with significant lags in economic matters, low capacity for productive transformation, and a labor market preventing the improvement of worker's income and leading to social problems such as: poverty, inequality, migration, crime and the lack of marginalized groups social insertion. In terms of democracy, the region is characterized, in most of the cases, by governments keeping political conditions that leads to corruption and impunity, weak legitimacy of power, the preservation of economic elites' dominance, and the impossibility of build broad and comprehensive economic, social and fiscal agreements, around the strengthening of public administration.

As an effort to correct major discrepancies in world development, and of course Central America's, the United Nations (UN) has planned the implementation of an agenda that aims to achieve the Sustainable Development Goals (SDGs) by 2030, as a strategy to advance towards the well-being of individuals. This very ambitious and theoretically correct agenda, fits into the philosophy of Icefi for the construction of developed societies and to improve the quality of life for the region citizens.

The significant lags in Central America development and the remaining period for the implementation of the UN SDG 2030 Agenda, that implies financial efforts and important institutional changes, demands the need to recognize that for some States it will be impossible to complete this international Agenda. Therefore, Icefi, after a broad analysis that shows which of the Agenda objectives produce a higher multiplier effect, recommend the adoption of a suboptimal agenda, technically and financially possible to achieve. This suboptimal agenda includes the elimination of extreme poverty, the universalization of education, the universalization of health, the strengthening of infrastructure and the build of effective, sustainable and gender-focused States, as concrete proposals to advance towards the growth and development of the region.

**Keywords:** economic development, public policies, fiscal policy, SDG 2030 Agenda , Central America.

# Siglarío

---

<b>AFCA 2030</b>	<i>Agenda fiscal centroamericana 2030</i>
<b>ART</b>	Terapia antirretroviral
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>BM</b>	Banco Mundial
<b>CBA</b>	Canasta básica alimentaria
<b>Celade</b>	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
<b>Cepal</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<b>CIDH</b>	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
<b>CINE</b>	Clasificación Internacional Normalizada de la Educación
<b>Conadur</b>	Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural
<b>CUS</b>	Índice de Cobertura Universal de Salud
<b>FMI</b>	Fondo Monetario Internacional
<b>GEI</b>	Gases de efecto invernadero
<b>GIFT</b>	Global Initiative for Fiscal Transparency
<b>I+D+I</b>	Investigación y desarrollo e innovación
<b>IBP</b>	International Budget Partnership
<b>Icefi</b>	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
<b>IDH</b>	Índice de Desarrollo Humano
<b>INEC</b>	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
<b>Inide</b>	Instituto Nacional de Información de Desarrollo
<b>IPC</b>	Índice de Percepción de la Corrupción
<b>IPS</b>	Índice de Paridad de Sexo
<b>Mideplán</b>	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
<b>Mipyme</b>	Micro, pequeña y mediana empresa
<b>OBP</b>	Open Budget Partnership
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
<b>OCP</b>	Open Contracting Partnership
<b>ODM</b>	Objetivos de Desarrollo del Milenio
<b>ODS</b>	Objetivos de Desarrollo Sostenible
<b>OMS</b>	Organización Mundial de la Salud
<b>ONU</b>	Organización de las Naciones Unidas
<b>OPS</b>	Organización Panamericana de la Salud
<b>PEFA</b>	Public Expenditure and Financial Accountability
<b>PF</b>	Planificación familiar
<b>PIB</b>	Producto interno bruto
<b>PNDH</b>	Plan nacional de desarrollo humano
<b>PNUD</b>	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>PNUMA</b>	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente
<b>PPA</b>	Paridad del poder adquisitivo

<b>RBU</b>	Renta básica universal
<b>Sedlac</b>	Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe
<b>Segeplán</b>	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de Guatemala
<b>SMART</b>	Specific, Measurable, Attainable, Relevant, Timely
<b>SMART + G</b>	Specific, Measurable, Attainable, Relevant, Timely, Gender
<b>SNU</b>	Sistema de las Naciones Unidas
<b>SGPR</b>	Sistema Presidencial de Gestión por Resultados
<b>TNCA</b>	Triángulo norte de Centroamérica
<b>TSCA</b>	Triángulo sur de Centroamérica
<b>UHC</b>	Universal Health Coverage
<b>Unesco</b> (siglas en inglés)	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
<b>Unicef</b> (siglas en inglés)	Fondo de Naciones Unidas para la infancia
<b>VIH</b>	Virus de inmunodeficiencia humana



# Contenido

<b>Presentación</b>	<b>11</b>
<b>La Centroamérica que es posible: desarrollada, sostenible e inclusiva</b>	<b>17</b>
<b>I. Las políticas públicas y la planificación deben estar orientadas por los contenidos de las constituciones políticas</b>	<b>19</b>
<b>II. Replanteamiento del papel del Estado en el desarrollo y la consolidación democrática</b>	<b>25</b>
2.1 El piso para el crecimiento económico sostenido, sostenible e inclusivo	30
2.2 Piso para la construcción de igualdad	33
2.3 Piso para la construcción de un Estado efectivo	35
<b>III. La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible: una apuesta por el cambio</b>	<b>37</b>
3.1 La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible	37
3.2 Los informes de los Estados centroamericanos sobre los avances en el cumplimiento de la Agenda ODS 2030	40
3.3 Una aproximación al cumplimiento de la Agenda ODS 2030 por los países centroamericanos	44
<b>IV. La Agenda fiscal centroamericana 2030 (AFCA 2030): una propuesta del Icefi para avanzar hacia el cumplimiento de los ODS</b>	<b>51</b>
4.1 ¿Por dónde comenzar?	53
4.2 La erradicación de la pobreza extrema en Centroamérica	54
4.3 El fortalecimiento de la educación en Centroamérica	57
4.4 Hacia la cobertura universal de la salud en Centroamérica	66
4.5 El necesario fortalecimiento de la infraestructura	73
4.6 Los marcos, las rectorías y la institucionalidad para alcanzar Estados efectivos para el desarrollo, con transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana	80
4.7 Dos temas transversales para la construcción de Estados efectivos: una política fiscal para la sostenibilidad ambiental y una agenda para la construcción de un modelo de sociedad de personas sustentadoras-cuidadoras en condiciones de igualdad	87
<b>V. A manera de conclusión: las grandes líneas de acción de la AFCA 2030 para construir una mejor Centroamérica</b>	<b>91</b>
Referencias bibliográficas	95
Anexos	103



# Presentación

---

Para muchos centroamericanos, la desesperanza forma parte de su condición normal de vida. Dicha desesperanza se produce, entre otros factores, por la falta de empleo y buenas remuneraciones para atender las necesidades de la familia; el crecimiento de la violencia; la imposibilidad efectiva de incorporarse al mercado en condiciones competitivas por falta de oportunidades —especialmente por carencia de acceso a conocimientos de alta tecnología—; una desintegración social muy importante que ha polarizado fuertemente a las sociedades y ha creado un abismo real entre ricos y pobres, y, entre muchos otros aspectos, por la inoperancia de aparatos públicos con pocas capacidades burocráticas, organizacionales y tecnológicas para cumplir con su misión de promover el bien común y un estilo de desarrollo que garantice los derechos humanos, la protección del ambiente y la promoción de la democracia. Asimismo, la mayoría de los Estados centroamericanos, están envueltos en contextos de corrupción, impunidad y violencia. En lo fiscal, la austeridad impuesta responde a criterios que se acomodan a las necesidades de ciertas élites económicas en detrimento del bienestar de las grandes mayorías de la población centroamericana.

Así, en ese panorama, para muchos centroamericanos el único camino que queda para tratar de mejorar sus estándares de vida es la migración hacia otras realidades socioeconómicas, como la norteamericana y la europea.

Lo paradójico de las naciones centroamericanas es que, en esencia, todas han consagrado en sus constituciones políticas el propósito fundamental de alcanzar el bienestar común, entendido este último como la procuración del mayor nivel de bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción de tal forma que haya una disponibilidad creciente de bienes y servicios, utilizando al máximo el conocimiento con el fin de reducir el impacto del hombre en la naturaleza y, sobre todo, promoviendo el más adecuado reparto de la riqueza. En la práctica, estos elementos solo pueden obtenerse cuando los Estados definen las mejores condiciones competitivas en el mercado, evitando la existencia de serias discrepancias en la dotación inicial de recursos de los agentes económicos, garantizando la apropiada remuneración en función de la efectividad específica de los factores y, por supuesto, eliminando las condiciones no competitivas que refuerzan privilegios para pocos, mientras amplían la desigualdad y la pobreza.

Los elementos que promueven el bien común, también requieren de la universalización de los derechos humanos, pues crean las condiciones necesarias para proteger y ampliar las libertades de todos los miembros de la sociedad, en especial de aquellos que, debido a condiciones históricas, disponen de una baja dotación de recursos que les impide disfrutar efectivamente de una vida digna y participar en el mercado en condiciones competitivas y en la sociedad en general, en condiciones de igualdad. Para cumplir esos extremos, las constituciones políticas de los países centroamericanos también determinan como funciones del Estado: la construcción de condiciones necesarias para la defensa de los derechos de los habitantes de la región, entre ellas la efectiva promoción de la educación y la cultura, la garantía de la salud y la protección social, la defensa del medio ambiente y la creación de condiciones de igualdad, entre otras.

Además, en términos generales, los contratos sociales de las naciones centroamericanas, también incluyen la consideración de que, para financiar los programas y proyectos relacionados con la defensa de los derechos de los ciudadanos y promover el bien común, todos los habitantes deben contribuir al financiamiento de los gastos del Estado en función específica de sus ingresos, lo que en la actualidad se conoce como el principio tributario de capacidad de pago.

La prevalencia en la región de muchos centroamericanos y centroamericanas que no disfrutan de bienestar y cuyos Estados no realizan un esfuerzo efectivo para la defensa de sus derechos humanos constituye una clara muestra del fracaso de dichos Estados, dado que no cumplen con los propósitos fundamentales para los que fueron creados. Este fracaso, sin embargo, se vuelve aún más evidente cuando los mismos gobiernos diseñan «planes de desarrollo» cuyo objetivo estratégico básico, aunado a sus metas e indicadores, es similar a lo planteado en las constituciones políticas, pero que al final, no se convierten en guías de la acción pública, además de carecer de comprensión y legitimidad social, para concretar los propósitos de bienestar social y desarrollo económico.

Lo anterior obliga a reconocer que, para eliminar los múltiples fenómenos que conducen al subdesarrollo, en la mayor parte de Centroamérica, se debe replantear el papel de los Gobiernos y el rol de la administración pública en los Estados centroamericanos, fijando nuevos consensos, sociales y políticos, que permitan transitar por un senda de consolidación democrática en donde las estrategias, planes, decisiones y acciones de los países converjan en la efectiva defensa de los derechos humanos de la población; es decir, en donde en esencia se haga lo que las constituciones establecen.

Para el efecto, además de resolver las cuestiones relacionadas con el papel del Estado en la garantía de la democracia, su consecuente base, el desarrollo, y el funcionamiento del mercado —que implica una efectiva protección de la competencia y promoción de la innovación productiva, la investigación y el desarrollo tecnológico como piezas clave para potenciar la competitividad de la sociedad, promoviendo simultáneamente una mayor complejidad económica—, los Estados centroamericanos deben avanzar seriamente —algunos con más apremio por los rezagos acumulados— hacia la universalización de la atención de los derechos básicos de las personas, entre los que destacan el derecho a la educación, la salud, la protección social, el trabajo, la vivienda, y como primordial, el derecho a una vida digna.

En ese camino, además del necesario fortalecimiento de la planificación pública y el sempiterno combate a la corrupción y de la sujeción de los Gobiernos a las élites económicas, el Estado debe promover una transformación institucional dirigida a alcanzar el bienestar económico, la identidad colectiva, la seguridad física, productiva y de vida para los habitantes, así como una legitimidad del Estado en la que el papel fundamental sea ocupado por la política fiscal, en tanto que esta contribuye a asentar el desarrollo de la democracia y el impulso de las condiciones que permiten el crecimiento económico sostenido, sostenible e inclusivo, la construcción de la igualdad y la construcción de un Estado efectivo. Esos son los rasgos fundamentales de la visión filosófica del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) para las sociedades centroamericanas y que son presentadas en este tomo II del *III Informe centroamericano de política fiscal*.

La visión del Icefi, contenida en las páginas posteriores, es perfectamente convergente con la propuesta de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) conocida como la *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible* (en adelante, Agenda ODS 2030), aprobada en 2015 por más de 150 jefes de Estado y de Gobierno, incluyendo a los representantes de los países centroamericanos. Este instrumento contiene la obligatoriedad de atender, antes de 2030, el cumplimiento de 17 objetivos y 169 metas que pueden evaluarse por medio de 244 indicadores.

La Agenda ODS 2030 es en extremo ambiciosa y aun cuando tiene algunas limitaciones propias de su diseño, involucra el compromiso, entre otros, de terminar con la pobreza, universalizar la salud y la educación, construir los esquemas institucionales necesarios para promover la igualdad, en especial la de género, el suministro de energía limpia y servicios para todos los habitantes, la protección del medio ambiente, y la construcción de paz, justicia e instituciones sólidas, entre muchos otros aspectos.

La adopción de la Agenda ODS 2030 es un paso importante en la búsqueda de mejorar las condiciones de vida de todas las personas, especialmente con base en la aceptación del principio de que «nadie se quede atrás». Además, reconoce que alcanzar los ODS implica cerrar las brechas de desigualdad entre los diversos grupos poblacionales y fortalecer la incorporación de toda la población a los beneficios sociales. No obstante, el mecanismo de la ONU acepta que para lograr los diferentes objetivos de la Agenda ODS 2030 resulta impostergable la movilización de recursos internos e internacionales, entendiendo que si no se cumple este importante aspecto, será imposible alcanzar los compromisos adquiridos. Para el efecto, 193 Estados miembro de la ONU se reunieron en Addis Abeba y establecieron los compromisos que potenciarían la movilización interna de recursos y el fortalecimiento de la ayuda oficial al desarrollo; los países desarrollados se comprometieron a aumentar la asistencia hacia los países menos avanzados hasta alcanzar el 0.7% de su PIB. También los Estados —por medio del denominado *Acuerdo de París sobre cambio climático*— acordaron avanzar hacia la creación de las condiciones necesarias para generar un desarrollo resiliente al cambio climático y, además, bajo en carbono.

Lamentablemente, los países de la región, en promedio, han avanzado muy poco en la atención de la Agenda ODS 2030, tanto en el cumplimiento de sus objetivos como en la necesaria movilización de recursos y, por supuesto, en el cambio de condiciones para la defensa ante cambios climáticos. Este extremo se hizo evidente a finales de 2020, cuando algunas de las naciones sufrieron los embates del clima (adicionalmente, se vieron afectados por los efectos de la pandemia de Covid-19), de manera que en la actualidad se encuentran en peores condiciones de las que reportaban en 2015, cuando se firmó la Agenda ODS 2030. Habiendo transcurrido una tercera parte del tiempo para su cumplimiento y por supuesto, al margen de los severos efectos de la crisis sanitaria, lo anterior conlleva a que algunas naciones de Centroamérica se hayan alejado aún más del alcance de los objetivos que se comprometieron a cumplir en 2030.

En el camino, y con la colaboración de la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (Cepal), los países hicieron un esfuerzo por tratar de armonizar su planificación interna con la consecución de la Agenda ODS 2030, creando sistemas de comunicación y mecanismos de realimentación permanente que permitirían conocer el avance en el cumplimiento de los objetivos. En la práctica, algunos países no muestran las metas específicas que se comprometieron a alcanzar en 2030; otros simplemente no dan a conocer la trayectoria de los indicadores seleccionados para verificar avances, y los casos más alarmantes son los de aquellos que han acomodado los indicadores de desempeño de la Agenda ODS 2030 a su realidad sin introducir ningún cambio, por lo que plantean que, en el futuro, en los años que vienen, cuando ya no estén en el Gobierno, se producirán los cambios para que se alcance la Agenda ODS 2030, sin haber establecido ningún compromiso o acción en el presente.

La evaluación realizada por el Icefi es clara y contundente: en la mayor parte de los países de la región, dada la carencia estructural de recursos derivada de la falta de movilización interna y el alejamiento de la cooperación internacional producto de malas decisiones políticas de los gobernantes, así como por la trayectoria que muestran hasta la fecha los indicadores relacionados con el cumplimiento de la Agenda ODS 2030, la mayor parte

de los compromisos adquiridos por los Gobiernos centroamericanos no será cumplida, por lo que, de no hacer algo, nuevamente se habrá dejado escapar una oportunidad de mejorar el bienestar de los habitantes, que seguirán sin ver otra alternativa para mejorar su nivel de vida que migrar.

Por ello, y luego de la evaluación, es pertinente reconocer que resulta imposible la atención de todos los ODS por los Estados centroamericanos, pero no es apropiado darse por vencidos sin avanzar en la mejora de las condiciones de vida de la población. Así, el Icefi propone que los Gobiernos de la región, en un esfuerzo acotado, se planteen alcanzar por lo menos algunos de los objetivos durante el período 2022-2030, dejando que el resto siga su trayectoria normal, para dedicarles mayores esfuerzos al cierre del período de la Agenda ODS 2030. A este esfuerzo, el Icefi le ha denominado *Agenda fiscal centroamericana 2030 (AFCA 2030)*, considerando que su implementación podría demostrar el interés de los Gobiernos por avanzar, aunque sea parcialmente, en el logro de los compromisos derivados de los ODS.

Para seleccionar qué objetivos y metas de los planteados por la Agenda ODS 2030 tendrían un mayor impacto tanto en el bienestar como en la promoción del crecimiento económico y el empleo de los centroamericanos, el esfuerzo del Icefi inició por establecer los objetivos primarios que las sociedades de la región aspiran a alcanzar a partir de lo definido en sus contratos sociales: generación de empleo; fortalecimiento de la infraestructura económica y social; aumento de la productividad; mejora del sistema de protección social; reducción de la pobreza y la desigualdad y eliminación de la pobreza extrema; universalización de la salud; fortalecimiento de la educación y capacitación; establecimiento de criterios claros de regulación, cambios de normas y estándares; fortalecimiento institucional, del Estado de derecho y de la gestión pública; y movilización interna de recursos para propiciar el financiamiento suficiente para la implementación de los programas propuestos.

Luego de definir los objetivos esperados, se decidió aplicar la metodología SMART (específico, medible, alcanzable, relevante y a tiempo, por sus siglas en inglés) para identificar aquellas metas que reúnen las características deseables en la implementación. De esa manera, cada una de las metas de los ODS se evaluó a partir de reunir las siguientes características:

- a) *Specific* (específico): debe estar bien definida;
- b) *Measurable* (medible): se debe poder medir;
- c) *Attainable* (alcanzable): ¿es realista?;
- d) *Relevant* (relevante): debe estar alineado con los objetivos generales y/o tener la capacidad de impulsar otros objetivos;
- e) *Timely* (a tiempo): debe tenerse claro el plazo de consecución.

Además, siguiendo la metodología del Programa G+ de la Junta de Andalucía (2007, 2009) y la Cepal (2016), se consideraron los objetivos como SMART + G, en referencia a la incorporación de la característica *gender*, es decir, si los mismos son prioritarios y relevantes con respecto al género.

Como consecuencia de los esfuerzos indicados y con base en la comprensión de que implementar la Agenda ODS 2030 es prácticamente imposible para la región, la *AFCA 2030* definió, con la metodología utilizada, que los objetivos de política pública que permitirían una maximización de los resultados son: a) la erradicación de la pobreza extrema; b) el fortalecimiento de la educación; c) la cobertura universal de la salud; d) el fortalecimiento de la infraestructura, y e) la construcción de un Estado efectivo. Todos estos propósitos

descansan sobre los pilares fundamentales del fortalecimiento de la política fiscal y la consecuente necesidad de movilizar recursos, y tienen como ejes transversales el robustecimiento de la equidad de género y la protección del medio ambiente.

El documento avanza en la presentación de la situación actual a partir de la última información estadística disponible y toma en cuenta las condiciones sobre las que la *AFCA 2030* sugiere avanzar, para alcanzar, en el menor plazo posible, los mejores resultados para la región y que al mismo tiempo produzcan un efecto multiplicador en el bienestar social, la competitividad y la productividad de los países del istmo.

Así, inicialmente, se hace una revisión de las condiciones de pobreza y pobreza extrema en la región, así como de la desigualdad económica que limita la participación eficiente en el mercado de las y los centroamericanos. Luego se presentan, de manera sucinta, las condiciones de la educación en Centroamérica, especialmente para los ciclos que van desde el nivel preescolar hasta el secundario, que son aquellos que las constituciones definen como gratuitos, destacando su cobertura, la paridad de sexo, la deserción y la repitencia, y por último la aprobación de cursos y la calidad de la educación conforme estándares internacionales.

Posteriormente, se describe la situación de la salud en la región, que pasa tanto por conocer cuáles son las fuentes de financiamiento que utilizan las y los centroamericanos para cubrir sus necesidades en este ámbito —a pesar de que los contratos sociales establecen la obligatoriedad del Estado de atenderlas—, y la situación general de la cobertura en la materia por país. También se presenta la situación de la infraestructura económica y social, destacando los avances y condiciones en la red vial, la infraestructura energética y sus fuentes de generación, el suministro de agua potable y los servicios de saneamiento.

Finalmente, el documento detalla los marcos, las rectorías y la institucionalidad necesarios para alcanzar Estados efectivos para el desarrollo, con transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, en donde se destacan las condiciones que deben potenciarse para aumentar las capacidades de los Estados, especialmente en el campo fiscal. Es pertinente indicar que la identificación de acciones y la cuantificación de los recursos que son indispensables para avanzar en los propósitos de la *AFCA 2030* serán presentadas en el tomo III de este *III Informe centroamericano de política fiscal* del Icefi.

La *AFCA 2030* reconoce que no existen los suficientes recursos en los países centroamericanos para atender todos los compromisos adquiridos en el marco de los ODS; pero también reconoce que si efectivamente los Gobiernos tienen interés por mejorar el nivel de vida de los habitantes y evitar de forma paralela la migración masiva hacia otras realidades, debe hacerse algo por cambiar la situación en la que vive la mayor parte de las y los centroamericanos. Si bien el impulso de la *AFCA 2030* no resuelve todos los problemas, implementarla implicaría un compromiso efectivo, concreto y visible para todos los miembros de la sociedad centroamericana por mejorar los niveles de vida en la región y dar garantías para un desarrollo económico sostenible, sostenido e inclusivo, base indispensable para garantizar la democracia.



## La Centroamérica que es posible: desarrollada, sostenible e inclusiva

Las tendencias económicas, sociales, políticas y, especialmente, fiscales de Centroamérica revelan una serie de problemas estructurales que, o han sido atendidos a medias o, simplemente, se han quedado sin ninguna acción mitigadora por parte de los Gobiernos. Esto es particularmente preocupante en aquellos Estados en los que, tras haber logrado superar fuertes y prolongados conflictos bélicos internos, continúan latentes las causas que los provocaron y que podrían en cualquier momento ocasionar una vuelta al pasado.

De manera sintética, los hallazgos derivados del diagnóstico de la región (véase el volumen 1 de este informe) permiten delimitar al menos siete principales fenómenos estructurales que se refuerzan constantemente, con mayor o menor intensidad, y que las sociedades centroamericanas deben enfrentar para cambiar el rumbo actual:

1. Un modelo económico dual en el que coexisten, por un lado, estructuras de poder que protegen los procesos económicos tradicionales y que obtienen su productividad de la explotación sistemática de condiciones de baja remuneración salarial, impago de impuestos y escasa contribución al crecimiento y desarrollo del país; por el otro, un segmento de la economía moderno, que trata de fortalecer el mercado interno y mejorar la competitividad, y que se ha orientado principalmente a los sectores industriales y de servicios.

Gran parte de la conjunción práctica de ambos modelos se observa en la implementación de políticas públicas basadas en concepciones teóricas neoliberales y de austeridad, que han minimizado el rol de lo público con base en el supuesto de que la minimización del tamaño del Estado contribuye a la mayor eficiencia en el desempeño de la actividad empresarial. Este modelo ha reproducido históricamente las condiciones productivas de baja generación de valor agregado, enfatizadas en la preservación de la estabilidad de precios, y acordes con lo que ha convenido a las élites económicas dominantes desde la época posterior a la independencia de los países de la región.

Salvo contadas excepciones, especialmente en Costa Rica y Panamá, el desarrollo de los mercados internos es muy limitado, por lo que se continúa con la adopción de una estrategia productiva de baja complejidad económica, con producción destinada al resto del mundo, y que descansa su competitividad no en la diversificación de productos y la intensificación del uso de tecnología, sino en la utilización sistemática de mano de obra barata para reducir costos, de tal manera que los países reproducen permanentemente los esquemas de bajos ingresos, baja capacidad de compra y poco bienestar social.

2. Importantes rezagos tecnológicos en ciertos sectores económicos, lo que se manifiesta en la baja capacidad de transformación productiva, baja generación de empleo de alto nivel e imposibilidad de mejorar los ingresos del sector laboral en el largo plazo, que converge con el funcionamiento inefectivo de los mercados, en donde la distribución de los ingresos no responde a la productividad de los factores de producción y promueve altos niveles de concentración del ingreso y de la riqueza. Por ello, gran cantidad de centroamericanos se ve empujada hacia la migración forzada, que como consecuencia de la precarización laboral, la prevalencia de otros problemas sociales, como el incremento de la violencia y la desigualdad social, son vistos por los pobladores como el único camino para mejorar su bienestar en el mediano y largo plazos.

3. La poca cohesión social, fruto de la mercantilización de los derechos y de la pérdida del valor social asignado a los bienes públicos, se refleja en un sistema democrático de apariencia, en donde las únicas manifestaciones tangibles de decisión popular se plasman en los períodos electorales, con pobre rendición de cuentas, escasa planificación y, sobre todo, en un paulatino alejamiento de los propósitos de bienestar social que debieran reflejarse en apropiados sistemas de protección social. La carencia en este sentido se manifiesta, entre otros, en la profundización de los niveles de desigualdad social, altos índices de pobreza, baja cobertura educativa, insuficiente cobertura sanitaria y, en general, la exclusión de la mayor parte de la población de los beneficios sociales.
4. Una política fiscal diseñada y ejecutada para la sobrevivencia de los Estados y para reducir los efectos de la actividad gubernamental sobre el funcionamiento del mercado —menospreciando, incluso, los positivos—, pero que guarda la apariencia de atender las necesidades de las mayorías y la búsqueda del desarrollo de los pueblos. La representación más clara de la carencia de una política fiscal moderna se manifiesta en la reproducción de las condiciones de impago de impuestos por las élites económicas y políticas, creando sistemas tributarios injustos. Si la política fiscal, como afirman Mehrotra *et al.* (2009), representa el contrato social, en Centroamérica no parece que este refleje las aspiraciones de las grandes mayorías, ni mucho menos que pueda promover el desarrollo y fortalecer la democracia.
5. La corrupción de lo público como resultado de un poder desproporcionado y de gobiernos ilegítimos. La corrupción deviene tanto de quienes gobiernan como de quienes los financian y catapultan al poder, y se manifiesta de manera permanente en el uso de los limitados recursos en actividades que no son de interés social, o en el financiamiento de actividades que interesan a la población, pero con costos excesivos, que permiten el desvío de recursos hacia bolsillos privados.
6. El divorcio entre la esfera productiva y la economía del cuidado, en donde el sistema vigente en las sociedades de la región provoca que los derechos de las mujeres sean confundidos con los derechos de las familias, por lo que a ellas se les relega al ámbito del hogar, con tratamientos o incentivos que fomentan su rol cuidador, o bien, que implican menores beneficios de los que se obtendría en su inserción al mercado laboral, menospreciando el impacto positivo que el empleo femenino puede tener en el bienestar de las familias más pobres.
7. Salvo el caso de Costa Rica, Centroamérica se caracteriza por la construcción de una sociedad preocupada estrictamente por el presente y que recurre de manera permanente a la depredación y descuido de sus recursos productivos, en especial de los ambientales que son de propiedad pública, como el agua y los bosques, entre otros.

Los elementos descritos, que lucen desafiantes ante la necesidad de construir una Centroamérica desarrollada, sostenible e inclusiva, son el punto de partida para la presentación de la *Agenda fiscal centroamericana 2030 (AFCA 2030)* que el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) somete a la opinión pública para su análisis y discusión, y que constituye una hoja de ruta específica para la construcción de una región más justa y con mejores niveles de desarrollo. En el presente tomo, el Icefi presenta sus argumentos filosóficos y las líneas sobre las que debiera construirse dicha agenda, luego de contrastarlas con el planteamiento de la Agenda ODS 2030, presentada por las Naciones Unidas y de la que todos los países de la región son suscriptores.

# I. Las políticas públicas y la planificación deben estar orientadas por los contenidos de las constituciones políticas

---

En el siglo XX, Centroamérica presentó al mundo la renovación de sus contratos sociales a través de constituciones políticas que mostraban el camino para estructurar al Estado y estipular el catálogo de derechos que los mismos Estados se comprometieron a respetar, proteger y realizar para que las personas los disfrutaran sin discriminación. Adicionalmente, en dicho siglo la región reportó logros en el proceso de democratización al concluir la etapa de las dictaduras y las guerras, aunque, en muchos casos, las causas que originaron estas conflagraciones continúan latentes.

A finales de ese siglo y como consecuencia directa de los postulados del llamado «Consenso de Washington», también se instauró un nuevo modelo económico en la región que provocó un debilitamiento del rol del Estado, el abandono de la planificación y la apuesta por el individualismo como camino para resolver los problemas de la sociedad, con base en el supuesto de que el interés particular permite encontrar «soluciones óptimas a los problemas del bienestar humano» (Bull, 2005): un viejo resabio del primer teorema del bienestar formulado por Adam Smith y en el que modernamente se olvida que este depende del funcionamiento apropiado de los mercados y de una dotación equivalente por los agentes económicos. El modelo económico instaurado en la década de los noventa, y que continúa vigente, apunta a un paradigma de bienestar social residual, en donde el bienestar de las personas se subordina a la eficiencia económica y a los intereses del «mercado» (De Dios, 1993). Este modelo aplicaba las mismas reglas para todos los países, independientemente de su estadio de desarrollo (Chang, 2004).

Básicamente, lo que sucedió en Centroamérica fue la profundización del proceso de exclusión social vigente desde el inicio de los Estados-república, lo cual implicó la mercantilización del bienestar de las personas y la limitación del rol del Estado en la promoción del desarrollo de las sociedades y como ejecutor de sus funciones de asignación y distribución. Este proceso se llevó a cabo muy a pesar de lo establecido en las constituciones políticas de los países, por lo que en la práctica, los Gobiernos no tuvieron el tiempo, ni la oportunidad y, tal vez, ni el interés de reflexionar sobre el tipo de sociedad que la población había ordenado edificar y las implicaciones de su construcción.

La realidad actual muestra que el funcionamiento económico y las líneas de trabajo del sector público fueron producto de las decisiones de pequeños grupos políticos y económicos de poder, con base en lo que les convenía en el corto plazo, y no derivados de una reflexión vinculada con la construcción de sociedades modernas, equitativas e incluyentes, como lo mandaban los contratos sociales. En este sentido, el funcionamiento del mercado y del Gobierno se alejó sistemáticamente de la construcción de aquellas condiciones en las que a los centroamericanos y centroamericanas les gustaría vivir, y de los esfuerzos a realizar para alcanzarlas.

Robert y Edward Skidelsky plantean que «La buena vida [...] es una vida deseable, o digna de ser deseada, no solo una vida ampliamente deseada. No podemos identificarla contando votos o pasando cuestionarios. Pero la buena vida tampoco puede ser radicalmente distinta de las aspiraciones de la mayoría de las personas a lo ancho del mundo y a lo largo del tiempo» (Skidelsky & Skidelsky, 2015: 165).

Aunque lastimosamente no han existido procesos de reflexión colectiva en esa dirección, tampoco resulta difícil pensar que los centroamericanos desearían vivir en una sociedad en donde todas las personas —sobre todo los niños, las niñas y los adolescentes— cuenten con acceso universal y de calidad a los servicios de educación y salud; en donde a hombres y mujeres se les presenten las mismas oportunidades para su desarrollo pleno; en donde todas las personas cuenten con ingresos suficientes para no vivir en pobreza y para no verse obligadas a migrar a otros países en la búsqueda de oportunidades; en donde el medio ambiente no sea visto como un espacio para la depredación y la sobreexplotación, sino como una oportunidad para lograr un desarrollo sostenible y sustentable; y en donde, en general, no se excluya a nadie del desarrollo debido a las diferencias sociales, de etnia, de género u otras, entre otras cosas. Los centroamericanos deseamos una sociedad en la que se respete el Estado de derecho, en donde se cuente con un sistema de justicia independiente y justo; en donde la democracia permita que el interés común prevalezca sobre el interés particular. En síntesis, los centroamericanos queremos una Centroamérica en donde se respeten y se realicen los derechos de las personas.

De esa forma, el horizonte de las planificaciones de los países y de las actividades de los Estados de cada uno debe acotarse a las más grandes aspiraciones de las sociedades. Por ello, resulta necesario visitar las constituciones políticas, reconociendo que estas encarnan los pactos sociales vigentes y que, al menos parcialmente, reflejan dichas aspiraciones.

En el artículo 50 del texto constitucional de Costa Rica se plasma que «El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza». El artículo 1 de la constitución salvadoreña establece que «es obligación del Estado asegurar a los habitantes de la República, el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social». La constitución guatemalteca, en su artículo 2, plantea que «Es deber del Estado garantizar a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona». El preámbulo de la constitución hondureña señala la importancia de que se «fortalezca y perpetúe un Estado de derecho que asegure una sociedad política, económica y socialmente justa que afirme la nacionalidad y propicie las condiciones para la plena realización del hombre, como persona humana, dentro de la justicia, la libertad, la seguridad, la estabilidad, el pluralismo, la paz, la democracia representativa y el bien común».

Por su parte, el artículo 4 de la constitución nicaragüense indica que el Estado «promoverá y garantizará los avances de carácter social y político para asegurar el bien común, asumiendo la tarea de promover el desarrollo humano de todos y cada uno de los nicaragüenses, protegiéndolos contra toda forma de explotación, discriminación y exclusión». Y, en la misma línea, el preámbulo de la constitución panameña esgrime que se debe «garantizar la libertad, asegurar la democracia y la estabilidad institucional, exaltar la dignidad humana, promover la justicia social, el bienestar general y la integración regional».

En consecuencia y, en términos generales, los propósitos de los países centroamericanos son el establecimiento de sociedades en donde primen el bien común, la libertad y la justicia social. En el ámbito económico, ya se indicaba que la constitución costarricense señala que se debe buscar el adecuado reparto de la riqueza; lo mismo hace la nicaragüense (art. 98). En similar dirección, en la de El Salvador (art. 101) y en la de Guatemala (art.

118) se plantea que el orden económico debe responder a principios de justicia social. Adicionalmente, en Honduras (art. 329) y Panamá (art. 282) se resalta el rol planificador del Estado. En otras palabras, en los pactos sociales de Centroamérica se encuentra plasmado el papel activo del Estado, no solo para lograr un mayor crecimiento económico, sino para asegurar que dicho crecimiento se traduzca en mejorar las condiciones materiales de la población; esto implica no una supeditación del Estado al mercado, sino una coordinación de actividades, de tal manera que el sector público dirija el funcionamiento de la oferta y la demanda, así como el de la propiedad de los bienes y los factores, hacia los ámbitos de interés público.

Asimismo, para asegurar el bien común, las constituciones plasman como propósito el cumplimiento del derecho a la educación, incluso estableciendo su obligatoriedad. Costa Rica plantea un propósito ambicioso al señalar que desde la educación preescolar hasta la general básica son obligatorias y costeadas por el Estado, lo cual da cobertura a las personas de los 4.5 a los 15 años; para el efecto, la legislación establece que el gasto público en educación —incluyendo los gastos en educación superior— no podrá ser menor al 8.0% del PIB anual (art. 78). En Panamá (art. 95), la educación oficial es gratuita en todos los niveles preuniversitarios, mientras que la educación básica general, que va de los 4 a los 14 años, es obligatoria para todos los habitantes del país. En esa misma dirección, en Nicaragua (art. 121) la educación primaria tendría que ser obligatoria y, hasta la enseñanza secundaria, gratuita, abarcando de los 5 a los 17 años.

En Guatemala (art. 74), todos los habitantes tienen el derecho de recibir desde la educación inicial hasta la básica, de los 0 a los 15 años, y cuando es impartida por el Estado, esta es gratuita. En el caso de El Salvador, la educación parvularia y la básica son un derecho, y además se establece su gratuidad cuando las imparta el Estado para el período de 4 a 15 años (art. 56). En Honduras (art. 153), el Estado tiene la obligación de desarrollar la educación primaria y básica, que abarca el ciclo entre los 4 y los 17 años.

Otro de los propósitos enunciados en los contratos sociales es la garantía de la salud de los habitantes de los países. Cabe mencionar, en este sentido, que los textos constitucionales de El Salvador (art. 65) y Guatemala (art. 95) definen a la salud como bien público, mientras que el de Honduras (art. 145), Nicaragua (art. 59) y Panamá (art. 109) la reconocen como un derecho. Aun cuando no se contempla explícitamente el derecho a la salud, en Costa Rica la jurisprudencia constitucional ha planteado que este se deriva del derecho a la vida, plasmado en el artículo 21 constitucional (Calzada Miranda y Castillo Víquez, 2018).

Sumado a la salud se encuentra el propósito de garantizar la seguridad social. En Costa Rica, se plantea que el Estado debe asegurar la universalización de los seguros sociales que protejan a los trabajadores contra los riesgos de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez y muerte (artículos 73 y 177). En El Salvador (art. 50) y Guatemala (art. 100), la seguridad social debe constituir un servicio público de carácter obligatorio. Honduras (art. 142), Nicaragua (art. 61) y Panamá (art. 113) reconocen la seguridad social como un derecho que el Estado debe garantizar.

Vale la pena resaltar que los Estados centroamericanos se han propuesto asegurar un desarrollo sostenible, por lo que el tema ambiental juega un rol trascendental. Costa Rica (art. 50), Nicaragua (art. 60) y Panamá (art. 118) establecen el derecho de la población a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. En El Salvador (art. 117) y Guatemala (art. 97), el Estado debe proteger los recursos naturales y asegurar el equilibrio ecológico, mientras que en Honduras (art. 145) se establece que el Estado conservará el medio ambiente adecuado para proteger la salud de las personas.

Por otra parte, es preciso mencionar que las constituciones centroamericanas indican con claridad que las actividades de los Estados serán financiadas mediante el cobro de impuestos. En El Salvador, se estipula que los impuestos, tasas y demás contribuciones deben establecerse en relación equitativa (art. 131); en Guatemala (art. 243), que el sistema tributario debe ser justo y equitativo. En Honduras (art. 351), el tema recibe un tratamiento más amplio al señalar que el sistema tributario se regirá por los principios de legalidad, proporcionalidad, generalidad y equidad, de acuerdo con la capacidad económica del contribuyente, en tanto que en Nicaragua el cobro de impuestos debe tomar en cuenta la distribución de la riqueza y las rentas (art. 114). Panamá (art. 264), por su parte, menciona que todo impuesto que grave al contribuyente debe estar en proporción directa a su capacidad económica. Finalmente, en el caso de Costa Rica, aunque la constitución no lo menciona de manera explícita, en varias interpretaciones que ha realizado la Sala Constitucional (entre ellas, la *Sentencia 5652-97*) sobre el artículo 18 del texto constitucional, se establece que los pagos públicos deben tomar en cuenta los niveles mínimos de renta de que los sujetos disponen para su subsistencia, así como la cuantía de las rentas sometidas a imposición, estableciendo que quienes tengan una capacidad económica mayor contribuyan más que quienes están situados en un nivel inferior.

Como se observa, las constituciones de Centroamérica evidencian una notable coincidencia en las áreas económica, social y ambiental, pues expresan los propósitos que anhelan las sociedades del istmo. Estas finalidades deberían servir para la orientación del quehacer de los Estados y para la evaluación de los Gobiernos, de tal forma que cuando no se logren los propósitos que los ciudadanos y ciudadanas centroamericanas persiguen, se considere la función pública como un fracaso.

Adicionalmente, es necesario tener presente que a lo largo de los años los Estados centroamericanos, mediante la ratificación de convenios, tratados, declaraciones, directrices y principios internacionales, han asumido compromisos y obligaciones a nivel internacional en materia de derechos humanos. Los instrumentos internacionales de derechos humanos representan obligaciones y responsabilidades relativas al respeto, la protección y la realización de estos derechos. «La obligación de respetarlos significa que los Estados deben abstenerse de interferir en el disfrute de los derechos humanos, o de limitarlos. La obligación de protegerlos exige que los Estados impidan los abusos de los derechos humanos contra individuos y grupos. La obligación de realizarlos significa que los Estados deben adoptar medidas positivas para facilitar el disfrute de los derechos humanos básicos» (OHCHR, s/f).

A nivel internacional, un instrumento muy importante en la materia es la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, aprobada en 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Esta declaración, junto con el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, y sus protocolos facultativos, conforman la *Carta Internacional de Derechos Humanos*, que constituye la piedra angular para la garantía de los derechos humanos a nivel internacional.

Los seis países de la región han ratificado la *Carta Internacional de Derechos Humanos* y, además, han adoptado otros tratados sobre derechos de grupos vulnerables particulares como la *Convención contra la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes*; la *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*; la *Convención sobre los Derechos del Niño*; la *Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial*; la *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, entre otras (OHCHR, 2013). Desde la perspectiva del derecho internacional, todos estos instrumentos tienen carácter jurídico vinculante para los Estados; además, su adopción representa el compromiso y responsabilidad de los Estados de contar con un marco legal e institucional interno congruente.

Por ello, las aspiraciones de las sociedades plasmadas en los textos constitucionales deben ser la orientación ineludible para la planificación estratégica y operativa nacional, incluyendo los planes y propuestas gubernamentales coyunturales. De esta manera, los planes de largo, mediano y corto plazos podrán responder, cada uno en su dimensión, a la atención de los compromisos sociales adquiridos. Lamentablemente, debe reconocerse que en algunos países de la región los procesos de planificación continúan siendo débiles e incipientes, pues estos aún no se recuperan de los golpes sufridos en la década de los noventa, en donde incluso se llegó a dismantelar los ministerios encargados de la planificación; sin embargo, aun así, los Gobiernos han planteado sus planes de Estado respondiendo, al menos parcialmente, a los criterios constitucionales, por lo que debieran ser el punto primario para evaluar las necesidades de la población, aunque en algunos casos necesiten ajustes y perfeccionamiento.

En ese marco, Costa Rica, en su *Plan nacional de desarrollo 2015-2018*, plantea tres grandes aspiraciones: a) generar mayor crecimiento económico caracterizado por más y mejores empleos; b) reducir la pobreza en general y, particularmente, la pobreza extrema, y disminuir la desigualdad social y territorial; y c) luchar contra la corrupción y el fortalecimiento de un Estado transparente, eficiente y efectivo (Mideplán, 2014). Por su parte, El Salvador, en su *Plan quinquenal de desarrollo 2014-2019: El Salvador productivo, educado y seguro*, establece tres grandes prioridades: a) estimular el empleo productivo a través de un modelo de crecimiento económico sostenido; b) impulsar la educación con inclusión y equidad social; y c) fortalecer la seguridad ciudadana (Seteplán, 2015).

Guatemala, en su *Plan nacional de desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032*, tiene cinco principales ambiciones: a) una Guatemala urbana y rural como plataforma territorial articulada que permita alcanzar el resto de prioridades; b) lograr el bienestar para la gente; c) que exista riquezas para todos y todas; d) recursos naturales para hoy y para el futuro a través de su adecuado manejo; y e) contar con un Estado garante de los derechos humanos y conductor del desarrollo (Conadur/Segeplán, 2014).

Honduras, en su *Visión de país 2010-2038* y *Plan de nación 2010-2022*, esgrime cuatro aspiraciones cardinales: a) una Honduras sin pobreza extrema, educada y sana, con sistemas consolidados de previsión social; b) una Honduras que se desarrolla en democracia, con seguridad y sin violencia; c) una Honduras productiva, generadora de oportunidades y empleo digno, que aprovecha de manera sostenible sus recursos y reduce la vulnerabilidad ambiental; y d) un Estado moderno, transparente, responsable, eficiente y competitivo (Gobierno de Honduras, 2010).

En el *Plan nacional de desarrollo humano (PNDH) 2012-2016*, Nicaragua aspira a lo siguiente: a) erradicar la pobreza y conseguir la paz, promover la restitución de derechos del hombre y la mujer para satisfacer sus necesidades básicas (alimento, vestimenta, vivienda, salud, educación, descanso, seguridad); b) crear las condiciones para alcanzar una vida decorosa y digna, que conduzca a los nicaragüenses a alcanzar la mayor cima de felicidad; y c) un Estado que asume la responsabilidad y el deber moral de prestar los servicios que aseguren ese bienestar anhelado (Gobierno de Nicaragua, 2012).

El *Plan estratégico de gobierno 2015-2019, Un solo país*, de Panamá, establece cuatro grandes aspiraciones: a) crecer más y mejor; b) calidad de vida para todos; c) gobernanza democrática, inclusiva y eficiente; y d) integración territorial, étnica y cultural (Gobierno de la República de Panamá, 2014).

**Tabla 1.1. Centroamérica: principales características de los planes de desarrollo**

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Nombre	<i>Plan nacional de desarrollo 2015-2018, «Alberto Cañas Escalante»</i>	<i>Plan quinquenal de desarrollo 2014-2019. El Salvador productivo, educado y seguro</i>	<i>Plan nacional de desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032</i>	<i>Visión de país 2010-2038 y Plan de nación 2010-2022</i>	<i>Plan nacional de desarrollo humano 2012-2016. «A seguir transformando Nicaragua»</i>	<i>Plan estratégico de gobierno 2015-2019</i>
Plazo	Mediano	Mediano	Largo	Largo	Mediano	Mediano
Puntaje presupuesto por resultados, 2013	Intermedio	Inicial	Inicial	Inicial	Inicial	Inicial
Cuenta con marco regulatorio	Sí	No	Sí	Sí	No	Sí
Indica metas	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Indica el presupuesto para implementarlo	Sí	No	No	No	No	Sí

Fuente: Icefi, con base en las planificaciones de los países centroamericanos

A pesar de la existencia de estos instrumentos, en la práctica solo han sido un conjunto de buenas intenciones debido a que sus acciones no son ejecutadas, tanto por no disponer de un sistema efectivo de indicadores que permitan la evaluación de resultados, como por carecer de una vinculación efectiva con la política fiscal, lo que implica que en su diseño no se presentaron los costos que representa la búsqueda de los resultados descritos y, por supuesto, tampoco se enumeran las fuentes de financiamiento de donde provendrían dichos recursos.

## II. Replanteamiento del papel del Estado en el desarrollo y la consolidación democrática

---

A partir de lo descrito en la sección anterior, resulta claro que cumplir las aspiraciones y propósitos de las sociedades centroamericanas pasa necesariamente por un cambio estructural: un cambio de paradigma funcional que permita alcanzar los resultados para los cuales se organizaron dichas sociedades. Para ello, es indispensable la reorientación de la acción pública en la búsqueda del bienestar de la población, lo cual incluye la regulación sistemática del funcionamiento del mercado para que cumpla su función social, pero también es clave el rol que desempeñe la política fiscal como articuladora de los procesos de modernización económica, gestora de igualdad social, promotora de eficiencia y eficacia pública y, sobre todo, catalizadora del Estado en la búsqueda de los procesos de desarrollo. En este sentido, es necesario ampliar el análisis de la política fiscal más allá de las propias cifras fiscales, para constatar que esta se utilice como una de las herramientas principales para mejorar las condiciones de vida de las personas.

La política fiscal escenifica la delimitación de la frontera entre lo público y lo privado. Por ello, una de las premisas para este cambio de paradigma es que el sector público pase de ser un actor secundario a jugar un rol protagónico, tal como se encuentra establecido en las propias constituciones políticas de los países centroamericanos. En este sentido, es preciso buscar cómo las sociedades pasen de reflejar altos niveles de acumulación de capital y tecnología en pocas manos, a altos niveles de acumulación de tecnología y conocimiento en toda la sociedad; del diseño ineficaz del Estado actual, a la participación estatal activa en una economía mixta, con roles mejor definidos entre el mercado y la administración pública; de sociedades en donde el bienestar esté restringido a un grupo muy limitado de habitantes, a otras en donde todos los centroamericanos y centroamericanas disfruten de un buen nivel de vida y buenas perspectivas en el futuro; de Gobiernos carentes de recursos, hacia otros en donde se dispone de los recursos financieros adicionales para poner en marcha el cumplimiento de lo que manda la constitución; y de sociedades que persiguen solo la estabilidad de precios como objetivo y subsisten con la fachada de una democracia electoral, hacia otras en donde se cuenta con Estados desarrollados, democráticos e innovadores.

Debe recordarse que para que el modelo neoliberal sea exitoso una de sus premisas es que la acumulación de capital se concentre en pocas manos, pues aunque el proceso de acumulación tenga inicialmente el efecto de ensanchar las desigualdades, de acuerdo con los defensores de este modelo, en sus etapas posteriores las reduce (Aghion & Bolton, 1997) por medio de un proceso llamado «derrame económico». Sin embargo, en la práctica centroamericana, dicho derrame no se ha producido y lo que se ha provocado es que «[...] la gran división social no sea entre dos grupos, ricos y pobres, sino entre un grupo muy reducido de personas que ostentan cada vez más riqueza y poder, y el resto de la población: clase media, trabajadores sin ingresos suficientes para el bienestar de sus hogares, desempleados y personas pobres sin posibilidades ni oportunidades para romper el círculo de la pobreza» (Icefi, 2017: 18).

Ante este desafío, la apuesta debe radicar en acelerar la formación del capital individual y colectivo de todas las personas, así como el fortalecimiento tecnológico de las sociedades. Alcanzar esta apuesta pasa por garantizar el cumplimiento de los derechos de todas las personas mediante la construcción de Estados que doten a la ciudadanía de las capacidades suficientes para romper las cadenas del hambre, la enfermedad, la pobreza y la ignorancia, asegurando a la población una salud y nutrición adecuadas desde su nacimiento, complementando esto con el acceso a un sistema de educación de calidad que a su vez se conecte con el desarrollo de nuevas capacidades tecnológicas en cada uno de los países de la región. Thomas Piketty (2014) concluye que la difusión del conocimiento, la inversión en capacitación y formación de habilidades, además de aumentar la productividad de un país, permiten reducir las desigualdades.

Garantizar los derechos de todas las personas también permitiría romper una de las características del modelo económico vigente: fuerte para proteger los privilegios de pocos, pero débil para proteger los derechos de la mayoría. Por ello, el Estado debe asegurar que el cumplimiento de los derechos no dependa exclusivamente de la contribución marginal actual de las personas al mercado, sino que derive de su condición básica de habitante, además, de la consideración de que la mejora en el bienestar socioeconómico de los pobladores y la inversión pública generan un aumento de la productividad y la eficiencia económica intertemporal. En este sentido, el Estado debe facilitar y mantener las condiciones necesarias para que, en un marco de equidad, sean superadas la desigualdad, la pobreza y la discriminación mediante intervenciones públicas que faciliten la igualdad de oportunidades, haciendo posible que, al margen de las diferencias —de edad, género, raza, lugar de residencia, clase social o forma de pensar—, todas las personas cuenten con las mismas oportunidades de desarrollar sus capacidades y puedan aspirar a tener los mismos resultados (Icefi, 2008).

También es preciso superar la discusión relativa a que en un contexto de globalización los gobiernos nacionales no deben jugar un rol protagónico en lo económico y lo social ya que, como escribió el economista Dani Rodrik (2012) a propósito de la crisis económica financiera internacional a finales de la década pasada, «¿quién rescató a los bancos, inyectó la liquidez, se comprometió a un estímulo fiscal y ofreció las redes de seguridad para los desempleados a fin de evitar una creciente catástrofe? ¿Quién está reescribiendo las reglas sobre la supervisión y regulación del mercado financiero para impedir que vuelva a ocurrir lo que pasó? ¿Quién carga con la mayor responsabilidad por todo lo que salió mal? La respuesta es siempre la misma: los gobiernos nacionales...» (Rodrik, 2012, segundo párrafo).

Gran parte del problema regional proviene de la inapropiada solución a un tema de debate histórico: el del papel del mercado versus el papel del Estado. Desde la década de los noventa ha primado en Centroamérica la idea de que la inversión pública desplaza a la inversión privada, y que esta última puede sustituir a la inversión pública en todos los casos, como sucede actualmente con la implementación de las alianzas público-privadas. Ha-Joon Chang (2007) recuerda que ese efecto de desplazamiento únicamente sucede en economías que se acercan al pleno empleo, sin embargo, en países como los centroamericanos, con recursos infrautilizados y altos niveles de informalidad y desempleo, la inversión pública produce condiciones generales que facilitan la atracción de la inversión privada.

La evidencia muestra que reducir el rol del Estado en la economía de los países centroamericanos fue un error, por lo que es urgente replantearse el papel de lo público, no con el objeto de ensanchar el tamaño del Estado en sí mismo, sino por la urgencia de disponer de un Estado que empuje la economía y la movilidad social. Por ello es importante concebir un Estado que no solo corrija las fallas de los mercados, sino que cree nuevos

mercados, principalmente por medio de procesos de innovación. La economista Mariana Mazzucato (2014) denomina a esto «Estado emprendedor», recordando que muchos de los avances tecnológicos no se dieron gracias a grandes inversiones privadas, sino a cuantiosas y disruptivas inversiones públicas.

La apuesta debe ser por una economía mixta con roles mejor definidos entre el mercado y la administración pública. En su papel, el Estado debe trazarse como objetivo la formalización de la economía y el empleo (legal y productivo). Para ser competitivos en un mundo globalizado, también es preciso apostarle a un proceso que se dé por medio del aumento de la demanda interna, es decir, del incremento de la producción y rendimientos y economías crecientes a escala, que aumenten la competitividad externa. Acrecentar la inversión pública para la generación de infraestructura económica y social es clave para el fortalecimiento de los mercados y los territorios; es decir, la inversión pública también debe responder a los desafíos que se tiene en los distintos territorios de los países, reconociendo que las demandas no son las mismas en las áreas urbanas y rurales, por ejemplo.

Asimismo, en la medida en que se logre cerrar las brechas sociales mediante la universalización de la garantía de derechos básicos como educación, salud, agua y saneamiento, vivienda, protección y seguridad social —por supuesto, garantizando el adecuado financiamiento de este proceso—, se incrementará desde el Estado la infraestructura social de los países de la región y, con ello, se aportará al crecimiento económico y la generación de empleo.

Uno de los objetivos estratégicos que siempre deberán tener en mente los Estados centroamericanos es lograr una mejor distribución de la riqueza. Las Naciones Unidas, en su informe de 2013 sobre la situación social del mundo, indicaban que sin un cambio en la distribución del ingreso, incluso los altos niveles de crecimiento serán insuficientes para reducir la pobreza en forma sostenible, debido a que existen evidencias de que el crecimiento es menos efectivo para lograr esa reducción en países con altos niveles de desigualdad, así como que la velocidad de reducción tiende a ser mayor en países más igualitarios (Naciones Unidas, 2015).

Adicionalmente, este nuevo rol del Estado debe buscar la igualdad de género, reconociendo que la carencia de esta, además de ser multicausal e interseccional, es producto de todo un sistema económico y social. Por consiguiente, dicho ajuste implica una apuesta por la transversalización y, por ende, apunta hacia trascender de las políticas de acción positiva (centralizadas en acciones dirigidas en favor de las mujeres con carácter de excepcionalidad) hacia el reconocimiento del carácter no neutral de la totalidad de las políticas sociales, económicas y fiscales. En este sentido, se hace necesaria la apuesta por un nuevo modelo de sociedad de personas sustentadoras/cuidadoras en igualdad, que reorganice la provisión de bienes y servicios requeridos para la vida e instaure un nuevo esquema que reconozca la redistribución equitativa de los recursos y la igualdad de género como motor del cambio.

Esta mayor participación de lo público debe estar acompañada por transformaciones institucionales que permitan contar con un Estado democrático. Guillermo O'Donnell (2007, 2010) plantea cuáles son los parámetros para valorar la democratización de los aparatos institucionales: a) régimen democrático, es decir, que los gobernantes sean electos mediante elecciones limpias, lo cual puede sonar a una obviedad en pleno siglo XXI pero, tomando en cuenta la crisis democrática que se está suscitando en toda la región centroamericana, es fundamental que quienes lleguen al poder lo hagan por medio de procesos electorales limpios, transparentes, sin sospechas de fraude y sin campañas cuyo financiamiento sea de origen dudoso; b) que los gobernantes se encuentren sujetos a leyes y no estén por encima de estas, por lo que la ciudadanía debe tener la certeza de que

cualquier persona —principalmente quienes gobiernan— que cometa un delito, o pretenda desconocer la ley, no quedará impune; c) reconocimiento y cumplimiento de los derechos ciudadanos; y d) un Estado que cuente con la capacidad infraestructural suficiente para lograr los fines propuestos.

Esto es así porque un «Estado consistente con la democracia, es un Estado que se inscribe en su propia legalidad, implementa por medio de sus burocracias y, junto con una sociedad civil presente y activa, apunta a consolidar y expandir los derechos de ciudadanía implicados y demandados por la democracia» (O'Donnell, 2007: 27). En este nuevo paradigma, los principios de derechos humanos deben ser tomados en cuenta en el diseño, implementación y evaluación de la política fiscal (Inesc, *et al.* 2015).

Esta planificación se debe enmarcar en lo que Evans (2007) denominaba «democracia deliberativa», en la cual los ciudadanos comunes son partícipes de la elaboración conjunta de las soluciones a sus problemas y de la elección de las mejores estrategias a través de la deliberación y la planificación. Todo ello comprendiendo que, para legitimar la democracia, la participación ciudadana debe servir para resolver los problemas, pero también para romper la dominación de las élites a las que los Estados centroamericanos han estado sometidos (Bull, 2005).

A partir de lo planteado, es preciso contar con una nueva comprensión de la política fiscal que implique reconocerla como parte de la socialización de la economía y como un espacio de acción política (instrumento de transformación social) para el respeto y garantía de lo acordado (constituciones y pactos sociales). Es necesario que el conjunto de la ciudadanía comprenda que en la política fiscal se concreta de manera fundamental la relación Estado-sociedad, pues en la «medida [en] que el bienestar produce integración y expande los derechos, sus resultados en forma de acceso a bienes y servicios, asociatividad y participación pasan a construir bienes colectivos y patrimonio de los ciudadanos que lo protegen de conductas arbitrarias o clientelares por parte del Estado» (Cabezas y D'Elía, 2007, pág. 6).

Contar con una política fiscal que sea capaz de cumplir con los contratos sociales vigentes en la región centroamericana permitiría la producción de cuatro macrobienes públicos que encarnan el bien común: legitimidad del Estado, bienestar económico y social, seguridad, e identidad colectiva (De Sousa, 2004).

Así, la legitimidad del Estado no es una característica intrínseca de este, sino se produce cuando los ciudadanos perciben que a través de la democracia se posibilita la construcción de un Estado al cual se puede dotar de los recursos suficientes, pues advierten mejoras en su bienestar, lo que aumenta la credibilidad sobre lo público, mejora la cohesión social e incrementa las expectativas de un futuro prometedor.

Por su parte, el bienestar económico y social como macrobien público es el reconocimiento de que, en el sistema capitalista, además de los factores de producción existen personas con necesidades básicas y, sobre todo, ciudadanos con derechos que deben ser respetados y cumplidos (De Sousa Santos, 2004). Se restablece entonces, en el contrato social, el aseguramiento de bienes públicos por parte del Estado, así como la responsabilidad de garantizar un mínimo de bienestar material para todos los habitantes. Además, la seguridad como macrobien público consiste en dar certeza a las personas frente a la precariedad del trabajo, la violencia, los accidentes, la vejez, la enfermedad o los acontecimientos desestabilizadores. Es asegurar que las personas tengan certidumbre sobre el presente y el futuro como resultado de acciones públicas emprendidas y garantizadas por el Estado.

Finalmente, la identidad colectiva como macrobien se refiere a la capacidad de reconocer, expresar y articular intereses individuales y plurales de los diversos grupos sociales, tomando en cuenta que no existe una única cosmovisión ni una sola tradición o memoria colectiva, pero que, si se es parte de un colectivo amplio, el Estado debe garantizar a todos y todas el bienestar y los derechos, sin exclusiones, logrando un espíritu común en la diversidad.

Tomando en consideración todos los elementos anteriores, el Icefi estima que para que la política fiscal pueda contribuir a hacer realidad los propósitos de las sociedades centroamericanas y alcanzar los macrobienes públicos fundamentales, el proceso debe desplegarse por secciones, tomando en cuenta la edificación de tres pisos o niveles de política, y resultados a partir de los cuales se asienten el desarrollo y la democracia de la región: a) el piso para la construcción del crecimiento económico sostenido, sostenible e inclusivo; b) el piso para la construcción de la igualdad; y c) el piso para la construcción de un Estado efectivo. La construcción de estos niveles de acción debe ser producto de pactos políticos de gran envergadura, que requerirán no solo de acuerdos sobre el futuro, sino de la responsabilidad de hacer los cambios necesarios en la política fiscal para que esta se vincule plenamente con las ambiciones, compromisos y metas del desarrollo y la democracia.

En la siguiente gráfica se resume lo planteado en la visión filosófica del Icefi, orientada de manera indefectible a la construcción de regímenes que descansan en condiciones de democracia y desarrollo. La filosofía del Icefi parte de la apropiada interpretación de la política fiscal y la acción política dirigida a transformar efectivamente los Estados, lo cual se traduce en acciones coherentes con las ambiciones de desarrollo y democracia plasmadas en los contratos sociales de las naciones de la región.

**Gráfica 2.1. Centroamérica: la visión filosófica del Icefi para las sociedades**



Fuente: Icefi

## 2.1 El piso para el crecimiento económico sostenido, sostenible e inclusivo

Uno de los principales objetivos de la política fiscal es impulsar el crecimiento y el desarrollo económico de la sociedad. Cumplir este objetivo debe ser una prioridad, aunque es preciso aclarar que no basta con tener altas tasas de crecimiento económico un año, pues lo importante es lograr que estas sean sostenibles en el tiempo y que este crecimiento potencie el bienestar y la igualdad social, y ayude a proteger el medio ambiente. En consecuencia, deben quedar obsoletas las ideas de que únicamente se requiere perseguir economías estables con alto crecimiento y que se fundamenten en la sobreexplotación de los recursos naturales, confiando en que posteriormente se dé el derrame económico; o como sucede actualmente en la región, como consecuencia de un enorme flujo de remesas de centroamericanos y centroamericanas que han tenido de emigrar de su país por las malas condiciones, pero que ahora producen un incremento en el consumo interno y la actividad económica, y que los gobiernos celebran como un logro de sus administraciones. También deben quedar obsoletas las ideas de promover el crecimiento vía salarios bajos o de suponer que la atracción y la retención de inversión privada se garantizan con el otorgamiento de privilegios fiscales sin las evaluaciones correspondientes.

Así, los componentes de este nivel de acción de la política fiscal son: la promoción del aumento del empleo y la formalización económica; el fortalecimiento de la integración regional; el apoyo a la innovación tecnológica; la promoción de la transformación productiva verde; y la sincronización de la política económica para el desarrollo, incluida la política fiscal.

En ese sentido, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal, 2016) propone para América Latina un cambio estructural progresivo, tomando en cuenta tres conceptos: eficiencia keynesiana, eficiencia schumpeteriana y eficiencia ambiental:

[La] eficiencia keynesiana o de crecimiento, que se evidencia cuando la oferta de exportaciones se centra en bienes y servicios con creciente demanda en la economía interna e internacional, [...] permite que el crecimiento sea compatible con el equilibrio en la cuenta corriente, definido por una relación estable entre deuda externa y PIB. El segundo es el de eficiencia schumpeteriana, que identifica el potencial de distintos tipos de especialización productiva para irradiar el cambio tecnológico y la innovación al conjunto del sistema productivo. El tercero es el de eficiencia ambiental, que toma en cuenta los efectos del crecimiento sobre las emisiones y el uso de los recursos. Cuando la estructura productiva se transforma en la dirección de esas tres dimensiones de la eficiencia, se produce un cambio estructural progresivo y es posible un crecimiento sostenible con mayor equidad distributiva a medida que se difunde el progreso técnico a nuevos sectores y se crean empleos de calidad que absorben la informalidad y disminuyen el impacto ambiental (Cepal, 2016: 27).

Para edificar este piso de acción de la política fiscal es crucial reconocer el papel que deberán jugar los Estados centroamericanos a partir de la potenciación de la inversión pública, especialmente la destinada a la investigación y el desarrollo e innovación (I+D+I). Esto se vuelve indispensable en un escenario mundial en el que se tendrá que convivir con la cuarta revolución industrial, proceso en el que los «cambios se producen a la velocidad de la luz. Las disrupciones de tecnologías permiten crear nuevos mercados donde antes no había nada y vuelven obsoletos bienes y profesiones que son reemplazados por una nueva vanguardia de instrumentos» (Beliz, 2017, pág. 14). Esto obliga a que la apuesta sea la acumulación de conocimiento, pues en la medida en que el Estado dote a las personas de las herramientas para que puedan desarrollarse de manera plena, en esa medida asegura un crecimiento sostenido de su economía.

En consecuencia, las bases de este nivel son la búsqueda de una mayor homogeneidad estructural, en la cual el incremento de la productividad se dé en todos los sectores de la economía, lo que deberá ser resultado precisamente de las inversiones en I+D+i, logrando la maximización del progreso tecnológico. También se requiere impulsar procesos de formación para fortalecer las capacidades de protección y producción del patrimonio productivo. Todo ello deberá permitir la generación de mayores empleos formales, uno de los principales desafíos de la región centroamericana.

Es preciso, asimismo, buscar un mayor aprovechamiento del mercado doméstico a través de mayores inversiones que permitan diversificar y ampliar el tejido productivo orientado a la demanda interna que, de manera adicional, permita el aseguramiento del bienestar material para todas las personas, lo que se encuentra intrínsecamente relacionado con la eliminación de la pobreza. Esto demanda reconocer que, para impulsar el crecimiento económico, las políticas del ramo no solo deben concentrarse en fortalecer la oferta, sino también en que las personas tengan la capacidad adquisitiva para demandar los bienes y servicios que se producen, además de la promoción microeconómica de las mipymes, tanto en el sentido de crearlas como en el sentido de lograr su permanencia en el tiempo, sobre todo tomando en cuenta que en la región ocupan a la mayor parte de la fuerza laboral.

Como complemento, será importante el establecimiento de sistemas de inversión con un enfoque territorial, es decir, el aprovechamiento de los mercados internos requiere que el Estado cree las capacidades competitivas para las localidades a partir de una adecuada gestión de sus activos y recursos. De esta manera habrá una mejor distribución territorial del empleo y el bienestar.

Aunque se ha destacado la importancia del funcionamiento de los Estados nación en forma individual, también es preciso rescatar la importancia que tiene para Centroamérica la integración regional, especialmente para la construcción del piso de crecimiento económico. Ello, reconociendo que «los mercados internacionales de capital no perciben a América Central como una región, en tanto que los internos son demasiado pequeños y subdesarrollados como para atraer a los inversionistas institucionales» (Bulmer-Thomas & Kincaid, 2001, pág. 51). En este sentido, también hay otros problemas que requieren acciones conjuntas entre los países centroamericanos, entre ellos, la inseguridad, especialmente el combate al narcotráfico, el contrabando y las pandillas. Asimismo, plantear la necesidad de realizar inversiones regionales permitiría tener mejores resultados que los obtenidos hasta la fecha; lo mismo sucede con la lucha contra el cambio climático, la cual requiere esfuerzos conjuntos que permitan orientar políticas de adaptación y mitigación más allá de los territorios nacionales.

En este sentido, es necesario impulsar un proceso real de unión aduanera para facilitar el comercio, reducir los costos de transporte y, sobre todo, que permita el logro de economías regionales de escala, sin que ello implique la renuncia al control fiscal efectivo. Para esto será necesario el establecimiento de una política fiscal regional que inicie por la armonización tributaria —en complemento a la necesaria homologación arancelaria— y por la definición de una política de atracción de inversión extranjera basada en la cooperación tributaria, y no en la carrera hacia el fondo que han ejecutado los países en los últimos años. Para el efecto, se debe fortalecer la cooperación regional para evitar la competencia tributaria perjudicial, conforme lo establece la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE): «En muchos casos los incentivos tributarios son provistos en respuesta a lo que los países vecinos y competidores están ofreciendo o se percibe que será ofrecido. Dado que el tema de los incentivos fiscales no puede ser adoptado en aislamiento, los Gobiernos deben trabajar siguiendo un esquema regional para

incrementar la cooperación en el área, con el fin de evitar la carrera hacia abajo (*race to the bottom*) en materia tributaria, cuando ellos otorgan incentivos tributarios competitivos» (OCDE, 2013: 4; traducción libre).

Si bien la política fiscal juega un rol trascendental en la edificación del piso de crecimiento económico, también es importante destacar la sintonía que debe tener con el resto de las políticas económicas. Especial mención merecen la política monetaria y la política crediticia. Actualmente, el paradigma sobre el que recae toda la política económica en la mayoría de los países de la región es el del *inflation targeting*; sin embargo, es necesario garantizar una política monetaria en concordancia con la promoción del empleo y el crecimiento económico. En este sentido, será necesaria una mayor flexibilidad en los tipos de cambio de las monedas y una mayor flexibilización de los criterios de riesgo en el crédito (especialmente el dirigido a las mipymes), los cuales podrían incluir la creación de mecanismos especiales de aval o garantía. Es importante recordar que uno de los factores que ha restringido el crecimiento económico es el muy limitado acceso al crédito, por lo que los países de la región deberán revitalizar el rol de la banca de desarrollo a través de líneas de crédito y seguros que permitan respaldar iniciativas privadas dirigidas a impulsar nuevos sectores que generen mayor valor agregado, procesos de transformación productiva y más empleo formal; para el efecto, se deberá apostar por una banca de desarrollo robusta, que se convierta en catalizadora del impulso al crecimiento económico sostenible.

Para los territorios más rezagados, la apuesta debería ser la creación de zonas de desarrollo inclusivo —evitando el desgastado modelo de zonas de privilegios tributarios— en las que se cierren brechas de infraestructura y presencia estatal, para potenciar así el desarrollo en un territorio específico, implementando un modelo de protección social como factor determinante de la presencia del Estado. Asimismo, garantizar el acceso al crédito, capacitación, inversiones en infraestructura económica y social, inversiones en I+D+I y creación de cadenas de valor, para lo cual será necesaria la articulación de todas las instituciones públicas.

Un factor fundamental para el crecimiento es el aprovechamiento del capital productivo de hombres y mujeres debido a que la igualdad de género no es solo un asunto de justicia, sino también constituye un asunto de eficiencia, productividad y utilización óptima de los factores de producción. Se requiere un modelo de sociedad que permita aprovechar el capital productivo de hombres y mujeres en condiciones de igualdad, pero también que el reparto de los beneficios del crecimiento y, especialmente, de los costos económicos y sociales implicados en su producción se realice en forma equitativa. Desde esta perspectiva, resulta imperativo un modelo económico y social que valore y visibilice el aporte del trabajo no remunerado al crecimiento, pues gracias a él se posibilita buena parte de la realización de la producción económica y social.

Esto también implica reconocer los factores que limitan el reparto de los beneficios del crecimiento, con el fin de propiciar la inclusión y de amalgamar una sociedad donde no tengan cabida las desigualdades estructurales. Como bien señala el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2017: 1), «el aumento de la desigualdad implica riesgos para la durabilidad del crecimiento económico».

Por otra parte, cabe recordar que la protección ambiental también ayuda a aumentar la igualdad al lograr que los costos asociados con el cambio climático no recaigan en los estratos de menores ingresos de la región centroamericana. Adicionalmente, para que el crecimiento sea sostenible, la política fiscal debe alcanzar una transformación productiva «verde», es decir, que fomente el crecimiento a la vez que asegure «que los bienes naturales continúen proporcionando los recursos y los servicios ambientales de los cuales depende nuestro bienestar. Para lograrlo, debe catalizar inversión e innovación que apunten al crecimiento sostenido y abran paso a nuevas oportunidades económicas» (OCDE, 2011: 4).

Uno de los puntos clave de esta transformación productiva verde es el cambio de la matriz energética, que debe buscar una reducción sustancial de los costos de producción, minimizando la dependencia de combustibles fósiles. Una prioridad es contar con matrices energéticas que recaigan en fuentes renovables que aseguren el acceso universal a la población. También es preciso impulsar tecnologías limpias y resilientes que permitan incrementar la productividad y proteger el medio ambiente, y que a la vez los procesos productivos se adapten a la vulnerabilidad de la región frente al cambio climático.

Finalmente, la potenciación del papel de la política fiscal en la búsqueda de mejorar el nivel de crecimiento debe cimentarse en la reducción de las desigualdades territoriales, especialmente entre lo urbano y lo rural. Las sociedades centroamericanas necesitan reconocer que el desarrollo rural constituye un elemento indispensable del desarrollo general e integral de los países. Durante mucho tiempo se han mantenido concepciones que limitan la visión sobre aquello que es rural, y sobre cómo esta área se vincula con la urbana, influenciándose mutuamente. No obstante, en la actualidad es necesario reconocer que el área rural va más allá de la agricultura y pasa por dinámicas territoriales complejas en donde se está jugando el éxito futuro, tanto en lo económico, como en lo político y social. Los esfuerzos por incrementar los ingresos de quienes habitan en las zonas rurales deben lograr apoyar tanto las actividades agropecuarias como las no agropecuarias. Además, la transformación productiva verde necesita de las zonas rurales que son cruciales para la protección y conservación de los recursos naturales, así como para la reducción de la vulnerabilidad ante el cambio climático.

## 2.2 Piso para la construcción de igualdad

Los elementos principales para la construcción de este piso son: a) la universalización en el acceso a los bienes públicos; b) la definición de un modelo de protección social, progresivo y sostenible; c) la construcción de políticas públicas para lograr la igualdad de género y la formación de ciudadanía social.

La igualdad social como principio ético político constituye una condición indispensable tanto para la construcción de un Estado efectivo como para un crecimiento económico inclusivo. En consecuencia, es necesario reconocer el carácter interseccional, dinámico y relacional de los factores que producen las distintas desigualdades, para así establecer un nuevo modelo de sociedad que rompa con las estructuras que los originan.

Uno de los puntos centrales de este nivel de influencia de la política fiscal es recuperar el sentido de vivir en sociedad, es decir, la cohesión social. Ello, a través de la construcción de Estados que desmercantilicen el acceso de la población al bienestar, en donde sea irrelevante el tipo de empleo o los niveles de ingresos que tengan las personas para el disfrute de los beneficios de vivir en sociedad (Filgueira, 2014). En este sentido, cabe traer a colación lo que plantea Esping-Andersen (1999) en cuanto a que la ciudadanía social es la acción del Estado para garantizar el bienestar básico, independientemente de la posición de mercado y la posición familiar del individuo.

Conviene tener presente la definición de cohesión social de la Cepal, la cual presenta un lado objetivo que se alcanza cuando los miembros de una sociedad logran disfrutar de niveles de bienestar en concordancia con el nivel de desarrollo vigente; y un lado subjetivo, dado por el sentido de pertenencia, es decir, la percepción de las personas sobre su inclusión con respecto a la economía, la política, la cultura y la vida colectiva en general (Hopenhayn & Sojo, 2011). Es decir, se pretende que cada ciudadano, al percibir que el Estado garantiza sus derechos, se sienta parte de esa sociedad.

Para edificar el piso de la igualdad se requiere que los Estados centroamericanos cuenten con servicios públicos universales que reconozcan las diferencias de las personas para

asegurarles el mismo goce de derechos. En esta línea, requieren especial atención los derechos sociales que «se refieren, en un sentido más puntual, a los derechos económicos, sociales y culturales y están directamente relacionados con la protección de necesidades y capacidades que garantizan una vida digna. Los derechos sociales buscan siempre satisfacer necesidades sociales. Necesidades que son cambiantes en el tiempo y en el espacio y a lo largo de la vida de cada persona» (Icefi, 2008: 4). Como bien plantea Sojo (2017), la protección social es un espacio para concretar los derechos sociales.

La aspiración de la región centroamericana debería ser la construcción de Estados de bienestar social en los que se explicita la búsqueda de mayor igualdad; se reconozca que los servicios públicos y la planificación del medio natural deben garantizar una alta calidad de vida; se consignen los procesos de distribución y redistribución de la riqueza para reducir las desigualdades provocadas por el mercado; y se garantice el acceso universal al sistema de protección social. El Estado de bienestar debe servir para darle certeza a las personas con respecto a que, independientemente del lugar en donde nazcan o del género o la etnia a la que pertenezcan, tendrán un sistema de protección social que les cubrirá frente a los riesgos de enfermedades, las restricciones para satisfacer necesidades de cuidado de personas frágiles o con discapacidad, el efecto del desempleo y subempleo, y la pérdida o la radical disminución de ingresos en la vejez (Sojo, 2017). El Estado tiene la obligación de garantizar a toda su población un mínimo de bienestar material, por lo cual es necesaria la implementación de políticas que eliminen la pobreza y que permitan contar con sistemas universales de seguridad social. También es preciso mejorar la formalización laboral, a la par de ampliar la cobertura de los pilares no contributivos, reconociendo que el trabajo reproductivo o de cuidado y el trabajo voluntario también son trabajo.

Entre los servicios públicos universales clave se encuentran la educación y la salud. El derecho de toda persona al máximo nivel posible de salud física, mental y social se encuentra establecido en el marco legal tanto a nivel nacional como en los tratados internacionales ratificados por los Estados de Centroamérica. El derecho a la educación es, sin duda, uno de los más importantes derechos de la niñez y quizás el más importante de los derechos sociales, además de que, como se apuntó previamente, la formación es un factor fundamental para promover el crecimiento económico. Es necesario que la política fiscal conlleve al logro de la cobertura universal de los servicios que permitan garantizar el cumplimiento de estos derechos, con la mejora de su calidad y con el financiamiento adecuado, comprendiendo que los derechos sociales no dependen exclusivamente de la contribución del ser humano a la producción y al mercado, sino más bien de intervenciones públicas que faciliten la igualdad de oportunidades. Esto hace posible que, al margen de las diferencias, todos los centroamericanos tengan la misma oportunidad para desarrollar sus capacidades (Icefi, 2008).

Por otro lado, en pleno siglo XXI sigue siendo un desafío para la región centroamericana garantizar a toda su población el acceso al agua y la electricidad. En el primero de estos casos, se requiere partir de la consideración de que el acceso al agua constituye un derecho, y que además es de suma importancia pues el vital líquido contribuye a la prevención de enfermedades infectocontagiosas y, por ende, a mejorar la salud de los hogares y las comunidades. Otro factor determinante del bienestar es el acceso a la energía asequible, confiable, sostenible y moderna. Esta es crucial para erradicar la pobreza y luchar contra el cambio climático (Icefi/Hivos, 2017).

En este marco, una política fiscal progresiva, por la forma como se financia y como se asignan los recursos, es la mayor garantía para construir un Estado que promueva la igualdad, aunque es importante reconocer que, «en el corto plazo, el gasto público es un instrumento redistributivo mucho más poderoso que el sistema tributario. Sin embargo, en el largo plazo un sistema progresivo de imposición del ingreso puede hacer una

contribución muy importante para evitar grados crecientes de desigualdad» (Icefi, 2012: 21). La universalización de los bienes públicos habrá de lograrse priorizando a los grupos más vulnerables.

En este nivel de acción pública no se puede dejar de mencionar el rol de la seguridad social como elemento de garantía para la igualdad. Sin embargo, dada la profundidad que se requiere para abordarla, sobrepasa los objetivos de este estudio, por lo que se tratará en trabajos futuros.

En cuanto al tercer elemento para el piso que permita construir igualdad, cabe enfatizar que para un nuevo modelo de sociedad es preciso integrar la igualdad de género al principio de igualdad social, de manera que se supere la separación entre la justicia social, la justicia económica y la justicia de género. En este sentido y siguiendo a Pazos Morán (2018: 27), se señala que la vía para conseguir estos tipos de justicia resulta la misma: un sistema social que asegure derechos, resuelva las necesidades de todas las personas sin las exclusiones actuales y sea sostenible en el tiempo. En consecuencia, la construcción de una sociedad de igualdad demanda superar las jerarquizaciones por sexo, clase, u otro factor que limite el goce de una ciudadanía plena; requiere, además, la individualización de los derechos, así como la expansión de los servicios públicos de cuidados, visibilizando de esa manera el importante papel de la mujer en la sociedad, quien normalmente está relegada al ámbito del hogar, con tratamientos o incentivos que fomentan su rol cuidador, o bien implican menores beneficios que los que se obtendría a partir de la inserción al empleo (Pazos Morán, 2018, citando a Sainsbury, 1996).

Por consiguiente, la clave para la construcción de la igualdad es el reconocimiento de todas las personas como portadoras de derechos. De esa forma, el diseño de la política fiscal debe orientarse al cumplimiento de los derechos de toda la población, por lo que el éxito dependerá en buena medida de quién se beneficia de los servicios que provee el sector público, quiénes reciben transferencias del Gobierno, quiénes contribuyen a financiarlo por medio del pago de impuestos, y quiénes tienen el privilegio de no hacerlo.

### **2.3 Piso para la construcción de un Estado efectivo**

La política fiscal debe permitir la construcción de Estados efectivos para obtener los resultados económicos y sociales necesarios para garantizar una ciudadanía plena, que posibilite el aprovechamiento de las potencialidades de todas las personas a lo largo del ciclo de vida y que atienda, además, sus necesidades de protección y bienestar.

De esa forma, el tercer nivel de influencia de la política fiscal debe ser encaminar a las naciones a la construcción de Estados efectivos, que dispongan de planes de desarrollo que vayan más allá del período de gobierno de turno, es decir, que posean una visión de largo plazo. Esta planificación para el desarrollo debe estar vinculada con la presupuestación, de manera que la ciudadanía conozca los recursos necesarios para superar las brechas de acceso a los bienes y servicios públicos, y cuente con una noción clara sobre los recursos requeridos para cumplir los planes, contribuyendo efectivamente a la movilización de recursos necesaria para la implementación de estos. En consecuencia, dicho proceso implica la implementación de presupuestos multianuales y por resultados, para que la ciudadanía conozca qué metas se espera alcanzar con las asignaciones presupuestarias.

Para lograr la construcción de este piso de Estado efectivo es necesaria la implementación de mecanismos de transparencia que legitimen lo público frente a la ciudadanía, así como el fortalecimiento de la rendición de cuentas para acercar a los ciudadanos la información sobre el quehacer del Estado. Lo público ha sido vilipendiado por diversos casos de corrupción en todos los países centroamericanos, por lo que es urgente un

esfuerzo conjunto de toda la sociedad con el objetivo no solo de fortalecer el adecuado uso de los recursos públicos, sino también de lograr gobernabilidad democrática en la región. Para el efecto, es necesaria la introducción de reformas que permitan avanzar hacia sistemas transparentes, que faciliten el acceso a la información, la rendición de cuentas y la participación ciudadana. De esta manera se podrá asegurar la probidad en la ejecución de los recursos públicos y su concordancia con el interés general.

Es importante señalar que no se trata solo de informar a la población, pues la ejecución apropiada del contrato social requiere espacios de participación ciudadana para la reflexión y deliberación sobre el rumbo que tiene y debe tomar la política fiscal de los Estados centroamericanos. Se requiere que estos espacios de carácter oficial se encuentren cercanos a los organismos Ejecutivo y Legislativo, con miras a promover la democratización de las decisiones fiscales —que en la actualidad siguen obedeciendo a la acción de ciertas élites económicas, tanto tradicionales como emergentes—.

Un tema trascendental es el fortalecimiento del sistema político para dar a las organizaciones partidarias un nuevo sentido en la estrategia por rescatar y garantizar la democracia centroamericana. En este aspecto, merece especial atención la forma como los partidos obtienen los recursos financieros para sostener y operar una estructura organizativa suficiente que les permita representar a las personas (funcionamiento cotidiano, formación política y presencia nacional); contribuir creativamente al debate de las políticas públicas; y desarrollar las capacidades de competir en las elecciones (principalmente, gastos para las campañas electorales) (Icefi, 2017). Esto es relevante ya que en la actualidad se dan procesos de exclusión de actores políticos que no cuentan con acceso a recursos financieros voluminosos, lo que ha provocado que los sistemas políticos se asemejen más a cleptocracias y plutocracias que a democracias funcionales; por ello, revertir esta situación es urgente para contar con Estados efectivos.

En la base de todos los cambios requeridos, está el alcance de acuerdos políticos de gran envergadura. Es indispensable que los diversos actores de las sociedades centroamericanas sean capaces de alcanzar acuerdos que constituyan una agenda de corto, mediano y largo plazos, reconociendo que la política fiscal debe ser el reflejo del tipo de sociedad y de Estado que desea la mayor parte de los centroamericanos.

# III. La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible: una apuesta por el cambio

El contexto nacional, regional y mundial obliga a plantear alternativas de desarrollo que permitan mejorar las condiciones de vida de las personas. Se requieren cambios en diversas áreas, ante lo cual surge la pregunta de cuál es el camino que los países centroamericanos deben seguir. Para el Icefi, la *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible* planteada por la Organización de las Naciones Unidas, que contiene los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), puede ser una hoja de ruta para el desarrollo de las sociedades centroamericanas, ya que responde con claridad a la atención de los derechos y deberes establecidos en los textos constitucionales de los países de la región. No obstante, la adopción de la agenda de los ODS obliga a replantear el rol del Estado, así como a reiterar la urgencia de que la política fiscal se transforme en una herramienta para la democracia y el desarrollo.

## 3.1 La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible

En septiembre de 2015, más de 150 jefes de Estado y de Gobierno aprobaron la *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*, como un marco amplio para el desarrollo social, económico y ambiental a escala mundial. Esta agenda es la continuación del fallido esfuerzo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y descansa en el alcance de los denominados Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), concebidos como un llamado mundial para la adopción de medidas dirigidas a poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad.

La agenda plantea 17 objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social, ambiental y política, y 244 indicadores que son de utilidad para registrar los avances en cada una de las materias que contempla la Agenda ODS 2030. El alcance de los ODS, de cuyo compromiso son signatarios todos los Estados de la región, implica una profunda transformación de las capacidades de estos, sobre todo porque demanda la implementación de una agenda inclusiva que debiera marcar la agenda política para los próximos años.

**Gráfica 3.1. Objetivos de Desarrollo Sostenible**



Fuente: Organización de las Naciones Unidas (ONU)

Así, el ODS 1, «Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo», contempla el alcance de 7 metas para cuyo seguimiento se establecieron 14 indicadores que son de extrema utilidad para evidenciar la trayectoria del esfuerzo que los países realizan en el camino de cumplimiento de la Agenda ODS 2030. El objetivo que contempla un mayor número de metas e indicadores es el ODS 3, «Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades», que dispone de 13 y 27, respectivamente, seguido del ODS 8, «Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos», que dispone de 12 metas y 17 indicadores.

**Tabla 3.1. Agenda ODS 2030: objetivos, número de metas e indicadores definidos**

Número	Objetivo	Núm. de metas	Núm. de indicadores establecidos
1	Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo	7	14
2	Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible	8	13
3	Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades	13	27
4	Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos	10	11
5	Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas	9	14
6	Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos	8	11
7	Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos	5	6
8	Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos	12	17
9	Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación	8	12
10	Reducir la desigualdad en los países y entre ellos	10	11
11	Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles	10	15
12	Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles	11	13
13	Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos	5	8
14	Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible	10	10
15	Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad	12	14
16	Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas	12	23
17	Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible	19	25
<b>Totales</b>		<b>169</b>	<b>244</b>

Fuente: PNUD (s.f.). *Transformar nuestro mundo, la Agenda ODS 2030 para el desarrollo sostenible.*

Sin duda, la adopción de esta agenda constituye un paso importante en la búsqueda, a nivel global, de mejorar las condiciones de vida de todas las personas, especialmente debido a la aceptación del principio de que «nadie se quede atrás», que reconoce que alcanzar los ODS implica cerrar las brechas de desigualdad entre los diversos grupos poblacionales y fortalecer la incorporación de toda la población a los beneficios sociales. A pesar de esto, se debe señalar que los ODS presentan debilidades, tal como advierte la Cepal (2016), al extremo de que las metas de estos han terminado siendo menos ambiciosas que las de los ODM, tal y como sucede con el ODS relativo a poner fin a la pobreza, en cuyas metas solo se abarca la erradicación de la pobreza extrema y la reducción a la mitad de la proporción de personas en situación de pobreza. Algo similar sucede con la meta sobre mortalidad materna e infantil. Asimismo, existen temas, como los relacionados con los pueblos indígenas y los grupos afrodescendientes, que no son abordados.

Para cumplir con la Agenda ODS 2030 es necesario que los países cuenten con el financiamiento suficiente. Esto fue tratado con profundidad en la reunión de Addis Abeba, en la que se estableció que resulta imperativa la cooperación internacional para financiar apropiadamente los programas tendientes al logro de estos objetivos. En ese marco, los países desarrollados se comprometieron a cumplir con la meta del 0.7% del ingreso nacional bruto como ayuda oficial al desarrollo. La agenda de Addis Abeba fue respaldada por 193 Estados miembro de la ONU y contempla más de cien medidas concretas que abarcan todas las fuentes de financiamiento; destaca, asimismo, la responsabilidad de cada uno de los Estados en cuanto a la movilización interna de los recursos indispensables para alcanzar estratos de desarrollo superior. Por ello, entre estas fuentes se incluye el tema impositivo.

Sobre este particular, cabe indicar que los países se comprometieron a «mejorar la administración de los ingresos mediante sistemas impositivos modernizados y progresivos, mejores políticas fiscales y una recaudación más eficiente de impuestos. Trabajaremos para mejorar la equidad, la transparencia, la eficiencia y la eficacia de nuestros sistemas impositivos ampliando la base tributaria y prosiguiendo la labor destinada a integrar el sector informal en la economía formal, en consonancia con las circunstancias de cada país, entre otros medios» (Naciones Unidas, 2015: 9). Adicionalmente, asumieron la tarea del combate a la evasión fiscal y los flujos financieros ilícitos por conducto de la cooperación internacional en materia impositiva, así como la eliminación de los paraísos fiscales.

En materia de gasto público, los compromisos de la agenda de Addis Abeba se enmarcan en el fortalecimiento de la transparencia y de la participación ciudadana en el proceso de presupuestación, el cual debe, además, elaborarse con perspectiva de género e incluir mecanismos de seguimiento. También hay que considerar la racionalización de los subsidios, especialmente los dirigidos a los combustibles fósiles y, de manera adicional, debe señalarse los compromisos en la prestación de protección social y servicios públicos esenciales para todas las personas.

En cuanto a la deuda pública, la agenda señala la necesidad de que esta sea reestructurada de manera oportuna, sistemática, eficaz, justa y negociada de buena fe. Por otra parte, se esboza el papel que pueden desempeñar los bancos nacionales y regionales de desarrollo en la financiación del desarrollo sostenible.

En la misma línea de los acuerdos de Addis Abeba, el *Acuerdo de París sobre cambio climático*, alcanzado en la XXI Conferencia Internacional sobre el Cambio Climático efectuada en diciembre de 2015, también es importante para Centroamérica, debido a que esta es una de las regiones más vulnerables del mundo frente al cambio climático. En este acuerdo se plantea la necesidad de contar con recursos financieros en consonancia con un desarrollo resiliente al cambio climático y, además, bajo en carbono.

Como consecuencia de la adopción de estos compromisos, los planes socioeconómicos de mediano y largo plazos de los países de la región debieran orientarse al logro de los ODS, contemplando no solo las aspiraciones de bienestar y equidad de las y los centroamericanos, sino también los programas necesarios y la movilización de recursos que resultan indispensables para financiar dichos objetivos. Es imperativo recalcar que, en buena medida, el éxito de los países en alcanzar los ODS pasa por contar con los recursos suficientes para tal propósito. Lamentablemente, los países de la región han avanzado muy poco en materia de política económica para el efecto, pues son muy escasos los esfuerzos evidentes en tal dirección. Esto hace pensar que los Gobiernos se encuentran sumamente ocupados en el corto plazo, sin avanzar en soluciones estructurales a los problemas concretos que aquejan a los habitantes.

### **3.2 Los informes de los Estados centroamericanos sobre los avances en el cumplimiento de la Agenda ODS 2030**

Como parte del compromiso adquirido, las naciones centroamericanas, con la excepción de Nicaragua, presentaron en 2017 sendos informes voluntarios de avance en el cumplimiento de la Agenda ODS 2030, mientras que para 2019-2020 —ahora con la excepción de El Salvador y Nicaragua— realizaron un segundo esfuerzo para tratar de informar a la comunidad internacional sobre sus logros en la construcción del desarrollo integral.

En su informe de 2020, a partir de un reporte preparado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán, 2019), Costa Rica presentó los hitos del país en el proceso de implementación de la Agenda 2030, destacando los diferentes pactos suscritos y la implementación de los planes relacionados con el cumplimiento de algunos de los ODS. Para el efecto, el informe reporta abundantemente el número de personas que se han beneficiado de manera específica a partir de la implementación de determinados programas, así como el monto promedio efectivo de inversión ejecutado para contribuir con cada objetivo. Con base en la información detallada, se tiene que la mayor parte de los recursos invertidos por el Gobierno durante el período 2017-2019 se ha encaminado a la atención del ODS 9 (C\$250,000.0 millones en promedio anual), el ODS 8 (C\$201,222.3 millones en promedio anual), el ODS 3 (C\$175,804.6 millones en promedio anual) y el ODS 11 (165,319.1 millones), especialmente en el campo de la industria, innovación e infraestructura. El reporte también indica que los ODS que concentran más actividades ejecutadas son el 17 (para un 16.4% del total de actividades realizadas), el 10 (14.4%), el 3 (9.7%), el 16 (9.4%) y el 5 (7.7%).

El informe de Costa Rica destaca el fortalecimiento de las capacidades estadísticas del país, lo cual incluye, al año 2019, la disponibilidad de información para dar seguimiento a 136 indicadores del total de 244 planteados por la Agenda ODS 2030. Los indicadores disponibles representan el 55.7% del total, mientras que las autoridades contemplan que el resto puede ser obtenido de manera indirecta, con la excepción de 14 valores que representan solo el 5.7% del total, de los que a la fecha no existe ninguna forma de cuantificación. El documento, aunque no contempla información desagregada sobre el avance específico o sobre las perspectivas de cumplimiento de los diferentes objetivos hacia 2030, establece que el 58.0% de los indicadores reporta un comportamiento positivo; el 28.0%, un comportamiento negativo, y el 14.0% tiene resultados iguales a la evaluación realizada en 2017. Además, el informe concluye que tanto el Pacto Nacional como la estructura de gobernanza son considerados avances importantes que han posicionado a la Agenda ODS 2030, aunque comenta que se requiere una atención especial a los ODS 5, 8, 9, 12, 14 y 16, pues muestran un menor avance. El documento subraya la disparidad en las capacidades técnicas y de articulación interna que poseen los actores representados en el Comité Consultivo.

La Secretaría Técnica del Mideplán dispone, en su portal web, de un segmento dedicado a los ODS ([www.ods.cr](http://www.ods.cr)) en el que da a conocer el avance en el cumplimiento de la agenda y en el que destaca la presentación de una serie de documentos elaborados para informar sobre los pasos en pro de la consecución de diferentes objetivos concretos. Por su parte, el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) presenta, también en su portal web ([www.inec.cr](http://www.inec.cr)), el comportamiento de las variables asociadas con los indicadores establecidos en la Agenda ODS 2030 para el período 2010-2019, sin embargo, no incluye las metas consideradas para comparar los resultados obtenidos; tampoco destaca las metas esperadas para los ejercicios pendientes. De esa cuenta, aunque mediante la tendencia de las series presentadas es posible hacer pronósticos, no existe una evidencia tangible que permita asegurar que las metas de los ODS, en todos los objetivos, serán cumplidas, ya que no se establecen los valores esperados para los años futuros (aunque en el caso de Costa Rica se estima que algunas de ellas serán alcanzadas sin problema).

El Salvador dio a conocer en 2017, un informe preparado por la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia de la República, en el que se destaca la elaboración de la Agenda Nacional de Desarrollo Sostenible, que contempla la ejecución completa de nueve ODS y de algunas metas específicas para el resto de objetivos. El documento señala el compromiso de atender en su totalidad 117 metas específicas de las 169 consideradas en la Agenda ODS 2030. Como parte de la metodología para la consolidación de resultados y perspectivas, el informe comenta que se realizaron 17 talleres estadísticos (uno por cada ODS), con participación de 58 instituciones y 247 funcionarios públicos.

En sus conclusiones, el informe presenta, con datos que abarcan hasta 2016, los avances en los ODS priorizados, entre los que destacan el ODS 1, ya que el país ha logrado reducir la pobreza extrema, problemática que alcanzaba al 16.1% de la población en 2001, pero que luego disminuyó a un 7.9% en 2016. Asimismo, en el ODS 3, relativo a la reducción de la mortalidad materna por cada 100,000 niños nacidos vivos, se pasó del 54.0, en 2015, al 35.6, en 2016; mientras que en el ODS 16 se redujo la tasa de homicidios en un 21.39%, entre 2015 y 2016. Lamentablemente, los progresos reportados, tanto por la carencia de metas de corto plazo, como de mediano y largo plazos, imposibilitan visualizar con facilidad la posibilidad de cumplimiento de los ODS hacia 2030. De manera complementaria, el documento también reporta lo logrado en cuanto al fortalecimiento de la seguridad alimentaria y nutricional; la mejora de la calidad y alcance de la educación; la lucha contra la violencia y la explotación; el suministro de agua potable y saneamiento ambiental; la profundización de políticas e institucionalidad de acción climática; y la renovación de las alianzas con socios de cooperación internacional en torno a la Agenda ODS 2030.

El informe destaca la urgente necesidad de movilizar recursos para poner en práctica la Agenda ODS 2030, previendo la implementación futura de un acuerdo fiscal, así como la necesidad de revitalizar el financiamiento público internacional por parte de los socios del desarrollo, y acceder al financiamiento climático de mayor escala. También estima necesario aprovechar la cooperación sur-sur, en donde El Salvador ya dispone de una cartera considerable de iniciativas. Finalmente, destaca como desafíos principales la adopción de una estrategia de desarrollo a largo plazo articulada a través de instituciones y políticas públicas sectoriales; el fortalecimiento de las capacidades específicas para dar seguimiento a la Agenda ODS 2030; el liderazgo y el impulso gubernamental para la construcción de los mecanismos de gobernanza efectiva del proceso y su sostenibilidad en el tiempo, y el logro del financiamiento necesario para alcanzar los ODS.

La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de Guatemala (Segeplán) presentó su *Resumen revisión nacional voluntaria 2019* (2019) en el que considera que para el reporte relativo a 237 indicadores se dispone únicamente de información estadística para 120 (50.6% del total), mientras que para otros 58 (24.4%) se posee información

parcial, y para los restantes 59 (25.0%) no se dispone de información. Según el documento, la implementación de las prioridades nacionales de desarrollo se fundamenta en una gobernanza fuerte y sólida, en donde el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (Conadur) funge como plataforma política y estratégica del Estado. A nivel técnico y operativo, la implementación de la Agenda ODS 2030 es facilitada por la Comisión de Alineamiento, Seguimiento y Evaluación del Plan K'atun, bajo el liderazgo de Segeplán.

En términos generales, el documento trata de presentar la integración de la Agenda ODS 2030 con los objetivos estipulados en el *Plan nacional de desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032*, en el que teóricamente se plantea el horizonte de mediano y largo plazo del país. Al respecto, es pertinente mencionar que este plan no dispone de metas cuantitativas específicas para la mayor parte de sus objetivos, por lo que muchos de los resultados esperados resultan aspiracionales.

Es importante comentar que el informe voluntario sí deja entrever algunas de las metas para los años 2019, 2024 y 2032, lo cual, al menos en teoría, permitiría la verificación de cumplimiento en el mediano y largo plazos; sin embargo, debe comentarse que, de entrada, para la mayor parte de las metas de largo plazo, la aspiración del plan nacional no implica el alcance total de las metas de la Agenda ODS 2030. Un ejemplo de ello, es la evidencia relacionada con la meta de pobreza extrema, que considera horizontes del 20.2%, el 16.9% y el 11.74% del total de la población, respectivamente, para 2019, 2024 y 2032, a partir del valor registrado de 23.4% en 2014, última medición estadística oficial del país, lo que contrasta con la Agenda ODS 2030, que estima la eliminación de la pobreza extrema.

El problema real del documento es la falta de actualización estadística en muchos indicadores, lo que dificulta la comparación y el pronóstico, de manera que, a partir de él, no se puede verificar si la trayectoria llevará al cumplimiento de las metas previstas para 2030. De esa cuenta, lo más destacable del informe se encuentra en el detalle de los esfuerzos que, al menos en teoría, está realizando el Gobierno de Guatemala para atender los ODS; en forma complementaria, también es positivo que este ejercicio plantee un horizonte numérico que puede servir de referencia para comparaciones futuras. El documento concluye indicando que el desarrollo sostenible requiere una readecuación de las políticas públicas, la programación y la presupuestación, en aras de generar los incentivos suficientes, con la participación de todos los sectores del país.

Es importante mencionar que Segeplán dispone de una sección en su portal web ([www.segeplan.gob.gt](http://www.segeplan.gob.gt)) en la que da seguimiento a los indicadores relacionados con las metas del *Plan nacional de desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032* y alineadas con la Agenda ODS 2030. Los valores presentados para el período 2000-2018 son los observados cuando existe información estadística, mientras que para 2019-2032 los valores son las metas previstas. Es preocupante advertir que los cambios efectivos han sido programados para registrarse en el futuro —en especial a partir de 2024—, lo que ha permitido a los gobiernos pasados y al actual reportar resultados satisfactorios en la atención al Plan K'atun 2032, aunque al ritmo en que se logran los avances y dado el cambio esperado en los indicadores para el futuro, resulta prácticamente imposible que se alcancen muchas de las metas previstas por el referido plan de largo plazo y, por supuesto, por la Agenda ODS 2030.

Por su parte, la Comisión Nacional de la Agenda 2030 para los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Honduras presentó el *II Informe nacional voluntario de la Agenda 2030 (2020)* en el que se ofrece inicialmente la vinculación con el sistema nacional de planificación, particularmente con la Visión de País, la adopción de un plan de acción para Honduras (2010-2038) y el *Plan estratégico de gobierno 2018-2022*. Refiere, adicionalmente, que de los 233 indicadores revisados para la Agenda ODS 2030, un número de 135 estaban vinculados

de manera directa con el sistema nacional de planificación, de los que 86 (36.9%) se miden regularmente. El documento señala que si bien los indicadores seleccionados se relacionan con las metas globales de los ODS, el país también tiene sus metas nacionales establecidas para los diferentes períodos de gobierno, hasta 2030.

El documento hace referencia a que desde el primer informe planteado en 2017 se estipularon cinco grandes desafíos para el mediano plazo: definir y crear el esquema de gobernanza; fortalecer las capacidades del sistema de monitoreo y evaluación de la Agenda ODS 2030; generar una adecuada participación y apropiación de los diferentes grupos y actores nacionales, públicos y privados; y avanzar en la territorialización de la referida agenda. Se indica, igualmente, que la preparación del II informe se dio en el marco de un proceso participativo que conllevó la realización de talleres, incluso aprovechando medios virtuales debido a la emergencia ocasionada por la pandemia de COVID-19.

El documento presenta información y análisis sobre los avances en el cumplimiento de cada uno de los ODS tomando en cuenta los diferentes indicadores para el período 2015-2019, sin embargo, no hace una comparación con las metas de mediano y largo plazos establecidas, por lo que no define la potencialidad del cumplimiento de los estándares. Sobre este aspecto resulta importante comentar que en el portal web del Sistema Presidencial de Gestión por Resultados (SGPR) ([www.sgpr.gob.hn](http://www.sgpr.gob.hn)) existe un apartado para el seguimiento de los indicadores principales relacionados con cada uno de los ODS, el que si contempla, en la mayor parte de los casos, metas de gestión para el período 2020-2030.

Llama la atención que para la mayor parte de los objetivos planteados, el esfuerzo para el cumplimiento exigido durante el período 2015-2019 es muy bajo, de ahí que se reporten prácticamente todas las metas cumplidas hasta la fecha. La principal preocupación obedece a que se espera que los esfuerzos se transformen en resultados en los años por venir, especialmente a partir de 2022, sin que exista una evidencia que permita concluir que la tendencia mostrada hasta 2019 pueda cambiar. También es importante comentar que las metas nacionales no necesariamente corresponden a las metas de los ODS, por lo que, de entrada, aunque existiera una mejora en el desarrollo del país, en muchos casos no serían cumplidos los compromisos derivados de la Agenda ODS 2030.

Nicaragua no ha presentado ningún informe de avance sobre el cumplimiento de la agenda ODS 2030, aunque en el portal del Instituto Nacional de Información de Desarrollo (Inide) ([www.inide.gob.ni](http://www.inide.gob.ni)) existe información desperdigada sobre el comportamiento de algunas de las variables que son de utilidad para verificar la posibilidad de alcanzar los ODS. También, y aun cuando existe información dispersa en algunos sitios de la ONU y de la Cepal, lamentablemente no se pudo ubicar información en los medios oficiales nicaragüenses, por lo que es imposible verificar, a través de ese tipo de fuente, la posibilidad concreta de que en este país la tendencia actual de los indicadores apunte hacia el cumplimiento de la Agenda ODS 2030.

Por su parte, la Secretaría Técnica del Gabinete Social de Panamá dio a conocer el II informe nacional voluntario (2020) titulado *Panamá: libre de pobreza y desigualdad, la sexta frontera*, formulado a partir de la instalación de mesas de políticas públicas, que, como espacio multisectorial de seguimiento y monitoreo, tendrían la responsabilidad de realizar acciones integrales vinculadas con el cumplimiento de las metas de los ODS. El proceso involucró a actores de diferentes sectores a quienes se consultó sobre cuáles son las prioridades del país en materia de política pública, con el fin de disponer de miradas diversas con respecto a los esfuerzos que se requieren para la construcción del desarrollo sostenible.

El informe comenta que, para darle seguimiento a la Agenda ODS 2030, el país ha adoptado 70 indicadores en su totalidad y 22 más de carácter complementario, esto es, alrededor del

30.0% de los indicadores de seguimiento planteados por el listado global. Además, reporta la implementación de una serie de programas por parte del Gobierno de la República con el fin de avanzar en las estrategias definidas.

El documento incluye, de una manera bastante amplia, la descripción de los avances en el cumplimiento de los ODS a partir de las estadísticas disponibles, en su mayor parte para el período 2015-2018; también refiere las acciones implementadas para el avance en cada uno de los objetivos. Sin embargo y a pesar de disponer de un alto grado de detalle, el informe no presenta comparaciones al respecto de las metas esperadas para cada período, ni plantea las metas para el mediano y largo plazos, por lo que no puede establecerse con absoluta claridad si con la tendencia disponible se alcanzarán los ODS hacia 2030.

El informe concluye que, a pesar de los avances, aún se encuentra pendiente la implementación de políticas públicas con enfoque multidimensional para la atención de grupos prioritarios; el establecimiento de instrumentos y sistemas de recolección de datos estadísticos que faciliten la rápida intervención de acciones para garantizar el bienestar de la población; el fortalecimiento de los sistemas educativos; la revisión y adecuación de las políticas de salud; y la potenciación de los programas y estrategias que cuentan con el componente de participación ciudadana.

### **3.3 Una aproximación al cumplimiento de la Agenda ODS 2030 por los países centroamericanos**

Aun cuando la mayor parte de los países de la región ha presentado informes voluntarios sobre el cumplimiento de los objetivos contenidos en la Agenda ODS 2030, algunos de los documentos obedecen más a intentos de los gobiernos de turno por tratar de lucir bien en la ejecución de sus políticas públicas, que a esfuerzos reales por avanzar en la mejora del bienestar de la población. De manera complementaria, es evidente que algunas de las naciones de la región reportan avances hacia el cumplimiento de las metas de su programación interna, y no precisamente hacia el logro de las aprobadas y suscritas en la ONU; esto denota cierta falta de alineación en las planificaciones, así como carencia de voluntad política de los gobernantes, pese a los esfuerzos de internalización de los compromisos de la Agenda ODS 2030 que ha promovido la Cepal. No obstante, y aun cuando los resultados se comparen con las metas de la planificación interna, de cualquier manera cabe enfatizar que los avances son realmente magros.

Como parte del seguimiento al cumplimiento de la Agenda ODS 2030, en 2019 un grupo independiente de científicos convocados por el Secretario General de las Naciones Unidas dio a conocer el *Global Sustainable Development Report 2019* (2019), en cuya presentación el señor António Guterres concluye que «a pesar de considerables esfuerzos durante los pasados cuatro años, no estamos en el camino para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible para 2030», y hace un llamado a Gobiernos, grupos civiles, empresas, municipalidades y Estados en general a verdaderamente abrazar los principios de inclusión y sostenibilidad planteados en la Agenda ODS 2030. El documento presenta seis líneas de acción que, según los autores, ofrecen las mejores premisas para alcanzar la transformación de las sociedades a la velocidad y escala necesarias, tomando en consideración las expectativas de mayor cantidad de habitantes buscando bienestar y, particularmente, la meta final de no dejar a nadie atrás. Los científicos responsables del informe mencionado consideran que las líneas de acción que pueden profundizar el alcance de los ODS son:

- a. Bienestar humano y fortalecimiento de capacidades
- b. Construcción de economías justas y sostenibles
- c. Definición apropiada de patrones de nutrición y sistemas de alimentación

- d. Decarbonización de la generación de la energía eléctrica y acceso universal al servicio
- e. Desarrollo urbano y periurbano
- f. Regulación ambiental global común

El documento también identifica cuatro diferentes «palancas» para alcanzar las transformaciones necesarias:

- a. Fortalecimiento de la gobernanza
- b. Mejora de la economía y las finanzas
- c. Acción colectiva e individual
- d. Desarrollo de la ciencia y la tecnología

Complementariamente, el *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2020)* de las Naciones Unidas reúne los últimos datos que muestran que, antes de la pandemia de COVID-19, los progresos entre las diferentes naciones eran desiguales y, en general, el mundo no estaba bien encaminado para cumplir la Agenda ODS 2030. El documento consideró que, previo a la pandemia, se habían observado algunos avances a nivel mundial como disminución de la proporción de niños y jóvenes que no asistían a la escuela; reducción de algunas enfermedades transmisibles; incremento en el acceso al agua potable con una gestión segura, y aumento en la presencia de la mujer en las funciones directivas. Sin embargo y en sentido contrario, desde la suscripción de la Agenda ODS 2030, y al margen de los devastadores efectos de la pandemia de Covid-19, ya se reportaba un incremento en el número de personas que padecen inseguridad alimentaria, mientras que el medio ambiente siguió su ritmo alarmante de deterioro y persistía la desigualdad en todas las regiones.

El informe también da a conocer que la pandemia de COVID-19 ha exacerbado las desigualdades debido a que no afecta a todos los grupos sociales de la misma manera y está produciendo un retroceso significativo en varios indicadores de bienestar humano. Concluye indicando que lejos de socavar los fundamentos que dieron origen a la suscripción de la Agenda ODS 2030, la pandemia de COVID-19 demuestra el porqué de la necesidad de implementarla con toda la decisión de los Estados del mundo.

Entre las cifras presentadas, este documento muestra que el mundo aún se encuentra lejos de acabar con la pobreza, dado que a finales de 2020 aún se reportaba cerca del 8.2% de la población en condiciones de miseria, esto es, alrededor de 71 millones de personas. También señala que cerca de 2,200 millones de personas a nivel mundial carecían de agua potable gestionada de forma segura, mientras que 4,200 millones más no contaban con sistemas de saneamiento gestionado de forma segura. Asimismo, se mantenían 789 millones de personas sin energía eléctrica y únicamente el 17.0% de la generación de energía eléctrica se realizaba con energía renovable. Finalmente, comenta que, incluso antes de la pandemia de COVID-19, la población urbana que vive en barrios marginales se había incrementado en un 24.0%, mientras que solo la mitad de la población urbana tenía acceso al transporte público y solo alrededor del 39.0% de los países presentaba cobertura universal de salud.

Aun cuando ambos documentos son de mucha importancia, carecen de la información necesaria para revisar con mayor detenimiento el avance en el cumplimiento de los diferentes indicadores de la Agenda ODS 2030 para cada uno de los países del mundo y para los centroamericanos en particular.

Para el efecto, y como parte del seguimiento a los avances en el cumplimiento de la Agenda ODS 2030, el 14 de junio de 2021, Jeffrey Sachs y un selecto grupo de especialistas de la Cambridge University Press publicaron el *Sustainable Development Report 2021 (2021)*, que contiene los índices de avance en el cumplimiento de la Agenda ODS en 165 países

del mundo y que forma parte de la Iniciativa Global de las Naciones Unidas denominada Sustainable Development Solutions Network.

El documento presenta, entre otros, el denominado «2021 SDG Index Score», construido a partir de una serie de medias aritméticas de cumplimiento de los indicadores que forman parte de la medición, como un intento de obtener, en un solo número, el grado de avance en el cumplimiento de los 17 objetivos de la agenda. Así, para la medición, el índice otorga igual peso relativo al cumplimiento de todos los indicadores en los que es posible obtener información; en este sentido, cabe mencionar que para la mayor parte de los países se obtiene información sobre 91 indicadores, mientras que para los países de la OCDE la muestra incluye el seguimiento a 30 indicadores adicionales.

El índice permite obtener una calificación de entre 0 y 100 puntos, en donde el puntaje máximo del 100.0% implicaría la atención de todos los objetivos de la agenda. El país con la calificación más alta reportada para 2021 es Finlandia, que dispone de 85.9 puntos, dejando en segundo lugar a Suecia, con 85.6 puntos; les siguen Dinamarca, con 84.9 puntos; Alemania, con 82.5 puntos, y Bélgica con 82.2 puntos. Estos países europeos configuran los cinco primeros lugares del listado. Por su parte, entre los países centroamericanos Costa Rica se ubica en la posición 50 (73.6 puntos), seguido de Panamá, en la 88 (68.0 puntos), El Salvador, en la 89 (67.9 puntos), Nicaragua, en la 99 (66.3 puntos), Honduras, en la 112 (62.8 puntos), y Guatemala en la 121 (59.9 puntos).

Para facilitar la visualización del avance de los objetivos, el documento presenta la información utilizando los colores del semáforo; así, el color verde significa que la trayectoria del indicador muestra que el objetivo será alcanzado en su totalidad; el amarillo, que la trayectoria refleja rezagos moderados que ponen en riesgo el cumplimiento del objetivo; mientras que, los colores naranja y rojo evidencian rezagos significativos o críticos, que hacen pensar que existe poca posibilidad de cumplir con los objetivos propuestos.

En la evaluación, Costa Rica y Panamá presentan únicamente un objetivo en color verde: el suministro de energía eléctrica en términos asequibles y no contaminantes; El Salvador, Honduras y Nicaragua reportan en color verde el objetivo relacionado con la adopción de medidas para combatir el cambio climático; mientras que Guatemala reporta dos objetivos en color verde: la creación de modalidades de consumo y producción sostenible, y los temas de protección contra el cambio climático. En sentido contrario, Costa Rica presenta cinco indicadores en color rojo, destacando la falta de avances efectivos en los temas relacionados con el objetivo de hambre cero, la reducción de desigualdades y la construcción de una sociedad en paz, justicia e instituciones sólidas; El Salvador reporta seis indicadores en rojo, destacando la falta de avances en los objetivos de hambre cero, la disponibilidad de un sistema universal de salud, la reducción de desigualdades y la falta de una sociedad en paz, con justicia e instituciones sólidas. Guatemala, por su parte, reporta diez indicadores en rojo (de diecisiete indicadores); Honduras y Nicaragua, ocho; y Panamá, siete.

En toda la región se califica con color rojo el objetivo de hambre cero, lo cual denota pocos esfuerzos para combatir la pobreza extrema, la miseria, la desnutrición infantil y el retraso en el crecimiento de los niños y niñas, entre otros aspectos. La reducción de desigualdades presenta color rojo en todos los países de la región, denotando la prevalencia de altos índices de concentración de los ingresos y la riqueza, especialmente en los aspectos medidos por los índices de Gini y de Palma. Por su parte, también se califican con rojo los avances en los objetivos de protección a la vida submarina, y el muy importante referido a la construcción de sociedades con paz, justicia e instituciones sólidas (en este último destacan los magros avances en temas como la alta tasa de homicidios, los altos niveles de corrupción, y el porcentaje de reclusos que se encuentran en las

cárceles y no son condenados). Otro objetivo que merece ser atendido se relaciona con la universalización de los servicios de salud, el cual aparece con color rojo en cuatro de los seis países de la región.

**Tabla 3.2. Centroamérica: nivel de avance en el cumplimiento de la Agenda ODS 2030**

Número	Objetivo de Desarrollo Sostenible	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Panamá	
1	Fin de la pobreza	●	↗	●	↗	●	→	●	→	●	↓	●	↗
2	Hambre cero	●	↗	●	↗	●	→	●	→	●	↗	●	↗
3	Salud y bienestar	●	↗	●	↗	●	↗	●	↗	●	↗	●	↗
4	Educación de calidad	●	↑	●	↓	●	→	●	→	●	N.D.	●	N.D.
5	Igualdad de género	●	↑	●	→	●	↗	●	↗	●	↗	●	↗
6	Agua y saneamiento	●	↑	●	↗	●	↗	●	↑	●	↗	●	↑
7	Energía asequible y no contaminante	●	↑	●	↗	●	↗	●	↗	●	↗	●	↑
8	Crecimiento económico y trabajo decente	●	→	●	→	●	↗	●	↗	●	→	●	↗
9	Industria, innovación e infraestructura	●	↗	●	→	●	→	●	↗	●	→	●	↗
10	Reducción de desigualdades	●	N.D.	●	N.D.	●	N.D.	●	N.D.	●	N.D.	●	N.D.
11	Ciudades y comunidades sostenibles	●	↑	●	↗	●	↗	●	↗	●	↗	●	↑
12	Producción y consumo responsables	●	N.D.	●	N.D.	●	N.D.	●	N.D.	●	N.D.	●	N.D.
13	Acción por el clima	●	↗	●	↑	●	↑	●	↑	●	↑	●	→
14	Vida submarina	●	→	●	↓	●	↗	●	→	●	→	●	↗
15	Vida de ecosistemas terrestres	●	↓	●	↓	●	↓	●	↓	●	↓	●	↓
16	Paz, justicia e instituciones sólidas	●	↗	●	↗	●	↗	●	→	●	→	●	↗
17	Alianzas para lograr los objetivos	●	↗	●	↗	●	→	●	→	●	↗	●	↗
Resultado final		●	↗	●	↗	●	↗	●	↗	●	↗	●	↗

● Objetivo alcanzado     
 ● Rezago moderado     
 ● Rezago significativo     
 ● Rezago crítico  
↑ Trayectoria esperada     
 ↗ Avance moderado     
 → Estancado     
 ↓ Decreciente  
 N.D. Datos no disponibles

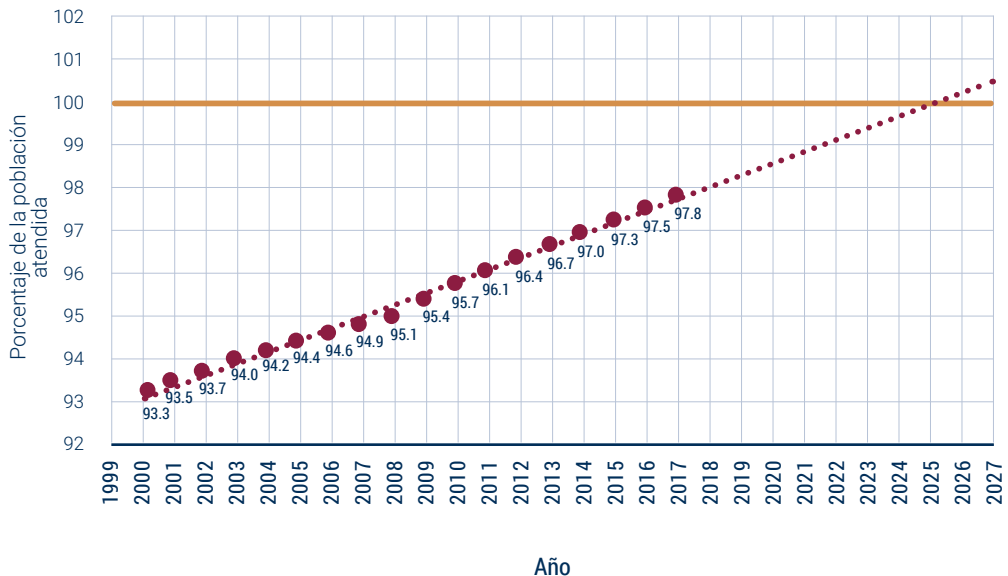
Fuente: Icefi, con base en Sachs, J. et al. (2021)

Un mayor detalle sobre la situación de avance de la Agenda ODS 2030 se presenta en el anexo II de este documento, así como en el segmento relacionado con el *Boletín Estadístico* del portal del Icefi ([www.icefi.org](http://www.icefi.org)), que contiene una sección dedicada al seguimiento de los resultados de la región por país, así como de las trayectorias mostradas por los indicadores, tratando de establecer la posibilidad de cumplimiento de los objetivos hacia 2030.

Sobre este último particular, es evidente que dadas las trayectorias actuales, la mayor parte de los compromisos de la Agenda ODS 2030 no serán cumplidos; sin embargo, la evaluación de los indicadores individuales permite establecer en cuáles de ellos existe la factibilidad real de mejorar el bienestar de la población en la dimensión y tiempo propuestos.

Un ejemplo de trayectoria correcta para Costa Rica, lo reporta el indicador de la población con acceso a los servicios básicos de saneamiento, que muestra como último valor disponible (2017) que dicho Estado atiende efectivamente al 97.8% de la población. Si el indicador mantiene la trayectoria reportada, como puede ser observado en la gráfica posterior, dicho país alcanzará la cobertura universal en servicios básicos de saneamiento en 2026, por lo que se estima que es innecesaria la adopción de medidas estratégicas adicionales para cumplir con el compromiso adquirido —con la salvedad de mantener las estrategias y políticas actuales—. En consecuencia, el informe de Sachs et al. califica al país con color verde, lo que implica que, de conservar la trayectoria, no tendría problemas para atender las necesidades de la población en la dimensión referida y en el plazo planteado.

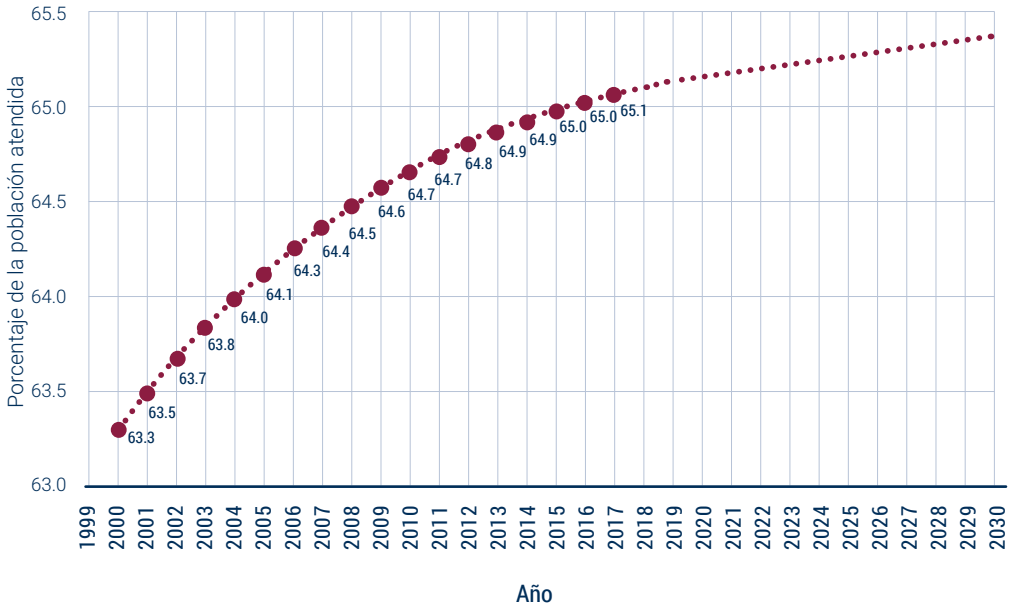
**Gráfica 3.3. Costa Rica: porcentaje de población con acceso a servicios básicos de saneamiento (2000-2017 y pronóstico para los siguientes años)**



Fuente: Icefi, con base en datos de Sachs, J. et al. (2021)

En sentido completamente contrario, Guatemala —en el mismo indicador, para que la evaluación sea comparable— está calificada con color rojo, lo que implica que existe un retraso crítico y que salvo que exista un cambio en las políticas y estrategias adoptadas a la fecha, no cumplirá con el compromiso adquirido en la Agenda ODS 2030. La gráfica posterior muestra que, dada la trayectoria de los resultados actuales, no existe posibilidad de que para 2030 se atienda efectivamente el compromiso de que toda la población disponga de servicios básicos de saneamiento.

**Gráfica 3.4. Guatemala: porcentaje de población con acceso a servicios básicos de saneamiento (2000-2017 y pronóstico para los siguientes años)**



Fuente: Icefi, con base en datos de Sachs, J. *et al.* (2021)

Al respecto de este caso es pertinente recordar que, en Guatemala, Segeplán da seguimiento particular a algunos indicadores y tiene metas definidas que en numerosas ocasiones difieren de las establecidas para la Agenda ODS 2030. De ahí que, en su portal web, esta secretaría reconozca que el indicador reporta 65.6% de cumplimiento en 2019 (ligeramente por encima de lo considerado por Sachs *et al.* para 2017), y considera que, a pesar de la trayectoria mostrada en los últimos años, el país habrá alcanzado el 74.3% de cobertura en 2024 y, en 2032, año de finalización del *Plan nacional de desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032*, dispondrá del 90.0% de atención a dichos servicios, sin especificar las nuevas estrategias o acciones que producirán el cambio radical esperado en la tendencia, y tampoco la cuantificación de los recursos que se aplicarán para lograr el efecto deseado, así como la procedencia de estos. Por ello, Sachs *et al.* conservan la evaluación en color rojo, que responde a evidencias concretas.

En todo caso, lo que el ejemplo de este indicador deja claro para Guatemala —como muchos otros para la región— es que debe existir una transformación efectiva en la manera como se ejecutan las acciones encaminadas hacia el cumplimiento de la Agenda ODS 2030, pues, de lo contrario, dichos compromisos no serán atendidos. También es evidente

que resulta indispensable la movilización de recursos para el financiamiento de las nuevas acciones que se implementen, ya que, con los presupuestos actuales y la eficiencia de gasto presente, alcanzar mejoras en el bienestar de los centroamericanos es imposible. Es igualmente importante reconocer que, incluso aunque se mejore la ejecución, algunos países que disponen de metas de política más conservadoras o de mayores retrasos en el bienestar de sus habitantes necesitarán un plazo más extenso para cumplirlas, por lo que es urgente una revisión de los procesos de planificación interna en la región.

Para efectos de ilustración, como podrá colegirse, es posible elaborar muchos más ejemplos a partir de la información disponible; sin embargo, el espacio del que se cuenta en este documento es limitado, por lo que resulta más adecuado que el lector consulte el segmento del *Boletín Estadístico* en el portal web del Icefi, con el propósito de que pueda formarse una mejor opinión de la trayectoria de los indicadores que conforman la Agenda ODS 2030 para los países del istmo.

Finalmente, es importante comentar que, tal como el *Global Sustainable Development Report 2019* propone, el *Sustainable Development Report 2021 (2021)* señala que tanto para darle un mejor seguimiento al cumplimiento de la Agenda ODS 2030, como para monitorear la recuperación de las sociedades de los efectos de la pandemia de COVID-19, los esfuerzos de los Estados deben focalizarse en aquellos elementos que ocasionen mayores sinergias entre los ODS. Así, el último de estos documentos considera que todos los ODS pueden ser alcanzados a través de seis transformaciones sociales de alta envergadura, debiendo estas focalizarse en:

- a. Fortalecimiento de la educación y las habilidades: Incluye el fortalecimiento de la educación gratuita; el compromiso por reducir la desigualdad económica y de género; y el fortalecimiento de los gastos en investigación y desarrollo.
- b. Potenciación de la salud y el bienestar de las personas: Comprende la universalización de los servicios de salud, la disminución de los gastos personales en la atención de enfermedades catastróficas y el acceso de la población a mejores niveles de vida.
- c. Promoción de generación eléctrica y producción industrial limpias: Incluye la suscripción y puesta en vigencia de los Acuerdos de Protección Ambiental con las Naciones Unidas, la implementación de políticas económicas y sociales dirigidas a alcanzar el propósito de cero emisiones, y la eliminación de subsidios al uso de combustibles fósiles.
- d. Uso sostenible de la tierra, que comprende la adopción de medidas para reducir los impactos negativos sobre el uso de la tierra y la biodiversidad, así como el aseguramiento de las cadenas alimenticias.
- e. Alcance de ciudades sostenibles, entre lo que se incluye el acceso universal a los servicios básicos y al transporte, la reducción de la contaminación ambiental y la posibilidad de adquisición de vivienda, entre otros aspectos.
- f. Mejora de las tecnologías digitales, que comprende la mejora en la gobernanza digital de los Estados y el acceso universal a internet.

# IV. La Agenda fiscal centroamericana 2030 (AFCA 2030): una propuesta del Icefi para avanzar hacia el cumplimiento de los ODS

---

Al revisar los compromisos suscritos por los Estados centroamericanos y tomar en cuenta el contexto actual, resulta claro que es sumamente difícil, si no imposible, alcanzar los 17 objetivos y las 169 metas planteados por la *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*, especialmente como consecuencia de la poca capacidad de los países de la región para movilizar suficientes recursos domésticos en el corto y mediano plazos, y atender todos los aspectos incluidos, así como por la insuficiente acción de los Gobiernos hasta la fecha. En ese marco y con el propósito de focalizar los esfuerzos y reportar avances concretos que mejoren el bienestar de las y los centroamericanos, el Icefi propone la adopción de una agenda mínima denominada *Agenda fiscal centroamericana 2030 (AFCA 2030)*, cuya implementación podría demostrar el interés de los Gobiernos por avanzar en la implementación de los compromisos derivados de los ODS.

Para construir la *AFCA 2030*, el Icefi ha retomado lo planteado por las propias Naciones Unidas y utilizado el denominado enfoque de combos, en el cual se persigue, por medio de la adopción de un conjunto de acciones, el máximo alcance de objetivos, sin que ello implique la identificación de políticas públicas aisladas para cada caso en particular. En lugar de apartar esfuerzos, la *AFCA 2030* propone la adopción de aquellas políticas públicas que, por su impacto, sinergias e interconexiones económicas y sociales, permitan alcanzar de forma simultánea múltiples metas y objetivos de la Agenda ODS 2030. En este sentido, se toma en cuenta que «La naturaleza holística de la agenda de los ODS requiere de un enfoque que promueva soluciones que permitan superar la focalización sectorial y territorial, así como la fragmentación burocrática, a fin de dar paso a la coordinación y la integración de los esfuerzos orientados al logro de los objetivos en cada país» (PNUD, 2016: 235).

Los combos impulsores seleccionados se encuentran relacionados con los tres pisos que, a criterio del Icefi, permitirían alcanzar una región centroamericana democrática y más desarrollada, como se explicó con anterioridad. En ese marco, el primer esfuerzo consistió en identificar las acciones contenidas en la Agenda ODS 2030 a partir de los tres pisos propuestos por el Icefi, permitiendo establecer cuáles de dichas acciones contribuyen a la potenciación de los esfuerzos de la región. En este sentido, el piso para el crecimiento económico sostenido, sostenible e inclusivo implicaría el alcance de 12 objetivos y 55 metas de los ODS, mientras que el piso para la construcción de la igualdad implicaría perseguir 13 objetivos y 44 metas; y, finalmente, la construcción del Estado efectivo conllevaría a la ejecución de 12 objetivos y 70 metas.

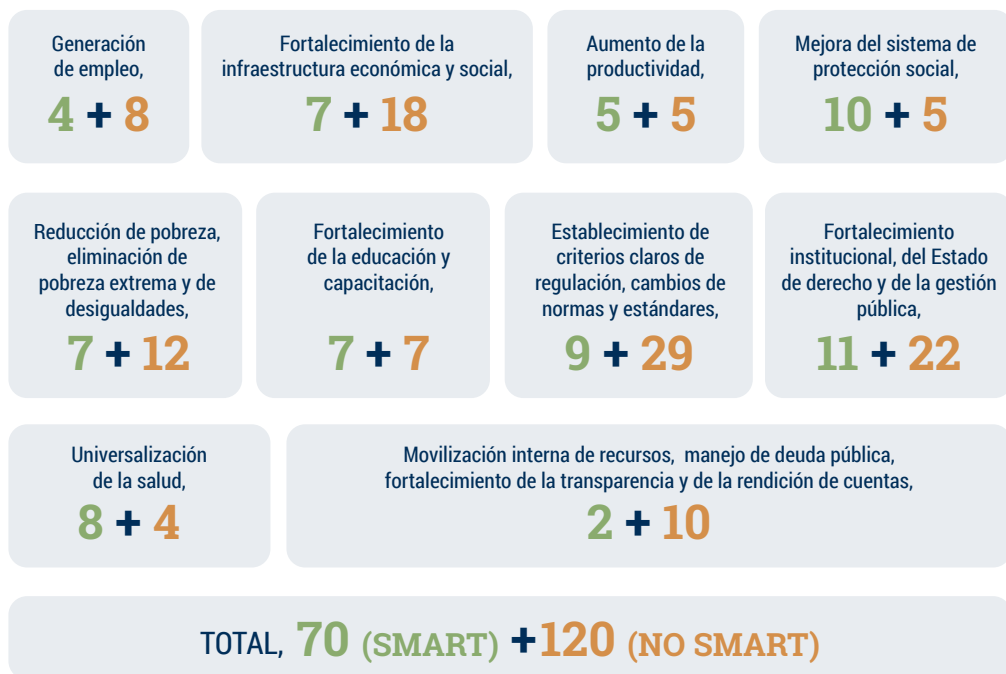
Como un siguiente paso, el Icefi identificó los diez objetivos primarios comunes que las sociedades centroamericanas aspiran alcanzar, de tal forma que la mejor manera de seleccionar las políticas públicas a implementar sería relevar aquellas que permitan avanzar

en el logro de la Agenda ODS 2030, pero cuyos resultados se muestren de manera tangible durante el período. Los diez objetivos primarios comunes son: generación de empleo; fortalecimiento de la infraestructura económica y social; aumento de la productividad; mejora del sistema de protección social; reducción de la pobreza y la desigualdad y eliminación de la pobreza extrema; universalización de la salud; fortalecimiento de la educación y capacitación; establecimiento de criterios claros de regulación, cambios de normas y estándares; fortalecimiento institucional, del Estado de derecho y de la gestión pública; y movilización interna de recursos para propiciar el financiamiento suficiente para la implementación de los programas propuestos. Este último objetivo implicaría, además, el manejo apropiado de la deuda pública, el fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública. El logro de estos objetivos conlleva a la construcción de las condiciones mínimas que debe alcanzar la región para reflejar una transformación real que contribuya a mejorar el horizonte de vida de las y los centroamericanos.

Luego de definir los objetivos esperados, se decidió aplicar la metodología *SMART* (específico, medible, alcanzable, relevante y a tiempo, por sus siglas en inglés) para identificar aquellas metas que reúnen las características deseables en la implementación.

La evaluación permitió identificar que la mayor parte de las metas que están relacionadas con los objetivos primarios previstos para las sociedades centroamericanas no cumplen las características de ser *SMART*. De esa forma, al calificar las metas de los ODS a partir de la metodología utilizada, se logró identificar que únicamente setenta de ellas cumplen las condiciones de *SMART*, mientras que las restantes 120 no, lo que hace prácticamente imposible verificar sus resultados en el corto y mediano plazos.

**Gráfica 4.1. Clasificación de metas ODS con base en la metodología SMART por objetivos**



Fuente: Icefi

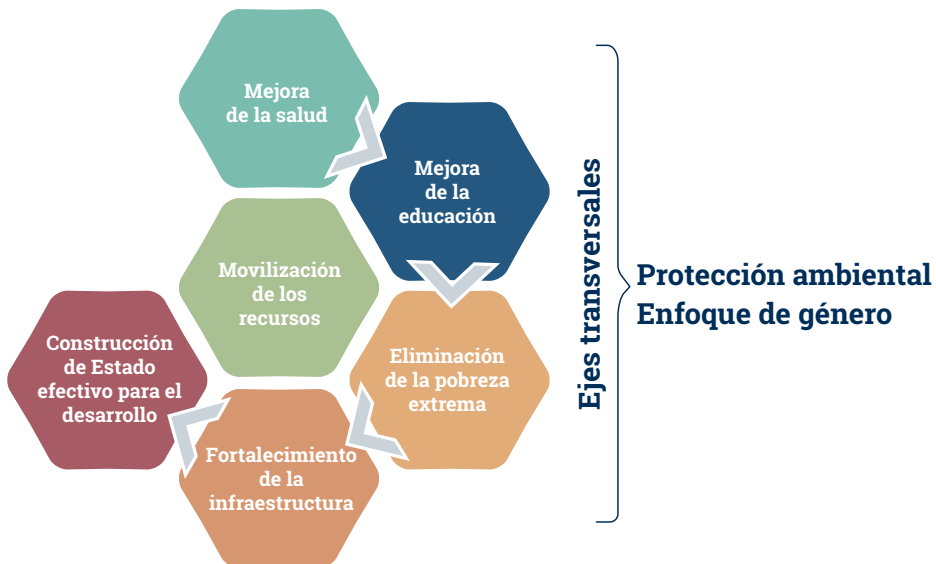
Por ello, la *AFCA 2030* recomienda la implementación de aquellas acciones que inicialmente cumplan con los criterios *SMART*, de manera que la población pueda contar con resultados concretos en el plazo definido.

Un aspecto adicional, pero muy importante a señalar, es que para el Icefi la igualdad de género configura un objetivo transversal a la totalidad de los ODS. Por ello, además del cumplimiento de las condiciones *SMART* de las metas, estas se agruparon según su relevancia y pertinencia con respecto al género, siguiendo la metodología del Programa G+ de la Junta de Andalucía (2007, 2009) y la Cepal (2016). Derivado de lo anterior, para la medición se han considerado los objetivos *SMART + G*, que incorporan la característica *gender*, es decir, si es prioritario y relevante con respecto al género (véase anexo I). La visibilización de la categoría género no implica hegemonía sobre el resto de criterios para la definición de un objetivo, sin embargo, sí permite reconocer el carácter multidimensional, dinámico y relacional de los factores que originan las distintas desigualdades. En este sentido, en la propuesta de la *AFCA 2030* se reconoce el carácter interseccional de los factores que generan vulnerabilidad y que hacen que la experiencia de hombres y mujeres sea diferente según su origen (étnico o religioso), condición física (discapacidades), orientación sexual, u otras variables socioeconómicas.

#### 4.1 ¿Por dónde comenzar?

Tratar de resolver los problemas de la región centroamericana mediante la implementación de la Agenda ODS 2030 es realmente una tarea titánica y prácticamente imposible, por lo que la *AFCA 2030* definió, con base en la metodología desarrollada, que los objetivos de política pública que permiten maximizar los resultados son: a) erradicación de la pobreza extrema; b) fortalecimiento de la educación; c) cobertura universal de la salud; d) fortalecimiento de la infraestructura, y e) construcción de un Estado efectivo. Todos estos propósitos de política descansan en los pilares fundamentales del fortalecimiento de la política fiscal y la consecuente necesidad de movilizar recursos, y tienen como ejes transversales el fortalecimiento de la equidad de género y la protección del medio ambiente.

**Gráfica 4.2. Centroamérica: programas prioritarios para avanzar en el logro de la AFCA 2030**



Fuente: Icefi

## 4.2 La erradicación de la pobreza extrema en Centroamérica

Tal como la ONU refiere, la pobreza «va más allá de la falta de ingresos y recursos para garantizar medios de vida sostenibles. La pobreza es un problema de derechos humanos. Entre las distintas manifestaciones de la pobreza figuran el hambre, la malnutrición, la falta de una vivienda digna y el acceso limitado a otros servicios básicos como la educación o la salud. También se encuentran la discriminación y la exclusión social, que incluye la ausencia de la participación de los pobres en la adopción de decisiones, especialmente de aquellas que les afectan» (ONU, s.f.).

La lucha para erradicar la pobreza en el mundo es fundamental y es particularmente imprescindible para garantizar el goce pleno de la vida de los casi 50 millones de centroamericanos; sin embargo, siguen existiendo fuertes desafíos para alcanzar dicho fin, por lo que es urgente e impostergable intensificar los esfuerzos para lograr, por lo menos, cumplir con la meta 1.1 del ODS 1 (poner fin a la pobreza), esto es: «para 2030, erradicar la pobreza extrema para todas las personas en el mundo, que actualmente se mide en función de la línea de pobreza correspondiente a USD 1.90 diarios PPA de 2011», que si bien no atiende todos los compromisos del ODS 1, sí puede producir un efecto multiplicador importante sobre el bienestar de la población.

Debe recordarse que en la Agenda ODS 2030 se propone poner fin a la pobreza en todas sus formas como parte del ODS 1, para lo cual es necesario un crecimiento económico inclusivo y sostenible; para el efecto contempla las metas siguientes:

**Tabla 4.1. Metas específicas de los ODS relativas a la pobreza**

Número	Metas
1.1	Para 2030, erradicar la pobreza extrema para todas las personas en el mundo, actualmente medida por un ingreso por persona inferior a 1.90 dólares PPA de 2011 de los Estados Unidos al día.
1.2	Para 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales.
1.3	Poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y los vulnerables.
1.4	Para 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos, así como acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de las tierras y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías apropiadas y los servicios financieros, incluida la microfinanciación.
1.5	Para 2030, fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones vulnerables y reducir su exposición y vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y otras crisis y desastres económicos, sociales y ambientales.

Fuente: Icefi, con base en información de la ONU

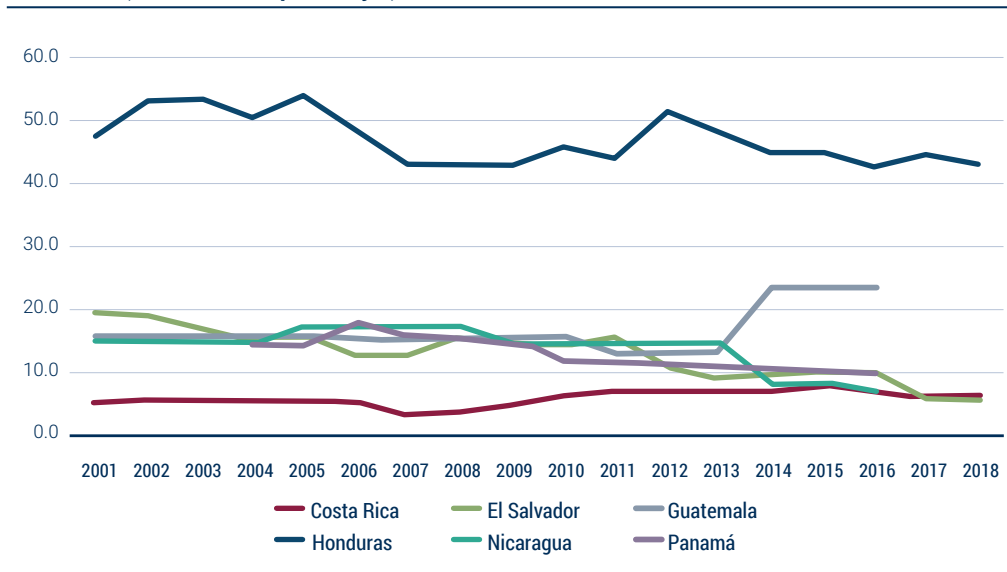
Para el logro de estas metas específicas, la ONU definió dos metas adicionales que pueden considerarse transversales:

- a. Garantizar una movilización importante de recursos procedentes de diversas fuentes, incluso por medio de la cooperación para el desarrollo, con el fin de proporcionar medios suficientes y previsibles a los países en desarrollo, en particular a los países menos adelantados, con el objeto de poner en práctica programas y políticas encaminados a terminar con la pobreza en todas sus dimensiones.

- b. Crear marcos normativos sólidos en los planos nacional, regional e internacional, sobre la base de estrategias de desarrollo en favor de los pobres que tomen en cuenta las cuestiones de género, con el fin de apoyar la inversión acelerada en medidas para erradicar la pobreza.

En forma concreta, debe reconocerse que en la región centroamericana, durante el presente siglo, se han registrado avances en la lucha contra la pobreza extrema que se manifiestan en una reducción de los niveles de población que subsisten en condiciones por debajo del estándar internacional.<sup>1</sup> En países como Nicaragua y El Salvador se han registrado avances impresionantes debido a que la incidencia de este fenómeno pasó de tasas de dos dígitos a tasas de un dígito; lamentablemente, en países como Guatemala y Honduras los niveles siguen siendo inaceptables, en especial en Honduras, donde la incidencia continúa reflejando tasas de dos dígitos.

**Gráfica 4.3. Centroamérica: porcentaje de pobreza extrema dentro de la población total por país (2001-2018, en porcentajes)**



Fuente: Icofi, con base en información del Banco Mundial y el Estado de la Nación  
Nota: Definición a partir de la línea de pobreza internacional de 2015

Los avances permitieron que la incidencia de la pobreza extrema en la región centroamericana, de acuerdo con el enfoque internacional de insuficiencia de ingresos (línea de pobreza internacional), se redujera en 7.6 puntos porcentuales en tres lustros, pasando del 22.8%, en 2001, al 15.2%, en 2016, conforme a información del portal de Pobreza y Equidad del Grupo del Banco Mundial.<sup>2</sup> Esta reducción supone haber sacado de este flagelo a aproximadamente 1.3 millones de personas, especialmente en El Salvador y Nicaragua, en donde mejoraron su condición 652,000 y 632,000 personas, respectivamente. En

1 Se utiliza la línea de pobreza internacional puesto que las líneas nacionales corresponden a diferentes medidas para determinar quién es pobre, con lo cual, si se quiere determinar la población en situación de pobreza a lo largo de una región o a nivel mundial, la cuantificación adolecerá de inconsistencias; de esa cuenta, la línea de pobreza internacional, basada en un patrón común, ayuda a disipar las potenciales inconsistencias que aparecen al usar medidas con distintos patrones. Actualmente la línea de pobreza extrema internacional corresponde a USD 1.90 diarios, según la paridad de poder adquisitivo (PPA) del año 2011. Debe señalarse que esta medida corresponde a la última actualización de la línea de pobreza, que data de 2015.

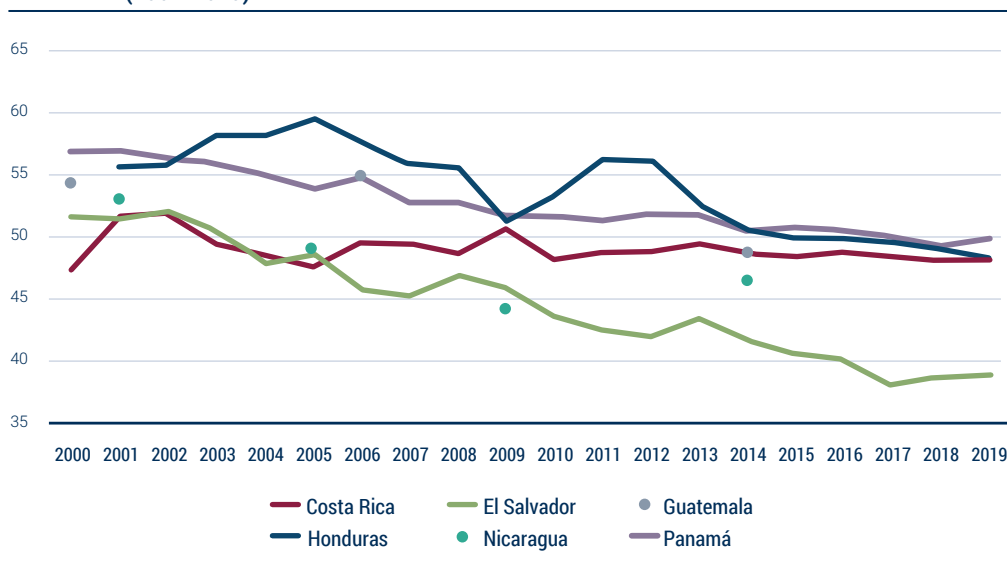
2 Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/tema/pobreza>

sentido contrario, en Guatemala y Honduras, aunque desde la perspectiva porcentual la incidencia del problema se redujera ligeramente, aumentó el número absoluto de personas en situación de pobreza extrema debido al rápido crecimiento poblacional.

De acuerdo con estimaciones propias basadas en información del Banco Mundial y del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Celade), hacia 2017 vivían aproximadamente 4.0 millones de personas en situación de pobreza extrema en la región, concentrándose una gran proporción de ellas en el Triángulo Norte de Centroamérica (TNCA) (de cada 10 personas en situación de pobreza extrema, 8 vivían en esta subregión). Cabe indicar que la incidencia de la pobreza extrema es mayor en Guatemala y Honduras, países en los que se concentran 7 de cada 10 personas en situación de pobreza extrema de la región, esto es, alrededor de 3.4 millones de personas.

Gran parte de la pobreza regional se encuentra vinculada con la desigualdad, que no solo se refiere al ámbito económico, sino también al político, en donde incluso representa riesgos de vulneración del orden democrático de las naciones, ya que implica condiciones de asimetría de poder y concentración de poder político que deslegitiman la acción pública y la conducen a la atención de intereses individuales que prevalecen ante los colectivos. En el ámbito de la distribución del ingreso, medida a través del índice de Gini, los intentos por mejorar las condiciones en la región, si bien han mostrado ciertos resultados, no han sido suficientes, pues los niveles de polarización en la distribución del ingreso y de la riqueza siguen siendo elevados.

**Gráfica 4.4. Centroamérica: desigualdad de ingresos en los países, medida por el índice de Gini (2001-2019)**



Fuente: Icefi, con base en información del Banco Mundial

La información disponible muestra que, para 2019, Panamá, Honduras y Costa Rica fueron los países con mayor desigualdad en la distribución de ingresos, aunque presentan una fuerte diferencia en términos de pobreza; Honduras, por su parte, no solo es uno de los países con mayor incidencia en cuanto a pobreza extrema, sino también el que presenta mayor desigualdad, seguido de cerca por Guatemala, que muestra altos niveles en ambos aspectos, además de un problema sistémico en la medición estadística de

estos fenómenos. En este marco, es evidente que estas dos naciones enfrentan retos superlativos para contrarrestar ambos problemas y fortalecer sus sistemas democráticos.

Panamá, si bien exhibe una fuerte desigualdad en la distribución del ingreso, es uno de los países con menor incidencia de pobreza extrema, debido principalmente a los altos niveles de crecimiento económico reportados en los últimos años. Adicionalmente, puede observarse que Costa Rica, El Salvador y Nicaragua registran elevados niveles de desigualdad, pero con bajos niveles de incidencia de pobreza extrema, por lo que aun cuando su situación es menos preocupante que la de Honduras y Guatemala, enfrentan una prevalencia de desigualdad que puede tener efectos no deseados en el orden democrático y en la potenciación de las capacidades productivas de corto, mediano y largo plazos.

En adición, debe tomarse en cuenta que es importante promover cambios estructurales en los modelos de producción de la región, de manera que se potencie el crecimiento económico sostenible y sostenido por medio del fortalecimiento de la competencia y el funcionamiento del mercado, además de introducir cambios crecientes en la complejidad industrial que implique la producción de bienes y servicios que demanda más y mejor mano de obra.

Sin embargo, también debe recordarse que la promoción del crecimiento económico y la estabilidad económica son insuficientes en la lucha contra la pobreza y la pobreza extrema, sobre todo si ese crecimiento no se logra de manera inclusiva, procurando contribuir realmente a mejorar las condiciones de vida de los habitantes de toda la región. Por esta razón, la forma de combatir la pobreza extrema dista mucho de simplemente pensar en la creación de libertades económicas para que se produzca más en una economía de mercado, en especial si los beneficios del incremento productivo no alcanzan a los grupos más desprotegidos de las sociedades, que son aquellos que se encuentran sumidos en la miseria y que de ninguna manera se insertarían al mercado con una dotación similar de recursos para volverse competitivos. De ahí que la forma de combatir este mal implicará la búsqueda de condiciones de inclusividad en la distribución de los ingresos en el corto plazo, y de fortalecimiento de la productividad en el mediano plazo, sin descuidar la creación de mejores condiciones de empleo y el incremento de los ingresos de todos los hogares.

### **4.3 El fortalecimiento de la educación en Centroamérica**

Uno de los elementos potenciadores del crecimiento económico y de la democracia más exitosos, es el fortalecimiento del nivel educativo de la población, debido a que los conocimientos de las personas constituyen la mejor manera de responder a un mundo cada vez más sofisticado y a un entorno industrial cada vez más complejo y exigente en cuanto a las competencias que debe presentar el futuro trabajador. Complementariamente, el acceso de las y los ciudadanos a la educación y la cultura en general es una condición que contribuye a mejorar la sensación de satisfacción de la persona, el bienestar individual y la identidad territorial y nacional, por lo que se convierte en un elemento indispensable para promover el desarrollo humano integral.

De esa forma, el cuarto objetivo de la Agenda ODS 2030 contempla en su meta 4.1 el compromiso de «velar por que todas las niñas y todos los niños terminen los ciclos de la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados escolares pertinentes y eficaces», que de alguna forma responde a la urgente necesidad de universalizar la educación mínima para los habitantes de la región. Si bien esta meta no contempla todos los propósitos del ODS 4, plantea la necesidad de garantizar un acceso inclusivo, equitativo y de calidad para los individuos, de manera que los habitantes de los países de Centroamérica tengan una mejor expectativa de vida. Esto también haría que la sociedad en su conjunto disfrutara de mano de obra más calificada,

permitiendo así la potenciación productiva y el aumento del crecimiento económico de los países de la región y, consecuentemente, impulsando niveles de remuneración superiores para los trabajadores en el mediano y largo plazos.

El ODS relativo a educación produce sinergia con otros objetivos de desarrollo, entre ellos la universalización de la salud y el bienestar; la consecución de la igualdad de género; el logro de trabajo decente para los habitantes; la promoción del crecimiento económico; el fortalecimiento de la producción y consumo responsables; y, no menos importante, la protección apropiada del ambiente natural, para caminar hacia la construcción de sociedades avanzadas y competitivas.

El ODS específico relativo a la educación se sustenta en tres principios fundamentales: a) la educación vista como derecho fundamental y habilitador; b) la educación comprendida como un bien público; c) el impulso de la igualdad de género y el derecho a la educación para todos (Unesco, 2017b: 8). Para lograr la concreción de estos principios, este ODS plantea siete metas específicas, tal como se describe a continuación:

**Tabla 4.2. Metas específicas de los ODS relativas a educación**

Número	Metas
4.1	Velar por que todas las niñas y todos los niños terminen los ciclos de la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados escolares pertinentes y eficaces.
4.2	Velar por que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y a una enseñanza preescolar de calidad, con el fin de que estén preparados para la enseñanza primaria.
4.3	Asegurar el acceso en condiciones de igualdad para todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria.
4.4	Aumentar sustancialmente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento.
4.5	Eliminar las disparidades de género en la educación y garantizar el acceso en condiciones de igualdad de las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad, a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional.
4.6	Garantizar que todos los jóvenes y al menos una proporción sustancial de los adultos, tanto hombres como mujeres, tengan competencias de lectura, escritura y aritmética.
4.7	Garantizar que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, entre otras cosas mediante la educación para el desarrollo sostenible y la adopción de estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad de género, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y de la contribución de la cultura al desarrollo sostenible, entre otros medios.

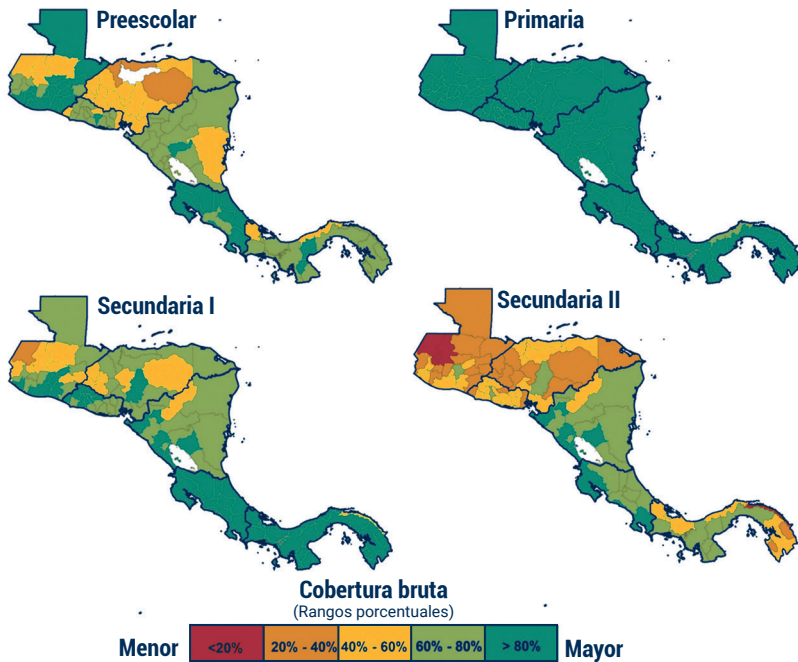
Fuente: Icefi, con base en Unesco (2017)

Para el logro de estas metas específicas, la ONU ha definido tres metas transversales, las cuales debieran representar el horizonte a perseguir en los diferentes planes de desarrollo educativo de los países:

- a. Construir y adecuar las instalaciones educativas para que estas sean congruentes con las necesidades de los niños, niñas y adolescentes, y garanticen entornos de aprendizaje seguros e inclusivos.
- b. Expandir el número de becas en países en vías de desarrollo, principalmente en educación superior;
- c. Incrementar la oferta de profesores calificados y la formación docente.

En Centroamérica, cuando se hace referencia a la cobertura educativa, en su mayor parte, se refiere al nivel primario de educación y abarca exclusivamente los primeros seis años de la educación formal. En este nivel, en países como Costa Rica, Guatemala, Nicaragua y Panamá se han alcanzado tasas brutas de cobertura incluso transitoriamente superiores<sup>3</sup> al 100.0%, mientras que en El Salvador y Honduras los grados de cobertura se sitúan en alrededor de cuatro puntos porcentuales por debajo de lo óptimo. Sin embargo, el tema de la universalización de la educación, no debe referirse solo a la educación primaria, sino también a los niveles que anteceden y suceden a esta, es decir, a la educación preescolar y a la educación secundaria, fundamentales en la formación del individuo, y que ya se encuentra garantizado, al menos en teoría, en la mayor parte de las constituciones políticas de los países de la región.

**Gráfica 4.5. Centroamérica: cobertura educativa bruta, según nivel educativo, departamento o provincia (cifras en porcentajes de cobertura)**



Fuente: Icefi, con base en anuarios estadísticos y sistemas informáticos de ministerios de educación e institutos de estadística según país  
Notas: Nicaragua no dispone de tasas de cobertura para secundaria I y II por separado. En relación con la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE 97), los niveles arriba descritos se refieren a: preescolar = nivel 0; primaria = nivel 1; secundaria I = nivel 2; secundaria II = nivel 3. Año de medición: Costa Rica: 2019; El Salvador: 2018; Guatemala: 2020; Honduras: 2018; Nicaragua: 2018; Panamá: 2018.

El mapa anterior indica que en el nivel preescolar Costa Rica lidera los esfuerzos de la región, con coberturas superiores al 90.0%, seguido de Guatemala, El Salvador y Nicaragua, en donde se muestran coberturas totales superiores al 60.0%, aunque a lo interno de cada país se presentan algunas divergencias. Honduras es el país con menor cobertura en la región, con apenas cerca del 40.0% del total. Es pertinente mencionar que, si bien en

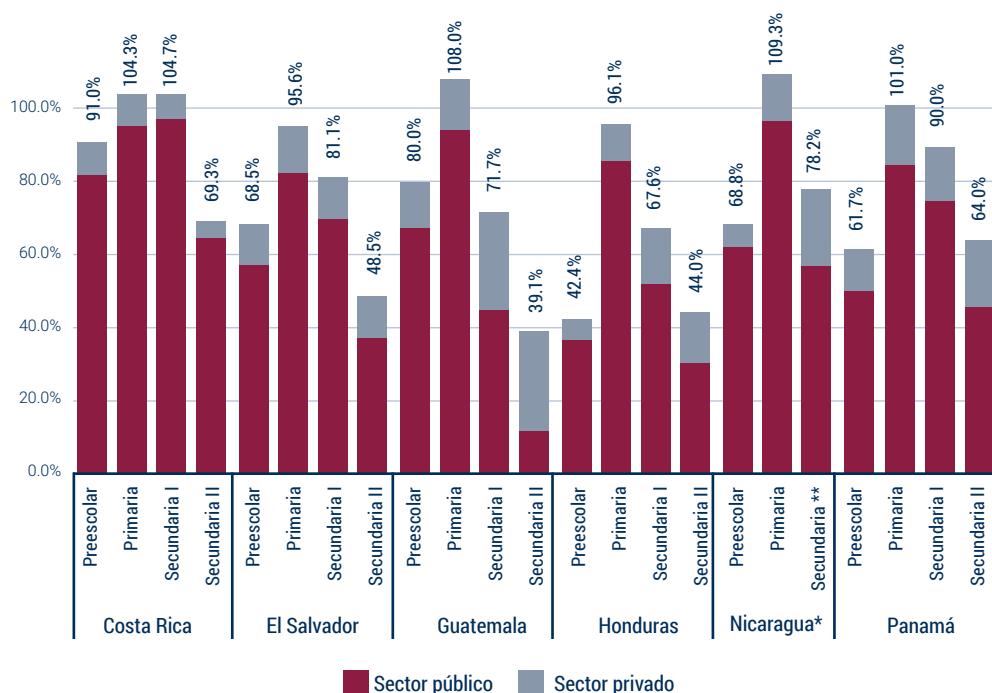
<sup>3</sup> La tasa bruta de cobertura se refiere al total de estudiantes matriculados en determinado nivel educativo, sin distinción de edad, expresado como porcentaje del total de niños y niñas con edad teórica para asistir a determinado nivel educativo.

muchos países del istmo la educación preescolar no forma parte de la educación formal, su importancia es enorme, pues contribuye a la estimulación motriz e intelectual del niño y sienta las bases para que los estudiantes fortalezcan sus capacidades al momento de acceder a la educación primaria (Unesco 2017a: 38).

En la educación secundaria I —que comprende del séptimo al noveno grado—, Costa Rica lidera los esfuerzos regionales, con una cobertura prácticamente absoluta; le sigue Panamá, con tasas cercanas al 90.0%. Entre los países más rezagados en la cobertura de este nivel educativo se encuentran Honduras, Guatemala y Nicaragua, con porcentajes de alrededor del 70.0% de cobertura y que están íntimamente relacionados con las condiciones de pobreza en estas naciones, que a menudo obligan a niños, niñas y adolescentes de ciertas edades a incorporarse tempranamente al mercado de trabajo.

La educación secundaria II —que en general comprende del décimo al duodécimo grado— registra las tasas más bajas de cobertura en toda la región. Mientras en Costa Rica y Panamá las tasas de cobertura superan el 60.0%; en El Salvador, Honduras y Nicaragua se presentan tasas por encima del 40.0%, y en Guatemala los valores se encuentran por debajo del 40.0%.

**Gráfica 4.6. Centroamérica: cobertura educativa bruta según nivel educativo y sector (en porcentajes de cobertura y participación)**



Fuente: Icofi, con base en anuarios estadísticos y sistemas informáticos de ministerios de educación e institutos de estadística de cada país  
Notas: Con relación a la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE 97), los niveles arriba descritos se refieren a: preescolar = nivel 0; primaria = nivel 1; secundaria I = nivel 2; secundaria II = nivel 3.

Año de medición: Costa Rica: 2019; El Salvador: 2018; Guatemala: 2020; Honduras: 2018; Nicaragua: 2018; Panamá: 2018.

\*Estimación ponderada con base en la cantidad de centros educativos públicos y privados por nivel (anuario estadístico 2016)

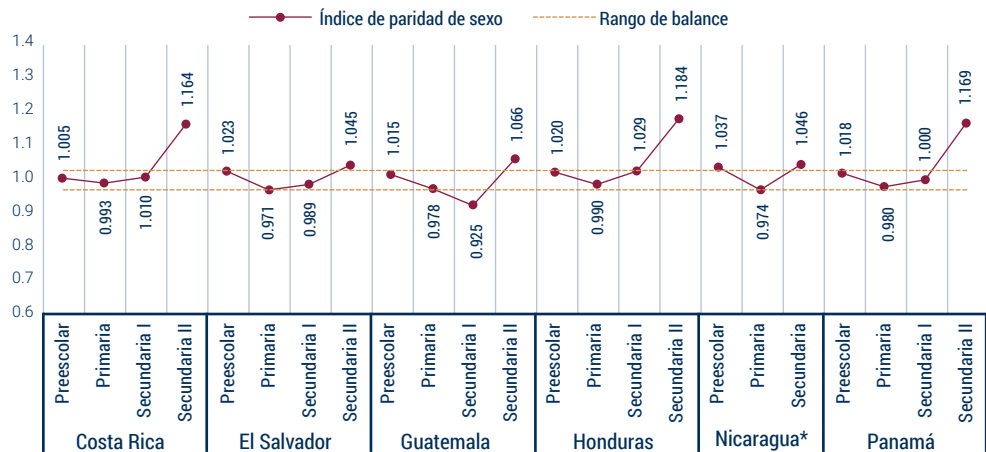
\*\* La falta de estadísticas detalladas imposibilita la separación entre secundaria I y secundaria II, motivo por el cual el dato comprende ambos niveles educativos.

La gráfica anterior muestra que la cobertura educativa disminuye en la medida en que se incrementa el nivel educativo, y que en países como Guatemala, Honduras y Nicaragua el sector privado aumenta significativamente su participación en la oferta educativa de los niveles superiores, debido sobre todo a la ausencia relativa del sector público en estos. Guatemala es el caso más evidente, pues la participación del sector privado se incrementa de 12.8 a 27.5 puntos si se compara la educación preprimaria con la secundaria II; de hecho, la educación secundaria II es predominantemente privada. Por su parte, Nicaragua también muestra un cambio de 6.6 a 21.1 puntos, mientras que en Honduras la relación es de 5.7 a 14.0 puntos en cuanto a la importancia del sector privado en la oferta de educación, lo que significa que, en la medida en que el nivel educativo se incrementa, además de que la cobertura se reduce, se genera un cambio en el peso relativo que ocupan el sector público y el privado en la prestación del servicio.

Además de las divergencias de cobertura con relación al nivel y/o sector, el acceso a la educación también presenta diferencias en cuanto al sexo. Sobre este particular, uno de los indicadores comúnmente utilizados para evaluar el balance del acceso para hombres y mujeres es el índice de paridad de sexo (IPS), el cual corresponde al cociente de la tasa de cobertura femenina entre la tasa de cobertura masculina. De esa cuenta, pueden existir tres resultados posibles:  $IPS < 1$  = predominio masculino;  $IPS = 1$  = neutral o balanceado;  $IPS > 1$  = predominio femenino. Los resultados de la región muestran que, en la mayoría de los países, el IPS presenta un comportamiento en forma de U (véase gráfica siguiente), lo que sugiere un predominio femenino en los niveles educativos situados en el extremo, y una cercanía al punto de balance y/o predominio masculino en los niveles centrales, sobre todo en educación primaria.

En Costa Rica, casi todos los niveles educativos, con excepción de la secundaria II, se encuentran dentro del rango de balance, lo que significa un acceso casi igualitario entre hombres y mujeres. En situación opuesta se ubica Guatemala, en donde el nivel preprimario se halla en el rango de balance, con una primaria y secundaria I predominantemente masculinas, y una secundaria II con sesgo femenino.

**Gráfica 4.7. Centroamérica: índice de paridad de sexo (IPS) según nivel educativo y país**



Fuente: Icefi, con base en anuarios estadísticos y sistemas informáticos de ministerios de educación e institutos de estadística de cada país y Unesco (2012, 22)

Notas: IPS = tasa bruta de matrícula femenina / tasa bruta de matrícula masculina ( $IPS < 0.97$  = predominio masculino;  $IPS > 0.97$  &  $< 1.03$  = balance;  $IPS > 1.03$  = predominio femenino); rango de balance según lo establecido por Unesco (2012, 22)

Año de medición: Costa Rica: 2019; El Salvador: 2018; Guatemala: 2020; Honduras: 2018; Nicaragua: 2018; Panamá: 2018.

\*Estimación realizada con base en *Anuario estadístico 2016* del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) y proyecciones de población de la Celade

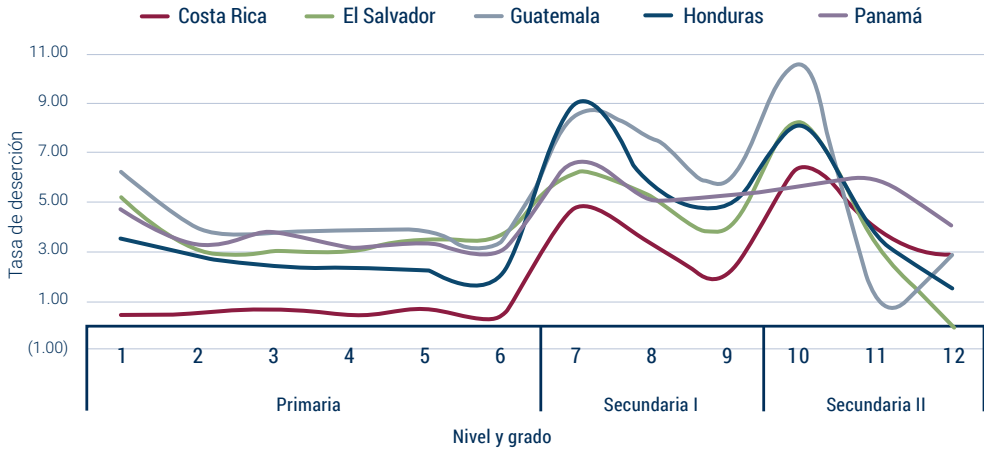
Los motivos que subyacen en la diferencia de acceso a la educación pueden ser amplios y diversos, y se profundizan al considerar aspectos étnicos, geográficos, sociales, culturales y laborales, entre otros. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), uno de los factores que puede explicar estas diferencias se asocia con la incorporación tardía a la escuela, o bien con diferencias en las tasas de repitencia o abandono. En algunos casos, el problema implica la mejora de los resultados escolares, principalmente en varones. En países con mayor bienestar, es común que los hombres tengan más acceso a la educación, pero una vez escolarizadas, las mujeres suelen aventajar en cuanto a la progresión educativa y resultados. Sin embargo, en muchos países de escaso desarrollo existen barreras que restringen la educación para las mujeres, entre ellas: a) barreras familiares: muchas niñas asumen responsabilidades domésticas y de cuidado y, dependiendo del lugar, los niños suelen tener preferencia para acceder a la educación cuando se presentan disyuntivas; b) barreras sociales: el acoso y violencia sexual dentro y fuera de la escuela, así como el matrimonio precoz, pueden perjudicar el desempeño escolar; c) beneficios de la educación: aunque exista paridad en el acceso y rendimiento académico, los beneficios de la educación no se ven reflejados en el mercado laboral debido a discriminación salarial (Unesco, 2012c: 25).

Por otro lado, acceder al sistema educativo no siempre es garantía de permanencia. Si bien la deserción estudiantil tiende a variar entre países y niveles académicos, muestra comportamientos similares a lo largo del ciclo escolar, elevándose al inicio de cada nivel educativo. La tasa de deserción, que mide la cantidad de niños y niñas que abandonan el grado o nivel educativo por cada 100 estudiantes matriculados, tiende a ser menor en el nivel primario, en donde destacan El Salvador, Panamá y Guatemala como los países que muestran los niveles más altos. Por otra parte, hacia el séptimo grado de secundaria la deserción muestra un súbito incremento en todos los países, destacando Guatemala y Honduras, en donde entre 8 y 9 de cada 100 estudiantes, respectivamente, abandonan su primer año de educación secundaria. Aunque la deserción tiende a disminuir conforme avanza el ciclo de secundaria I, existe nuevamente un repunte en el décimo grado de secundaria II, en donde Guatemala y El Salvador son los países con mayor deserción.

La deserción es un problema complejo, que implica ineficiencia para el sistema educativo y dificultad en la continuidad académica del estudiante, reduciendo las posibilidades futuras de gozar de un mejor nivel de preparación, acceder a una mejor remuneración y, por ende, alcanzar un mayor nivel de bienestar. Algunos estudios han demostrado que entre los factores exógenos que empujan la deserción escolar se encuentran la situación económica del hogar y el contexto familiar y social del estudiante, pues en muchos casos el costo de oportunidad de la permanencia en la escuela es muy elevado, sobre todo para aquellos niños, niñas y adolescentes que viven en condiciones de pobreza y marginalidad. Entre los factores endógenos se han identificado la preparación y experiencia docente, la organización de la escuela, la relevancia y pertinencia curricular, entre otros (Unesco, 2014: 64).

Sobre este particular, es menester comentar que el nivel de deserción escolar se incrementó dramáticamente en 2020 y 2021 (aún sin datos oficiales) como consecuencia de los efectos de la pandemia de Covid-19, por lo que los países deberán crear inicialmente las condiciones que permitan el retorno rápido a clases, debido a que gran parte de los servicios educativos regionales se realizaron mediante mecanismos virtuales y electrónicos que, dado el nivel de pobreza de los estudiantes, no pudieron ser utilizados de manera eficiente. Aun cuando no hay estudios sobre el particular, se esperaría que hacia 2022 y 2023 el nivel de deserción retorne aproximadamente a los niveles observados en 2018 y 2019.

**Gráfica 4.8. Centroamérica: tasa de deserción según país, nivel educativo y grado**

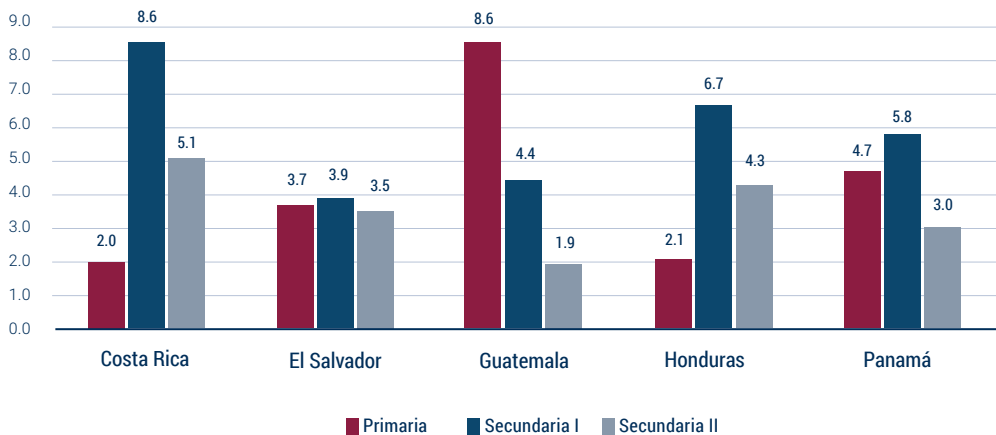


Fuente: Icefi, con base en anuarios estadísticos y sistemas informáticos de los ministerios de educación e institutos de estadística de cada país  
Notas: Información no disponible para Nicaragua. La tasa de deserción equivale al número de estudiantes que no concluyeron su actividad académica de cada 100 matriculados.

Año de medición: Costa Rica: 2018; El Salvador: 2018; Guatemala: 2018; Honduras: 2017; Nicaragua: 2017; Panamá: 2018

Al igual que la deserción, la repitencia es un fenómeno que ejerce fuerte presión sobre la eficiencia de los sistemas educativos. Los factores explicativos son diversos y dependen tanto del entorno del estudiante (extraescolar) como de la escuela (intraescolar). Entre los factores intraescolares asociados con la repitencia en la educación primaria se mencionan la calidad de la oferta pedagógica; la experiencia docente; los métodos de enseñanza y la organización escolar. Entre los factores extraescolares figuran principalmente el entorno económico y social del estudiante; la falta de apoyo de las familias y el poco interés del propio estudiante (Unesco/Unicef, s/f: 27).

**Gráfica 4.9. Centroamérica: tasa de repitencia por nivel y país**

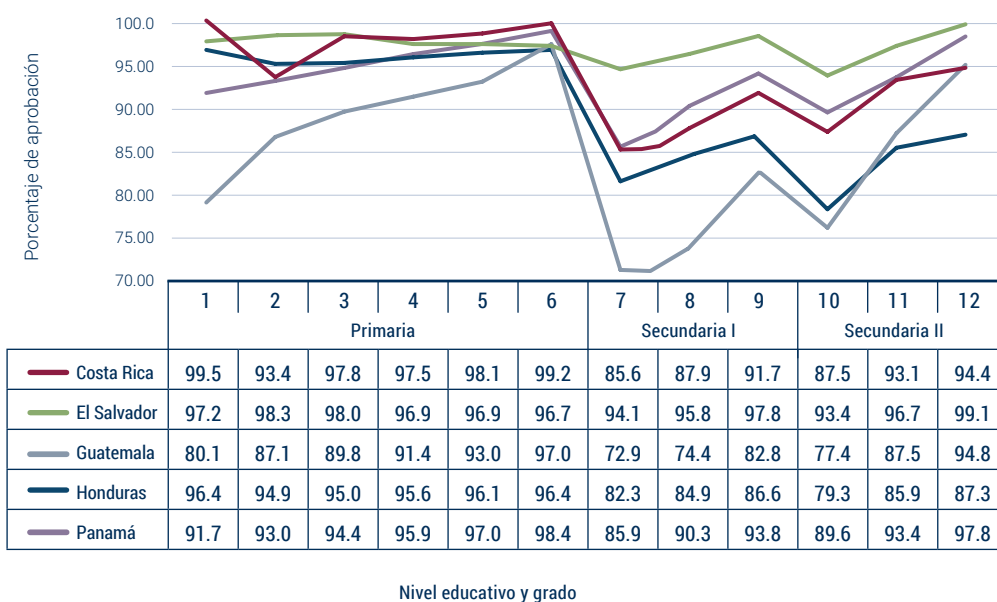


Fuente: Icefi, con base en anuarios estadísticos y sistemas informáticos de los ministerios de educación e institutos de estadística de cada país  
Notas: Información no disponible para Nicaragua. La tasa de repitencia equivale al número de repitentes por cada 100 matriculados.

Año de medición: Costa Rica: 2018; El Salvador: 2018; Guatemala: 2018; Honduras: 2017; Nicaragua: 2017; Panamá: 2018

Para aquellos estudiantes que logran permanecer en la escuela existen tres posibilidades reales: aprobar el grado y continuar hacia el siguiente grado o nivel académico, repetir, o bien, sumarse a la cantidad de desertores descritos anteriormente. En el primer grado de primaria, Guatemala presenta la más baja tasa de aprobación de estudiantes, con apenas el 80.1% de los inscritos, mientras que el resto de países se ubica por encima del 90.0%. En sentido contrario, Costa Rica evidencia el porcentaje de aprobación más alto (99.5%), sin embargo, el nivel disminuye en los siguientes cinco grados de primaria, contrario a lo observado en Guatemala. En general, los resultados para todos los países muestran que en los primeros grados de secundaria I y II las tasas de aprobación son inferiores al grado inmediato anterior, lo que implica complicaciones para los estudiantes al momento de transitar hacia un nivel educativo superior.

**Gráfica 4.10. Centroamérica: tasa de aprobación según país, nivel educativo y grado**



Fuente: Icefi, con base en anuarios estadísticos y sistemas informáticos de los ministerios de educación e institutos de estadística de cada país. Notas: Información no disponible para Nicaragua. La tasa de aprobación equivale a la relación entre el número de estudiantes aprobados de cada 100 matriculados.

Año de medición: Costa Rica: 2018; El Salvador: 2018; Guatemala: 2018; Honduras: 2017; Nicaragua: 2017; Panamá: 2018

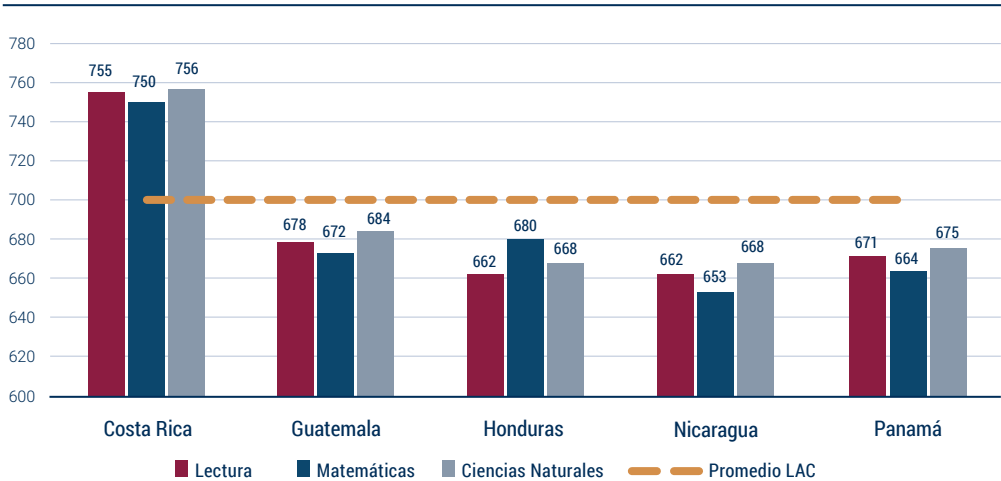
Para el sistema educativo, una baja tasa de aprobación ocasiona ineficiencia, puesto que implica un desaprovechamiento de la dotación de recursos educativos, tanto públicos como privados. A la vez, incrementa los niveles de sobreedad y repitencia y prolonga el tiempo necesario de finalización del nivel educativo en los estudiantes reprobados o aplazados; además, fortalece la posibilidad de abandonar los estudios.

Resulta pertinente comentar de nuevo que ambos aspectos, el nivel de repitencia y la tasa de aprobación, fueron severamente afectados por la pandemia de Covid-19; por ello, incluso sin disponer de datos oficiales, se podría esperar una razonable normalización de los valores en 2022 y 2023, lográndose los niveles observados previo a la pandemia.

En cuanto a la calidad del aprendizaje, los resultados del *Tercer estudio regional comparativo y explicativo (Terce)* de la Unesco (2016) muestran que muchos países de la región aún tienen enormes brechas por suplir en cuanto al conocimiento de los estudiantes. De un promedio establecido de 700 puntos, que corresponde al puntaje que la Unesco fijó y que deriva del promedio regional de América Latina y el Caribe, Costa Rica es el único país con un buen desempeño en al menos tres de las pruebas realizadas que reflejan las habilidades básicas que los estudiantes requieren para desarrollarse plenamente a lo largo de la vida, entre ellas, Lectura, Matemáticas y Ciencias Naturales. Es importante indicar que los resultados del *Terce* para América Latina muestran que los estudiantes que han repetido curso al menos una vez obtienen menores resultados a nivel global en todas las pruebas, sobre todo en Matemática y Lectura (Unesco, 2015a: 1).

La Unesco señala que el retraso de muchos países en la calidad del aprendizaje puede asociarse con la reproducción de condiciones socioeconómicas desiguales, o bien, con una serie de factores vinculados con el contexto de los sistemas educativos.

**Gráfica 4.11. Centroamérica: resultados del Tercer estudio regional comparativo y explicativo (Terce) de la Unesco para tercero y sexto primaria de cada país (datos en puntuaciones promedio)**



Fuente: Icefi, con base en Unesco (2016)

Nota: Lectura y Ciencias Naturales se refieren a mediciones realizadas a alumnos de sexto grado de primaria, mientras que Matemática corresponde a tercer grado de primaria.

Los indicadores descritos muestran un panorama que intenta posicionar en la discusión política y social, las brechas y desafíos que la región centroamericana enfrenta en materia educativa. En este sentido, cabe subrayar que los principales desafíos giran en torno a elevar la cobertura educativa en los niveles iniciales y secundarios, con especial atención a las regiones geográficas más rezagadas. Asimismo, los datos plantean un reto para las autoridades educativas en cuanto a la mejora de ciertos indicadores de eficiencia interna y calidad del aprendizaje. Indiscutiblemente, una Centroamérica con mayores niveles de cobertura, con equidad, pertinencia, eficiencia y calidad requiere una expansión de los recursos para financiar la superación de las distintas brechas, de manera que cada uno de los países de la región pueda cumplir, o al menos estar muy cerca de alcanzar los ODS en la materia.

## 4.4 Hacia la cobertura universal de la salud en Centroamérica

Para lograr el desarrollo sostenible y el bienestar humano es fundamental contar con una buena salud; por esta razón, la salud ocupa un lugar prioritario en la Agenda ODS 2030. Es así como el ODS 3 enfatiza la necesidad de «Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos, en todas las edades». Este objetivo se concreta en 13 metas que cubren un amplio espectro de temas relacionados con el derecho a la salud y que se encuentran en sintonía con otros objetivos de la agenda relacionados en forma directa, o que contribuirán indirectamente a alcanzarlo. De esa cuenta, la Agenda ODS 2030 puede considerarse como «una plataforma poderosa para ampliar los esfuerzos multisectoriales que enfrentan las brechas persistentes en la salud vinculadas con los determinantes sociales, económicos y ambientales» (OMS, 2015).

**Tabla 4.3. Metas específicas de los ODS relativas a la salud**

Número	Metas
3.1	Para 2030, reducir la tasa mundial de mortalidad materna a menos de 70 por cada 100,000 nacidos vivos.
3.2	Para 2030, poner fin a las muertes evitables de recién nacidos y de niños menores de 5 años, logrando que todos los países intenten reducir la mortalidad neonatal al menos hasta 12 por cada 1,000 nacidos vivos, y la mortalidad de niños menores de 5 años al menos hasta 25 por cada 1,000 nacidos vivos.
3.3	Para 2030, poner fin a las epidemias del sida, la tuberculosis, la malaria y las enfermedades tropicales desatendidas y combatir la hepatitis, las enfermedades transmitidas por el agua y otras enfermedades transmisibles.
3.4	Para 2030, reducir en un tercio la mortalidad prematura por enfermedades no transmisibles mediante la prevención y el tratamiento y promover la salud mental y el bienestar.
3.5	Fortalecer la prevención y el tratamiento del abuso de sustancias adictivas, incluido el uso indebido de estupefacientes y el consumo nocivo de alcohol.
3.6	Para 2020, reducir a la mitad el número de muertes y lesiones causadas por accidentes de tráfico en el mundo.
3.7	Para 2030, garantizar el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva, incluidos los de planificación de la familia, información y educación, y la integración de la salud reproductiva en las estrategias y los programas nacionales.
3.8	Lograr la cobertura sanitaria universal, en particular la protección contra los riesgos financieros, el acceso a servicios de salud esenciales de calidad y el acceso a medicamentos y vacunas seguros, eficaces, asequibles y de calidad para todos.
3.9	Para 2030, reducir sustancialmente el número de muertes y enfermedades ocasionadas por productos químicos peligrosos y la contaminación del aire, el agua y el suelo.
3.a.	Fortalecer la aplicación del <i>Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco</i> en todos los países, según proceda.
3.b.	Apoyar las actividades de investigación y desarrollo de vacunas y medicamentos para las enfermedades transmisibles y no transmisibles que afectan primordialmente a los países en desarrollo y facilitar el acceso a medicamentos y vacunas esenciales asequibles de conformidad con la <i>Declaración de Doha</i> relativa al <i>Acuerdo sobre los ADPIC y la Salud Pública</i> , en la que se afirma el derecho de los países en desarrollo a utilizar al máximo las disposiciones del <i>Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio</i> en lo relativo a la flexibilidad para proteger la salud pública y, en particular, proporcionar acceso a los medicamentos para todos.
3.c.	Aumentar sustancialmente la financiación de la salud y la contratación, el desarrollo, la capacitación y la retención del personal sanitario en los países en desarrollo, especialmente en los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo.
3.d.	Reforzar la capacidad de todos los países, en particular los países en desarrollo, en materia de alerta temprana, reducción de riesgos y gestión de los riesgos para la salud nacional y mundial.

Fuente: Icfef, con base en información del PNUD

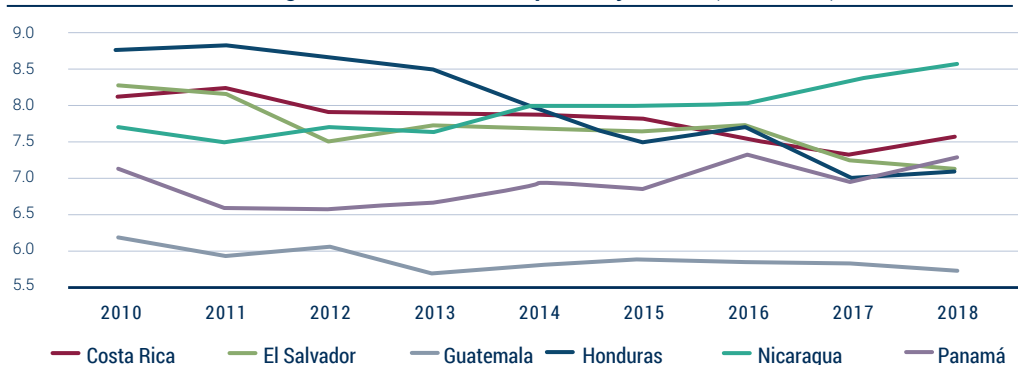
En este sentido, la Agenda ODS 2030 contempla el acuerdo para alcanzar la cobertura sanitaria universal para los países (UHC, por sus siglas en inglés), lo que implica «desarrollar sistemas de financiación sanitaria, de manera que todas las personas [tengan] acceso a los servicios y no [sufran] dificultades financieras al pagar por ellos» (OMS, 2010: ix); es decir, la creación de un contexto en el que cualquier persona que necesite acceder a los servicios de salud (promoción, prevención, tratamiento, rehabilitación y servicios paliativos) pueda ver realizado este derecho, sin que ello suponga la ruina financiera (OMS y BM, 2014). En convergencia con lo anterior, la meta que plantea la *AFCA 2030* se refiere precisamente al cumplimiento del propósito de alcanzar la universalidad en la salud como base fundamental para la mejora en la calidad de vida de los habitantes y como un paso decisivo hacia la atención de los derechos humanos.

Es importante comentar que la existencia de los servicios de salud está determinada en buena medida por las modalidades de financiamiento definidas en cada sistema sanitario. Por ello, el primer paso hacia la cobertura universal es asegurar que los países más pobres cuenten con estos fondos y que la financiación aumente continuamente durante los próximos años para permitir un avance progresivo (OMS, 2010). No obstante, las causas de una cobertura escasa y desigual no se encuentran únicamente en el sistema de financiación: una primera barrera a sortear es asegurar que los recursos se usen de manera eficiente, dado que, de acuerdo con la OMS (2010), entre el 20.0% y el 40.0% de los recursos invertidos en la salud se utilizan de manera inapropiada.

La experiencia muestra que la cobertura puede incrementarse de mejor forma con el suministro de fondos adicionales. «De hecho, los países que han conseguido una mayor cobertura universal suelen tener, por lo general, un mayor gasto sanitario» (OMS, 2010: 5). Por ejemplo, los países de la OCDE destinaban en 2016, el 9.0% del PIB, en promedio, a gastos en salud, con importantes divergencias entre ellos, pues mientras los Estados Unidos y Suiza alcanzaban el 17.2% y el 12.4% del PIB, respectivamente, Indonesia solamente presentaba el 2.8% del PIB (OECD, 2017). En el caso de las Américas, se estimó para 2015 un gasto promedio en salud del 7.6% del PIB para toda la región, ligeramente por encima del reportado en Centroamérica en dicho año (7.3% del PIB).

Los contrastes del gasto en salud reportado para 2018 entre los países de Centroamérica son amplios, pues mientras Nicaragua destinó el 8.6% y Costa Rica el 7.6% del PIB para financiar sus gastos de salud, Guatemala reportó el 5.7% del PIB, incluyendo los gastos financiados con recursos públicos y privados. A primera vista se puede observar que para el período 2010-2018, con excepción de Nicaragua y Panamá, el nivel total de los gastos en salud para la región muestra una tendencia decreciente; en este sentido, parece que dichos países son aquellos que presentaron como objetivo social el impulso de sistemas de salud de mayor accesibilidad para la población.

**Gráfica 4.12. Centroamérica: gasto total en salud como porcentaje del PIB (2010-2018)**



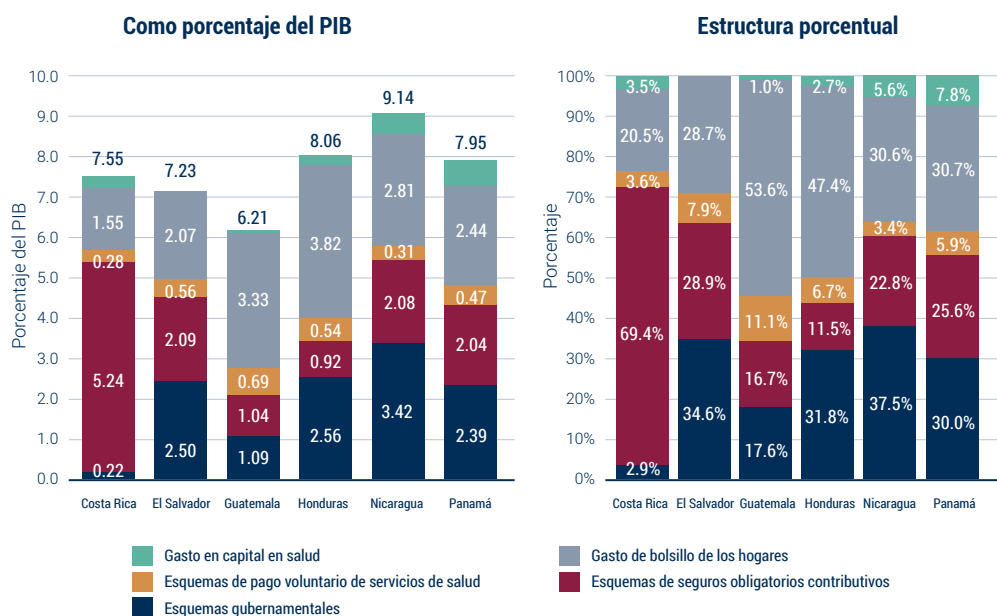
Fuente: Icefi, con base en información de la base de datos global de gastos en salud de la OMS (2018)

Nota: El gasto total en salud corresponde al gasto que financian los países con recursos procedentes de fuentes públicas y privadas.

El análisis del gasto que se realiza en los países no estaría completo si no se incluyen los diferentes mecanismos que lo financian, ya que estos pueden reflejar de una u otra forma un mayor acceso, o una mayor limitación por parte de la población para la atención de sus requerimientos básicos en materia de salud. Los esquemas de financiamiento muestran que, para la región, los gastos de acceso a los sistemas de salud se cubren principalmente por medio de recursos procedentes de los bolsillos de los hogares; esquemas gubernamentales, y la contribución a sistemas de seguro obligatorios.

En Centroamérica, el gasto de bolsillo representa alrededor del 35.3% del total del financiamiento para el acceso a la salud, destacando los casos de Guatemala y Honduras, paradójicamente los dos países con mayores niveles de pobreza de la región, en donde dicho gasto implicó el 53.6% y el 47.4% del financiamiento para la salud, respectivamente. En sentido contrario, Costa Rica y El Salvador presentan los niveles más bajos de gastos de bolsillo, con el 20.5% y el 28.7%, respectivamente.

**Gráfica 4.13. Centroamérica: esquemas de financiamiento de la salud (2017)**



Fuente: Icefi, con base en información de la base de datos global de gastos en salud de la OMS (2018)

Si a los gastos de bolsillo se adicionan los esquemas de pago voluntario, se vislumbra con claridad una creciente participación del pago directo de los servicios de salud por parte de los hogares, lo que supone una situación que deteriora los ingresos de los habitantes y puede empobrecer a las familias, especialmente ante la presencia de enfermedades catastróficas. Sobre este particular, es importante comentar que entre 2010 y 2017 se muestra una participación creciente de los esquemas de seguros voluntarios en países como Guatemala, en donde estos pasaron del 0.17% del PIB al 0.69% del PIB; El Salvador, donde este aumento fue del 0.30% al 0.56% del PIB; Honduras, país en el que el incremento observado fue del 0.23% al 0.54% del PIB; Costa Rica, que pasó del 0.09% al 0.28% del PIB en este indicador; Nicaragua, donde se vio un aumento del 0.13% al 0.31%, y Panamá, donde se muestran incrementos del 0.26% al 0.47% del PIB. Esta situación se encuentra íntimamente relacionada con los limitados servicios públicos de salud presentes en la región, tanto en términos de calidad como de cantidad.

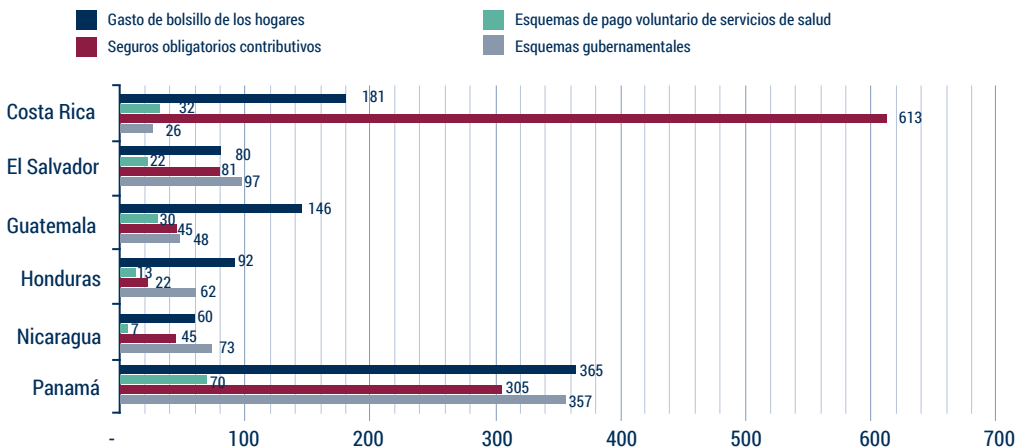
El financiamiento público es esencial para cumplir con el objetivo de cobertura universal en salud. No obstante, se evidencia una ostensible reducción del financiamiento con esquemas gubernamentales en Guatemala, Honduras y, en menor medida, Panamá, países que han mostrado contracciones desde 2010 por el orden del 7.1%, el 14.8% y el 3.7%, respectivamente, hasta alcanzar en 2017 muy pobres niveles de financiamiento público en salud, equivalentes al 1.09% del PIB para Guatemala, 2.56% para Honduras y 2.39% para Panamá. Dicha situación es lamentable, especialmente en Guatemala y Honduras, países en donde los habitantes que necesitan servicios de salud deben poseer los medios económicos para adquirirlos y los niveles de pobreza son más significativos.

Acerca de los esquemas de seguros obligatorios contributivos, cabe señalar que Costa Rica alcanzó un 5.24% del PIB en 2017 (el 98.4% corresponde a seguros sociales y a la Caja Costarricense del Seguro Social). Le siguen El Salvador, en donde estos esquemas representaron el 2.09% del PIB; Nicaragua, con el 2.08% del PIB; y Panamá, con el 2.04% del PIB. En Guatemala y Honduras los seguros sociales de salud representan cerca del uno por ciento del PIB.

Es importante comentar que los países de la OCDE reportan un gasto medio en salud por USD 4,003.0 por persona al año, de los cuales USD 2,937.0 (73.4%) corresponden a financiamiento del Gobierno y seguros obligatorios y, en menor medida, a los esquemas voluntarios (26.6%) (OECD, 2017). En la región, los países con el mayor grado de esfuerzo en dicha materia son Costa Rica y Panamá, en donde se registró una asignación de USD 639.0 y USD 662.0 por persona en los esquemas gubernamentales, así como esquemas de financiamiento de servicios de salud contributivos y obligatorios en 2017, respectivamente. El Salvador y Nicaragua, con una asignación de USD 178.0 y USD 118.0 por persona al año, se encontraban en una posición intermedia, y Guatemala y Honduras, con solo USD 93.0 y USD 84.0, respectivamente, se encontraban en el extremo inferior.

La siguiente gráfica muestra las amplias diferencias en los esquemas de financiamiento de la salud en términos per cápita. Se observa que mientras en Costa Rica se asignó en 2015 la cantidad de USD 613.0 per cápita para los esquemas de seguro contributivo obligatorio, para Guatemala y Nicaragua dicho monto solo alcanzó los USD 45.0 por cada habitante, y en Honduras únicamente USD 22.0 por persona.

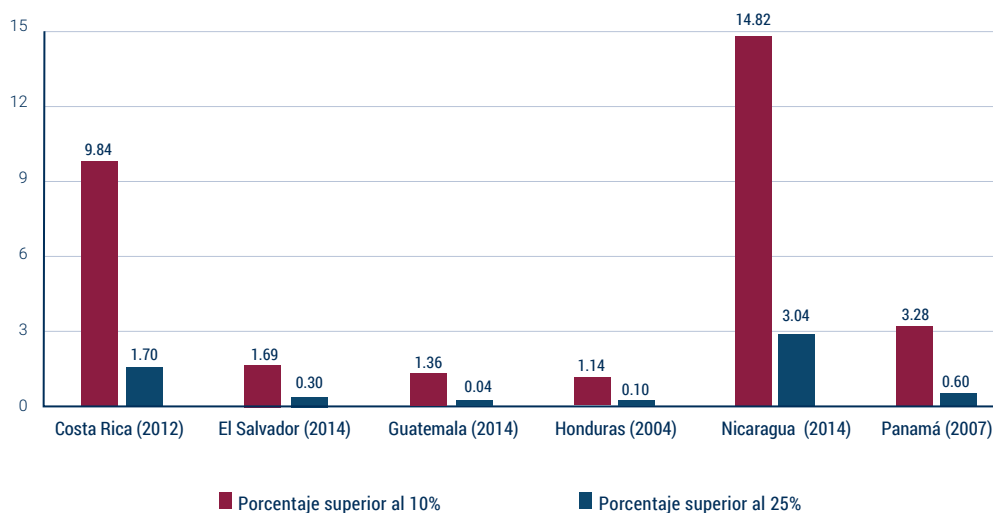
**Gráfica 4.14. Centroamérica: gasto en salud por esquemas de financiamiento (Gasto per cápita en USD, 2017)**



Fuente: Icefi, con base en información de la base de datos global de gastos en salud de la OMS (2018)

Los datos anteriores muestran que la presencia de casos de enfermedades graves o crónicas en la población de algunos países centroamericanos puede sin lugar a dudas conducir a gastos catastróficos o empobrecedores para los individuos y sus familias, o inducirlos gradualmente a esta condición. La OMS ha estimado que en Nicaragua el 14.8% de la población tiene gastos en salud superiores al 10.0% del gasto o ingreso total del hogar, mientras que el 3.0% de la población realiza gastos en salud por encima del 25.0% de su presupuesto, lo que lo coloca como el país con la situación más delicada en la región.

**Gráfica 4.15. Centroamérica: incidencia del gasto en salud catastrófico según país (clasificación en función del porcentaje de gastos de salud con relación al ingreso total del hogar)**



Fuente: Icefi, con base en información de la base de datos global de gastos en salud de la OMS (2018)  
Nota: Información a partir de datos disponibles

Para lograr que las personas tengan acceso a los servicios integrales de salud, los Estados de la región centroamericana utilizan diversos abordajes y formas de organización de sus sistemas de salud. En teoría, cada país define —tomando en cuenta su contexto epidemiológico, económico, sociocultural, político y estructural— la manera que estima es la más eficiente para organizar su sistema de salud y utilizar los recursos que le permitan asegurar que todas las personas tengan acceso a servicios integrales cuando los necesiten (OMS, 2014a). En la realidad, lograr universalizar el acceso a servicios de salud que garanticen y promuevan este derecho requiere un rol más protagónico de la administración pública. Las características específicas de cada país determinan los parámetros para buscar la cobertura sanitaria universal, aunque la medición de los avances de cada uno dependerá de múltiples indicadores de seguimiento.

En general, no es posible medir el costo de la cobertura de los cientos de intervenciones y servicios que provee un sistema de salud, por lo que resulta más apropiado elegir un subconjunto de servicios con indicadores conexos, que sean representativos de la cantidad, calidad, equidad y financiación general de los servicios (OMS, 2013: 23-24). Para el efecto, la OMS ha diseñado un indicador de referencia: el Índice de Cobertura Universal en Salud (CUS), calculado a partir de indicadores de seguimiento de cobertura de servicios esenciales para monitorear el ODS 3.8.1.

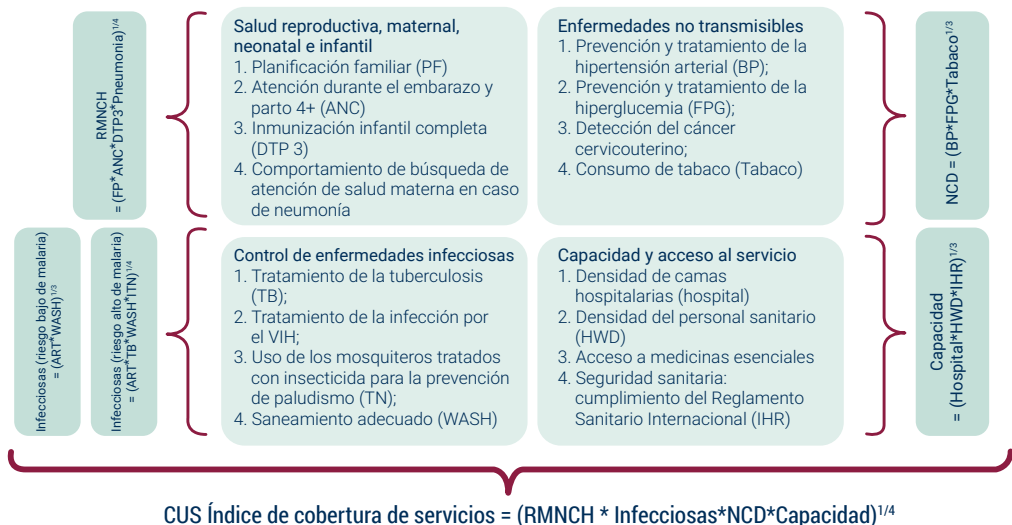
### Recuadro 4.1. Índice de Cobertura Universal en Salud (CUS)

Se trata de un indicador único calculado a partir de indicadores de seguimiento de cobertura de servicios esenciales; se utiliza para monitorear el ODS 3.8.1. Los servicios esenciales se basan en cuatro categorías de intervenciones trazadoras que incluyen salud reproductiva, materna, neonatal e infantil; enfermedades infecciosas; enfermedades no transmisibles; y capacidad y acceso al servicio. Dichas intervenciones deben proveerse a la población general y, especialmente, a la más desfavorecida. A raíz de las cuatro categorías de indicadores especificadas, se seleccionaron dieciséis indicadores trazadores (véase la gráfica posterior) que responden a criterios de relevancia, factibilidad y comparabilidad, solidez conceptual y utilidad. Adicionalmente, la disponibilidad de datos fue una consideración importante en la lista final de indicadores, con la expectativa de que las sustituciones se hagan en la medida en que se disponga de nuevos datos. Con todo ello se garantizó que, dentro de cada categoría, los indicadores reflejaran una amplia gama de estrategias de prestación de servicios.

Las encuestas nacionales y la información institucional y administrativa son fuentes de datos primarios comunes utilizados para el indicador. No obstante, la falta de disponibilidad de datos para los indicadores de cobertura del servicio constituye un desafío mayúsculo. Estas limitaciones han conllevado al uso de indicadores *proxy*. Por ejemplo, ante la falta de disponibilidad de datos estandarizados sobre cobertura efectiva de enfermedades cardiovasculares y de riesgo cardiovascular elevado se usa la prevalencia de la presión arterial normal (incluso en aquellos individuos cuya presión sanguínea está controlada por la medicación), y la medida de ayuno glucosa en plasma es un indicador para la diabetes; así, ambas medidas han sido seleccionadas como *proxy*.

Aun así, el índice es fácil de calcular y se puede elaborar con los datos disponibles en los países, lo que permite el monitoreo del progreso de la UHC dirigida por cada uno de ellos. En general, se espera que estos servicios esenciales se brinden en todos los países, indistintamente de su perfil demográfico, epidemiológico o económico. Por consiguiente, la cobertura del servicio se mide en una escala de 0 a 100.0%, con el 100.0% como objetivo, por lo que el índice de cobertura se presenta en una escala de 0 a 100.

Gráfica 4.16. Componentes y cálculo del CUS



Fuente: Icofi, con base en OMS y BM (2017)

En la siguiente tabla se muestran los indicadores de seguimiento de cobertura de servicios de salud en la región centroamericana; aquellos que presentan los valores más bajos corresponden a Guatemala y Honduras, países que, sintetizados a través del índice de cobertura UHC, muestran un logro de atención de la población de tan solo el 55.0% y el 65.0%, respectivamente. Estos indicadores se relacionan con el bajo financiamiento público dirigido al ámbito de salud y que repercute en una debilidad estructural en la cobertura sanitaria de ambos países.

**Tabla 4.4. Centroamérica: indicadores de seguimiento de cobertura de servicios de salud**

Área trazadora		Indicadores trazadores	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Salud reproductiva, materna, del recién nacido y del niño	Planificación familiar	Demanda satisfecha con el método moderno entre las mujeres de 15 a 49 años que están casadas o en unión (%)	87	82	68	78	92	75
	Cuidado del embarazo	Cobertura promedio de 4 o más visitas prenatales y atención de partos calificados (%)	89	82	86	89	88	93
	Inmunización completa para niños	Niños de un año que han recibido 3 dosis de una vacuna que previene difteria, tétanos y tos ferina (%)	96	85	82	89	98	81
	Tratamiento infantil	Búsqueda para cuidado de niños con sospecha de neumonía (%)	77	80	52	64	58	82
Enfermedades infecciosas	Tratamiento de la tuberculosis	Casos de tuberculosis detectados y curados (%)	67	72	70	70	69	65
	Tratamiento del VIH	Personas que viven con VIH que reciben ART (%)	48	46	38	50	47	51
	Prevención de la malaria	Población en riesgo para dormir bajo mosquiteros tratados con insecticida (%)	nd	nd	nd	nd	nd	nd
	Mejora del agua y el saneamiento	Coberturas promedio de hogares con acceso a agua y saneamiento mejoradas (%)	98	87	65	81	74	83
Enfermedades no transmisibles	Tratamiento de enfermedades cardiovasculares	Prevalencia de presión arterial elevada (%)	93	90	82	96	100	96
	Manejo de la diabetes	Prevalencia de glucosa en sangre elevada (%)	63	62	58	57	58	60
	Examen de cáncer cervical	Cribado de cáncer de cuello uterino en mujeres de 30 a 49 años (%)	nd	nd	nd	nd	nd	nd
	Control del tabaco	Adultos de edad > = 15 años que no fumaron tabaco en los últimos 30 días (%)	80	79	79	79	79	88
Capacidad de servicio y acceso	Acceso al hospital	Ingresos hospitalarios per cápita (w / umbral)	65	67	25	36	52	100
	Densidad de trabajadores de la salud	Profesionales de la salud per cápita (w / umbral): médicos, psiquiatras y cirujanos	80	79	23	36	82	92
	Acceso a medicinas esenciales	Proporción promedio de la lista básica recomendada por la OMS de medicamentos esenciales presentes en los establecimientos de salud	nd	nd	nd	nd	nd	nd
	Seguridad de salud	Índice de capacidad central del <i>Reglamento Sanitario Internacional</i>	87	93	58	70	91	76
Índice de cobertura de servicios de UHC (ODS 3.8.1)			77	76	55	65	73	79

Fuente: Icfef, con base en The Global Health Observatory de la OMS (2019)

Nota: nd = no disponible; w = densidad específica de la variable mmol/L= milimol por litro

## 4.5 El necesario fortalecimiento de la infraestructura

La infraestructura «es un conjunto de elementos, dotaciones o servicios necesarios para el buen funcionamiento de un país, de una ciudad o de una organización cualquiera» (RAE, 2017). Resulta imprescindible que los países cuenten con la infraestructura necesaria para alcanzar las metas propuestas, especialmente de aquellas relacionadas con el crecimiento y desarrollo económicos, y que permitan que los ciudadanos alcancen un apropiado nivel de vida. En la práctica, la dotación de infraestructura involucra tipos de elementos físicos que pueden separarse en dos grupos: en primer lugar, los asociados con la atención de aspectos sociales fundamentales, como la construcción de escuelas y hospitales, y el suministro de agua potable y sistemas de saneamiento, y que se conocen como infraestructura social; y aquellos que facilitan las actividades de producción, como la dotación de energía eléctrica y la construcción de carreteras, denominados infraestructura económica.

Atendiendo a lo anterior y por su importancia para la potenciación económica, pero también para mejorar el bienestar de la sociedad en el largo plazo, el ODS 9 establece la necesidad de impulsar la construcción de infraestructuras resilientes, la promoción de la industrialización inclusiva y sostenible, y el fomento de la innovación. Es más, en congruencia con lo expresado anteriormente, dicho objetivo reafirma que las inversiones en infraestructura (transporte, energía, comunicaciones, entre otras) «son fundamentales para lograr un desarrollo sostenible, empoderar a las sociedades de numerosos países, fomentar una mayor estabilidad social y conseguir ciudades más resistentes al cambio climático» (ONU, 2015b: 1).

**Tabla 4.5. Metas específicas de la Agenda ODS 2030 relativas a infraestructura física**

Número	Metas
9.1	Desarrollar infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad, incluidas infraestructuras regionales y transfronterizas, para apoyar el desarrollo económico y el bienestar humano, haciendo hincapié en el acceso asequible y equitativo para todos.
9.2	Promover una industrialización inclusiva y sostenible y, de aquí a 2030, aumentar significativamente la contribución de la industria al empleo y al producto interno bruto, de acuerdo con las circunstancias nacionales, y duplicar esa contribución en los países menos adelantados.
9.3	Aumentar el acceso de las pequeñas industrias y otras empresas, particularmente en los países en desarrollo, a los servicios financieros, incluidos créditos asequibles, y su integración en las cadenas de valor y los mercados.
9.4	De aquí a 2030, modernizar la infraestructura y reconvertir las industrias para que sean sostenibles, utilizando los recursos con mayor eficacia y promoviendo la adopción de tecnologías y procesos industriales limpios y ambientalmente racionales, y logrando que todos los países tomen medidas de acuerdo con sus respectivas capacidades.
9.5	Aumentar la investigación científica y mejorar la capacidad tecnológica de los sectores industriales de todos los países, en particular los países en desarrollo, entre otras cosas fomentando la innovación y aumentando considerablemente, de aquí a 2030, el número de personas que trabajan en investigación y desarrollo por millón de habitantes y los gastos de los sectores público y privado en investigación y desarrollo.
9.a	Facilitar el desarrollo de infraestructuras sostenibles y resilientes en los países en desarrollo mediante un mayor apoyo financiero, tecnológico y técnico a los países africanos, los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo.
9.b	Apoyar el desarrollo de tecnologías, la investigación y la innovación nacionales en los países en desarrollo, incluso garantizando un entorno normativo propicio a la diversificación industrial y la adición de valor a los productos básicos, entre otras cosas.
9.c	Aumentar significativamente el acceso a la tecnología de la información y las comunicaciones y esforzarse por proporcionar acceso universal y asequible a Internet en los países menos adelantados de aquí a 2020.

Fuente: Icofi, con base en información de las Naciones Unidas

En forma complementaria, la Agenda ODS 2030 contempla el desarrollo de infraestructura social en los ODS 6 y 7, estableciendo el acceso universal a los servicios de agua potable y saneamiento, así como el acceso a los sistemas de energía eléctrica, los cuales deben, además, gozar de la característica de ser fiables, sostenibles y producidos por medio de fuentes renovables.

**Tabla 4.6. Metas asociadas con medidas seleccionadas de infraestructura social, de conformidad con la Agenda ODS 2030**

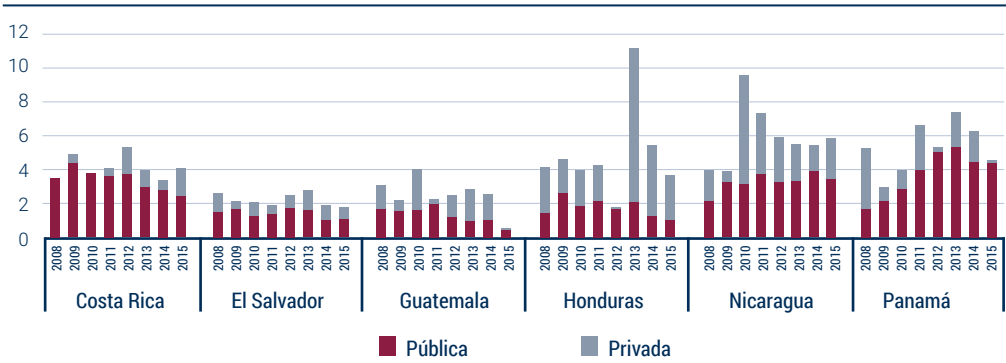
Objetivo de Desarrollo Sostenible	Meta	Dato destacable
6: Agua limpia y sistemas de saneamiento	6.1: De aquí a 2030, lograr el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos.	De conformidad con lo que indica la agenda de los ODS, 3 de cada 10 personas carecen de acceso a servicios de agua potable seguros, mientras que 6 de cada 10 carecen de acceso a instalaciones de saneamiento gestionadas de forma segura. Esto implica que al menos 892 millones de personas continúan con la práctica insalubre de defecar al aire libre.
	6.2: De aquí a 2030, lograr el acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados y equitativos para todos y poner fin a la defecación al aire libre, prestando especial atención a las necesidades de las mujeres y las niñas y las personas en situaciones de vulnerabilidad.	
7: Energía asequible y no contaminante	7.1: De aquí a 2030, garantizar el acceso universal a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos.	La agenda de los ODS indica que el 13% de la población mundial carece de acceso a servicios modernos de electricidad y que, en 2015, solamente el 17.5% del consumo final de energía provino de energías renovables.
	7.2: De aquí a 2030, aumentar considerablemente la proporción de energía renovable en el conjunto de fuentes energéticas.	

Fuente: Icefi, con base en información de las Naciones Unidas

Tomando esto en consideración, así como los impactos potenciadores de la infraestructura sobre el crecimiento económico y el bienestar de la población, la AFCA 2030 ha decidido promover la adopción de estrategias tendentes a fortalecer la infraestructura vial, la energética y la vinculada con el suministro de agua potable y los sistemas de saneamiento, lo cual implicará un impulso sobre la calidad de vida, la productividad social y económica, y la generación de empleo y producción.

La evaluación actual de los datos de la región en esta materia muestra que la inversión pública en infraestructura reporta profundas discrepancias entre países, especialmente cuando se separan los resultados del TNCA de los del resto de la región. Así, los países de este grupo realizaron una inversión total promedio en infraestructura por el orden del 3.2% del PIB durante el período 2008-2015, mientras que los del TSCA efectuaron una inversión total promedio del 5.0% durante el mismo período. La serie de datos muestra que El Salvador reportó el nivel medio de inversión más bajo de la región, al registrar únicamente el 2.2% del PIB, mientras que el país con mayor esfuerzo es Nicaragua, que presentó una inversión media del 6.0% del PIB en infraestructura.

**Gráfica 4.17. Centroamérica: inversión total en infraestructura durante el período 2008-2015 (cifras como porcentajes del PIB)**



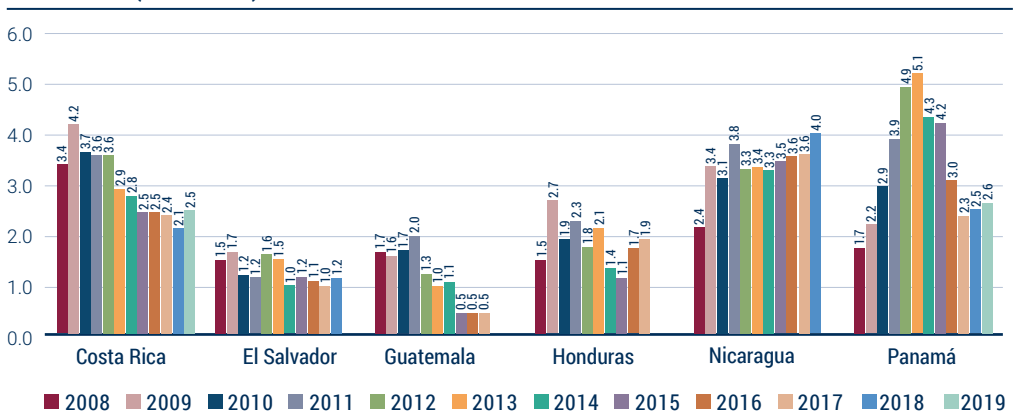
Fuente: Icefi, con base en datos de la Cepal

Los datos históricos muestran dos importantes aspectos en la región: a) en los países con mejor infraestructura, en promedio, el papel más importante lo ocupa la inversión pública; b) derivado de los problemas fiscales de los últimos años, la inversión pública ha reportado una sensible disminución en algunos países de la región.

Durante el período de análisis, se observa que en Costa Rica, Panamá y El Salvador la inversión pública ha tenido una mayor participación dentro del total de los recursos dirigidos al fortalecimiento de los diferentes tipos de infraestructura. De esa forma, la inversión pública de Costa Rica ocupa el 83.0% del total, mientras que en Panamá dicha cifra alcanza el 71.3% del total y, en El Salvador, el 66.2% del total. En sentido contrario, el país que ha destinado menos recursos a la inversión pública en infraestructura es Honduras, que únicamente asignó un 37.8% del total, porcentaje que, de alguna forma, explica por qué este país posee las más grandes limitaciones en este rubro.

Adicionalmente, puede observarse la tendencia decreciente de la inversión en Guatemala, Costa Rica y El Salvador, lo que se encuentra asociado principalmente con el establecimiento de Estados de austeridad, pero también con los problemas fiscales que estos países atraviesan. Esta tendencia está igualmente presente en Panamá, aunque en este caso los niveles de inversión aún superan a los del resto de naciones del área.

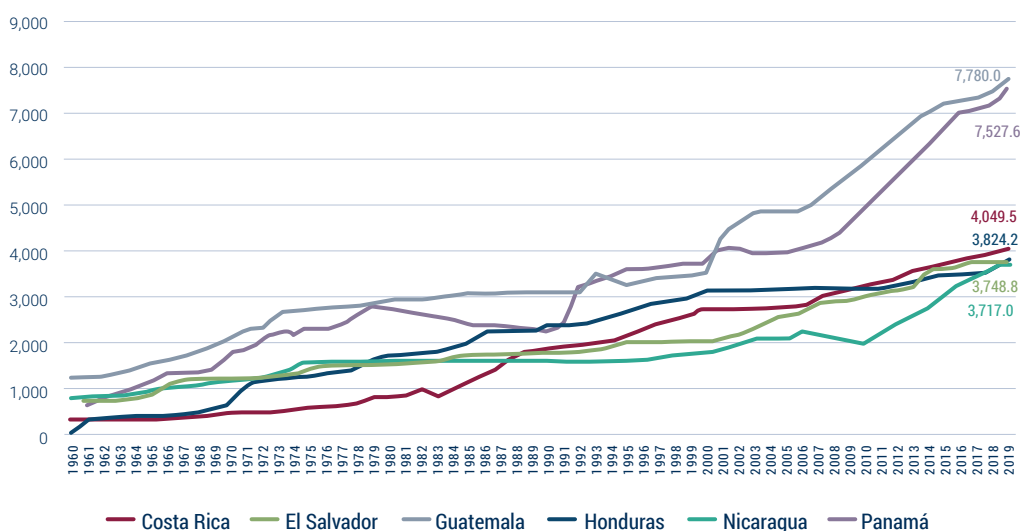
**Gráfica 4.18. Centroamérica: porcentaje de inversión pública en infraestructura con respecto al PIB (2008-2019)**



Fuente: Icefi, con base en datos de la Cepal

De acuerdo con los datos de la Agencia Central de Inteligencia de los Estados Unidos de América (CIA, 2015), todos los países de la región mostraban un comportamiento similar en la disponibilidad de kilómetros de carretera pavimentada, hasta la década de los años ochenta, tanto en términos absolutos como en la tendencia. No obstante, los diversos acontecimientos políticos propios de cada economía produjeron cambios importantes conducentes a la construcción de carreteras pavimentadas. A la fecha, la información permite establecer que el país que dispone de mayor *stock* de kilómetros pavimentados de carretera es Guatemala, con 7,780.0 km, seguido de Panamá, con 7,527.6 km. En sentido contrario, los países con menor infraestructura vial son Nicaragua con 3,717.0 km, y El Salvador con 3,748.8 km. Es pertinente recordar que tanto Nicaragua como Honduras son los países de Centroamérica que poseen la mayor dimensión en área geográfica.

**Gráfica 4.19. Centroamérica: stock de kilómetros de carretera pavimentada (1960-2019)**



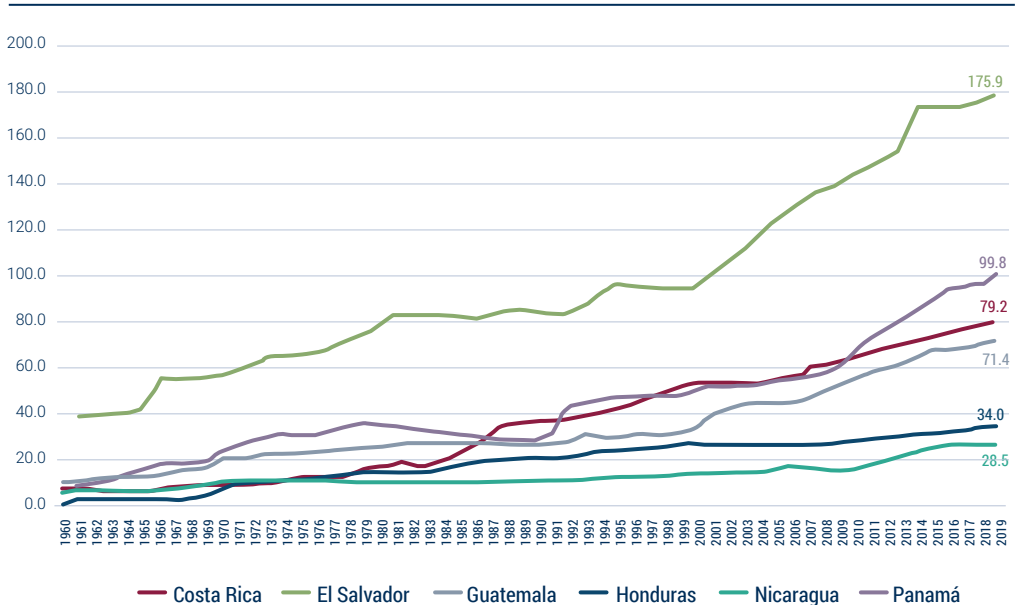
Fuente: Icefi, con base en datos de la CIA y los ministerios de infraestructura de cada país

Evidentemente, la cantidad de kilómetros de carreteras que se construya depende de múltiples factores, entre los cuales se encuentra el tamaño del territorio nacional, pues los países pequeños tenderán a construir una menor longitud de kilómetros de carretera por motivos espaciales. De esa cuenta, la literatura ha encontrado más conveniente homogeneizar la información normalizando los kilómetros de carreteras construidas como una relación de la superficie territorial de cada economía.

Así, en términos de la densidad vial, que es una medida del número de kilómetros construidos de carreteras pavimentadas por cada 1,000 km cuadrados de superficie, se observa que El Salvador es el país de la región que mejor satisface los estándares, al presentar 175.9 km de carretera pavimentada por cada 1,000 km de superficie en 2019, seguido por Panamá, con 99.8 km por cada 1,000 km de superficie. En el lado contrario del espectro están Nicaragua, Honduras y Guatemala, con solo 28.5, 34.0 y 71.4 km por cada 1,000 km de superficie, respectivamente. Esto último denota que en estos países debe realizarse un mayor esfuerzo en infraestructura vial para atender las demandas de comunicación.

La importancia de construir más kilómetros de carretera radica en el hecho de que permitirán la reducción de los costos de transacción tanto en términos comerciales (al abaratar el costo de transporte de mercancías), como en términos sociales, al permitir que la población disponga de servicios de transporte que faciliten el acceso a servicios de salud, educación, entre otros, a un menor costo. Por ello, es sumamente relevante que la construcción de nuevas carreteras no beneficie de manera exclusiva a ciertos sectores de la población, sino permita un mayor y mejor acceso a la población que vive en áreas rurales, principalmente, tal como lo indica la Agenda ODS 2030.

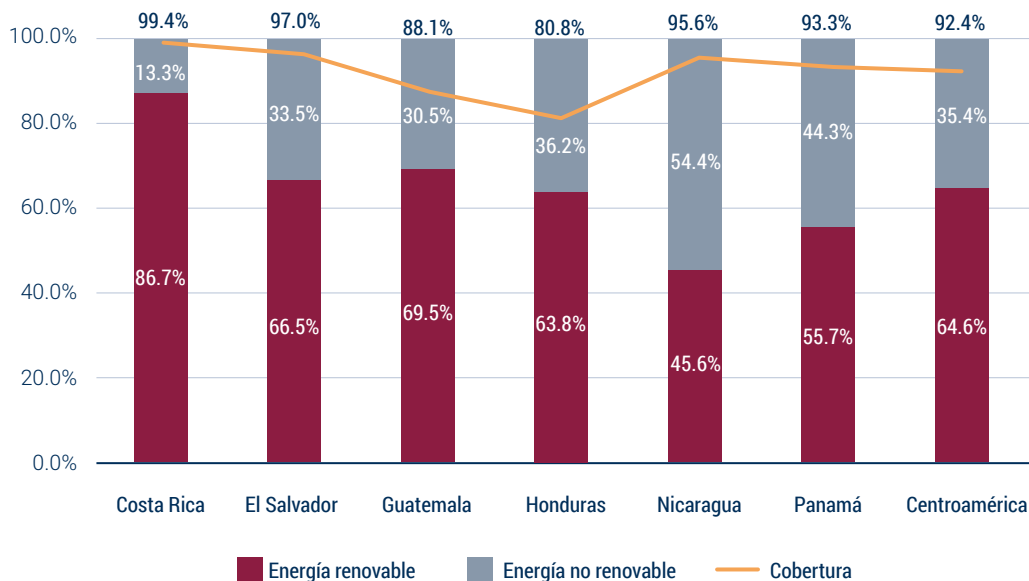
**Gráfica 4.20. Centroamérica: densidad vial de carretera pavimentada**  
(en km de carretera pavimentada por cada 1,000 km de superficie, 1960-2019)



Fuente: Icefi, con base en datos de la CIA y los ministerios de infraestructura de cada país

En lo que respecta a la infraestructura energética, la agenda de los ODS establece que los países deben asegurar el acceso universal a servicios de energía confiables, modernos y a precios accesibles. En particular, sugiere utilizar como indicador el porcentaje de la población con acceso a electricidad, así como la proporción de energía renovable en relación con la energía total. En este sentido, en términos de la capacidad de generación de energía eléctrica (medida en MW por cada 1,000 habitantes), el país que ha avanzado sustancialmente en los esfuerzos por generar energía a través de fuentes renovables ha sido Costa Rica que, según la información disponible, produce el 86.7% de su energía por medio de fuentes renovables; asimismo, ha alcanzado la cobertura completa de la demanda de servicios eléctricos. El resto de los países de la región se encuentra generando entre el 45.6% y el 69.5% de su potencia energética por medios no renovables, lo cual deja claro que existe mucho espacio de mejora. También se observa que Honduras, con el 80.8% de cobertura de la demanda, es el país en el que deberá hacerse una mayor inversión para cumplir lo establecido por la agenda de los ODS.

**Gráfica 4.21. Centroamérica: composición de la capacidad energética por tipo de fuente y cobertura de la demanda (en MW por cada 1,000 habitantes y porcentaje atendido de la demanda) 2019**

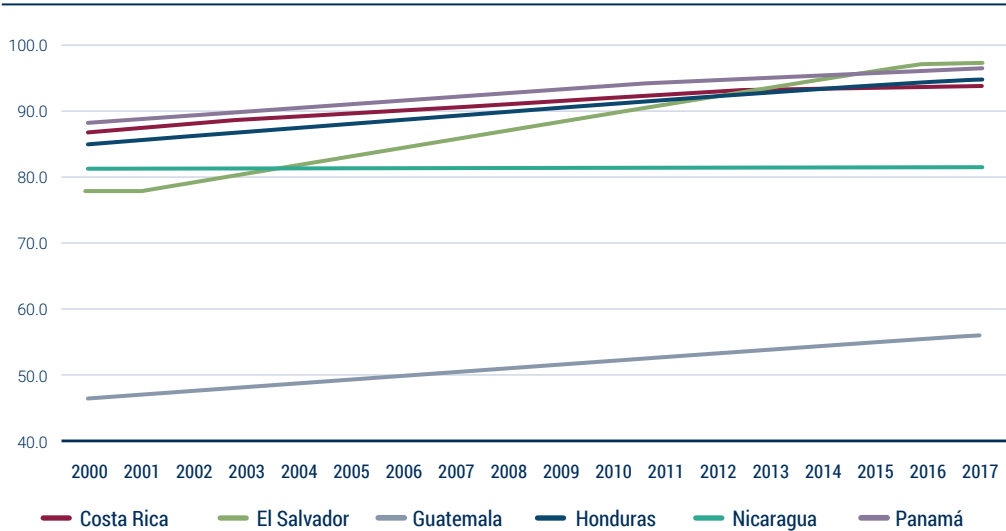


Fuente: Icofi, con base en datos de las comisiones de energía eléctrica de cada país

Con respecto a la infraestructura social, los rubros de esta que han sido considerados en la *AFCA 2030* incluyen aquellos que permitirían tener acceso universal al agua potable y a las fuentes de saneamiento, asegurando tanto su disponibilidad como la gestión sostenible para todos los habitantes.

De acuerdo con la información disponible, la población de El Salvador goza de un 97.4% de cobertura de servicios de agua potable; le sigue la de Panamá, con un 96.4%. En el otro extremo se encuentra Guatemala, que únicamente cubre al 56.0% de la población total con el servicio de agua potable. Estos datos muestran que en la mayor parte de los países se reporta una buena cobertura de los servicios de agua a nivel nacional, aunque en algunos casos la información es incompleta. Destaca la necesidad de considerar que las áreas rurales, cuya población se enfrenta regularmente a menor disponibilidad de ingresos, tienen menor cobertura, destacando el caso de Guatemala, que únicamente reporta el 46.1% de cobertura a nivel rural, seguido de Nicaragua, Costa Rica y Honduras, con el 59.1%, 84.4% y 88.9% de cobertura, respectivamente. De esa cuenta, es necesario que el esfuerzo que realicen los países de la región para incrementar el acceso al servicio de agua, se concentre, principalmente, en incrementar el acceso a servicios de agua potable para las personas que residen en áreas rurales, quienes suman alrededor de 2,881,583 habitantes y cuya mayor proporción vive en Guatemala (alrededor de 924,326 personas), en contraste con el número de costarricenses que viven en el área rural y que carecen de acceso a dicho servicio (alrededor de 91,474).

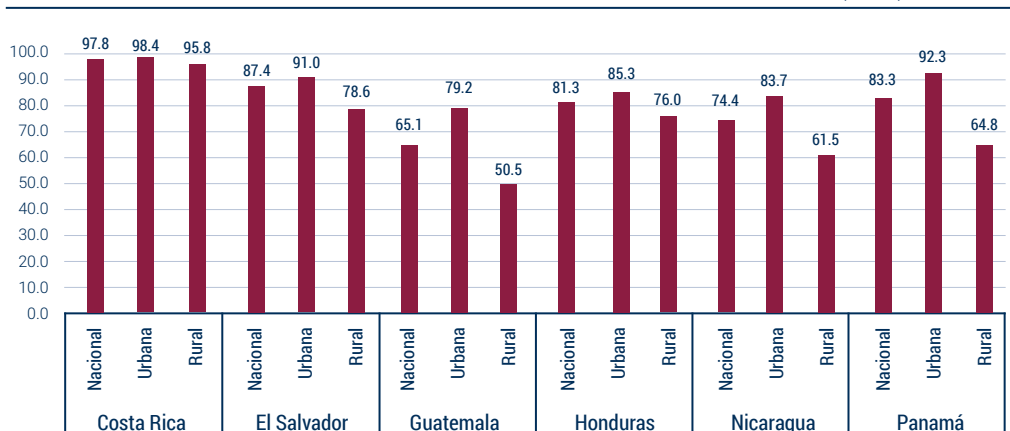
**Gráfica 4.22. Centroamérica: cobertura nacional del servicio de agua potable (2000-2017)**



Fuente: Icefi, con base en datos de la Cepal

Finalmente, los esfuerzos por ampliar la cobertura de los servicios de fuentes de saneamiento han sido menores en comparación con aquellos que permiten el acceso a fuentes de agua potable. En efecto, de los poco más de 18 millones de centroamericanos que viven en áreas rurales, más de 7 millones carecen de acceso a fuentes de saneamiento apropiadas; de estos, la mayor proporción vive en Nicaragua (alrededor de 912,056 personas), mientras que Costa Rica es el país que cuenta con menor cantidad de personas sin acceso a este servicio (alrededor de 87,144). Esto supone un desafío en materia de política pública, sobre todo porque es necesario considerar que contar con fuentes de saneamiento apropiadas, permite reducir el número de casos de personas que contraen enfermedades infecciosas, principalmente estomacales, y que impactan en mayor medida en la niñez y la adolescencia.

**Gráfica 4.23. Centroamérica: cobertura nacional del servicio de fuentes de saneamiento (2017)**



Fuente: Icefi, con base en datos de la Cepal

Los esfuerzos que deben realizar los países centroamericanos al respecto de los cuatro rubros de infraestructura priorizados requieren concentrarse no solo en la ampliación de la cobertura, sino también en la profundización de la calidad. Una mayor cobertura permitiría generar acceso igualitario para todos los centroamericanos a servicios de energía eléctrica, a fuentes de agua potable, a fuentes de saneamiento y al uso de transporte a través de carreteras, lo cual incrementaría la productividad de las economías de la región y favorecería la cohesión social. A la vez, la mejora en la calidad de dichos servicios también potenciaría el bienestar de las personas al permitirles mejorar sus condiciones de vida, reducir el riesgo de contraer enfermedades a partir de utilizar fuentes de saneamiento que les den la oportunidad de contar con servicios de higiene de calidad, y emplear fuentes de energía renovables que son amigables con el medio ambiente, permitiendo de esa manera reducir la externalidad negativa que genera la energía producida mediante combustibles fósiles.

#### 4.6 Los marcos, las rectorías y la institucionalidad para alcanzar Estados efectivos para el desarrollo, con transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana

La visión del Icefi en la construcción de un Estado efectivo para el desarrollo está fuertemente vinculada, pero no limitada, a los elementos del ODS 16 —promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas (paz y justicia)— relacionados con el manejo apropiado de los recursos públicos, el fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas, y el necesario fortalecimiento de las instituciones de las que disponen los Estados para la construcción de sociedades que defiendan los derechos de sus habitantes (metas 16.3; 16.5; 16.6; 16.7; 16.10 y 16.a). También tiene especial relación con la meta 17.1 del ODS 17: revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible, lo cual incluye la necesaria movilización de recursos internos para fortalecer la recaudación tributaria, tarea indispensable que deben realizar los Estados centroamericanos para la construcción de la sociedad avanzada que se desea.

**Tabla 4.7. Metas asociadas con el objetivo de construir un Estado efectivo para el desarrollo, de conformidad con la Agenda ODS 2030**

Número	Metas
<b>ODS 16: Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas (paz y justicia)</b>	
16.1	Reducir significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad en todo el mundo.
16.2	Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños.
16.3	Promover el Estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos.
16.4	De aquí a 2030, reducir significativamente las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de los activos robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada.
16.5	Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas.
16.6	Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas.
16.7	Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades.
16.8	Ampliar y fortalecer la participación de los países en desarrollo en las instituciones de gobernanza mundial.
16.9	De aquí a 2030, proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimientos.
16.10	Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales.

16.a	Fortalecer las instituciones nacionales pertinentes, incluso mediante la cooperación internacional, para crear en todos los niveles, particularmente en los países en desarrollo, la capacidad de prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia.
16.b	Promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible.
<b>ODS 17: Revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible</b>	
17.1	Fortalecer la movilización de recursos internos, incluso mediante la prestación de apoyo internacional a los países en desarrollo, con el fin de mejorar la capacidad nacional para recaudar ingresos fiscales y de otra índole.

Fuente: Icefi, con base en información de las Naciones Unidas

Las metas planteadas en la Agenda ODS 2030 dejan claro que garantizar elecciones limpias para tratar de fortalecer la gobernanza democrática de los países por medio del respeto a la decisión mayoritaria de la población en la elección de sus autoridades locales y nacionales es una condición necesaria, pero no es suficiente. La construcción de sociedades justas en Centroamérica implica otros aspectos importantes, la mayoría de los cuales escapa a la amplitud del presente documento; sin embargo, cabe indicar que, en materia económica y fiscal, se estima que por lo menos los Estados de la región debieran avanzar en temas como el replanteamiento de las relaciones entre el mercado y el Estado; el fortalecimiento de la planificación y de las instituciones encargadas de promover el bienestar de la población; y la redefinición del papel que debe ocupar la política fiscal en la construcción de esa nueva ciudadanía centroamericana, en donde ocupa un papel preponderante el manejo transparente de los recursos públicos, la rendición de cuentas y la apropiada movilización de ingresos fiscales para el financiamiento de los programas de los Estados.

#### 4.6.1 Construcción de un modelo mixto que equilibre la relación entre Estado y mercado

Lograr que Centroamérica transite de una relación tensa entre Estado y mercado hacia una interacción equilibrada y constructiva requiere de procesos políticos, económicos y sociales que la realidad de hoy hace lucir optimistas, en el mejor de los casos. Por un lado, las organizaciones empresariales de cada país, como el rostro más visible de los propietarios del capital y teóricos principales interesados en que se fortalezcan las fuerzas del mercado, tienen el reto de evolucionar de élites históricamente acostumbradas a privilegios y cuotas desproporcionadas de poder, a verdaderas instituciones que en su actuar económico apuesten por la innovación, la competencia, el respeto a la ley y el sometimiento a la justicia. En particular, las organizaciones empresariales centroamericanas deben convertirse en una verdadera fuerza motora del crecimiento y desarrollo del país, basando su competitividad en el desarrollo de mecanismos que puedan ser de interés para la inversión extranjera, potencien el mercado interno, mejoren la complejidad económica y abandonen su influencia en la esfera política.

Las tensiones entre el Estado y el mercado pueden superarse con nuevos pactos o acuerdos de largo plazo, con tareas definidas para cada uno de los dos actores: para el Estado, compromisos y agendas serias y creíbles contra la corrupción y la impunidad, fortalecimiento de la transparencia, diseño e implementación de estrategias de desarrollo y fortalecimiento del bienestar social, mejoras en la capacidad fiscal y en la gestión profesional (servicio civil), así como en la promoción y facilitación de la participación e inclusión social. Para la empresa privada empresarial, aceptar la regulación pública y someterse a ella, renunciar a la influencia o control de los procesos electorales vía el financiamiento de campañas, y retomar el impulso de la visión de Estado contenida en el contrato social de cada país, en el que se reconoce la necesidad de la existencia de Estados democráticos fuertes, con sistemas tributarios justos, a cambio de probidad, transparencia, honestidad, efectividad y legitimidad de la acción estatal. Finalmente, el aporte desde la sociedad (ciudadanía) debe continuar siendo la demanda de instituciones públicas más fuertes, mayor participación y acceso a las políticas públicas,

así como el impulso de acciones que contribuyan a la consolidación de una democracia política, social y económica (Prado, 2015).

Se trata, por un lado, de edificar Estados democráticos con capacidad e infraestructura para garantizar derechos individuales y colectivos por medio de actores públicos efectivos; por el otro, de corregir las fallas del mercado y crear mercados nuevos que contribuyan al bienestar social, fomentando una identidad colectiva basada en la solidaridad y el respeto, que cumpla con los objetivos de desarrollo y promueva una seguridad integral que abone la consolidación democrática.

El esfuerzo debe incluir, pero no limitarse a la aprobación de legislación específica para garantizar la competencia y la operación regulada de mercados, especialmente los financieros y bancarios y aquellos que tengan posición monopólica o privilegiada. En particular, el esfuerzo debe tomar en cuenta el fortalecimiento de las normas reguladoras de los mercados privados, incluyendo a los proveedores y contratistas privados que realizan negocios con el Estado. Para este propósito, se recomienda la adopción de los estándares contemplados en la metodología para la autoevaluación de los sistemas nacionales de adquisiciones públicas y las recomendaciones sobre gobernanza presupuestaria de la OCDE.

#### **4.6.2 Fortalecimiento de las instituciones encargadas de la planificación y ejecución de las acciones de bienestar social del poder ejecutivo**

El ejercicio público inicia con la comprensión a cabalidad de que el mandato de los Gobiernos establecido en las constituciones políticas es una delegación del pueblo en su conjunto y no de ciertos segmentos sociales o económicos específicos. Como tal, su operación de largo, mediano y corto plazos debe responder indefectiblemente a lo establecido en los contratos sociales de los países de la región.

Desde esta perspectiva, los Estados deben disponer de sistemas de planificación efectiva que encaminen a las naciones centroamericanas al alcance de los propósitos establecidos en las constituciones, encargando dicho ejercicio a instituciones técnicas que, aunque estén fuertemente vinculadas con el ejercicio público, no se encuentren supeditadas a la supervisión o designación de funcionarios por parte del Organismo Ejecutivo, con el que, no obstante, debe existir una fuerte coordinación, especialmente con el propósito de verificar la inserción oportuna y eficaz de los planes de corto plazo a la estrategia nacional de largo plazo. Así, todos los países deberán disponer de marcos estratégicos de largo y mediano plazos que deberán formularse a partir de ejercicios participativos en los que se plantee el horizonte que esperan las sociedades en una determinada temporalidad, determinando simultáneamente las acciones que habrán de encaminarse para el efecto, así como los recursos que serán indispensables para su financiamiento.

Como tal, los Gobiernos —que deberán ser electos popularmente— deberán respetar el ordenamiento de largo plazo y preparar su planificación anual en función de este; deberán, asimismo, indicar en su sistema de planificación las dimensiones en las que se acercarán a los objetivos y metas que persigue la sociedad en una temporalidad más extendida, así como los criterios sobre los cuales se evaluará su desempeño.

Las instituciones estatales que conforman los organismos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como el resto de dependencias públicas, deben cumplir, sin excusas, los mandatos constitucionales fundamentales, como un primer paso para erradicar la enorme desconfianza ciudadana en las instituciones del Estado. Los Gobiernos centroamericanos deben, igualmente, revertir con hechos y resultados la percepción popular de que «lo privado es sinónimo de buena calidad, mientras que lo público no», lamentablemente hoy tan arraigada en toda la región.

La responsabilidad de los poderes ejecutivos incluye la implementación de la mayoría de componentes de la política fiscal, el impulso de acciones para asegurar una vinculación entre la planificación de largo plazo y el régimen presupuestario, la conformación de un servicio civil moderno que se rija bajo los principios de probidad y rendición de cuentas, alejado de los vaivenes políticos relacionados con el cambio de gobiernos, así como la promoción de políticas de trabajo y empleo acordes con los contextos actuales. También están obligados a alinear esfuerzos con las instituciones descentralizadas y autónomas, así como a ejercer rectorías nuevas para democracias más efectivas, abarcando temas transversales como la igualdad de género, medioambiente y recursos naturales, cultura, migración, competencia, competitividad e innovación, entre otros.

### **4.6.3 Redefinición del papel de la política fiscal**

#### **a. Mayor efectividad en la recaudación de los ingresos tributarios para lograr la suficiencia y la sostenibilidad fiscal**

Para que los Estados centroamericanos incrementen su efectividad en el cumplimiento de la Agenda ODS 2030 necesitan fuentes de ingresos sostenibles y suficientes para financiar los presupuestos de gasto. Por ello, la promoción de una agenda de desarrollo mínimo legítimo, incluyente y democrático para Centroamérica demanda recursos públicos adicionales; en este sentido, el esfuerzo inicia con mejorar la eficiencia en la recolección tributaria mediante el combate efectivo a la evasión tributaria, la elusión, el contrabando y los flujos ilícitos de capital. También deberá impulsarse la racionalización del gasto tributario, que actualmente incluye tratamientos tributarios diferenciados improductivos para las poblaciones.

El mecanismo primario para disponer de fuentes de financiamiento para el esfuerzo presupuestario adicional deberá proceder de ingresos tributarios, mientras que las fuentes no tributarias y la deuda pública deben considerarse como fuentes complementarias de financiamiento y deben ser permanentemente evaluadas en términos de sus costos sociales, ambientales, eficiencia, efectividad y sostenibilidad en el tiempo. Sobre este particular, es preciso recordar que, con la excepción de Panamá, las fuentes de financiamiento de tipo no tributario para el presupuesto de los países centroamericanos son mínimas. Esto incluye los ingresos provenientes de las utilidades de las empresas estatales y otros rubros no tributarios, entre ellos las regalías de las industrias extractivas, proceso para el que debe evaluarse los beneficios a obtener por país, así como el modelo de explotación, teniendo como objetivo principal minimizar el daño ambiental y evitar la conflictividad social.

El fortalecimiento de la recaudación tributaria exige una transformación paulatina de la legislación tributaria que empuje el sistema tributario hacia impuestos que descansen su aplicación en el principio de capacidad de pago, consagrado en las constituciones políticas de los países como mecanismo efectivo de redistribución de la riqueza y elevación de los ingresos de que disponen los Estados. Además, la legislación debe contemplar el fortalecimiento de los mecanismos de justicia aplicables para sancionar en forma drástica a los agentes económicos que se alejen del pago de sus contribuciones sociales. Sobre esto último, es preciso subrayar la necesidad de que los Estados centroamericanos aseguren suficientes tribunales especializados en materia tributaria y en otras áreas como la económica coactiva y administrativa, en aras de agilizar la disponibilidad de recursos públicos.

## **b. La importancia de la administración tributaria**

Debido a que la fuente de financiamiento principal para los presupuestos públicos de la región proviene de la recaudación de impuestos, las administraciones tributarias constituyen una pieza fundamental para asegurar la viabilidad financiera de las funciones del Estado. En este sentido, se requiere que las administraciones tributarias centroamericanas destaquen por su efectividad, credibilidad y probidad; asimismo, que se caractericen por ser inmunes a la manipulación con fines políticos. Estos entes habrán de funcionar mediante sistemas de reclutamiento de recursos humanos basados en planes de carrera, remuneración competitiva y selección de profesionales mediante procesos transparentes de oposición. Es necesario que las autoridades superiores se seleccionen en función de sus capacidades, experiencia, conocimientos y competencias directamente vinculadas con la naturaleza de las funciones en la institución, y no por afinidad o conveniencia política partidaria. Finalmente, hay que contemplar mecanismos de alta transparencia y rendición de cuentas.

El éxito de la administración tributaria inicia con un ejercicio apropiado de planificación estratégica alineado con la Agenda ODS 2030 en el cual los principales objetivos operativos de las agencias de recolección tributaria establezcan metas claras e incluyan el fortalecimiento de la fiscalización y los esfuerzos por enfrentar la evasión, el contrabando, el flujo ilícito de capitales y otras formas de fraude fiscal; el mejoramiento del servicio de atención a los contribuyentes, de manera que se facilite el cumplimiento de las obligaciones tributarias con el fin de reducir el costo de cumplimiento tributario; la ampliación de la base tributaria reduciendo los niveles de informalidad económica; y, finalmente, el fortalecimiento general de los mecanismos de control establecidos.

Para el efecto, la administración tributaria deberá contar con el apoyo del conjunto de instituciones que conforman el Gobierno, el que deberá adoptar como estrategia de país la eliminación de la informalidad económica y el combate a las prácticas de impago de tributos, entre ellas el contrabando y el flujo ilícito de capitales, por medio de la aprobación de la legislación necesaria para el efecto. En esta legislación, además de que debe dotarse a las administraciones de impuestos de suficientes facultades y poderes para ejercer control tributario y fiscalización en todas las operaciones de los contribuyentes de interés fiscal, deberá contemplarse el cumplimiento de estándares internacionales como los relacionados con el acceso a la información bancaria para fines de fiscalización, el intercambio de información, y otros.

## **c. Mejorar la calidad, efectividad y eficiencia del gasto público**

Las entidades rectoras de las finanzas públicas, los ministerios sectoriales y demás unidades ejecutoras del gasto público contribuyen a un Estado más efectivo en tanto que:

- Operen la gestión de presupuestos por resultados, con capacidades institucionales fortalecidas en todas las etapas del proceso presupuestario, incluyendo los sistemas de seguimiento y evaluación;
- Articulen su planificación de corto plazo con la planificación estratégica del país y definan las prioridades del gasto público de manera transparente y participativa a partir de las delegaciones planteadas por la sociedad en la constitución política;
- Sus sistemas de adquisiciones públicas sean eficientes, efectivos y transparentes, con controles anticorrupción estrictos, resultado de reformas estructurales que mejoren las capacidades institucionales, incluyendo el desarrollo de mercados privados eficientes y transparentes de proveedores y contratistas;
- Incorporen modalidades de adquisición pública administrativamente ágiles, en equilibrio con los controles anticorrupción;

- Dispongan de un sistema efectivo de servicio civil, que permita una apropiada evaluación de la gestión del recurso humano público y garantice un sistema de carrera administrativa de largo plazo que impida la volatilidad de designaciones ante los cambios de gobernantes como consecuencia de procesos electorales.

Para el efecto, los sistemas de gestión pública deberán introducir, en todas sus dimensiones, mecanismos de verificación, de manera que la gestión pública —especialmente en lo atinente a la selección y análisis económico de proyectos— responda a criterios estrictos de beneficio-costos positivos. Esta selección deberá modernizar y fortalecer las leyes que regulan el proceso presupuestario y las adquisiciones públicas, en el marco de reformas estructurales de esos sistemas. Además, es necesario que se eliminen los vacíos legales en cuanto al funcionamiento de fideicomisos públicos o entes paraestatales que ejecutan fondos públicos, de tal forma que toda la ejecución del gasto público disponga de criterios institucionales de control.

Un elemento que puede ser de particular importancia para el desarrollo efectivo de la burocracia pública es que la capacitación del recurso humano deberá preferiblemente realizarse por las universidades, las instituciones de formación del servicio civil y otras entidades académicas, de manera que se contribuya activamente al proceso de profesionalización y capacitación de los funcionarios y empleados públicos responsables de las operaciones públicas.

#### **d. Apropiada administración del endeudamiento público**

El endeudamiento público destinado a financiar inversión y programas de desarrollo es una herramienta estratégica para una agenda de desarrollo, siempre que Centroamérica supere los riesgos de insostenibilidad fiscal generados por cargas tributarias bajas e insuficientes y por deficientes sistemas de gasto plagados de prácticas de corrupción. Para contribuir a la efectividad del endeudamiento público como herramienta de desarrollo, las autoridades deben elaborar y publicar marcos fiscales de mediano plazo cuyas previsiones macroeconómicas y fiscales incluyan el estudio y diseño de políticas de crédito público para: a) atender las demandas de recursos complementarios a los ingresos corrientes y financiar programas de inversión y desarrollo; b) asegurar condiciones adecuadas de sostenibilidad fiscal. Es preciso contar con estudios técnicamente robustos sobre riesgos fiscales, incluyendo estudios de seguimiento a entidades autónomas y descentralizadas, y de pasivos contingentes en general.

Como parte del proceso, las autoridades públicas deben garantizar las mejores condiciones para la obtención del endeudamiento público, evitando al máximo la contratación de obligaciones con la banca nacional, ya que la experiencia muestra tasas altas de interés aplicables, además de producir un mayor riesgo de insostenibilidad del sector financiero interno, desplazamiento de la inversión privada interna y mecanismos de corporativismo con el sector bancario.

#### **e. Agendas creíbles y verificables de transparencia fiscal: la lucha contra la corrupción**

Como un elemento central para atajar la grave crisis de credibilidad y desconfianza ciudadana, los Gobiernos centroamericanos deben lograr un salto significativo y evolucionar hacia la construcción de agendas creíbles y verificables de transparencia fiscal y combate a la corrupción. Para el efecto, es preciso que los Gobiernos adopten la perspectiva de que la participación ciudadana en la conducción de asuntos públicos es un derecho de las personas establecido en el derecho internacional y en los textos constitucionales, y que es una acción normal dentro del proceso de delegación efectiva que contempla el funcionamiento de los Estados democráticos. Además, la prevención de la corrupción y

el fortalecimiento de la transparencia fiscal acercan a la ciudadanía a sus autoridades, con réditos importantes en términos de legitimidad y desarrollo democrático. En este marco, algunos de los elementos indispensables en una agenda de transparencia fiscal centroamericana son:

- Respetar el derecho del ciudadano a conocer la información pública. Los Gobiernos deben interesarse en comprender y esforzarse por atender las demandas ciudadanas de información fiscal, aceptando el principio de comunicar y no solo de informar. Así, la publicación de datos y estadísticas y el acceso público a sistemas de administración financiera, aunque necesarios, no son suficientes; por ello, se requiere que la comunicación del ejercicio adopte un lenguaje sencillo y accesible al ciudadano común.
- Cumplir los estándares internacionales de transparencia fiscal. Para ello, los Gobiernos deben comprometerse políticamente y elaborar planes de trabajo, así como estrategias de acceso a la información pública y datos abiertos. Estos estándares deben incluir, aunque no limitarse a: Código y Manual de transparencia fiscal del FMI; Estándar del Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales de la OCDE; Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas de la Alianza para las Contrataciones Abiertas (OCP, por sus siglas en inglés); principios de alto nivel de la Iniciativa Global de Transparencia Fiscal (GIFT, por sus siglas en inglés); Alianza para el Presupuesto Abierto (OBP, por sus siglas en inglés) y su índice; Evaluación de Transparencia Fiscal del FMI; y evaluación de la gestión de las finanzas públicas del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA, por sus siglas en inglés).
- Facilitar y crear espacios de participación ciudadana y acceso a la información fiscal similares a los que muchos Gobiernos de otros países están adoptando y adaptando en la actualidad.
- Generalizar el uso de sistemas de administración financiera en todas las entidades del sector público, siguiendo el principio de centralización normativa y desconcentración operativa. En particular, la articulación de los sistemas presupuestarios, contables y de tesorería deberá permitir el registro transaccional en todas las aplicaciones de los sistemas informáticos, de manera que pueda analizarse la consolidación de las operaciones del sector público no financiero. Este esfuerzo incluirá a todas las entidades autónomas y descentralizadas, las que deben acoplarse a las normativas de administración financiera e integrarse a los sistemas de uso general.
- Eliminar criterios y mecanismos paralelos de ejecución presupuestaria como el uso de fideicomisos públicos, o los convenios con entes no gubernamentales u organismos internacionales para ejecutar programas de gasto público que usualmente deben estar a cargo de entes estatales nacionales.

Es necesario que los Estados centroamericanos cuenten con una política escrita y pública de transparencia y combate a la corrupción cuya aplicación sea encomendada a una institución pública que no tenga relación administrativa y funcional con las autoridades de los organismos públicos a los que supervisará; por ello, la legislación interna debe transformarse, de manera que pueda dotarse a dichos entes de las facultades y mecanismos necesarios tanto para exigir el cumplimiento de los criterios públicos de transparencia, como para ejercer el combate a la corrupción. Tanto la política de transparencia, como el combate a la corrupción deberán considerarse como programas de largo plazo, por lo que no cambiarán conforme sean sustituidos los gobiernos de turno, y su formulación y/o reforma incluirá la participación activa de la ciudadanía, debiendo contemplar, para el efecto, las mejores prácticas internacionales.

La ejecución de la política de transparencia y combate a la corrupción inicia con el fortalecimiento, incluso con reformas legales, de los órganos de control presupuestario, como las contralorías de cuentas, de manera que estas no dependan de los entes a los que deba supervisar. En forma complementaria, es preciso establecer los mecanismos de comunicación y fortalecimiento de las entidades encargadas del control operativo de las diferentes instituciones públicas, entre los que destacan las auditorías internas como instancias responsables de la prevención de irregularidades, actos de corrupción y otros ilícitos. En este marco, será necesario buscar que las capacidades y preparación técnica de los funcionarios y empleados de los entes encargados de la administración de las políticas de transparencia y combate a la corrupción, de las contralorías de cuentas y las oficinas de auditoría interna, satisfagan los mejores estándares internacionales y constituyan una guía y un mecanismo de alerta temprana para las autoridades, funcionarios y empleados públicos con responsabilidad en el uso de recursos públicos.

Además, la política debe incluir un enfoque desde las finanzas públicas, procurando que las entidades responsables de impulsarla e implementarla cuenten con los recursos financieros y humanos necesarios para garantizar la viabilidad de su ejecución. En particular, se requiere procurar una articulación adecuada y sostenible entre la política y la definición de los presupuestos públicos. Igualmente, la estrategia tendrá que contemplar la institucionalización de los mecanismos para divulgar e informar periódicamente sobre los avances en el cumplimiento de la política nacional, de manera que pueda asegurarse su apropiación por parte de la ciudadanía, lo cual también coadyuvará a que dicha estrategia refleje efectivamente las principales preocupaciones de la población con respecto al uso adecuado de los recursos públicos.

Es importante recordar que, para mejores resultados, los entes encargados de la implementación de la política de transparencia y combate a la corrupción requieren contar con una apropiada comunicación con las fiscalías y entes responsables de la persecución penal de Centroamérica, con el fin de garantizar que se sancione efectiva y ejemplarmente a los empleados públicos que no respeten la normativa vigente. Es pertinente recordar que, en esta materia, aunque existieron algunos avances en la región en los últimos años, especialmente en países como Guatemala, Honduras y Nicaragua, se han reportado importantes retrocesos al ser desmantelada gran parte de los aparatos legales destinados a la lucha contra la impunidad y la corrupción. En todo caso, Centroamérica debe promover el debate (de acuerdo con tendencias internacionales y de conformidad con los principios fundamentales del ordenamiento jurídico de cada país) sobre la conveniencia de declarar la imprescriptibilidad de los delitos de corrupción, evaluando sus ventajas, desventajas y barreras legales o de otra naturaleza.

Un elemento adicional importante es la construcción de cierto blindaje al aparato público contra la intervención e influencia de intereses privados, especialmente de aquellos que otorgan financiamiento durante los períodos electorales. Como tal, a la par de la obligatoriedad de todos los partidos políticos de dar a conocer el nombre de todos sus financistas, se debe avanzar hacia la prohibición absoluta de que los financistas electorales puedan ser proveedores o contratistas del Estado en el período de gobierno inmediato posterior a las elecciones, así como destacar la imposibilidad de ser beneficiarios concretos de tratamientos tributarios preferenciales o de la reorganización de la función pública en torno a ellos. Esta medida permitiría cerrar el círculo vicioso en el que un financista electoral busca recuperar la «inversión» realizada al financiar una campaña electoral.

Finalmente, la reforma legal deberá garantizar la eficacia y la independencia judicial en materia fiscal. Sobre este particular, es importante recordar que una de las principales fuentes de desconfianza en el sistema económico es el convencimiento de que los jueces

y magistrados están al servicio de estamentos de poder político o económico que han acomodado y acordado previamente las decisiones de funcionamiento del Gobierno. Por ello, es prioritaria la recuperación de la confianza ciudadana en la judicatura, para lo cual debe protegerse a los jueces independientes, así como fortalecer y mejorar las oficinas de inspección o auditoría de tribunales. Para el efecto, se requiere lograr un alto nivel de auditoría social y presionar de forma legítima la despolitización de los procesos de postulación, elección o nombramiento de jueces y magistrados. Esta es una condición indispensable para romper los círculos viciosos de captura y control de instancias judiciales clave como las salas de apelaciones, los tribunales de sentencia, casación y las responsables de las demás etapas procesales. Por la enorme cuota de poder que concentran, son de importancia muy especial las cortes o salas constitucionales, en las que, en décadas recientes, se han tomado decisiones en procesos políticamente muy sensibles, de gran impacto para la política fiscal o de importancia en temas como el conflicto entre las industrias extractivas y los ciudadanos defensores del territorio o de sus lugares de origen.

#### **4.7 Dos temas transversales para la construcción de Estados efectivos: una política fiscal para la sostenibilidad ambiental y una agenda para la construcción de un modelo de sociedad de personas sustentadoras-cuidadoras en condiciones de igualdad**

El desarrollo sostenible hace referencia a un concepto multidimensional que abarca aspectos sociales, políticos, económicos, culturales y ambientales. En los Estados modernos del mundo, la política ambiental, aun cuando haya sido relegada históricamente, forma parte regular de las decisiones de política pública. La importancia de la sostenibilidad ambiental descansa en el hecho de que la economía es un subsistema que, por una parte, requiere del medio natural como fuente de energía y materias primas y, por la otra, es generadora de residuos materiales y energía degradada que son depositados de vuelta en el ambiente natural; es decir, la economía está inserta en un ecosistema cerrado y finito, y si esta característica no se toma en cuenta en el diseño de la política pública, difícilmente podrá garantizarse el desarrollo sostenible a largo plazo, pues la degradación del capital natural y la creciente vulnerabilidad ambiental suponen un obstáculo para que los países avancen en el mediano y largo plazos.

El medio ambiente y los recursos naturales son indispensables para la supervivencia de todas las personas: su bienestar y el goce pleno de sus derechos dependen de la forma en que las sociedades se relacionen con los ecosistemas, con el medio que les rodea. Por ello, hasta la definición más básica de desarrollo sostenible reconoce la dimensión ambiental de este. Sin embargo, a lo largo de los años, las políticas públicas y los planes encaminados a buscar el desarrollo sostenible han priorizado los avances en las esferas económica y social de corto plazo, a costa de la postergación de la protección y conservación del medio ambiente y los recursos naturales. Muestra de ello es que actualmente el planeta experimenta altos niveles de degradación ambiental y sobreexplotación de recursos naturales que provocan problemas ambientales globales como el cambio climático (PNUMA, 2012).

Siendo conscientes de esta problemática, los países del mundo reconocieron en la Agenda ODS 2030 que las dimensiones del desarrollo son múltiples y que cualquier avance requerirá medidas integradas que tomen en cuenta simultáneamente todas las dimensiones (Unesco & Etxea, 2017), así como la necesidad de fortalecer los compromisos y acciones encaminados a promover la sostenibilidad ambiental del desarrollo. Con base en una revisión superficial de la agenda de los ODS, podría considerarse que solo 4 de

los 17 objetivos son ambientales (ODS 12: producción y consumo responsables; ODS 13: acción por el clima; ODS 14: vida submarina; y ODS 15: vida de ecosistemas terrestres) (Elder & Høiberg, 2019). Sin embargo, una revisión más detallada sugiere que al menos 86 de las 169 metas están relacionadas, de forma directa o indirecta, con la sostenibilidad ambiental, y al menos una meta de esta naturaleza se encuentra presente en cada uno de los 17 objetivos, lo que evidencia la interrelación crítica entre el desarrollo, el ambiente, el bienestar y la garantía de los derechos humanos (UNEA, 2016).

Por ejemplo, ponerle fin a la pobreza (ODS 1) será imposible si no se procura la protección de los ecosistemas (ODS 14 y 15); las personas en situación de pobreza dependen directamente del ambiente para satisfacer sus derechos de acceso al agua (ODS 6), salud (ODS 3) y alimentación (ODS 2); asimismo, el cambio climático (ODS 13), al intensificar la ocurrencia de desastres naturales, se convierte en el principal obstáculo para erradicar la pobreza. De igual forma, garantizar el acceso a agua y saneamiento (ODS 6) incide directamente en la salud de las personas (ODS 3), pero a su vez depende de la reducción de los residuos vertidos en los cuerpos de agua luego de los procesos de producción y consumo (ODS 12), de la reducción de la contaminación marina (ODS 14) y de los ecosistemas de agua dulce (ODS 15). Por su parte, la garantía del derecho a la salud (ODS 3) puede verse deteriorada por la calidad del ambiente; en efecto, la Organización Mundial de la Salud (OMS) estima que anualmente cerca de 3 millones de personas mueren a consecuencia de la contaminación del aire (OMS, 2016), por lo que adoptar medidas de política pública para mejorar la calidad del aire en las ciudades (ODS 11) y mitigar emisiones contaminantes generadas por los procesos de producción (ODS 12) son acciones que permitirían garantizar la salud de las personas. Estos ejemplos confirman que la dimensión ambiental se encuentra interrelacionada y es interdependiente del resto de dimensiones del desarrollo sostenible, lo que potencializa el impacto multiplicador que una intervención de política pública específica en materia ambiental puede tener sobre diferentes objetivos y metas.

Por todo ello, los Estados deben utilizar todas las herramientas de política pública disponibles para garantizar la sostenibilidad ambiental del desarrollo socioeconómico. En este contexto, la política fiscal, por medio de la utilización de impuestos, subsidios, inversiones y gasto público, constituye una herramienta auxiliar para fortalecer los sistemas de gestión ambiental y para abordar los desafíos que la regulación ambiental directa no puede controlar, favoreciendo la modificación del comportamiento de los agentes económicos hacia patrones más sustentables.

En este marco, para que la política fiscal centroamericana contribuya a la sostenibilidad ambiental del modelo de desarrollo será necesario implementar medidas como la eliminación progresiva de subsidios a combustibles fósiles y la evaluación de esquemas de subsidio para la reducción del daño ambiental; la implementación de impuestos y tasas ambientales sobre patrones de producción o consumo contaminantes; el incremento de inversiones públicas en I+D+I que contribuyan a la sostenibilidad ambiental; la promoción de sectores estratégicos con sendas productivas bajas en carbono; y la ejecución de inversiones públicas en adaptación y mitigación del cambio climático, entre otras. Estas medidas deben formar parte de una mezcla comprensiva de políticas que, en el marco del desarrollo sostenible, permita alcanzar objetivos tanto de política ambiental, como de política social y económica y, por supuesto, previo a su implementación deben realizarse adecuadas evaluaciones de beneficio/costo para estimar cuáles son las de mayor impacto positivo en cada país. Adicionalmente, se requerirá que los Estados de la región realicen cambios en la institucionalidad pública que permitan una transformación productiva ambientalmente sostenible, favoreciendo la gobernanza y la gestión integral de los recursos naturales.

Por otro lado, la construcción de un nuevo modelo de sociedad exige como mínimo el replanteamiento de las estructuras del modelo actual, que resulta excluyente, ineficiente e injusto para las mujeres y, por consiguiente, es insostenible para la sociedad de una manera integral. La política fiscal no resulta neutra a esta situación por lo que, de no reconocerse en el diagnóstico inicial las distintas condiciones (en materia de empleo, salarios y acceso a servicios fundamentales, entre otras) de las que parten tanto hombres como mujeres, las acciones contenidas en ella podrían incluso acentuar las desigualdades. Por estas razones, la construcción de una sociedad justa debe iniciar con la atención de las condiciones que provocan la desigualdad de género.

El primer elemento de una agenda por la igualdad consiste en reconocer que la división sexual del trabajo es un aspecto de la estructura social que debe ser erradicado para lograr una sociedad diferente. Esto supone avanzar hacia un modelo de personas sustentadoras-cuidadoras basado en la igualdad de género como principio ético político. Dicha agenda implica el fortalecimiento de una lucha por la igualdad que atiende las necesidades de todas las personas a lo largo de su ciclo de vida (desde el nacimiento hasta la tercera edad), pues la carencia de esto supone perpetuar las condiciones materiales que hoy sostienen el modelo social de cuidadoras mujeres.

Es importante advertir que ni el reconocimiento de la igualdad ante la ley, ni las acciones afirmativas a favor exclusivamente de las mujeres son condiciones suficientes para garantizar una sociedad justa, inclusiva y armoniosa: es indispensable la eliminación paulatina de las condiciones materiales que reproducen la división sexual del trabajo. Por consiguiente, es necesaria la implementación de una hoja de ruta centrada en acciones que persigan: a) lograr un reparto equitativo del trabajo no remunerado que se produce en el seno interno de los hogares; b) garantizar servicios públicos suficientes, de calidad y universales; y c) posibilitar un mercado laboral que genere condiciones que permitan la corresponsabilidad.

En este marco, surge la urgencia de reorientar las diferentes políticas de los países, de manera que contribuyan a construir un nuevo modelo de sociedad, para el cual se requiere un Estado fuerte y unas finanzas públicas suficientes para financiar las políticas públicas necesarias para impulsarlo. De esa manera, la propuesta de agenda fiscal de género del Icefi incluye:

- a. El reconocimiento de la interrelación entre el Estado, el mercado y las familias, con el propósito de garantizar el cuidado de los niños, niñas y adolescentes.
- b. Visibilizar y valorar el rol de los cuidados en el funcionamiento del sistema económico, en el entendido de que estos posibilitan el sostenimiento y reproducción de la vida que contribuye al funcionamiento del propio sistema económico y social; además, reconocer que el cuidado implica costos sociales que hasta hoy han recaído principalmente en las mujeres y no son cuantificados.
- c. Incorporación de la transversalización de género como principio rector de las leyes, las políticas y las finanzas públicas, con el fin de garantizar el aprovechamiento equitativo de los potenciales de mujeres y hombres, así como el goce de sus derechos.
- d. Reconocimiento de la igualdad en los derechos y en la protección social de todas las categorías laborales, prestando especial atención a la inclusión de las empleadas de hogar.

# V. A manera de conclusión: las grandes líneas de acción de la AFCA 2030 para construir una mejor Centroamérica

La *AFCA 2030* es una propuesta del Icefi para que los Gobiernos de la región se encaminen al cumplimiento de la Agenda ODS 2030 y, consecuentemente, a la mejora de las condiciones de vida de la población centroamericana. En este marco, el Icefi reconoce que no es posible perseguir todas las acciones y metas consideradas en la agenda de la ONU, tanto por la situación actual de movilización de recursos en cada uno de los países de la región, como por el impacto que ha generado la pandemia de Covid-19 en la situación fiscal de los países del istmo, y por el tiempo que resta para alcanzarlas, más la necesidad que ello conlleva en términos de un rediseño institucional. Asimismo, el hecho de que muchos de los resultados esperados no cumplan con los criterios SMART constituye un elemento que dificulta la implementación y el seguimiento de los compromisos asumidos.

Por ello, la preparación de la *AFCA 2030* inició con un análisis de todos los objetivos contenidos en la Agenda ODS 2030, a partir de un modelo de combos que identificó inicialmente aquellos objetivos concretos que presentan un mayor interés social y económico para la región, y que coinciden plenamente con los principios consagrados en los contratos sociales de los países centroamericanos, siendo estos: generación de empleo; fortalecimiento de la infraestructura económica y social; aumento de la productividad; mejora del sistema de protección social; reducción de la pobreza y la desigualdad y eliminación de la pobreza extrema; universalización de la salud; fortalecimiento de la educación y capacitación; establecimiento de criterios claros de regulación, cambios de normas y estándares; fortalecimiento institucional del Estado de derecho y de la gestión pública; y movilización interna de recursos para propiciar el financiamiento suficiente para la implementación de los programas propuestos. Este último objetivo implicaría, además, el manejo apropiado de la deuda pública y el fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas en la función pública. A partir de ello, se planteó que las acciones a implementar, dadas las limitaciones temporales y los recursos financieros actuales de los países de la región, deben ser aquellas que consigan mayores sinergias en la consecución de los objetivos y potencien su alcance en el corto, mediano y largo plazos.

En consecuencia y aprovechando su capacidad potenciadora, así como la creación de sinergias económicas y sociales, la presente *AFCA 2030* sugiere la implementación primaria de las siguientes acciones: universalización de la educación y la salud; eliminación de la pobreza extrema; fortalecimiento de la infraestructura, y la construcción, y desde el punto de vista fiscal, de un Estado efectivo para el desarrollo sostenible, sustentable y con equidad de género. Como se detallará posteriormente, estas acciones contribuyen de forma más eficaz a promover la mejora del bienestar de las y los centroamericanos.

- 1. Universalización de la educación en sus niveles preprimario, primario y secundario.** Tiene como premisa reconocer a la educación como un derecho que debe ser garantizado a todas las personas independientemente de su sexo, identidad de género, raza, religión, opinión política, origen o posición económica. Tener acceso a una educación de calidad permite asegurar un nivel digno de bienestar, pero también constituye un pilar para la consolidación de la democracia, asegurando la total participación de las personas en las diferentes esferas

de la vida. Complementariamente, el fortalecimiento de la educación contribuye de manera decidida a potenciar la productividad social y de las personas, apoyando una mejoría en la distribución de la riqueza, la complejización económica y el ejercicio más informado de los derechos de las personas. Cumplir con este derecho debe ser una obligación del Estado que, mediante una educación pública gratuita, sustente las transformaciones, individuales y colectivas, que necesitan las sociedades centroamericanas (Icefi/Unicef, 2011a). Esta medida corresponde directamente al ODS 4, pero también tendrá fuerte influencia en los ODS 1, 2, 5, 8, 10, 12, 13 y 15 cuando se interrelaciona con los ejes transversales de protección ambiental y enfoque de género que persigue el Icefi, en la búsqueda de una mayor construcción de igualdad y de promover el crecimiento económico sostenido, sustentable e inclusivo.

- 2. Universalización del acceso a los servicios de salud.** Al igual que la educación, la salud es un derecho fundamental y el Estado debe garantizarlo, tanto para fortalecer la productividad social y personal, como para mejorar el bienestar de los habitantes de la región. Lograr que las personas tengan una vida larga y saludable constituye un elemento central del desarrollo de las sociedades centroamericanas. Universalizar la salud permitiría asegurar que todas las personas tengan posibilidades de realizar sus aspiraciones, de acuerdo con sus valores y necesidades. El acceso universal implica servicios de salud integrales y coherentes con la racionalidad del ciclo de vida y se contrapone al enfoque de focalización excluyente; se basa en la idea de que todas las personas, sin distinción alguna, accedan a servicios de salud todos los días, independientemente del lugar donde se encuentren (Icefi/Unicef, 2011b). Lograr la universalización de la salud corresponde al ODS 3, aunque también tiene fuerte influencia en los ODS 1, 5 y 10, cuando se interrelaciona con los ejes de protección ambiental y enfoque de género del Icefi, en la búsqueda de una mayor construcción de igualdad.
- 3. Eliminación de la pobreza extrema.** El principio fundamental de convivencia de las sociedades modernas y, consecuentemente, de las centroamericanas, es propiciar el alcance del bien común y el desarrollo integral de todos los individuos en la sociedad, por lo que es indiscutible que no puede pensarse en sociedades exitosas y modernas cuando existe un significativo número de habitantes que no reciben los beneficios de vivir en sociedad. Por ello, la integración formal al ciclo económico de los marginados social y económicamente es impostergable, dado que no puede pensarse en promover la competencia con agentes económicos que parten de condiciones de desigualdad.

La erradicación de la pobreza extrema también tendrá un efecto positivo sobre la demanda y el fortalecimiento del mercado interno, permitiendo potenciar la capacidad productiva en el mediano plazo.

El alcance de este objetivo, que corresponde directamente al ODS 1, también tendrá fuerte influencia en los ODS 2, 3, 5, 8 y 10 cuando se interrelaciona con los ejes transversales de protección ambiental y enfoque de género del Icefi, en la búsqueda de una mayor construcción de igualdad y de promover el crecimiento económico sostenido, sustentable e inclusivo.

- 4. Fortalecimiento de la infraestructura social y económica.** La carencia de servicios básicos como agua potable, saneamiento y electricidad obliga a que los Estados centroamericanos aseguren la universalidad de estos servicios si se quiere avanzar en una estrategia de desarrollo. El acceso a fuentes seguras de agua potable, un apropiado saneamiento ambiental y una administración razonable de dichos recursos es fundamental para alcanzar una buena salud (Icefi/Unicef, 2013). Debe tenerse presente, además, que el acceso al agua constituye un derecho humano.

Asimismo, uno de los elementos clave para lograr el desarrollo sostenible es el acceso a la energía, ya que esta proporciona servicios esenciales para la vida humana. La falta de acceso a la electricidad obstaculiza las oportunidades de las personas para trabajar,

aprender o tener un negocio y superar la pobreza. Por otra parte, en los lugares en donde existen servicios modernos de energía, muchas veces, estos dependen de la utilización de combustibles fósiles, lo que incrementa las emisiones de dióxido de carbono y otros gases de efecto invernadero (GEI), emisiones que, a la vez, están contribuyendo al cambio climático y afectando a quienes dependen de los sistemas naturales del planeta para sobrevivir (Naciones Unidas, 2011). En este sentido, es fundamental asegurar que todas las personas cuenten con acceso a energía, pero que esta provenga de fuentes renovables. El tránsito hacia sistemas energéticos más sostenibles y eficientes es crucial para afrontar el cambio climático, la amenaza más seria para la futura erradicación de la pobreza (Icefi/Hivos, 2017).

También es necesario incrementar la conectividad vial, especialmente en las zonas rurales de la región. De acuerdo con Gannon y Liu (1997, citados por Escobal y Ponce, 2002), la inversión en infraestructura vial genera un impacto positivo en el crecimiento económico, contribuyendo a la reducción de la pobreza pues permite reducir los costos de producción y los costos de transacción, lo que promueve el comercio y facilita la división del trabajo y la especialización, elementos clave para un crecimiento económico sostenido. En otro aspecto, las mejoras en caminos y carreteras también reducen las distancias para actividades agrícolas y no agrícolas (Icefi/FIDA, 2016).

La mejora en la infraestructura tendría un impacto directo en los ODS 6, 7 y 9, pero también presentaría fuerte influencia en los ODS 1, 8, 10, 11, 12, 13, 14 y 15 cuando se interrelaciona con los ejes transversales de protección ambiental y enfoque de género del Icefi, en la búsqueda de promover el crecimiento económico sostenido, sustentable e inclusivo.

- 5. Proceso de construcción de un Estado efectivo para el desarrollo sostenible, sustentable y con equidad de género.** El alcance de los ODS requiere contar con Estados que den la talla frente a los enormes desafíos existentes. Para ello, es necesario introducir cambios que permitan asegurar la vinculación entre planificación y presupuesto; atender la necesidad de un servicio civil moderno, con probidad y cultura de rendición de cuentas, y establecer nuevas rectorías para democracias más efectivas (tomando en cuenta la perspectiva de género, el medio ambiente y los recursos naturales, la migración, entre otros). De manera complementaria, los Estados deberán disponer de entidades fiscalizadoras superiores (contralorías) eficaces, y de entidades responsables de impulsar la transparencia y la protección de los derechos humanos. El logro de estos propósitos se vincula con los ODS 16 y 17, aun cuando tiene una importancia significativa prácticamente para todo el resto de los objetivos que plantea la ONU, pues su consecución implica el potencial fortalecimiento de las instituciones del Estado que tienen bajo su responsabilidad el liderazgo en cada país.

Finalmente, para impulsar estos cambios es necesario que los países centroamericanos sean capaces de alcanzar acuerdos en materia fiscal que constituyan una agenda de corto, mediano y largo plazos en las áreas de transparencia, gastos, ingresos y deuda pública. Es fundamental avanzar en la transparencia y rendición de cuentas como mecanismos que acerquen y legitimen el quehacer de la administración pública frente a los ciudadanos. Asimismo, es indispensable que el gasto público garantice el bienestar de todos los centroamericanos, para lo cual habrá que incrementar los ingresos de los Estados, pero con sentido de suficiencia y progresividad. Además, se debe usar adecuadamente la deuda pública para garantizar su sostenibilidad. Estos debieran ser los principios que rijan la agenda fiscal de la próxima década para la región centroamericana.

En 2030, estas medidas podrían fomentar la construcción de Estados basados en un nuevo contrato social, con esfuerzos políticos y fiscales para reducir la pobreza y la desigualdad, una mayor cohesión social, así como una más rápida transformación productiva y crecimiento económico de la región.



# Referencias bibliográficas

---

ACNUDH (2017). *La renta básica puede ser la solución al problema de derechos humanos que plantea la pobreza*. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH), disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/UniversalBasicIncomeReport.aspx>

Aghion, P. y Bolton, P. (1997). *A Theory of Trickle-Down Growth and Development*. Review of Economic Studies, disponible en: [https://www0.gsb.columbia.edu/faculty/pbolton/PDFS/A\\_Theory%20of%20Trickle%20Down.pdf](https://www0.gsb.columbia.edu/faculty/pbolton/PDFS/A_Theory%20of%20Trickle%20Down.pdf)

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), Center for Economic and Social Rights (CESR), Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJusticia), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Fundar, Centro de Análisis e Investigación, Fundación para el Avance de las Reformas y las Oportunidades (Grupo FARO), Instituto de Estudios Socio-económicos (INESC), International Budget Partnership (2015). *Política fiscal y derechos humanos en las Américas. Movilizar los recursos para garantizar los derechos. Informe preparado con ocasión de la Audiencia Temática sobre Política Fiscal y Derechos Humanos, 156º Periodo de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)*. Washington D.C., octubre de 2015. Disponible en: [https://www.cesr.org/sites/default/files/cidh\\_fiscalidad\\_ddhh\\_oct2015.pdf](https://www.cesr.org/sites/default/files/cidh_fiscalidad_ddhh_oct2015.pdf)

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.

\_\_\_\_\_ (2020). *Banco de datos, indicadores de desarrollo mundial*. Disponible en: <http://databank.bancomundial.org/data/>

\_\_\_\_\_ (s/f). *Portal de Pobreza y Equidad*. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/tema/pobreza>

Beliz, G. (2017). *Un contrato social tecnológico para América Latina*. Revista Integración & Comercio. Robotlución: el futuro del trabajo en la integración 4.0 de América Latina.

Bull, B. (2005). *Globalización, Estado y privatización. Proceso político de las reformas de telecomunicaciones en Centroamérica*. San José: Flacso.

Bulmer-Thomas, V. y Kincaid, D. (2001). *Centroamérica 2020: hacia un nuevo modelo de desarrollo regional*. Costa Rica: Flacso.

Cabezas, L. y D'Elía, Y. (2007). *Democracia y bienestar: aportes del bienestar al fortalecimiento de la institucionalidad democrática*. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.

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>

\_\_\_\_\_ (2004). *The Output Cost of Latin American's Infrastructure Gap. The Effects of Infrastructure Development on Growth and Income Distribution*, Banco Mundial, documento de trabajo (núm. 3400).

Calzada, A. y Castillo, F. (2018). *El derecho a la salud bajo el sistema de justicia constitucional costarricense*. Poder Judicial, disponible en: <https://www.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional/index.php/documentos-de-interes?download=5048:3-el-derecho-a-la-salud-bajo-el-sistema-costarricense-magistrados-calzada-y-castillo>

\_\_\_\_\_ (2016). *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible*. Santiago de Chile: Cepal.

Cepal/Celade (2009). *Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, disponible en: [https://social.un.org/ageing-working-group/documents/ECLAC\\_sp\\_HR%20and%20public%20policies.pdf](https://social.un.org/ageing-working-group/documents/ECLAC_sp_HR%20and%20public%20policies.pdf)

Chang, H. (2004). *Retirar la escalera. La estrategia del desarrollo en perspectiva histórica*. Madrid: Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Los Libros de Catarata.

\_\_\_\_\_ (2007). *La administración de la inversión pública*. Nueva York: Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.

Central Intelligence Agency (CIA) (2015). *The World Factbook 2015*. Washington, D.C.: Central Intelligence Agency, 2015, disponible en: <https://www.cia.gov/library/publications/download/download-2015/index.html>

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)

CIDH (2018). *Resolución 1/18, Corrupción y derechos humanos*. Colombia, 2/3/2018, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-18-es.pdf>

Conadur/Segeplán (2014). *Plan nacional de desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032*. Guatemala: Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, disponible en: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/GuatemalaPlanNacionaldeDesarrollo2032.pdf>, ISBN: 978-9929-618-82-4.

Comisión Nacional de la Agenda 2030 para los ODS (2020). *II Informe Voluntario de la Agenda 2030*. República de Honduras.

De Dios, M. (1993). *El modelo sueco de Estado de Bienestar*. Estudios Políticos.

De Sousa (2004). *Democratizar la democracia: Los caminos de la democracia participativa*. México: Fondo de Cultura Económica.

De Sousa Santos (2004). *Reinventar la democracia: reinventar el Estado*. Ecuador: Abya-Yala, Ildis-FES.

Elder, M., & Høiberg, S. (2019). *The design of environmental priorities in the SDG's*. *Global Policy*, 10(1), 70-82. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/1758-5899.12596>

Escobal, J. y Ponce, C. (2002). *El beneficio de los caminos rurales: ampliando oportunidades de ingreso para los pobres*. [Documento de trabajo], 40, Grupo de Análisis para el Desarrollo, Lima, Perú.

Esping-Andersen, G. (1999). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel.

Evans, P. (2007). *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*. Bogotá: Ilsa.

Fernández, A. (s.f.). *Crisis, ajuste y pobreza en Centro América, 1980-1992*. [en línea], [citado 01/2018], 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)

Fibla, G., Valenzuela, M. (2019). *Propuestas para el sistema de justicia penal hondureño en el tratamiento y gestión de causas de alto impacto social y corrupción*. Misión de Apoyo Contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (Maccih). Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Disponible en: <https://bit.ly/2YmaFsG>

Filgueira, F. (2014). *Hacia un modelo de protección social universal en América Latina*. Santiago de Chile: Cepal.

Fondo Monetario Internacional (2017). *Informe anual del FMI 2017: promover el crecimiento económico inclusivo*. Washington: FMI.

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.

Gobierno de Honduras (2010). *Visión de país 2010-2038 y Plan de nación 2010-2022*. Gobierno de Honduras.

\_\_\_\_\_ (2015). *Honduras informe 2015: Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Tegucigalpa, Honduras: Secretaría de Coordinación General del Gobierno.

Gobierno de Nicaragua (2012). *Plan nacional de desarrollo humano 2011-2016*. Nicaragua: Gobierno de Nicaragua.

Gobierno de la República de Panamá (2014). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Cuarto informe de Panamá 2014*. Panamá: Sistema de las Naciones Unidas.

\_\_\_\_\_ (2014). *Plan estratégico de Gobierno 2015-2019: un solo país*. Panamá: Gobierno de la República.

Hopenhayn, M., y Sojo, A. (2011). *Sentido de pertenencia en sociedades fragmentadas: América Latina en una perspectiva global*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Icefi (2008). *La educación y la salud en Centroamérica. Una mirada desde los derechos humanos*. Guatemala: Icefi.

\_\_\_\_\_ (2012). *La política fiscal de Centroamérica en tiempos de crisis*. Guatemala: Icefi.

\_\_\_\_\_ (2017). *La corrupción: sus caminos e impacto en la sociedad y una agenda para enfrentarla en el Triángulo Norte Centroamericano*. Guatemala: F&G Editores.

\_\_\_\_\_ (2017). *Renta básica universal: más libertad, más igualdad, más empleo, más bienestar. Una propuesta para Guatemala (2019-2030)*. Guatemala, noviembre de 2017, [citado 08/2018], disponible en: <https://www.icefi.org/publicaciones/renta-basica-universal-mas-libertad-mas-igualdad-mas-empleo-mas-bienestar>

Icefi/FIDA (2016). *Bases para el desarrollo rural de Centroamérica*. Guatemala: Icefi/FIDA.

\_\_\_\_\_ (2017). *Financiamiento climático y descentralización energética en Centroamérica*. Guatemala: Icefi/Hivos.

Icefi/Unicef (2011a). *¿En dónde están los ausentes? Un análisis sobre los mecanismos, costos y formas de financiamiento para eliminar la exclusión educativa en Guatemala, 2012-2021*. Guatemala: Icefi/Unicef.

- \_\_\_\_ (2011b). *El remedio de nuestros males. Un análisis sobre los mecanismos, costos y formas de financiamiento para mejorar el sistema de salud pública en Guatemala, 2012-2021*. Guatemala: Icefi/Unicef.
- \_\_\_\_ (2013). *Un abrigo para todos. Análisis sobre los costos, desafíos y beneficios de los primeros pasos hacia la construcción de un sistema de protección social para la niñez y la adolescencia guatemalteca, 2012-2021*. Guatemala: Icefi/Unicef.
- Junta de Andalucía (2007). *Guía para identificar la pertinencia de género*. España: Instituto Andaluz de la Mujer.
- \_\_\_\_ (2009). *Proyecto G+. Una guía para avanzar en igualdad de género desde los presupuestos públicos*. España: Servicio de Estudios y Publicaciones.
- León, D. (2018). *La seguridad social en Costa Rica: una radiografía de su estado*. San José: Friedrich Ebert Stiftung. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/14518.pdf>
- MACCIH-OEA (2019) *Análisis jurídico del nuevo Código Penal (Decreto 130-2017)*. Honduras. Disponible en: <https://bit.ly/388WOKL>
- Martínez Franzoni, J. (2005). *La pieza que faltaba: uso del tiempo y regímenes de bienestar en América Latina*. Nueva Sociedad, 199, 35-52.
- \_\_\_\_ (2006). *La seguridad social en Costa Rica. Percepciones y experiencias de quienes menos tienen y más la necesitan*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. disponible en: [services.iadb.org/wmsfiles/products/Publications/882713.pdf](http://services.iadb.org/wmsfiles/products/Publications/882713.pdf)
- Mazzucato, M. (2014). *El Estado emprendedor*. RBA libros.
- Mehrotra, A., Martin, I. & Prasad, M. (2009). *The New Fiscal Sociology: Taxation in Comparative and Historical Perspective*. New York: Cambridge University Press.
- Mideplán (2014). *Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018: Alberto Cañas Escalante*. Costa Rica: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- \_\_\_\_ (2020). *Segundo informe nacional voluntario, ODS Costa Rica 2020*. Costa Rica: Mideplán.
- Naciones Unidas (2011). *Desarrollo sostenible: promoción de las fuentes de energías nuevas y renovables*. Energía sostenible para todos, Nueva York, Naciones Unidas.
- \_\_\_\_ (2014). *3er Informe de avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio El Salvador*. El Salvador: Gobierno de la República de El Salvador & Sistema de 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). *Objetivos de Desarrollo del Milenio Informe 2015*. Washington D.C., Organización de las Naciones Unidas.
- \_\_\_\_ (2015). *Report on the World Social Situation, 2013: Inequality Matters*. Washington D.C.
- Nadal, A. (2016). *Renta básica: una propuesta para el siglo XXI*. Renta básica, V Monográfico, Sin Permiso.
- O'Donnell, G. (2007). *Hacia un Estado de y para la democracia*. En P. d. Desarrollo, Democracia/ Estado/Ciudadanía. *Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*. Lima: PNUD.

O'Donnell, G. (2010). *Democracia, agencia y Estado. Teoría con intención comparativa*. Buenos Aires: Prometeo.

\_\_\_\_ (2011). *Hacia el crecimiento verde. Un resumen para los diseñadores de políticas*. París: OCDE.

\_\_\_\_ (2013). *Draft principles to enhance the transparency and governance of tax incentives for investment in developing countries*. OCDE. Disponible en: <http://www.oecd.org/ctp/tax-global/transparency-and-governance-principles.pdf>

\_\_\_\_ (2017). *Health at a Glance 2017: OECD Indicators*. París: OECD Publishing.

OHCHR (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. disponible en: [https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/spn.pdf](https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf)

\_\_\_\_ (2013). *Status of ratification of Human Rights Instruments*. OHCHR.

\_\_\_\_ (s.f.). *Derecho Internacional*. ACNUDH, disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/InternationalLaw.aspx>

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 las Naciones Unidas (2015a). *Agua limpia y saneamiento*. En *Objetivos de Desarrollo Sostenible. 17 objetivos para transformar nuestro mundo*, disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/water-and-sanitation/>

\_\_\_\_ (2015b). *Energía asequible y no contaminante*. En *Objetivos de Desarrollo Sostenible. 17 objetivos para transformar nuestro mundo*, disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/energy/>

\_\_\_\_ (2015c). *Industria, innovación e infraestructura*. En *Objetivos de Desarrollo Sostenible. 17 objetivos para transformar nuestro mundo*, disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/infrastructure/>

\_\_\_\_ (s/f). *Paz, dignidad e igualdad en un planeta sano*. Disponible en: <https://www.un.org/es/sections/issues-depth/poverty/index.html>

Organización Mundial de la Salud (2010). *Informe sobre la salud en el mundo: la financiación de los sistemas de salud: el camino hacia la cobertura universal*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud.

\_\_\_\_ (2013). *Informe sobre la salud en el mundo 2013: investigaciones para una cobertura sanitaria universal*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud.

\_\_\_\_ (2014a). *Estrategia para el acceso universal a la salud y la cobertura universal de salud*. 66.a Sesión del Comité Regional de la OMS para las Américas, Washington, Organización Mundial de la Salud.

\_\_\_\_ (2014b). *Más sano, más justo, más seguro: la travesía de la salud mundial 2007-2017*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud.

\_\_\_\_ (2015). *Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades*. Disponible en: <https://n9.cl/qkzv>

\_\_\_\_ (2018). *Datos del Observatorio Mundial de la Salud*. Disponibles en: <https://www.who.int/gho/en/>

- OMS y BM (2014). *Monitoreo del progreso hacia la cobertura universal de salud a nivel nacional y global. Marco de trabajo, medidas y metas*. Ginebra: WHO Document Production Services.
- Pazos, M. (2018). *Contra el patriarcado. Economía feminista para una sociedad justa y sostenible*. España: Katakak.
- 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, 2011, 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)
- Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. España: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_. (2016). *Informe regional sobre desarrollo humano para América Latina y el Caribe. Progreso multidimensional, bienestar más allá del ingreso*. Nueva York: PNUD.
- \_\_\_\_\_. (2018). *Objetivos de Desarrollo Sostenible: meta del ODS 9*. PNUD, disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/infrastructure/>
- PNUMA (2012). *GEO 5 Perspectivas del medio ambiente mundial*. Medio ambiente para el futuro que queremos. PNUMA.
- Prado, A. (2015). *Nueva ecuación Estado – Mercado – Sociedad para el desarrollo en América Latina y el Caribe* [diapositivas de PowerPoint]. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/presentaciones/nueva-ecuacion-estado-mercado-sociedad-desarrollo-america-latina-caribe>
- Public Expenditure and Financial Accountability (2015, Pefa). *República de Nicaragua. Informe de evaluación del desempeño de la gestión de las finanzas públicas de Nicaragua*. Washington: Grupo Banco Mundial. Disponible en: <https://pefa.org/node/1261>
- \_\_\_\_\_. (2017, Pefa) *República de Honduras. Elaboración de un informe de gasto público y de rendición de cuentas*. Washington: Grupo Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_. (2018, Pefa). *Informe del desempeño de la gestión de las finanzas públicas*. Washington: Grupo Banco Mundial. Disponible en: <https://www.minfin.gob.gt/images/archivos/pefa/3erInforme2018.pdf>
- RAE (2017). *Infraestructura*. Diccionario de la lengua española (23.ª ed.), disponible en: <http://dle.rae.es/?id=LYf3Ibz>
- Rodrik, D. (2012). *El renacimiento del Estado nación*. Project Syndicate, disponible en: <https://www.project-syndicate.org/commentary/the-nation-state-reborn/spanish?barrier=accesspaylog>
- Romp, W. y De Haan, J. (2007). *Public Capital and Economic Growth: A Critical Survey*. Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 2007, vol. 8, issue s1.
- Sachs, J.; Kroll, C.; Lafortune, G.; Fuller, Grayson & Woelm, Finn. (2021). *Sustainable Development Report 2021*. Cambridge University Press, Bertelsmann Stiftung. Disponible en: <https://www.sdgindex.org/reports/sustainable-development-report-2021/>
- Secretaría Técnica del Gabinete Social (2020). *Panamá: libre de pobreza y desigualdad, la sexta frontera*. Gobierno de Panamá, II Informe nacional voluntario de los ODS, 2020.
- Segeplán (2019). *Revisión nacional voluntaria 2019, el camino hacia el desarrollo sostenible*. Guatemala: Segeplán.
- Seteplán (2015). *Plan quinquenal de desarrollo 2014-2019: El Salvador productivo, educado y seguro*. El Salvador: Secretaría Técnica y de Planificación, Gobierno de El Salvador.

\_\_\_\_\_. (2017). *Revisión nacional voluntaria de la implementación de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible en El Salvador*. Gobierno de la República de El Salvador, San Salvador, 2017.

Skidelsky, R. y Skidelsky, E. (2015). *¿Cuánto es suficiente?* (Segunda ed.), Barcelona: Editorial Planeta S.A.

Sojo, A. (2017). *Protección social en América Latina. La desigualdad en el banquillo*. Santiago de Chile: Cepal.

Unesco (2012a). *Education Policy & Strategy Simulation Model, EPSSim User guide, versions 2.9b*

\_\_\_\_\_. (2012b). *Education Policy & Strategy Simulation Model* [plantilla de modelo en versión Excel], disponible en: <https://bit.ly/2LrsH4F>

\_\_\_\_\_. (2012c). *Atlas mundial de la igualdad de género en la educación*, París: Fontenoy, Unesco, 2012, disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000217311>

\_\_\_\_\_. (2014). *América Latina y el Caribe. Revisión regional 2015 de la educación para todos*.

\_\_\_\_\_. (2015a). *¿Es la repitencia efectiva?* Boletín (núm. 1), diciembre 2015, disponible en: <https://bit.ly/2lQpstm>

\_\_\_\_\_. (2015b). *Estrategia de educación de la Unesco 2014-2021*. París, disponible en: <https://bit.ly/2P5edKM>

\_\_\_\_\_. (2016). *Informe de resultados. Tercer estudio regional comparativo y explicativo, TERCE*. Logros de aprendizaje, Laboratorio Latinoamericano de evaluación de la calidad de la educación.

\_\_\_\_\_. (2017a). *Integración del ODS 4 – Educación 2030 en la formulación de políticas y planeamiento para todo el sector. Directrices técnicas para las oficinas de Unesco fuera de la sede*.

\_\_\_\_\_. (2017b). *Desglosar el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 educación 2030*. Disponible en: <https://bit.ly/2lQYKAM>

Unesco/Unicef (s.f.). *La repetición escolar en la enseñanza primaria*. Oficina internacional de Educación/Unicef.

Unesco Etxea. (2017). *El derecho humano al medio ambiente en la Agenda 2030*. Unesco Etxea. Disponible en: <http://www.unescoetxea.org/dokumentuak/dossierDDHHamb.pdf>

UNEA (2016). *A contribution to the global follow-up and review in the 2016 High Level Political Forum HLPF on the work of the United Nations Environment Programme*. Disponible en: [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/10554UNEA%20inputs%20to%20the%20HLPF%202016%20\(Final\).pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/10554UNEA%20inputs%20to%20the%20HLPF%202016%20(Final).pdf)

United Nations, Independent Group of Scientist appointed by the Secretariat General (2019). *Global Sustainable Development Report 2019*. New York: United Nations, disponible en: <https://sustainabledevelopment.un.org/globalsdreport/2019>





## Anexo II: Centroamérica: evaluación del cumplimiento del avance de los ODS. Rendimiento por indicador

<span style="color: green;">■</span> Objetivo alcanzado	<span style="color: yellow;">■</span> Rezago moderado	<span style="color: orange;">■</span> Rezago significativo	<span style="color: red;">■</span> Rezago crítico
↑ Trayectoria esperada	↗ Avance moderado	→ Estancado	↓ Decreciente

N.D. Datos no disponibles

Objetivo de Desarrollo	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Panamá		Valor óptimo
	Avance	Tendencia	Avance	Tendencia	Avance	Tendencia	Avance	Tendencia	Avance	Tendencia	Avance	Tendencia	
<b>ODS 1: Fin de la pobreza</b>													
Índice de pobreza, USD 1.9 al día (%)	0.2	↑	1.4	↑	7.5	→	18.6	→	3.9	→	1.5	↑	0.0
Índice de pobreza, USD 3.20 al día (%)	4.9	→	9.2	→	21.4	→	31.7	→	16.2	↓	5.6	↗	0.0
<b>ODS 2: Hambre cero</b>													
Prevalencia de la subalimentación (%)	3.2	↑	8.9	↑	16.1	→	13.8	↗	17.2	↗	6.9	↑	0.0
Retraso en el crecimiento en niños/as	5.6	↑	13.6	→	46.7	→	22.6	→	17.3	→	19.0	↗	0.0
Prevalencia de malnutrición en niños/as	1.0	↑	2.1	↑	0.8	↑	1.4	↑	2.2	↑	1.2	↑	0.0
Obesidad, BMI > 30	25.7	↓	24.6	↓	21.2	↓	21.4	↓	23.7	↓	22.7	↓	2.8
Nivel trófico humano	2.4	→	2.3	↑	2.2	→	2.3	↗	2.3	↗	2.3	↗	2.0
Rendimiento de producción de cereales	4.3	↑	2.4	↑	2.2	↗	1.8	→	2.1	↑	2.9	↑	7.0
Manejo sostenible del nitrógeno	1.1	↓	1.0	→	1.0	↓	1.0	↓	1.0	↓	1.0	↓	0.0
Exportación de pesticidas peligrosos	182.8	N.D.	62.9	N.D.	458.9	N.D.	41.1	N.D.	0.7	N.D.	184.3	N.D.	0.0
<b>ODS 3: Salud y bienestar</b>													
Tasa de mortalidad materna	27.0	↑	46.0	↑	95.0	↑	65.0	↑	98.0	↗	52.0	↑	3.4
Tasa de mortalidad neonatal	6.2	↑	6.6	↑	12.2	↑	9.2	↑	10.2	↑	8.6	↑	1.1
Tasa de mortalidad infantil	8.6	↑	13.3	↑	24.5	↑	16.8	↑	16.6	↑	14.9	↑	2.6
Incidencia de tuberculosis	10.0	↑	58.0	→	26.0	→	31.0	↑	43.0	↗	37.0	↑	0.0
Prevalencia de VIH	0.2	↑	0.1	↑	0.1	↑	0.1	↑	0.1	↑	N.D.	N.D.	0.0
Tasa de mortalidad por enfermedades cardiovasculares, cáncer, diabetes o enfermedades respiratorias crónicas	11.5	↑	14.0	↑	14.9	↑	14.0	↑	14.2	↑	13.0	↑	9.3

Objetivo de Desarrollo	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Panamá		Valor óptimo
	Avance	Tendencia	Avance	Tendencia	Avance	Tendencia	Avance	Tendencia	Avance	Tendencia	Avance	Tendencia	
Mortalidad por contaminación del aire	23.0	N.D.	42.0	N.D.	74.0	N.D.	61.0	N.D.	56.0	N.D.	26.0	N.D.	0.0
Mortalidad por accidentes de tránsito	14.8	↗	20.9	↓	22.9	↓	16.1	↓	16.9	↓	13.9	→	3.2
Expectativa de vida al nacer (años)	80.8	↑	75.0	↗	72.0	→	71.9	↗	75.0	→	79.3	↑	83.0
Tasa de fertilidad en adolescentes	52.5	↗	68.6	→	69.8	→	71.8	→	83.3	→	81.0	→	2.5
Nacimientos atendidos por personal sanitario	90.0	N.D.	99.9	↑	65.5	N.D.	82.8	N.D.	88.0	N.D.	94.6	↑	100.0
Proporción de niños sobrevivientes que recibieron las 2 vacunas recomendadas por la OMS	95.0	↑	81.0	↓	85.0	↑	87.0	↓	98.0	↑	88.0	↑	100.0
Índice de seguimiento de cobertura universal en salud	77.0	↑	76.0	↑	55.0	↓	65.0	→	73.0	↑	79.0	↑	100.0
Bienestar subjetivo (peor 0-10 mejor)	7.0	↑	6.5	↑	6.3	↑	5.9	↑	6.1	↑	6.1	↑	7.6
<b>ODS 4: Educación de calidad</b>													
Matriculación en la enseñanza primaria	99.9	↑	86.3	↓	89.3	↗	87.5	↑	96.3	N.D.	86.2	N.D.	100.0
Finalización de la educación secundaria	74.0	↑	77.4	↓	56.4	↓	43.6	↓	66.4	N.D.	76.8	N.D.	100.0
Tasa de alfabetismo	99.4	N.D.	98.0	N.D.	94.4	N.D.	96.5	N.D.	91.6	N.D.	99.1	N.D.	100.0
<b>ODS 5: Igualdad de género</b>													
Demanda de métodos de planificación familiar	80.8	↑	80.0	↑	66.1	↗	76.0	↑	89.9	↑	65.2	→	100.0
Relación mujer / hombres con respecto a los años de educación recibida	103.5	↑	90.4	→	98.5	↑	101.5	↑	109.1	↑	112.0	↑	100.0
Relación mujer / hombres con respecto a la participación de la fuerza laboral	67.2	↑	59.9	↗	47.0	→	60.7	↑	58.7	↓	68.7	↑	100.0
Escaños ocupados por mujeres en el parlamento	45.6	↑	33.3	→	19.4	↗	21.1	↓	47.3	↑	22.5	↗	50.0
<b>ODS 6: Agua y saneamiento</b>													
Población con acceso a servicios de agua potable	99.7	↑	97.4	↑	94.2	↑	94.8	↑	81.5	→	96.4	↑	100.0
Población con acceso a servicios básicos de saneamiento	97.8	↑	87.4	→	65.1	→	81.3	↗	74.4	→	83.3	↑	100.0
Extracción de agua dulce como % de recursos hídricos	5.5	N.D.	13.2	N.D.	5.7	N.D.	4.6	N.D.	2.7	N.D.	0.9	N.D.	12.5

Objetivo de Desarrollo	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Panamá		Valor óptimo
	Avance	Tendencia	Avance	Tendencia	Avance	Tendencia	Avance	Tendencia	Avance	Tendencia	Avance	Tendencia	
Aguas residuales tratadas de manera adecuada	9.7	N.D.	0.1	N.D.	6.8	N.D.	3.2	N.D.	0.0	N.D.	23.1	N.D.	100.0
Agotamiento de las aguas subterráneas	4.8	↑	2.0	↑	1.4	↑	1.3	↑	0.8	↑	6.0	↑	0.0
<b>ODS 7: Energía asequible y no contaminante</b>													
Acceso a electricidad (%)	100.0	↑	100.0	↑	94.7	↑	91.9	↑	88.1	↑	100.0	↑	100.0
Proporción de la población cuya fuente primaria de energía son los combustibles y tecnología limpios	93.5	↑	86.0	↑	45.2	→	53.1	↗	52.3	↗	89.0	↑	100.0
CO2 por combustibles / producción de electricidad	0.7	↑	1.3	→	1.2	↑	1.0	↑	1.1	↑	0.8	↑	0.0
<b>ODS 8: Crecimiento económico y trabajo decente</b>													
% de crecimiento ajustado del PIB real per cápita	-0.4	N.D.	-2.6	N.D.	-3.9	N.D.	-2.6	N.D.	-7.8	N.D.	0.5	N.D.	5.0
Víctimas de formas modernas de esclavitud (por 1,000 habitantes)	1.3	N.D.	2.5	N.D.	2.9	N.D.	3.4	N.D.	2.9	N.D.	2.1	N.D.	0.0
% de adultos con cuenta bancaria	67.8	↑	30.4	↓	44.1	→	45.3	↑	30.9	↑	46.5	→	100.0
Tasa de desempleo (% de fuerza laboral)	17.1	↓	7.0	↓	4.7	↑	9.4	↓	5.8	↓	10.2	↓	0.5
% de garantía de cumplimiento de derechos laborales	0.6	→	0.5	↓	0.4	↓	0.5	↗	0.5	↓	0.7	↑	0.85
Accidentes laborales fatales en importaciones	0.5	↑	0.4	↑	0.1	↑	0.2	↑	0.1	↑	0.5	↑	0.0
<b>ODS 9: Industria, innovación e infraestructura</b>													
Población que utiliza internet (%)	81.2	↑	33.8	→	65.0	↑	31.7	→	27.9	↗	63.6	↑	100.0
% de suscritos a banda ancha móvil	92.4	↑	54.5	↑	16.5	N.D.	51.8	↑	18.0	↗	88.8	↑	100.0
Índice de desempeño logístico: calidad de infraestructura de transporte	2.5	→	2.2	↓	2.2	↓	2.5	↑	2.5	N.D.	3.1	↑	3.8
Ranking de calidad de la educación universitaria ( <i>The Times</i> )	38.1	N.D.	0.0	N.D.	0.0	N.D.	0.0	N.D.	0.0	N.D.	3.6	N.D.	50.0
Artículos científicos en revistas indexadas	0.1	→	0.0	→	0.0	→	0.0	→	0.0	→	0.0	↓	1.2
Gasto público en investigación y desarrollo	0.4	↓	0.2	→	0.0	↓	0.0	→	0.1	N.D.	0.1	→	3.7

Objetivo de Desarrollo	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Panamá		Valor óptimo
	Avance	Tendencia	Avance	Tendencia	Avance	Tendencia	Avance	Tendencia	Avance	Tendencia	Avance	Tendencia	
<b>ODS 10: Reducción de desigualdades</b>													
Coefficiente de Gini (ajustado por ingresos altos)	50.4	N.D.	44.4	N.D.	55.3	N.D.	52.3	N.D.	46.1	N.D.	52.6	N.D.	27.5
Coefficiente de Palma	2.8	N.D.	1.7	N.D.	2.9	N.D.	3.8	N.D.	2.6	N.D.	3.1	N.D.	0.9
<b>ODS 11: Ciudades y comunidades sostenibles</b>													
Población urbana en barrios marginales	3.9	↑	22.4	↑	31.0	↗	38.6	↓	42.2	→	22.1	↗	0.0
Niveles medios anuales de partículas finas en suspensión (ej. PM2.5 y PM10) en ciudades	14.8	↑	22.9	↗	22.1	↗	18.8	↑	16.2	↗	10.5	↑	6.3
Población urbana con acceso a agua mejorada	99.7	↑	94.6	↗	92.1	→	96.1	↑	95.6	↑	98.3	↑	100.0
Satisfacción con el transporte público	76.0	↑	76.0	↑	73.0	↑	72.0	↑	81.0	↑	73.0	↑	82.6
<b>ODS 12: Producción y consumo responsables</b>													
Residuos sólidos municipales	1.0	N.D.	1.0	N.D.	0.9	N.D.	1.1	N.D.	1.1	N.D.	1.4	N.D.	0.1
Residuos electrónicos generados	10.0	N.D.	5.5	N.D.	4.3	N.D.	2.6	N.D.	2.5	N.D.	9.4	N.D.	0.2
Emisiones de SO2 provenientes de producción	31.7	N.D.	30.1	N.D.	14.2	N.D.	23.6	N.D.	28.3	N.D.	58.9	N.D.	0.0
Emisiones de SO2 por importaciones	4.9	N.D.	3.3	N.D.	1.6	N.D.	1.9	N.D.	1.3	N.D.	6.4	N.D.	0.0
Emisiones de nitrógeno (kg/cápita) relacionadas con el proceso productivo	14.7	N.D.	13.9	N.D.	10.9	N.D.	13.2	N.D.	16.4	N.D.	22.5	N.D.	2.0
Emisiones de nitrógeno incluido en importaciones	4.8	N.D.	2.7	N.D.	1.4	N.D.	1.7	N.D.	0.8	N.D.	4.8	N.D.	0.0
<b>ODS 13: Acción por el clima</b>													
Emisiones de CO2 por combustión de combustibles y producción de cemento	1.7	↑	1.0	↑	1.2	↑	1.1	↑	0.8	↑	2.9	→	0.0
Emisiones de CO2 incorporado a las importaciones	0.8	↓	0.4	↑	0.2	↑	0.3	↑	0.2	↑	1.0	↗	0.0
Emisiones de CO2 por exportaciones de combustibles fósiles	N.D.	N.D.	0.0	N.D.	0.0	N.D.	0.0	N.D.	0.0	N.D.	0.0	N.D.	0.0

Objetivo de Desarrollo	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Panamá		Valor óptimo
	Avance	Tendencia	Avance	Tendencia	Avance	Tendencia	Avance	Tendencia	Avance	Tendencia	Avance	Tendencia	
<b>ODS 14: Vida submarina</b>													
Cobertura de las zonas protegidas en sitios marinos	48.7	→	27.3	→	48.7	↗	54.3	→	58.7	→	31.3	→	100.0
Índice de calidad oceánica: puntuación de las aguas limpias	72.8	↗	44.2	↓	32.0	→	59.2	↓	65.0	→	65.0	↗	100.0
Zonas pesqueras sobreexplotadas	25.1	↓	100.0	↓	15.0	↑	12.6	↑	21.7	↑	39.9	↑	0.0
Pesca capturada con redes de arrastre o dragado	18.9	→	65.6	↓	29.4	↑	17.2	↓	35.5	↓	4.3	↑	1.0
Pesca capturada que se descarta (%)	54.0	N.D.	29.8	N.D.	11.3	N.D.	13.0	N.D.	14.8	N.D.	2.9	N.D.	0.0
Amenaza a la biodiversidad marina	0.2	N.D.	0.2	N.D.	0.1	N.D.	0.1	N.D.	0.0	N.D.	0.4	N.D.	0.0
<b>ODS 15: Vida de ecosistemas terrestres</b>													
Proporción de lugares importantes para la biodiversidad terrestre incluidos en zonas protegidas	39.8	→	25.0	→	30.0	→	59.0	→	70.4	→	34.3	→	100.0
Proporción de lugares importantes para la producción de agua limpia incluidos en zonas protegidas	37.7	→	81.6	→	24.8	→	N.D.	N.D.	65.5	→	52.4	→	100.0
Índice de Lista Roja	0.8	↓	0.8	↓	0.7	↓	0.8	↓	0.8	↓	0.7	↓	1.0
% de deforestación permanente	0.2	N.D.	0.2	N.D.	0.7	N.D.	0.8	N.D.	0.7	N.D.	0.2	N.D.	0.0
Amenazas a la biodiversidad	1.6	N.D.	1.8	N.D.	0.5	N.D.	0.6	N.D.	0.5	N.D.	1.4	N.D.	0.0
<b>ODS 16: Paz, justicia e instituciones sólidas</b>													
Tasa de homicidios	11.3	→	52.0	↑	22.5	↑	38.9	↑	7.2	N.D.	9.4	↑	0.3
% de reclusos no condenados	20.6	↑	30.4	↓	51.8	↓	55.4	↓	21.4	N.D.	52.8	↑	7.0
% de población que se siente segura caminando en su zona de residencia	48.0	→	62.0	↑	56.0	↗	59.0	↑	59.0	↗	50.0	→	90.0
Derechos de propiedad (peor 1-7 mejor)	5.1	↑	3.7	↗	4.2	↑	3.3	↓	2.6	↓	4.7	↑	6.3
Registro de nacimientos por autoridad civil	99.6	N.D.	98.5	N.D.	96.4	N.D.	93.6	N.D.	84.7	N.D.	95.6	N.D.	100.0
Índice de Percepción de la Corrupción	57.0	↑	36.0	↓	25.0	↓	24.0	↓	22.0	↓	35.0	↓	88.6
Niños/as involucrados en trabajo infantil	3.4	N.D.	3.5	N.D.	8.1	N.D.	8.0	N.D.	25.9	N.D.	2.2	N.D.	0.0
Exportación de armas de gran dimensión	0.0	N.D.	0.0	N.D.	0.0	N.D.	0.0	N.D.	0.0	N.D.	0.0	N.D.	0.0

Objetivo de Desarrollo	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Panamá		Valor óptimo
	Avance	Tendencia	Avance	Tendencia	Avance	Tendencia	Avance	Tendencia	Avance	Tendencia	Avance	Tendencia	
Índice de libertad de prensa	10.5	↑	29.7	↑	35.7	↗	48.2	↓	35.8	↓	29.8	↑	10.0
Acceso y asequibilidad de la justicia	0.7	↑	0.6	↗	0.4	→	0.5	↓	0.5	↗	0.6	↓	0.75
<b>ODS 17: Alianzas para lograr los objetivos</b>													
Gasto público en salud y educación (% del PIB)	12.5	↑	8.1	↓	5.3	→	8.9	↓	9.5	↑	7.8	↗	15.0
Ingresos del gobierno (% del PIB)**	25.1	↗	24.0	↑	11.3	→	23.4	N.D.	19.1	↗	N.D.	N.D.	40.0
Puntaje como paraíso fiscal corporativo	0.0	N.D.	0.0	N.D.	0.0	N.D.	0.0	N.D.	0.0	N.D.	71.8	N.D.	40.0
Índice de rendimiento estadístico	79.8	↑	68.8	↗	61.0	→	61.2	↗	51.7	↗	59.6	↑	100.0

<span style="color: green;">■</span> Objetivo alcanzado	<span style="color: yellow;">■</span> Rezago moderado	<span style="color: orange;">■</span> Rezago significativo	<span style="color: red;">■</span> Rezago crítico
↑ Trayectoria esperada	↗ Avance moderado	→ Estancado	↓ Decreciente
N.D. Datos no disponibles			

Fuente: Icefi, con base en Sachs, J. *et al.* (2021)







## **Otras publicaciones de Icefi**

*Cumplirle a las niñas, niños y adolescentes: una propuesta de inversión pública en niñez y adolescencia (2020-2023) para avanzar en la agenda ODS*

*Recomendaciones fiscales para avanzar hacia una Panamá más desarrollada y más democrática*

*La reiterada urgencia de una reforma fiscal integral en Costa Rica*

*La inversión pública destinada a las mujeres en Guatemala*

*Entre la escasez y el desinterés por la igualdad de género*

*Revista centroamericana de estudios fiscales, edición No. 3. Homenaje a Don Edelberto Torres-Rivas*

*Política fiscal: expresión del poder de las élites centroamericanas*

# AGENDA FISCAL <sup>ODS</sup> 2021 CENTROAMERICANA 2030

VOLUMEN 2

## La Centroamérica que es posible: desarrollada, sostenible e inclusiva

En 2015, los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas, entre los que se incluyen los centroamericanos, aprobaron y se comprometieron a cumplir la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible dirigida a construir sociedades equitativas, prósperas, democráticas, con equidad de género, sostenibles y sustentables en el largo plazo. Los fundamentos sobre la que descansa la Agenda 2030 son compatibles con la visión del Icefi, que ubica a la política fiscal como la herramienta principal para conseguir los cambios que la sociedad centroamericana necesita en la búsqueda del bien común, garantizado por sus Constituciones Políticas.

Quedando tan solo nueve años para su cumplimiento, la mayor parte de las naciones centroamericanas han avanzado muy poco en el camino para alcanzar los propósitos de la Agenda 2030. Aun así, y luego de realizar un extenso y riguroso análisis técnico, el Icefi considera que con la voluntad política apropiada para diseñar, ejecutar y financiar las políticas públicas adecuadas, Centroamérica todavía está a tiempo de lograr algunos de los resultados previstos, principalmente, aquellos que pueden significar una mejora ostensible del bienestar social al tiempo en que potencian un crecimiento económico más dinámico, inclusivo y ambientalmente responsable, sobre bases institucionales que garanticen una senda democrática.

Este segundo volumen del Informe Centroamericano de Política Fiscal del Icefi, titulado «La Centroamérica que es posible: desarrollada, sostenible e inclusiva» presenta una evaluación actualizada del cumplimiento de la Agenda 2030 por los Estados centroamericanos y contiene una propuesta para precisar el esfuerzo regional en la presente década, en cinco resultados primarios: la erradicación de la pobreza extrema, el esfuerzo por universalizar la educación y la salud, el fortalecimiento de la infraestructura y un marco institucional con la capacidad de lograr Estados efectivos para el desarrollo.

Con el apoyo financiero de:



Suecia  
Sverige

