

PERFILES MACROFISCALES DE CENTROAMÉRICA

Por una política fiscal para
la democracia y el desarrollo

Abril 2021

icefi.org

No. 14 Año 8



ISBN: 978-9929-674-85-1



9 789929 167485 1

EL PASADO 12 DE MARZO FALLECIÓ. A LOS 82 AÑOS DE EDAD.

Juan Carlos «Bebe» Gómez-Sabaini

TODOS LOS QUE TUVIMOS EL PRIVILEGIO DE GOZAR DE SU AMISTAD
LE DECÍAMOS CARIÑOSAMENTE «Bebe»

Gómez-Sabaini ha sido **uno de los tributaristas más reconocidos** de América Latina. Siendo un joven profesional y habiendo terminado un **doctorado en Economía**, en la Universidad de Columbia, decidió aportar sus conocimientos en la función pública argentina, llegando a ser en varias ocasiones subsecretario de Política Tributaria.

Entre otros muchos puestos, fue miembro del Panel de Expertos del Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional y consultor de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), desde donde produjo innumerables estudios, con reflexiones maduras y recomendaciones concretas para mejorar la tributación en la región. Sus trabajos constituyen una invaluable contribución para quienes consideran la política fiscal, en particular la tributación, como una herramienta para avanzar **por la senda del desarrollo, la igualdad y la democracia.**

En el **Icefi** tuvimos el honor de tenerlo como parte de nuestro Consejo Asesor, desde 2007, espacio en el que «Bebe» aportó sus interminables ideas y entusiasmo: **siempre afable y dispuesto a enseñar, aprender y ayudar**, encontrando el tiempo -dentro de su persistentemente apretada agenda-, para participar en **nuestros encuentros y reflexiones sobre Centroamérica.**

GUARDAMOS MUCHOS GRATOS RECUERDOS
Y ENSEÑANZAS DEL DOCTOR GÓMEZ-SABAINI:

*celebramos su vida,
su legado
y su ejemplo.*



CRÉDITOS



PERFILES MACROFISCALES DE CENTROAMÉRICA

2021: Un año sin muchas
razones para celebrar

Supervisión

Jonathan Menkos Zeissig
Director ejecutivo, Icefi

Redacción general

Abelardo Medina Bermejo –
Economista Sénior, Icefi

Colaboración especial

Sucely Marleny Donis Bran –
Economista investigadora, Icefi

Carlos Alfredo Gossmann Zarazúa –
Economista investigador, Icefi

Administración

Débora Alvarado Franco –
Coordinadora de desarrollo
institucional, Icefi

Producción editorial

Mónica Juárez Balcárcel –
Asistente de comunicación, Icefi

Difusión por medios electrónicos

José Ochoa Arévalo –
Asistente de comunicación, Icefi

Diagramación

Diana De León Dardón

Ilustración de portada

Pablo Piloña

Fotografías interiores

Freepik

ISBN: 978-9929-674-85-1

Guatemala, Centroamérica, abril 2021

© Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales- 7a. 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:



En 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

Este documento ha sido elaborado por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi). Su contenido es responsabilidad exclusiva del Icefi 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 gratuitamente. Cualquier reproducción comercial requiere previo permiso escrito del Icefi, solicitado a: comunicacion@icefi.org o info@icefi.org. Puede descargarse la versión electrónica en: www.icefi.org

CONTENIDO

NOTA DEL DIRECTOR	5
I. LAS PERSPECTIVAS ECONÓMICAS DE CENTROAMÉRICA: A UN AÑO DE LA CRISIS SANITARIA	7
II. 2021: UN AÑO SIN MUCHAS RAZONES PARA CELEBRAR	17
2.1 Los propósitos de la sociedad centroamericana: en la búsqueda de los verdaderos motivos para celebrar	18
2.2 Los niveles de desarrollo humano en la región: la contradicción entre los discursos políticos y la realidad	20
2.3 Un horizonte sin sostenibilidad socioeconómica, política y ambiental	25
2.4 La persistencia de la discriminación de género y hacia los grupos originarios	30
2.5 Conclusiones	31
III. CENTROAMÉRICA: ENTRE EL FANTASMA DE LA AUSTERIDAD FISCAL Y LA INSOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA PÚBLICA	34
3.1 El nivel de ingresos públicos de la región siguió su ruta decreciente	35
3.2 Los gastos públicos reportaron un crecimiento significativo en 2020	41
3.3 Déficit fiscal regional creciente en 2020 y pocas esperanzas de reducirlo en 2021	45
3.4 La sostenibilidad fiscal de la región en peligro real	47

Para descargar los perfiles de cada país visite www.icefi.org

NOTA DEL DIRECTOR

Las intenciones de los gobiernos de festejar ampliamente el bicentenario se enfrentan a su mayor enemiga: la realidad en la que viven las mayorías.

El 2020 ha dejado un impacto negativo importante sobre el bienestar social, el empleo y las finanzas públicas, como resultado de la pandemia del covid-19, significativos fenómenos climáticos y una muy débil construcción de bases para el bienestar social. Como se muestra en la primera sección de este Perfiles Macrofiscales número 14, Centroamérica registró una contracción media de 7.1%, siendo Panamá el país más afectado al registrar una disminución del 17.9% respecto a su PIB de 2019, seguido de Honduras y El Salvador con 9.0% y 7.9% respectivamente. Se prevé que, en 2021, el crecimiento económico sea positivo, en promedio de 4.3% para Centroamérica. Si bien este rebote da una señal de optimismo, tomará tiempo reconstituir a las empresas y el mercado laboral, en particular de los sectores más afectados por las crisis de 2020, como el turismo y la agricultura.

En el tercer artículo de esta edición se desarrolla un análisis pormenorizado de las finanzas públicas de los Estados centroamericanos en 2020 y 2021, destacando los siguientes fenómenos. Primero, la recaudación tributaria promedio centroamericana pasó de representar el 14.0% del PIB, en 2019, a 13.3% en 2020. Según las proyecciones oficiales para 2021, la recuperación apenas logrará que la carga tributaria llegue al 13.6%. Segundo, el gasto público se incrementó en 2020 con el fin de mitigar los efectos de las crisis. No hay suficientes evaluaciones del impacto que este aumento tuvo sobre la salud y la economía, pero sí se advierte en 2021, con excepción de Costa Rica y Panamá, un retorno a los tradicionales niveles de austeridad en esta materia. Asimismo, algunos indicadores muestran que persiste la percepción ciudadana sobre la corrupción. Solamente Costa Rica y El Salvador mejoraron posiciones en el Índice de Percepción de la Corrupción.

Como resultado de la caída de ingresos y el aumento del gasto público, los Estados centroamericanos terminaron 2020 con un mayor saldo de la deuda pública. Aunque en todos los Estados centroamericanos será

necesario aumentar los ingresos para sanear las finanzas públicas, son El Salvador, Costa Rica y Panamá los que avanzan más rápido hacia la insostenibilidad fiscal.

Finalmente, en el tema central de esta edición, se hace una reflexión sobre los retos y desafíos que enfrenta Centroamérica y los centroamericanos en un año en el que se conmemora, con excepción de Panamá, el bicentenario de la independencia de España. Como bien advierte el título de artículo: no hay muchas razones para celebrar pues, aunque con matices diferentes en cada país, el estilo de crecimiento económico, el sistema de protección social y la propia política fiscal, continúan manteniendo a millones de centroamericanos lejos de la emancipación del hambre, la ignorancia, la enfermedad, la pobreza o la migración forzada. Las intenciones de los gobiernos de festejar ampliamente el bicentenario se enfrentan a su mayor enemiga: la realidad en la que viven las mayorías, hartas de la corrupción, de la promesa política nunca cumplida y de una gestión del poder público que casi siempre tiene como objetivo el beneficio de ciertas minorías que cada vez acumulan más poder económico y político.

Más que celebrar, este 2021 debe ser un momento para una amplia y madura reflexión social sobre cómo se ha llegado hasta esta correlación de fuerzas que empuja a Centroamérica al autoritarismo, a la precarización humana y, en síntesis, al debacle de las naciones, y cómo se puede plantear una hoja de ruta alternativa, que promueva

los cambios estructurales que aseguren el incremento constante del bienestar social, un crecimiento económico basado en la transformación productiva, el cuidado del ambiente y el mayor empleo posible, una administración pública moderna, transparente y con capacidad para construir el bien común y la

democracia de la que hablan las constituciones de las repúblicas del istmo; y, por supuesto, una política fiscal que sostenga estos acuerdos políticos por medio de una mayor y más progresiva recaudación de impuestos, gastos e inversiones públicas basadas en resultados y sistemas de transparencia y rendición de cuentas efectivos.



I.

LAS PERSPECTIVAS ECONÓMICAS DE CENTROAMÉRICA: a un año de la crisis sanitaria

A inicios de 2020, el informe *Global Economic Prospects* (2020) presentado por el Banco Mundial (BM), anunciaba que el mundo había tenido en 2019 su desempeño más bajo en términos de crecimiento económico desde la crisis financiera internacional de 2009, al reportar un aumento del PIB de únicamente 2.3% respecto al año anterior. Este crecimiento se percibía producto de, entre otros factores: la persistente debilidad en la industria manufacturera de las economías avanzadas; la desaceleración de la productividad mundial, y los conflictos comerciales que surgieron entre países, especialmente entre los gobiernos de Estados Unidos de América (EE.UU.) y China. Según sus pronósticos dicha situación empezaría a revertirse al lograr un crecimiento del 2.5% en 2020, en donde las principales fuerzas motoras serían la recuperación del comercio y la inversión, principalmente en los mercados emergentes y en las economías en desarrollo, mientras que las economías avanzadas en

su conjunto continuarían su descenso, al estimar que solo reportarían crecimiento en torno al 1.4%, en contraposición del 1.6% observado en 2019.

Los pronósticos del BM, así como los presentados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) en el *World Economic Outlook* (2020) y por la Comisión Económica para América Latina (Cepal) en su *Balance preliminar de las economías de América Latina* (2019) fueron pronto desechados, y si los entes internacionales consideraban que el 2019 había sido un año de preocupación por la escasa dinámica económica mundial, el 2020 fue mucho peor; producto de muchos fenómenos entre los que claramente destaca la emergencia sanitaria causada por la pandemia de covid-19, que empujó a las economías del mundo, como lo apunta el BM, a resultados que en los últimos ciento cincuenta años, son únicamente comparables con los de las dos guerras mundiales y la Gran Depresión de los años treinta.

Conforme las estimaciones del *Global Economic Prospects* (2021) el mundo registró una caída del 4.3% del PIB, destacando la contracción en las economías avanzadas en 5.4%, mientras que los mercados emergentes y las economías en desarrollo reportaron una reducción de 2.6%, sin embargo, al excluir a China de la medición, la recesión se ubicó en torno al 5.0% del PIB. De igual forma, estima que los países latinoamericanos experimentaron una reducción en su economía por el orden de 6.9% del PIB.

Por su parte, el *World Economic Outlook* (2021) estima que la caída económica de 2020 alcanzó 3.3%, destacando la pérdida económica en los países avanzados que reportaron una contracción de 4.7%, mientras que los mercados emergentes y economías en desarrollo lo hicieron en 2.2% y los países de América Latina se contrajeron en 7.0%. Así también Cepal, en su *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y El Caribe* (2020) establece

que si bien es cierto la región ya experimentaba un muy bajo crecimiento de tan sólo 0.3% en el sexenio 2014-2019, los efectos de la emergencia sanitaria lanzaron a la región a la peor crisis económica social y productiva de los últimos 120 años, al registrar una caída general del 7.7% del PIB.

En el caso particular de Centroamérica, los datos oficiales muestran una contracción media de 7.1%, valor que, al margen del necesario análisis del impacto de la pandemia de covid-19 sobre las economías de la región, se convierte en el punto más bajo de una desaceleración económica que se inició en 2017 cuando se había reportado un crecimiento medio regional del 4.1%, para luego presentar 2.0% en 2018 y 1.8% en 2019. El país más afectado fue indiscutiblemente Panamá que reportó una contracción del 17.9% respecto de 2019, seguido de Honduras y El Salvador con 9.0% y 7.9% respectivamente. El país que tuvo mejores resultados durante el desarrollo de la pandemia y que fue consecuencia de la falta de un mayor nivel de integración internacional fue Guatemala, que solo reportó una contracción económica del 1.5%, seguida de Nicaragua, que sigue siendo afectada por su situación política, y que presentó una reducción de su economía del orden del 2.0%, mientras que Costa Rica reportó una contracción de 4.5%.

De acuerdo a la información disponible, el decrecimiento relativamente bajo de Guatemala, obedeció a varios factores entre los que destaca: el blindaje relativo de la economía ante

choques internacionales, y que se manifestó en 2009 cuando fue la única economía de la región que no reportó contracción económica en medio de la gran crisis financiera internacional; la dinámica de las remesas internacionales de los trabajadores en el resto del mundo que reportaron un crecimiento del 7.9%; la disminución de las importaciones (8.4%) causada principalmente por la reducción de los precios internacionales de los combustibles, lo que permitió un ahorro significativo de recursos para el país; y paradójica e infortunadamente, que cerca de 8 de cada 10 guatemaltecos se encuentran laborando en el sector informal, lo que los empujó, a pesar de las disposiciones de restricciones a la movilidad social y de confinamiento, a continuar con su actividad económica en una forma bastante normal. También causaron un impacto positivo sobre la sociedad, la expansión de las exportaciones del país (3.5%), fuertemente liderados por las ventas de alimentos que continuaron siendo demandados a nivel mundial y, aunque de forma más limitada, por el impulso fiscal causado por los programas de asistencia implementados por el Gobierno de la República, así como por el crecimiento de la cantidad de dinero en circulación (18.7%) producido por el financiamiento del déficit fiscal por el Banco Central.

Por su parte, Nicaragua continuó su senda de recuperación iniciada a partir de la crisis política de 2018, cuando el país reportó una contracción del 3.4%, mientras que la reducción económica en 2020 fue de tan solo el 2.0%, y que

está asociado principalmente al hecho que el país prácticamente no adoptó ningún tipo de restricciones por la pandemia del covid-19, atendiendo a que para las autoridades era de mayor importancia continuar con el esfuerzo de recuperación económica. A la recuperación de Nicaragua contribuyó el incremento del 10.0% de las remesas internacionales y del 5.8% en las exportaciones, que compensaron el aumento de las importaciones por 1.4%, esto a pesar de la reducción de los precios internacionales de los combustibles. Además, la relativa estabilidad de precios (inflación de 2.9%) y del tipo de cambio (2.9%), así como la decisión del Gobierno de no impulsar ningún tipo de medidas de confinamiento social, inició con la recuperación de la confianza del sector empresarial, aunque el mismo todavía resiente los efectos de la más reciente reforma fiscal del país.

Costa Rica, que se ha mantenido en el medio de una crisis fiscal de varios años, a pesar de haber impulsado una reforma fiscal limitada en 2018, reportó una caída del PIB del 4.5% explicada principalmente por la contracción de las actividades económicas relacionadas con el entorno internacional, especialmente las vinculadas al turismo, y que se manifestaron en la reducción de la producción de hoteles y restaurantes en el 40.7% y en los transportes en 22.3%. Afortunadamente para el país, las exportaciones, especialmente las realizadas por las empresas acogidas a regímenes especiales de tributación, alcanzaron a

recuperarse y reportaron un crecimiento del 1.7%, mientras que la industria manufacturera interna mantuvo su dinámica al crecer 3.3%. Además de lo anterior, Costa Rica también experimentó una reducción de las importaciones como consecuencia de la contracción de los precios internacionales de los combustibles que significó un ahorro extraordinario a la economía en medio de la pandemia. Es importante también destacar el impulso fiscal causado por el Gobierno por la implementación de programas especiales de asistencia a la población, los cuales de todas formas no elevaron el gasto fiscal en exceso, al complementarse con una serie de medidas de austeridad pública que incluyeron recortes en gastos de funcionamiento no esencial y de capital.

El Salvador reportó una contracción económica del 7.9%, que estuvo asociada en buena medida con la disminución de las actividades relacionadas con el turismo, pero también con las rígidas disposiciones de confinamiento y cierre de empresas establecidas por el Gobierno, que prácticamente paró todas las actividades económicas consideradas no esenciales. Como contraparte a la contracción de la actividad económica privada, el Gobierno Central realizó el esfuerzo fiscal más grande de la región, un aumento de cerca de 10.0% del PIB, dirigido tanto para apoyar de los ciudadanos en condiciones de emergencia, como para el sistema hospitalario del país. También, en forma positiva El Salvador observó un crecimiento muy importante de

las remesas internacionales del 4.8%, además de la disminución de los precios internacionales del petróleo.

Honduras reportó una contracción económica del 9.0% causado no solo por el efecto de la pandemia de covid-19, sino también por el paso de dos huracanes (Eta e Iota) que causaron serios daños, destrozos, pérdidas humanas y millones de dólares en pérdidas. Adicionalmente, la economía de Honduras fue afectada por los efectos de los cierres internacionales y la disminución de todas las actividades económicas con excepción de la de correos y telecomunicaciones, conforme información del Banco Central de Honduras (BCH). Afortunadamente para el país, las remesas internacionales crecieron 4.0% respecto del año anterior, mientras que la contracción de los precios de los combustibles también implicó un ahorro que facilitó la reducción del monto de las importaciones del país. Finalmente, un aspecto que pudo contribuir positivamente al crecimiento económico fue la serie de disminuciones sucesivas de la tasa de interés líder de política monetaria, que pudo causar algún impacto sobre la disponibilidad de recursos por parte de los agentes económicos.

El caso más delicado de la región fue Panamá debido a su fuerte vinculación con el sector internacional, tanto en materia de turismo y viajes, como de trasiego internacional por medio del Canal de Panamá. Así, la economía panameña que ha sido durante muchos años la más dinámica en la región, reportó una

contracción del 17.9%, liderados por la dramática caída del 55.8% en hoteles y restaurantes y del 51.8% en construcción, dos de los pilares históricos de la economía del país. El comercio al por mayor y menor, principal actividad económica del país y que se asocia al trasiego comercial en la Zona Libre de Colón, reportó una disminución del 19.4%, de alguna forma estuvo marcado por las restricciones internacionales y las disposiciones de confinamiento. El impulso fiscal en el caso panameño intentó causar efecto positivo tanto por la expansión del gasto, como por las disposiciones relacionadas con amnistías fiscales y amnistías tributarias, sin embargo, de todas formas parece no haber causado un efecto significativo.

El 2021 inició para toda la región con cierta esperanza de recuperación, lo que no significará para todos los países una reversión absoluta de los resultados negativos del año anterior. Los más beneficiados serán: Guatemala en el que sus autoridades plantean una recuperación en torno al 3.0% de crecimiento del PIB, mientras que en Nicaragua, las autoridades del Banco Central en su *Estado de la Economía y Perspectivas (2021)*, consideran que este país centroamericano abandonará la fuerte depresión de varios años, para alcanzar un crecimiento entre el 2.5% y 3.5% del PIB. Para el resto de países centroamericanos, aunque el *rebote económico* producirá una cierta recuperación económica, ninguno de ellos se ubicará por encima de los valores observados al cierre de 2019.

Así, el FMI estima que el crecimiento promedio del PIB

Centroamérica: tasas de crecimiento económico período 2016 y 2020, y pronósticos para 2021

País o región	Datos oficiales					Pronósticos para 2021			Historia
	2016	2017	2018	2019	2020	FMI (abril 2021)	Cepal (Diciembre 2020)	Banco Mundial (Marzo 2021)	
Centroamérica	3.8	4.1	2.0	1.8	-7.1	4.7	3.6	4.3	
Costa Rica	4.2	4.2	2.1	2.2	-4.5	2.6	3.0	2.6	
El Salvador	2.5	2.2	2.4	2.6	-7.9	4.2	3.5	4.1	
Guatemala	2.7	3.0	3.2	3.8	-1.5	4.5	3.5	3.6	
Honduras	3.9	4.8	3.8	2.7	-9.0	4.5	4.5	4.5	
Nicaragua	4.6	4.6	-3.4	-3.7	-2.0	0.2	1.3	0.9	
Panamá	5.0	5.6	3.7	3.0	-17.9	12.0	5.5	9.9	

Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales de cada país, BM, FMI y Cepal

para la región para 2021 alcanzará 4.7%, destacando la recuperación de Panamá con 12.0%, Honduras y Guatemala con 4.5%, y El Salvador con 4.2%. El Banco Mundial estima que el crecimiento del PIB en 2021 rondará en 4.3% para la región, en donde el país que tendrá el mayor rebote económico, asociado a la dramática caída de 2020, será Panamá que se estima que tendrá una recuperación en torno al 9.9%, seguido de Honduras con 4.5% y El Salvador con 4.1%. Por su parte, la Cepal considera que 2021 reflejará un crecimiento regional del 3.6%, en donde el país con la mayor dinámica esperada será nuevamente Panamá con 5.5% de aumento del PIB, seguido por Honduras con el 4.5%.

En materia de precios, las expectativas de los bancos

centrales de la región cambiaron dramáticamente con la pandemia de covid-19 y la reducción de los precios internacionales del petróleo, que no solo no formaban parte de los programas monetarios, sino que terminaron siendo contrapropuestos en ciertos meses del año para la mayor parte de los países de Centroamérica. Así, mientras la pandemia de covid-19 y las disposiciones asociadas con el confinamiento y cierre de actividades económicas que produjeron desempleo se replicaron inmediatamente en una disminución de la demanda y del consumo en general, así como de la oferta por la contracción de la producción en ciertos sectores económicos; la reducción de la factura petrolera, especialmente para aquellos países en donde el confinamiento fue menos drástico,

implicó un ahorro de recursos para la población, que permitió contrarrestar de alguna forma la disminución de la demanda; de igual forma, el impulso fiscal en la mayor parte de los países y la reducción de las tasas de política monetaria o aumento del dinero en circulación para financiar el déficit fiscal, permitieron complementariamente que los niveles de precios, en medio de la crisis se mantuvieran relativamente estables.

De esa forma, y a pesar del deterioro que siguió observándose en los resultados fiscales, Costa Rica logró mantener su estabilidad monetaria que se manifestó en una inflación del 0.9%, inferior al 1.5% registrado en 2019 y al 1.2% promedio para el quinquenio 2015-2019, lo que implica que a

pesar de ser un año difícil, las autoridades lograron mantener controlada la inflación, aunque la misma se ubicó por debajo de la meta de política monetaria, lo que implica necesariamente que el efecto contractivo de la economía predominó en 2020. La meta de política monetaria para 2021, de 3.0% con un rango de 1.0% apuesta a la recuperación, al menos parcial, de la normalidad económica del país.

Por su parte, El Salvador que no dispone de política monetaria, al igual que Panamá, y que en esencia traslada la inflación del resto del mundo a sus agentes económicos, reportó una inflación del 1.1%, por encima de la reportada en 2019, y del promedio de 0.9% para el quinquenio 2015-2019, lo que permite presuponer que el aumento de las remesas internacionales y la expansión fiscal lograron recuperar el consumo formal del país, incluso a pesar de la disminución de los precios de los combustibles. Las autoridades estiman que la inflación en 2021 alcanzará 1.8%,

valor que podría estar asociado a la recuperación económica prevista.

Por su parte, Guatemala reportó un nivel de inflación de 4.8%, aunque con cierta discusión en torno a la metodología y la calidad de los datos de cálculo en su informe final, por encima del 3.4% registrado en 2019, pero dentro del intervalo de la meta de política monetaria ubicada en 4.0% con un rango de más/menos 1.0%. El valor de la inflación en Guatemala, aunque relativamente normal, pudo haber sido ligeramente impulsado hacia arriba por el incremento de la cantidad de dinero en circulación producido por el financiamiento del déficit fiscal con emisión de dinero por parte del Banco de Guatemala (Banguat). Para 2021 la tasa de política nuevamente se ubica en torno al 4.0% con un rango de un punto.

De similar forma, Honduras mantuvo una tasa de inflación dentro de la meta de política establecida del 4.0% con un rango de un punto, similar a lo logrado en

los últimos cuatro años, por lo que el impulso monetario producido por la disminución de la tasa líder de interés, y el efecto causado por el aumento del gasto público, parece haber sido suficiente para compensar la disminución de la demanda interna. Para 2021 nuevamente el Banco Central de Honduras (BCH) mantiene su meta de política monetaria invariable.

Por su parte, Nicaragua que reporta normalmente más crecimiento de precios que el resto de países de la región, logró mantener su inflación en 2.9%, muy por debajo del 6.1% reportado en 2019 y del 4.4% promedio para el quinquenio 2015-2019, y que puede estar relacionado a la normal contracción económica que ha acompañado a este país desde 2018 y a la reducción del consumo asociado a la pandemia de covid-19, y que no encontró ningún impulso fiscal para contrarrestarlo.

Finalmente, Panamá reportó una deflación de 1.6%, en secuencia

Centroamérica: comportamiento de la inflación (2016-2020 y proyecciones para 2021)

País	2016	2017	2018	2019	2020	2021 pres.	Historia
Costa Rica	0.8	2.6	2.0	1.5	0.9	3.0	
El Salvador	0.9	2.0	0.4	0.0	1.1	1.8	
Guatemala	4.2	5.7	2.3	3.4	4.8	4.0	
Honduras	3.3	4.7	4.2	4.1	4.1	4.0	
Nicaragua	3.1	5.7	3.9	6.1	2.9	4.0	
Panamá	1.5	0.5	0.2	-0.1	-1.6	0.8	

Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales

con la de 0.1% registrada en 2019 y que puede relacionarse con la dramática disminución de la actividad económica observada. Las autoridades esperarían que de la mano de la recuperación económica, se observe una inflación de 0.8% en 2021.

En materia de exportaciones, la reducción del consumo internacional y las restricciones de viaje como consecuencia de la pandemia de covid-19, produjo una disminución muy importante en los volúmenes de ventas de la región al resto del mundo, como lo muestran los datos del World Economic Outlook (2021) que estima una caída media del 15.9% en los volúmenes exportados de bienes y servicios; y en donde Panamá y El Salvador reportaron las caídas más dramáticas con 35.9% y 24.7% respecto al período previo. Afortunadamente, para muchos países el efecto en términos de precios no fue tan preocupante, atendiendo al incremento de las cotizaciones internacionales de muchos de los productos alimenticios, primarios en las ventas de la región al resto del mundo.

En forma complementaria, la disminución de los precios internacionales de los combustibles y el incremento de las remesas familiares, permitieron mantener relativamente en equilibrio y en algunos casos, mejoró el saldo de la cuenta corriente de los países de la región, lo que no necesariamente implica un mayor bienestar para la población.

El caso de Panamá es particular debido a la importancia que el transporte de pasajeros

representa de su economía, así como de los flujos turísticos y las reexportaciones desde la Zona Libre de Colón. Aun así, conforme datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) las exportaciones de bienes sí tuvieron un buen año en materia de valor, al reportar un incremento de 14.7%, destacando las exportaciones de minerales de cobre con un aumento del 34.4%, los bananos con 10.0% de incremento y el aceite de palma con 49.8%, aunque en el sentido contrario, se contrajeron las exportaciones de harina de pescado en 26.8%, la madera de teca en 14.1% y las grasas y aceites de pescado con 34.9%.

Por su parte, El Salvador reportó seis meses consecutivos de exportaciones por debajo de lo reportado en 2019, aunque la situación comenzó a mejorar a inicios de septiembre de 2020. Aun así, el valor de las exportaciones se contrajo en 15.4%, como producto de la reducción de las exportaciones de las prendas de vestir, de las actividades de maquila, de la industria textil y de la fabricación de bebidas. Afortunadamente, algunos productos como el azúcar con 8.4% de crecimiento y la fabricación de alimentos y de productos farmacéuticos, tuvieron un buen desempeño respecto del año anterior, estas últimas influenciadas por la declaración de actividades esenciales por parte del Gobierno de la República.

Honduras también tuvo una fuerte contracción de los flujos turísticos como consecuencia del cierre de fronteras, sin embargo, el valor de las exportaciones FOB logró reportar un incremento del 0.6%,

explicado en gran parte por las exportaciones de palma, azúcar, banano, oro y puros (cigarros). En sentido contrario, algunas actividades como el café (8.1%), melones y sandías (20.9%), papel y cartón (30.8%), y plásticos y sus manufacturas (11.5%) reportaron contracciones respecto al período anterior.

Por su parte, Nicaragua registró un incremento en sus exportaciones del 5.8%, siendo resultado de una mayor dinámica de la industria agropecuaria (2.6% de incremento) y minera (33.8%); sin embargo, los valores pesqueros y manufacturados reportaron caídas en 16.1% y 1.0% respectivamente.

Costa Rica, conforme los datos del Banco Central de Costa Rica (BCCR) registró un aumento de apenas el 0.2% en el valor FOB de las exportaciones, destacando el incremento de las ventas al exterior de suministros médicos y dentales con 3.1% de crecimiento; el banano con 10.9% de aumento; las comidas, platos preparados y otros productos alimenticios con 4.6% y el café oro con 14.2% de incremento. En sentido contrario, los productos de caucho (19.2%), los productos de papel (12.0%), las pilas, baterías y acumuladores (16.1%), y los productos básicos de hierro y aluminio (17.6%) registraron fuertes caídas respecto al período anterior.

Finalmente, Guatemala, que reportó la menor caída en materia de volumen, también tuvo la posibilidad de que sus exportaciones crecieran en términos de valor y reportó un incremento del 3.2% respecto

del período anterior, destacando los aumentos en la exportación de cardamomo en el 75.4%, grasas y aceites comestibles con 18.5%, hierro y acero con 20.9%, materiales plásticos con 7.8% y bebidas y líquidos alcohólicos con 12.0%. De acuerdo a las cifras del Banguat, las industrias agropecuarias tuvieron un incremento del 15.3%, guiadas primariamente por los extraordinarios resultados del cardamomo, mientras que las industrias manufactureras apenas reportaron un crecimiento del 0.1% respecto del valor exportado en el año 2019.

Para 2021, el FMI espera un crecimiento significativo de los volúmenes de las exportaciones de todos los países de la región, con la excepción de Honduras, que aún registrará una contracción por el orden del 0.8%. Los países con mayor desempeño serán Panamá y El Salvador, ambos como consecuencia de la recuperación de la capacidad de producción, posteriormente a la pandemia de covid-19.

Por su parte, el volumen regional de las importaciones de bienes y servicios, conforme información del FMI, continuó la senda negativa iniciada en 2018 cuando reportó una disminución del orden de 1.6%, mientras que en 2019 la contracción fue del 1.7% y de 10.2% en 2020, este último valor fuertemente influenciado por la reducción del consumo y la inversión en la región, asociados con los efectos de la pandemia de covid-19. Así los países que mostraron los efectos más severos en la contracción del volumen del comercio internacional fueron Panamá y Costa Rica, con 38.2% y 10.9% de reducción, respectivamente. En forma complementaria, el precio internacional de los combustibles sufrió una reducción considerable en 2020, lo que produjo una contracción complementaria en el valor de las compras de bienes y servicios al mundo por parte de la región.

De esa forma, y con información de Cepal (2021), las importaciones

de Panamá habrían registrado un mínimo del 25.0% de contracción respecto del año anterior, como consecuencia de una disminución del 60.1% en la factura petrolera, muy asociado a la reducción del transporte y de las operaciones aeroportuarias y del Canal.

Por su parte, El Salvador reportó una disminución del 11.8% en el valor CIF de las importaciones, registrándose reducciones tanto en los bienes de consumo con 7.1%, bienes intermedios con 18.5%, de capital con 0.7%, como en las importaciones de maquila con 25.7%. La factura petrolera reportó una contracción del 36.8%. De acuerdo con el informe del BCR, el país que reportó la mayor caída en las compras de los ciudadanos salvadoreños fue Estados Unidos con 23.5%, mientras que las importaciones procedentes de China lo hicieron en 10.2%.

Costa Rica por su parte reportó una contracción del 10.2% en el valor de sus importaciones,

Centroamérica: comportamiento del volumen de las exportaciones de bienes y servicios (2016-2020 y proyecciones para 2021)

País	Exportaciones						Historia
	2016	2017	2018	2019	2020 Py	2021 Py	
Costa Rica	9.4	4.1	4.7	3.0	-13.7	8.3	
El Salvador	0.9	3.4	1.3	2.6	-24.7	14.5	
Guatemala	2.4	1.5	-0.3	-0.2	-2.5	6.0	
Honduras	-1.2	5.8	-1.7	3.6	-11.9	-0.8	
Nicaragua	4.7	6.7	-3.0	-0.8	-6.5	2.2	
Panamá	-3.2	5.1	2.6	-0.3	-35.9	21.9	

Fuente: Icefi, con datos del *World Economic Outlook database* (FMI, abril de 2021)

liderado por la disminución de 8.2% en los productos de plástico; 10.8% en las importaciones de productos de papel; 26.1% en vehículos; 47.1% en gasolina y 37.9% en diésel. Por su parte, las importaciones de productos farmacéuticos y medicinales (4.9%), los componentes y tableros electrónicos (11.2%), y el equipo de medición, prueba, navegación y control de relojes (58.7%) reportaron incrementos respecto al período anterior.

Honduras, en su *Informe de Comercio Exterior de Mercancías Generales a diciembre de 2020* (2021) presentado por el BCH, da a conocer que las importaciones reportaron una caída de 13.5% respecto a lo registrado en 2019, teniendo particular efecto la contracción de bienes de consumo que se redujeron en 19.0%, especialmente en teléfonos, automóviles y monitores, así como en los bienes de panadería y aguas minerales. Por su parte las materias primas y productos intermedios

registraron una reducción de 6.9% especialmente de resinas, papel y cartón, mientras que los bienes de capital lo hicieron en 23.0% y los combustibles en general en 35.7%, producto de la disminución de los precios de los combustibles.

Guatemala, de acuerdo a las cifras del Banguat, reportó una disminución en el valor de sus importaciones CIF en 9.5%, destacando principalmente la de los vehículos y material de transporte en 15.2%, las máquinas y aparatos mecánicos en 6.2%, los materiales plásticos y manufacturas en 1.6%, aparato transmisores y receptores en 5.7% y especialmente de las gasolinas y el diésel en 34.1% y 39.3% respectivamente. En sentido contrario se incrementó la importación de algunos productos de la industria química (9.1%), y de los productos farmacéuticos (3.7%).

El Banco Central de Nicaragua en su *Informe de Comercio Exterior Enero-Diciembre 2020*

(2021), informa que Nicaragua registró un crecimiento de sus importaciones CIF por el 1.9%, como producto del incremento en los bienes de capital (19.3%), bienes intermedios (10.3%) y bienes de consumo (6.0%), todo esto a pesar de la disminución de la factura petrolera que se contrajo 28.9% respecto a 2019, como consecuencia de la reducción de los precios internacionales de los combustibles.

Al igual que las exportaciones, el FMI espera un aumento significativo en el volumen de las importaciones de los países de la región en 2021, siendo Panamá el país en el que se espera el incremento más importante durante el presente año.

En materia cambiaria, la relativa estabilidad alcanzada por la disminución de las importaciones en los países de la región y el aumento de las remesas familiares del resto del mundo, permitió un manejo ordenado de la política

Centroamérica: comportamiento del volumen de las importaciones de bienes y servicios (2016-2020 y proyecciones para 2021)

País	Importaciones						Historia
	2016	2017	2018	2019	2020 Py	2021 Py	
Costa Rica	8.9	5.0	0.2	-0.5	-10.9	8.2	
El Salvador	3.6	-0.8	4.3	0.9	-10.1	5.2	
Guatemala	0.9	2.9	3.9	5.6	-5.5	8.0	
Honduras	1.4	2.6	-0.6	-1.5	-4.2	4.9	
Nicaragua	4.2	1.0	-16.6	-6.6	7.7	0.4	
Panamá	2.7	4.8	-0.8	-8.1	-38.2	32.0	

Fuente: Icefi, con datos del *World Economic Outlook database* (FMI, abril de 2021)

cambiaría, y facilitó que los países mantuvieran en esencia los mismos lineamientos observados hasta 2019. Así, y además de la unificación cambiaria total en El Salvador y Panamá (que, si bien garantiza a ambos países estabilidad cambiaria, les resta grados de libertad para una apropiada política económica), el tipo de cambio regional se mantuvo muy estable, registrando depreciaciones entre el 0.3% en Honduras y el 3.1% en Nicaragua, este país más acorde a la variación del nivel de precios domésticos.

De acuerdo con la información disponible, el país de la región que reportó un nivel de depreciación más alto fue Nicaragua, que culminó el año con un tipo de cambio de C\$34.82 por USD1.00, y con ello registró una variación del 3.1% en el tipo de cambio. Si la depreciación se contrasta con el 2.9% de la inflación observada, se puede concluir que este país reportó una ligera mejora en la competitividad de sus exportaciones, al depreciar su tipo de cambio real, por supuesto

asumiendo constantes los precios de sus principales competidores.

Por su parte, Costa Rica terminó 2020 con un tipo de cambio oficial medio de ₡613.92 por USD1.00, reportando así una depreciación del 1.0% del colón, prácticamente igual al nivel inflacionario reportado en el país (0.9%), por lo que el valor del tipo de cambio real se mantuvo relativamente constante.

Honduras por su parte, concluyó el año con un tipo de cambio de L24.75 por USD1.00, lo que implicaría una depreciación del 0.3%, por debajo del nivel de inflación del 4.1% reportado, por lo que se puede afirmar preliminarmente que Honduras continuó deteriorando su tipo de cambio real y por ende su competitividad internacional.

Finalmente, Guatemala concluyó 2020 con un tipo de cambio medio de Q7.79 por USD1.00, registrando así una depreciación nominal del 0.5%, que, si bien es convergente con la

política de control inflacionario del país, está por debajo del nivel de inflación reportado (4.8%) lo que indica que continuó, al igual que en los últimos años, perdiendo competitividad internacional y apreciando su tipo de cambio real.

En materia de empleo, los últimos datos oficiales de cada país, así como de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), confirman la percepción del empeoramiento regional de la situación de los trabajadores, tanto como consecuencia de la débil estructura económica, como del impacto causado por la pandemia de covid-19, así como del paso de los huracanes Eta e Iota que causaron serios estragos en Centroamérica. Los datos en general muestran que en todos los países, salvo en Nicaragua, se produjo un incremento en el desempleo abierto durante 2020 que en definitiva implicó un impacto sobre el bienestar de los trabajadores.

Conforme los datos, Costa Rica reporta un empeoramiento

Centroamérica: tipo de cambio nominal (2016-2021 py.)

País	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 ^{Py}	Historia	Porcentaje de variación 2016- 2021 _{py}	Promedio geométrico de variación
Costa Rica	538.41	554.64	569.49	608.07	573.29	613.92	620.05		11.8%	1.9
El Salvador	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00		0.0%	0.0
Guatemala	7.63	7.52	7.34	7.74	7.70	7.79	7.83		4.1%	0.7
Honduras	22.10	22.99	23.65	24.07	24.68	24.75	24.82		7.9%	1.3
Nicaragua	27.93	29.32	30.79	32.33	33.84	34.82	35.90		22.4%	3.4
Panamá	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00		0.0%	0.0

Fuente: Icefi, con base en datos de los bancos centrales de cada país y estimaciones propias para 2020.

significativo de los niveles de desempleo abierto que alcanzaron alrededor del 20.0% de la PEA al final de 2020, seguido muy de cerca por Panamá que cerró con 18.5%, y que indiscutiblemente implican una contracción del bienestar de su población. Complementariamente, Honduras vio elevar su nivel de desempleo del 5.6% reportado en 2019 al 9.4% de la PEA al cierre de 2020, mientras que El Salvador lo hizo desde el 4.0% en 2019 al 7.0% en 2020.

Como es de esperarse, los países con los menores impactos en el empleo, atendiendo tanto a la limitada protección social de sus gobiernos, como a la decisión de no implementar medidas para proteger a la población por los efectos de la pandemia de covid, fueron Guatemala y Nicaragua. En el primer caso, Guatemala, aunque sí experimentó algunas medidas de confinamiento, el muy alto nivel de informalidad económica, que mantiene muy bajo el desempleo abierto y que incluso algunos

autores han comparado con el de economías muy avanzadas, reportó un crecimiento de 2.3% de la PEA, al pasar de un desempleo del 2.4% en 2019 al 4.7% en 2020. Por su parte, en Nicaragua, cuyo Gobierno no emprendió en esencia medidas para proteger a su población de los efectos del covid-19, el desempleo, de acuerdo a las cifras oficiales, se redujo de 5.1% en 2019 a 4.8% de la PEA, acorde al proceso de recuperación económica.

Centroamérica: tasa de desempleo abierto según estimaciones modeladas por la OIT para el período 2016-2020 (cifras en porcentajes de la fuerza laboral)

País	2016	2017	2018	2019	2020 est.	Historia
Costa Rica	8.6	8.1	9.6	11.5	20.0	
El Salvador	4.4	4.4	4.0	4.0	7.0	
Guatemala	2.6	2.5	2.4	2.4	4.7	
Honduras	6.7	5.5	5.7	5.6	9.4	
Nicaragua	3.9	3.3	5.2	5.1	4.8	
Panamá	3.3	3.9	3.9	4.7	18.5	

Fuente: Icefi, con base en datos del Banco Mundial y cifras oficiales disponibles para 2020.



II.

2021: Un año sin muchas razones para celebrar

En 2021 los países de Centroamérica –con la excepción de Panamá– se aprestan a celebrar los 200 años de su independencia política de España, formalizada el 15 de septiembre del lejano 1821. Para conmemorarlo, las autoridades de los países han montado diferentes actividades tendientes a mostrarle a la población “el regocijo” por alcanzar ese hito histórico, y para “celebrar” que a partir de la independencia los ciudadanos viven mejor y su nivel de prosperidad ha mejorado.

Así en Costa Rica la celebración incluye exposiciones, una moneda de conmemoración, ediciones especiales de la Junta de Protección Social y Correos de Costa Rica, historias de 200 mujeres, una edición del Festival Nacional de Artes, entre cientos de actividades más (Prensa Latina, 2021). En El Salvador, en pleno reacondicionamiento político causado por la toma de control de la Asamblea Nacional de los partidos afines al actual Presidente del Organismo Ejecutivo, los diputados se

apresuraron a declarar 2021 como “Año del Bicentenario de la Independencia de El Salvador y los Acuerdos de Paz”; además se ha planificado una serie de iniciativas culturales, religiosas y lúdicas, para promover el significado del centro capitalino y el rescate de la memoria cívica del país. También se tiene prevista, entre otras cosas, la inauguración del “Monumento Integración al Bicentenario” como un tributo a los ideales del istmo. En Guatemala, las celebraciones iniciaron con una actividad en el parque arqueológico Iximché, que provocó el rechazo de la población debido a que se realizó en la superficie de un camposanto de los pueblos originarios, e incluye la realización de conciertos, la presentación de danzas conmemorativas, construcción de parques, reconocimientos a los grandes hombres y mujeres de la historia del país, y festivales gastronómicos, entre otros. Por su parte, en Honduras las celebraciones iniciaron con el lanzamiento oficial de la conmemoración en la ciudad de Comayagua, y se tienen planificadas actividades en los 298

municipios del país, que incluyen celebraciones, exposiciones, entre otros, además de la emisión de un nuevo billete de L200.0 con motivos alusivos a la celebración y un juego interactivo para reforzar el conocimiento de los niños y jóvenes de la historia de la unión centroamericana. Así, Nicaragua destacó que espera que la semana del bicentenario se desarrollen actividades de historiadores, bailes folklóricos, exposiciones y presentaciones audiovisuales, entre otras actividades, que incluyen la creación de la orden “Bicentenario Victorioso, en Paz y Unidad” por parte de la Asamblea Nacional de Nicaragua.

Aun cuando el espíritu de celebración parecer estar presente en toda la región, existen muchos grupos sociales que discrepan sobre la posición política de los Gobiernos actuales y sobre todo de la voluntad manifiesta de las élites económicas, acerca de la celebración del evento histórico de hace 200 años, a partir de que, aun cuando efectivamente se propició un cambio sobre los mecanismos de dirección en los

países de la región, los niveles de vida de las grandes mayorías no cambiaron dramáticamente en dicho momento y en la mayor parte de las naciones, aun no viven en condiciones que permitan la realización de sus derechos. En las siguientes páginas se analiza muy rápidamente cuáles son los objetivos de las sociedades centroamericanas y se evalúa si efectivamente existen razones para celebrar actualmente.

2.1 Los propósitos de la sociedad centroamericana: en la búsqueda de los verdaderos motivos para celebrar

Al margen de la necesaria discusión sobre el momento efectivo en el que los países de la región, independientemente de sus conflictos internos, se transformaron en sociedades que podían dirigirse sus destinos en forma autónoma –y que se encuentra dentro del campo de historiadores, sociólogos y antropólogos, lo que excede el propósito del presente documento–, es importante evaluar si el momento histórico es propicio para celebrar o al menos conmemorar la teórica independencia de la región. El primer paso consiste en determinar apropiadamente el concepto de sociedad. De esa forma, de acuerdo a la Real Academia Española (2021), se establece que la sociedad “es un conjunto de personas, pueblos o naciones que conviven bajo normas comunes; es una agrupación natural o pactada

de personas, organizada para cooperar en la consecución de determinados fines”. Atendiendo a lo anterior, una sociedad se puede considerar exitosa en la medida que, los individuos viviendo bajo normas comunes, alcanzan ciertos fines colectivos, esto es, que la sociedad logra los propósitos para los que fue creada; de allí que, el concepto de sociedad involucra la persecución del alcance de los sentimientos, deseos, aspiraciones y condiciones de vida de la totalidad de la población y no solo de un segmento social en particular.

Analizando dicho extremo se puede verificar que 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 primarios de los Estados 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.

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 indicar que desde la educación preescolar hasta la general básica son obligatorias y costeadas por el Estado, incluyendo 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 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, además de establecerse su gratuidad cuando las imparta el Estado para el período de 4 a 15 años (art. 56). En Honduras (art. 153), por su parte, el Estado tiene la obligación de desarrollar la educación primaria y básica, lo

cual abarca el ciclo comprendido entre los 4 y los 17 años.

Otro de los propósitos enunciados 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 reconoce 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 Viquez, 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) el Estado conservará el medio ambiente adecuado para proteger la salud de las personas.

Como se observa, las constituciones de Centroamérica evidencian una notable coincidencia en las áreas económica, social, política y ambiental, pues expresan los propósitos que anhelan las sociedades del istmo. Estas finalidades deberían servir para la orientación del quehacer de los Estados, reafirmando así la búsqueda del cumplimiento de las aspiraciones de los habitantes de la región, por lo que la sociedad centroamericana solo debe aprestarse a celebrar cuando las condiciones para las que fueron organizadas se cumplan o por lo menos vayan en la senda correcta y no antes.

Por supuesto, tanto las autoridades como las élites económicas que han sido beneficiadas a lo largo de la historia, incluyendo muchas cuya riqueza fue heredada de los grupos de criollos que tomaron el control gubernamental ante la separación política de España en 1821, tienen intereses comunes en la celebración: cumplen 200 años de preservar un estilo de crecimiento afín a sus particulares intereses y celebran que la estructura del Estado actual propicia el mantenimiento de sus privilegios y poder. Sin embargo,

es pertinente evaluar si lo mismo ha sucedido con el resto de los habitantes de la región, por lo que es conveniente estudiar cómo se encuentran los indicadores de bienestar de la población centroamericana y determinar de esa forma si la población en general tiene motivos para la celebración.

2.2 Los niveles de desarrollo humano en la región: la contradicción entre los discursos políticos y la realidad

Lo definido en las Constituciones Políticas de los países de la región deja con claridad que el propósito de las sociedades no se alcanza cuando se dispone de cierto nivel de crecimiento económico, o de cierta estabilidad de los precios o del tipo de cambio; o cuando se promueve el comercio internacional o se crean tratamientos tributarios preferenciales para atraer en teoría a la Inversión Extranjera

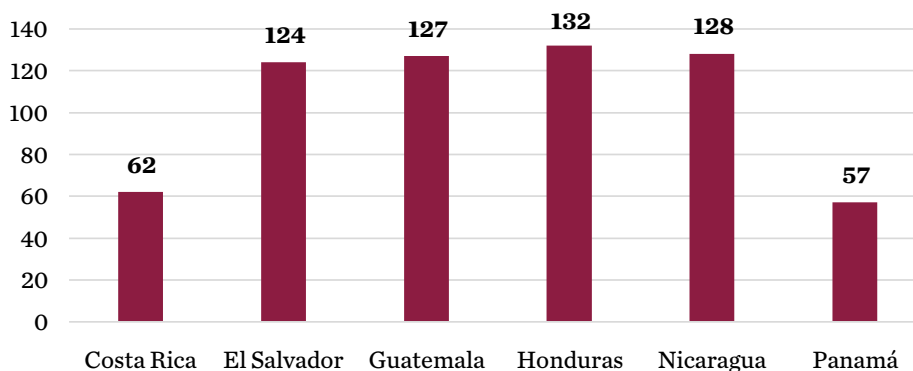
Directa (IED), entre otros aspectos que han sido esgrimidos históricamente por los Gobiernos para tratar de justificar su accionar y que obviamente son de interés para las élites económicas. Todos ellos, son simplemente herramientas que deben evaluarse permanentemente para establecer si han sido de utilidad para lograr los fines sociales definitivos, no son los fines de la sociedad per se. Por ello, la medición del avance de los países de la región no debe hacerse en términos macroeconómicos determinando si se creció un porcentaje en el PIB, o si la inflación se ubicó dentro de la meta, o si las exportaciones crecieron un porcentaje: se debe hacer a partir de cómo mejoró el nivel de vida de la población y cómo están sus expectativas de mejora.

En ese sentido, el PNUD en su *Human Development Report 2020* (2021) emitió recientemente sus calificaciones del Índice de Desarrollo Humano (IDH) para 189 países, de acuerdo a los estándares de medición

establecidos, y a partir las cuales es posible construir una serie histórica de datos y evaluar su nivel aparente de vida. Los criterios básicos del IDH son el nivel de ingreso per cápita ajustado a la condición de paridad de poder de compra de los Dólares de Estados Unidos de América en 2017; la cobertura y calidad de los sistemas de salud medidos por medio de su *proxy*, la expectativa de vida y la cobertura de educación. El índice ubica a Panamá y a Costa Rica dentro del rango de sociedades de “Desarrollo Humano Muy Alto”, y las coloca en el segundo cuartil de la medición, mientras que al resto de las naciones las considera como de “Desarrollo Humano Medio” y las posiciona en el tercer cuartil de la evaluación.

Un análisis con un mayor grado de profundidad permite observar que Centroamérica tiene un desempeño por debajo de los valores medios que se registran en el mundo, de los experimentados en los países de la OCDE y de los de Latinoamérica y el Caribe,

Centroamérica: posición en el Índice de Desarrollo Humano 2020



Fuente: Icefi con datos del PNUD, 2021

en prácticamente todos los componentes del Índice. De esa forma, en la expectativa de vida la región reporta una media de 76.0 años, y si se sustrae Panamá, dado a que este país no celebra el bicentenario de la independencia, el valor alcanza 75.5 años, y que se encuentra por debajo de las experiencias de Latinoamérica y El Caribe, y de la OCDE, aunque si por encima del mundo, que lamentablemente incluye los valores muy bajos que se obtienen en las regiones de África Subsahariana y del sureste de Asia, que reportan tan solo 61.5 y 69.9 años respectivamente.

Probablemente el aspecto más lamentable de la evaluación es el correspondiente a la escolaridad, en donde la región presenta una media de 7.7 años, muy por debajo de los valores observados en el

mundo, en Latinoamérica y por supuesto en la OCDE. Dicho valor empeorase sustraen en secuencia las mediciones correspondientes a Panamá y Costa Rica, dado a que reportaría tan solo 7.1 y 6.8 años de escolaridad media respectivamente. Y a pesar que los Estados de la región disponen de mucha riqueza natural y ubicación estratégica respecto de los mercados más grandes del mundo, la misma no ha sido bien explotada, además de estar mal distribuida – como será referenciada después –, de tal forma que el PIB per cápita PPP 2017 se encuentra por debajo de los estándares del mundo, de la OCDE, y Latinoamérica y El Caribe, y de todas las regiones del mundo, con la excepción del Sur de Asia y del África Subsahariana. Lamentablemente, los resultados empeoran dramáticamente si se excluyen de las mediciones a

Panamá y Costa Rica, dado a que implicaría un PIB per cápita PPP 2017 para los países del CA-4 de tan solo USD6,861.3, solo comparable con el obtenido por las regiones más pobres del mundo.

En forma complementaria, el Banco Mundial presenta la evaluación de algunas características del nivel de calidad de desarrollo para cada uno de los países y regiones, las que definen no solo los resultados obtenidos a la fecha sino también de las prioridades que los diferentes gobiernos de la región han dado a las tareas que conforme sus constituciones políticas deben cumplir. De esa forma, la región centroamericana presenta en promedio, niveles inferiores en la disponibilidad de camas de hospital y de médicos por cada 10,000 personas, de los que

Centroamérica: componentes del Índice de Desarrollo Humano, 2021

País	Expectativa de Vida (en años)	Promedio de años de escolaridad	PIB per cápita (USD PPP 2017)
Costa Rica	80.3	8.7	18,486.0
El Salvador	73.3	6.9	8,359.0
Guatemala	74.3	6.6	8,494.0
Honduras	75.3	6.6	5,308.0
Nicaragua	74.5	6.9	5,284.0
Panamá	78.5	10.2	29,558.0
Promedio Centroamérica	76.0	7.7	12,581.5
CA - Panamá	75.5	7.1	9,186.2
Latinoamérica y El Caribe	75.6	8.7	14,812.0
OCDE	80.4	12.0	44,967.0
Mundo	72.8	8.5	16,734.0

Fuente: Icefi con datos del PNUD, 2021

reporta Latinoamérica y El Caribe, la OECD y el mundo en general; sin embargo, una profundización del análisis permite observar que Costa Rica, El Salvador y Panamá reportan mejores estándares que el resto de la región, lo que desnuda los rezagos del resto de países, y permite concluir que los resultados para Guatemala y Honduras (3.5 y 3.1 médicos por cada 10,000 habitantes) solo se encuentran por encima de los registrados por los países del África Subsahariana (2.3 por cada 10,000), mientras que en materia de camas de hospital (4 y 6 por cada 10,000 habitantes respectivamente), se encuentran por debajo de dicha región, y los resultados son solo equivalentes a los de los países pobres del sudeste de Asia con 6 camas de hospital por cada 10,000 habitantes.

En materia de estudiantes de primaria por maestro, el promedio de la región se encuentra relativamente en sintonía con el resto del mundo, aunque destacan los resultados de Costa Rica, que está al nivel de los países de la OECD. De igual forma la población rural con acceso a electricidad permite identificar espacios de mejora para Guatemala, Honduras y Nicaragua, así como en lo relacionado con el acceso a los sistemas de agua potable, en donde además de la carencia propia de estadísticas de los países de nuestra región, se evidencian muchos aspectos de potencial mejora.

Los datos del IDH presentan también que la producción de los países de la región es limitada y por ende el nivel de ingresos que se

pueden obtener de la misma, previo a su distribución, lo que plantea la necesidad de reinventar el sistema productivo del país, atendiendo a la premisa de que: “si seguimos haciendo lo mismo tendremos los mismos resultados”. Los datos del World Economic Outlook (abril de 2021) muestran que durante el período 2001-2020, el crecimiento del PIB per cápita, incluyendo los efectos de la pandemia de covid-19, registró un crecimiento del 179.6% en Panamá equivalente a prácticamente duplicar su nivel de ingresos en los últimos veinte años, y que quedó ligeramente por debajo del experimentado por los países del Asean-5 conocidos internacionalmente por su dinámica económica. El siguiente país en dinámica económica para la región, siguiendo un modelo productivo relativamente

Centroamérica: indicadores de la calidad del desarrollo humano

País	Médicos	Camas de hospital	Estudiantes por maestro (educación primaria)	Escuelas con acceso a internet		Población rural con acceso a electricidad	Población usando sistemas de agua potable
	Por cada 10,000 personas			Primaria	Secundaria		
Costa Rica	28.9	11.0	12.0	59.0	61.0	100.0	94.0
El Salvador	15.7	12.0	27.0	23.0	43.0	100.0	n.d.
Guatemala	3.5	4.0	20.0	9.0	44.0	93.6	56.0
Honduras	3.1	6.0	26.0	16.0	n.d.	81.1	n.d.
Nicaragua	9.8	9.0	30.0	n.d.	n.d.	71.4	52.0
Panamá	15.7	23.0	22.0	n.d.	n.d.	100.0	n.d.
Centroamérica	12.8	10.8	22.8	26.8	49.3	91.0	67.3
CA - Panamá	12.2	8.4	23.0	26.8	49.3	89.2	67.3
Latinoamérica y El Caribe	22.7	18.0	21.0	n.d.	n.d.	93.0	n.d.
OECD	29.2	47.0	15.0	n.d.	n.d.	100.0	92.0
Mundo	15.5	27.0	24.0	n.d.	n.d.	80.3	n.d.

Fuente: Icefi con datos del PNUD, 2021

diferente al panameño, fue Costa Rica que reportó un crecimiento del 48.9% en su PIB per cápita durante los veinte años del presente siglo.

Los países del CA-4 solo reportan un crecimiento promedio del PIB per cápita del 24.5% en veinte años, que si bien es cierto está por encima de la dinámica de Latinoamérica y El Caribe y de las economías avanzadas, definitivamente es insuficiente para crear mejores condiciones de vida para su población. Además, como podrá observarse, la velocidad de crecimiento del PIB per cápita de los países del CA-4, se encuentra por debajo de la observada por los países del África

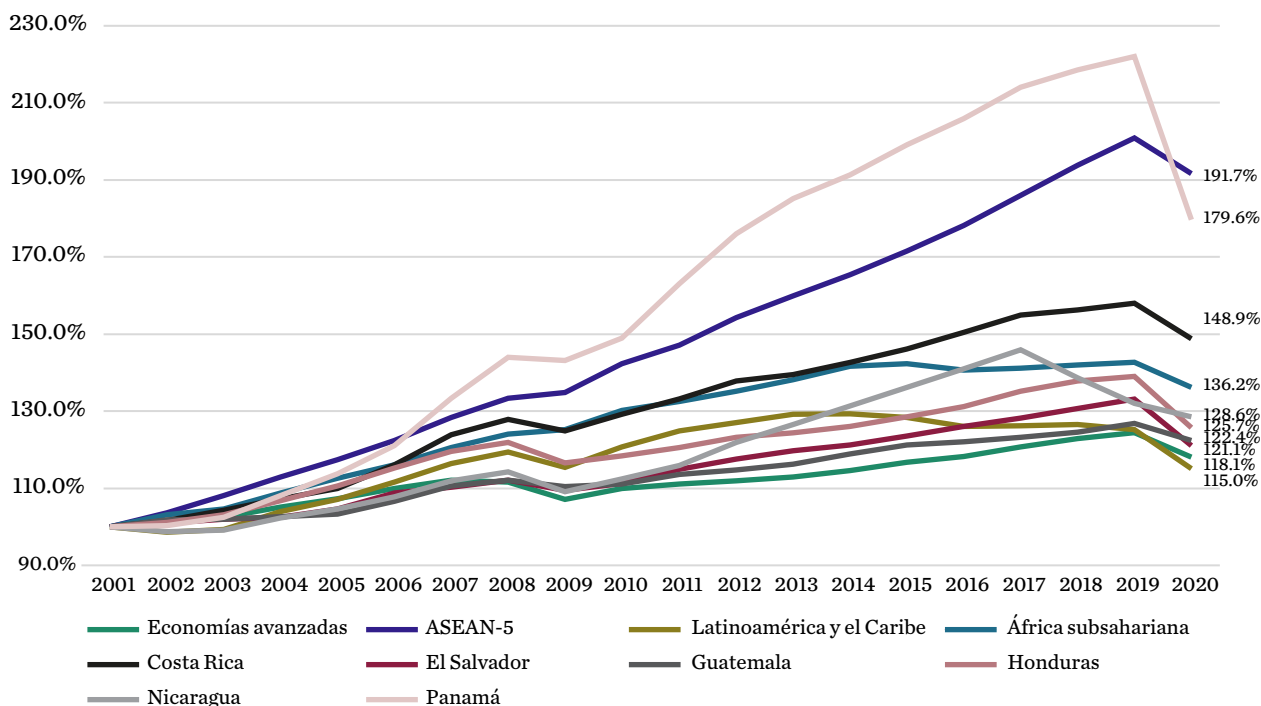
subsahariana, por lo que parece que algo están haciendo mejor ellos que los de la región del CA-4.

La debilidad y poca modernización del sistema productivo de los países de la región, se manifiesta inicialmente en una clara falta de oportunidades para la población, propiciando altos niveles de pobreza como de pobreza extrema. Conformelasúltimasestimaciones tanto oficiales como del FMI y del BM, la región contaba en 2020 de 49.8 millones de habitantes, de los que 40.3 millones (80.9%) vivían en la región del CA-4, la subregión de peores condiciones de vida y de menor dinámica económica en Centroamérica. De esa manera, de los 49.8 millones de habitantes,

conforme estimaciones de Cepal en su *Panorama Social de América Latina 2020* (2021) al cierre de 2020 existían un mínimo de 22.1 millones (44.3%) en condiciones de pobreza y 8.3 millones (16.6%) en miseria.

La pobreza es causada en gran parte por el estilo de crecimiento económico vigente en la región, pero también por la mala distribución de la renta y de la riqueza, que deriva tanto de: la vigencia de un sistema económico que descansa en un modelo de agroexportación que explota como criterio de competitividad internacional el bajo nivel de salarios y en donde las autoridades públicas parecen no tener interés

Crecimiento del PIB per cápita PPP 2017, período 2001-2020, países y regiones seleccionadas



Fuente: Icefi con datos del World Economic Outlook (abril 2021)

Centroamérica: porcentajes de pobreza y número de personas en condiciones de pobreza y pobreza extrema (2020)

País	No. de habitantes (en millones de personas)	% pobreza	% pobreza extrema	No. de pobres	No. de pobres extremos
Costa Rica	5.2	18.9%	4.4%	979,587	228,052
El Salvador	6.5	36.4%	8.0%	2,372,552	521,440
Guatemala	17.1	50.9%	18.7%	8,708,861	3,199,523
Honduras	10.1	58.6%	26.1%	5,928,562	2,640,537
Nicaragua	6.5	50.7%	21.3%	3,317,808	1,393,872
Panamá	4.4	17.8%	6.4%	776,792	279,296
Centroamérica	49.8	44.3%	16.6%	22,084,162	8,262,720

Fuente: Icefi con datos de Cepal (2021).

en realizar un real cambio de matriz productiva; de la ineficiencia de un sistema de producción con mal funcionamiento de los mercados y que tiene tendencias a la concentración, como de la carencia de una política fiscal progresiva que tienda a producir un efecto positivo sobre las oportunidades de la población.

Así la región, en forma similar a lo que sucede con Latinoamérica, presenta altos niveles de concentración del ingreso medidos por el coeficiente de Gini, muy por encima de las prácticas de la OCDE y del valor que se puede calcular para el mundo con los datos del BM. El país del nivel de concentración mayor es Honduras

que reporta un Índice de Gini del 52.1%, en consonancia con el hecho de ser la nación de la región con los mayores niveles de pobreza y pobreza extrema. En forma complementaria, si se analiza la relación entre el porcentaje de riqueza retenida por el 10.0% de la población con mayores ingresos, respecto del 40.0% retenido por

Centroamérica: concentración de la renta medida por el Índice de Gini

País	Coeficiente de Gini	Porcentaje de riqueza retenida por		
		40% más pobre	10% más rico	Relación 10% más rico / 40% más pobre
Costa Rica	48.0	12.8	36.3	283.6%
El Salvador	38.6	17.1	29.4	171.9%
Guatemala	48.3	13.1	38.1	290.8%
Honduras	52.1	10.4	39.1	376.0%
Nicaragua	46.2	14.3	37.2	260.1%
Panamá	49.2	11.9	37.1	311.8%
Centroamérica	47.1	13.3	36.2	282.4%
CA - Panamá	46.6	13.5	36.0	276.5%
Latinoamérica y El Caribe (2019)	46.0	12.9	37.8	293.0%
OECD (2018)	30.3	17.9	28.7	160.3%
Mundo (2018)	35.9	17.6	30.6	173.9%

Fuente: Icefi con datos del Banco Mundial, OCDE y Cepal

los más pobres, se observa que el resultado de Honduras es el más grande de la región, y es, con toda seguridad, uno de mayores del mundo.

La falta de oportunidades en los países de la región ha producido una expulsión sistemática de habitantes que han buscado otras localidades del mundo para tratar de alcanzar un mejor nivel de vida. Según un reportaje del *Migration Policy Institute* —MPI— (2019) de Estados Unidos, más de 4.4 millones de centroamericanos han buscado ubicarse en otro país, siendo su destino primario EE.UU., con la excepción de los originarios de Nicaragua que se ubican primariamente en Costa Rica. Así, el MPI, a partir de información del censo norteamericano, estima que en 2017 el número de inmigrantes centroamericanos ubicados en el país alcanza 3.5 millones, proviniendo principalmente de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, es decir de los países del CA-4, en donde prolifera la pobreza, la falta de oportunidades, el desempleo, la inseguridad y el debilitamiento de las instituciones democráticas.

La situación en esta materia se ha ido agudizando en forma sistemática, al extremo que, en los últimos años, incluso con el recrudescimiento de la represión gubernamental mexicana y guatemalteca, los migrantes se han organizado en caravanas para tratar de alcanzar los Estados Unidos, a pesar de poner en riesgo su dignidad, salud y vida.

Paradójicamente, la falta de oportunidades de la población

en una región que ha expulsado a millones de centroamericanos, ha producido el ingreso de miles de millones de dólares de EE.UU. para las familias de la región centroamericana y que proceden del trabajo de los migrantes; estos flujos, sin embargo, han servido para financiar los desequilibrios en la balanza comercial y mantener, de alguna forma, la débil gobernabilidad de varios de los países, cuyas autoridades, en algunos extremos, han anunciado dicho flujo como un logro económico de sus administraciones. A la fecha, el nivel de ingresos por remesas representa el equivalente al 9.9% del PIB, el 53.3% de las exportaciones regionales, el 35.9% de las importaciones y el 636.1% de la IED que recibe la región (Cepal, 2021), convirtiéndose en prácticamente uno de los motores principales que alimenta el consumo y sostiene a muchas familias de la región. Los casos más dramáticos se encuentran nuevamente en los países del CA-4 que presentan altos niveles de ingresos por remesas, siendo Honduras, El Salvador, Nicaragua y Guatemala con 23.8%, 23.0%, 15.2% y 14.7% del PIB, los que más dependen de dichos flujos.

2.3 Un horizonte sin sostenibilidad socioeconómica, política y ambiental

La constante migración desde Centroamérica al resto del mundo es producida por los fenómenos explicados anteriormente y que

provocan la percepción social de que no existen oportunidades y de que la situación no cambiará en un plazo corto, debido a la prevalencia de modelos económicos atrasados que no generan empleo y de que cuando los producen, estos no responden a mercados competitivos, por lo que no garantizan, por medio de apropiadas remuneraciones, la posibilidad de satisfacer las necesidades de la población, en el corto, mediano y largo plazos.

Gran parte de la carencia de empleos en la región, en forma paralela a los bajos niveles de crecimiento económico, se origina por los escasos niveles de formación bruta de capital fijo que en Centroamérica, sin considerar Panamá, alcanzan solo el 18.2% del PIB, por debajo de los valores observados en Latinoamérica, los países de la OCDE y el mundo en general. Dicha situación que es más preocupante en Guatemala en donde la inversión apenas alcanza el 14.5% del PIB e incluso ha sido declinante en los últimos años, no implica solo que se deben mejorar las condiciones para que el volumen de inversión se incremente, sino que también debe buscarse un balance entre la creación de condiciones productivas de corto plazo y de aquellas inversiones que potencien la capacidad de la sociedad en el mediano y largo plazos.

Así, se observa también que mientras en el mundo los gastos asociados a Investigación y Desarrollo para potenciar la capacidad productiva futura alcanzan 2.1% del PIB y en Latinoamérica 0.6% del PIB,

Centroamérica: índices de sostenibilidad socioeconómica, 2020

País	Formación bruta de capital (como % del PIB)	% de fuerza de trabajo calificada	% de empleo vulnerable	Gasto en investigación y desarrollo (% del PIB)	Gastos militares (% del PIB)	Gastos en educación y salud como relación los gastos militares
Costa Rica	17.9	44.0	21.1	0.4	-	-
El Salvador	19.1	41.1	34.2	0.2	1.0	10.4
Guatemala	14.5	18.2	37.5	-	0.4	23.7
Honduras	22.3	28.2	41.4	-	1.7	8.4
Nicaragua	1.71	30.5	40.9	0.1	0.6	20.8
Panamá	41.3	54.2	34.2	0.1	-	-
Promedio Centroamérica	22.0	36.0	34.9	0.1	0.6	10.6
CA - Panamá	18.2	32.4	35.0	0.1	0.7	12.7
Latinoamérica y El Caribe	19.5	54.5	33.2	0.6	1.2	10.4
OECD	22.1	81.5	12.8	2.5	2.2	7.8
Mundo	26.3	47.3	44.7	2.1	2.2	6.7

Fuente: Icefi con datos de PNUD

en la región apenas reporta 0.1% del PIB, mientras que en Guatemala y Honduras, los países con mayor nivel de pobreza de la región, es tan insignificante que el PNUD lo reporta como 0.0%. Paradójicamente, mientras en Honduras no se invierte en Investigación y Desarrollo, el presupuesto público si incluye el financiamiento a gastos militares del orden de 1.7% del PIB, uno de los más altos de Centroamérica, y que si bien están por debajo del promedio mundial, también es cierto que Honduras no es un país en guerra y que debiera hacer un uso más racional de los recursos disponibles.

Un elemento de interés para las sociedades de la región es que mientras en el mundo se estima que el 47.3% de la fuerza de

trabajo se considera calificada, Centroamérica solo presenta el 36.0% de la mano de obra disponible en dichas condiciones (32.4% sin Panamá), siendo los países con mayor prevalencia de mano de obra no calificada: Guatemala, Honduras y Nicaragua con solo 18.2%, 28.2 y 30.5% de la fuerza de trabajo apta para desempeñar actividades productivas.

Parte de la poca disponibilidad de la mano de obra calificada en la región deriva de la escasa complejidad de la producción, que durante muchos años ha descansado en un esquema agroexportador monocultivista que utiliza como estrategia primaria de competitividad, la disponibilidad de mano de obra barata; para ello, los Estados,

además de promover estrategias de tratamientos tributarios diferenciados dirigidos a reducir el costo de producción de los exportadores, también los ha favorecido con el establecimiento con condiciones salariales por debajo del mercado y de escasa protección para los derechos de los trabajadores, en lugar de crear esquemas competitivos e innovadores que demanden mano de obra altamente tecnificada.

De acuerdo con el *Índice de Complejidad Económica* (2021) publicado por el Observatorio de Complejidad Económica, la complejidad de una economía se puede medir por medio del conocimiento productivo que cada país acumula en su producción, de tal manera que entre más complejos sean los

bienes y servicios ofrecidos, más conocimiento se incorpora en los mismos, requiriendo una mayor capacidad de mano de obra, y haciendo más competitivo al país en el mediano y largo plazo, por lo que se promueve un mayor nivel de crecimiento del PIB per cápita en el futuro. De allí que no es suficiente con promover la educación en un país para disponer de mayor crecimiento económico, sino que su estructura productiva debe tender a crear mecanismos de producción complejos y crear bienes cada vez más sofisticados, y que demande mano de obra de mayor nivel y con la capacidad de generar mayor valor agregado, para mejorar la productividad en el mediano y largo plazo. Lo anterior explica con claridad el fenómeno de Guatemala en donde a pesar de disponer de un buen número de maestros respecto de los alumnos que atiende en las escuelas primarias, cuando los

profesionales salen al mercado de trabajo no disponen de trabajos acordes a su preparación, por lo que solo les queda el camino de la empresarialidad en un mercado muy informal o la migración hacia EE.UU., mientras que en el mercado laboral aparenta no disponer de la mano de obra calificada necesaria para el tipo de producción que emprende.

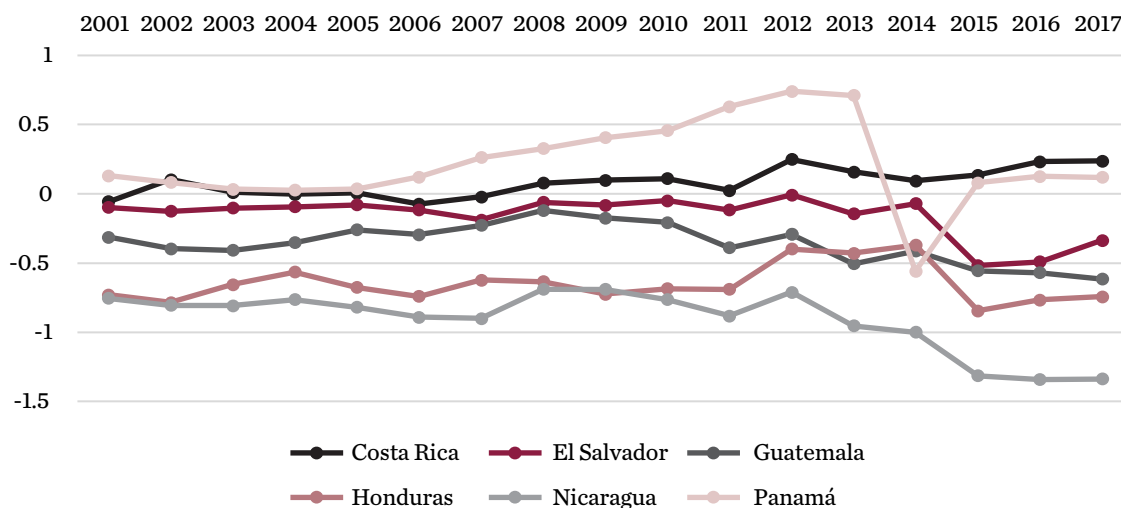
El Índice, que ubica en las primeras posiciones a Japón, Taiwán, Suiza, Alemania y Corea del Sur, coloca como el país centroamericano con el mayor grado de complejidad en su producción, a Costa Rica en la posición 53, seguido de Panamá en la 61, El Salvador en la 72, Guatemala en la 85, Honduras en la 99 y Nicaragua en la 129, de un total de 157 países evaluados; en los resultados del Índice se puede observar que están fuertemente correlacionados tanto con la capacidad productiva de los

países, como con el bienestar de su población.

De acuerdo con los resultados del Índice, los países que no solo tienen mejor complejidad económica en su producción, Panamá y Costa Rica, han mantenido la misma trayectoria en los últimos períodos —habrá que realizar una evaluación más exhaustiva para el caso panameño que refleja cambios drásticos en la presente década—, mientras que otros como Nicaragua y Guatemala, que basan su crecimiento productivo en la fabricación de productos similares de extracción agrícola básica, sin la incorporación de nueva tecnología, han reducido paulatinamente su complejidad productiva, lo que les ofrece una menor expectativa de productividad futura.

Un aspecto insoslayable para el funcionamiento de largo plazo de las sociedades, lo

Centroamérica: comportamiento del Índice de Complejidad Económica, período 2001-2017



Fuente: Icefi con datos del *Economic Complexity Index*

representa el fortalecimiento de su gobernabilidad, que debe incluir el establecimiento de una democracia participativa, con respeto a las libertades civiles y los derechos humanos. Así, se estima que entre más democrática es una sociedad, mejores expectativas tendrá en el futuro, garantizando su sostenibilidad de largo plazo.

En ese sentido, *The Economist Intelligence Unit* ha publicado desde 2006 su Índice de Democracia, en el que a partir de sesenta indicadores calificados en cinco categorías, trata de establecer una puntuación que permita evaluar el tipo de Gobierno que dispone cada país y su proclividad a promover mejoras en el largo plazo para la sociedad.

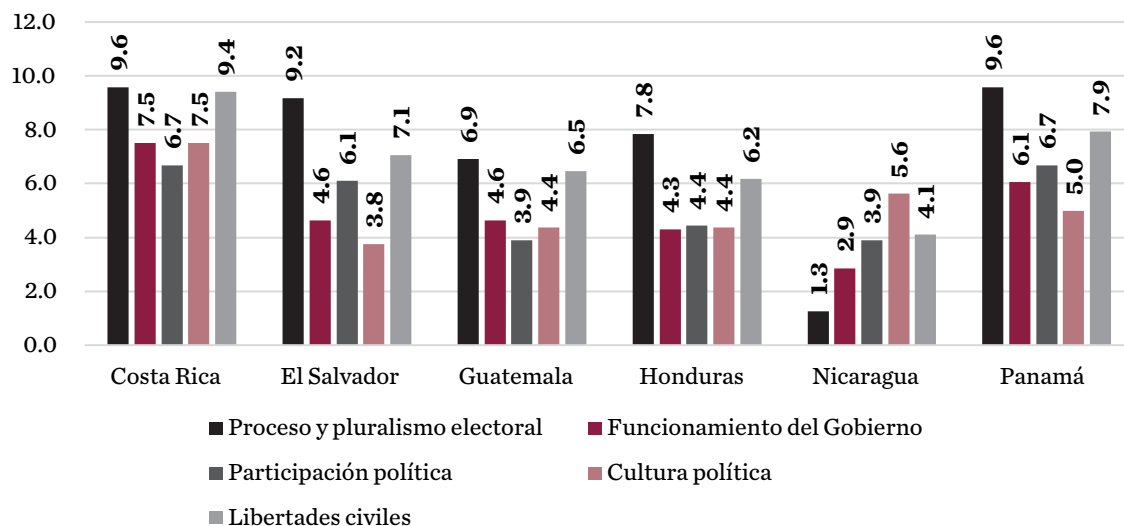
De esa forma, en el *Democracy Index 2019 (2020)* se establece que en el mundo actual, de los 167

países evaluados, 22 pueden ser considerados como democracias completas, 54 democracias imperfectas, 37 regímenes híbridos y 54 regímenes autoritarios. Como era esperable, la nación centroamericana con la mejor posición es Costa Rica que ocupa la posición 19 y se considera como una democracia plena o completa; le siguen Panamá en la posición 46 y El Salvador en la 71, que son considerados como democracias imperfectas; Honduras en la 89 y Guatemala en la 93 que se consideran como regímenes híbridos; mientras Nicaragua, en la posición 122, se califica como un régimen autoritario. De acuerdo con *The Economist* el aspecto más débil en la región se refiere al funcionamiento del Gobierno que recibe una puntuación media regional de 5.0 puntos, seguido la cultura y la participación política que reciben valores medios de 5.1

y 5.3 puntos respectivamente. La mejor calificación la obtiene la región, incluso a pesar del muy bajo valor para Nicaragua, en el aspecto de proceso y pluralismo electoral con 7.4 puntos como media, lo que confirma la percepción ciudadana de que en muchos países, se han construido democracias electorales, es decir que funcionan solo para el momento de las elecciones.

Otra de las grandes preocupaciones de la sociedad actual es la potencial capacidad de reproducción de su actividad productiva, y que encuentra su principal referencia en el uso de los recursos naturales que los países tienen a disposición. Conforme los datos disponibles, se observa que en materia del consumo de combustibles fósiles parece que la región está realizando un mejor trabajo que el resto del mundo, dado a que,

Centroamérica: resultados del Índice de Democracia 2019



Fuente: Icefi con datos de *The Economist* (2020)

salvo Panamá, su principal fuente de energía deriva de la utilización de sus recursos renovables. Así, mientras en el mundo el 80.6% de la energía deriva del consumo de combustibles fósiles, en la región, especialmente si se excluye a Panamá, solo el 45.8% procede de dichas fuentes.

Lamentablemente el buen manejo en materia energética no se reproduce en cuidado de bosques: durante el período de 1990 a 2016 la región perdió el 22.2% de su cobertura forestal y, si se excluye Panamá, dicho porcentaje crece al 24.9%, destacando los terribles resultados en los países del CA-4, en donde en promedio la pérdida forestal alcanzó 33.3% del área, lo que implica que en menos de tres décadas los países dilapidaron

un tercio de su disponibilidad de bosques. En muchos de estos países, especialmente en Guatemala, Honduras y Nicaragua la destrucción de los bosques está asociada a prácticas depredadoras causadas por ganaderos y productores de palma, mientras que en El Salvador su origen parece estar en la expansión de la frontera agrícola y el crecimiento poblacional. En consecuencia, la renuencia de las élites económicas a abandonar las prácticas de agroexportación de productos primarios, de baja complejidad, también tiene como consecuencia la dilapidación de los recursos naturales. En forma complementaria y aun cuando no existen datos para toda la región, los países más afectados por sequías y que comprenden lo que

se ha dado por llamar el “corredor seco”, son precisamente aquellos que han reducido su cobertura forestal y han puesto en peligro su disponibilidad de agua dulce para consumo humano.

Es pertinente comentar que en materia de protección a la cobertura forestal y de los afluentes de agua dulce, Costa Rica tiene un papel destacado no solo a nivel regional, sino mundial, al extremo que incrementó el tamaño de su superficie boscosa durante el período de análisis, reportando simultáneamente un menor porcentaje de tierra degradada, lo que hace pensar en mejores expectativas de sostenibilidad ambiental de largo plazo.

Centroamérica: principales indicadores de sostenibilidad ambiental, varios periodos

País	Porcentaje de consumo de combustibles fósiles	Porcentaje de área forestal	Cambio en área forestal (De 1990 a 2016)	Afluentes de agua dulce (como % de los recursos renovables de agua)	Porcentaje de tierra degradada	Número de muertes por desastres naturales (por 100,000 habitantes) De 2009-2019
Costa Rica	49.9%	54.6%	8.7%	2.8%	9.0%	0.1
El Salvador	48.4%	12.6%	-30.9%	n.d.	16.0%	0.1
Guatemala	37.4%	32.7%	-26.2%	n.d.	24.0%	0.6
Honduras	52.5%	40.0%	-45.0%	n.d.	n.d.	5.3
Nicaragua	40.7%	25.9%	-31.0%	0.9%	n.d.	0.6
Panamá	80.7%	61.9%	-8.7%	0.9%	14.0%	0.6
Promedio Centroamérica	51.6%	38.0%	-22.2%	1.5%	15.8%	1.2
CA - Panamá	45.8%	33.2%	-24.9%	1.9%	16.3%	1.3
Latinoamérica y El Caribe	74.5%	46.2%	-9.6%	1.5%	28.0%	0.4
OECD	79.6%	32.0%	1.0%	7.3%	n.d.	0.7
Mundo	80.6%	31.2%	-3.0%	7.7%	20.0%	0.7

Fuente: Icefi con datos del Banco Mundial

2.4 La persistencia de la discriminación de género y hacia los grupos originarios

Una de las más grandes preocupaciones de las sociedades modernas gira en torno a la necesidad de crear condiciones de inclusión para los diferentes grupos que la conforman, de tal manera que se genere igualdad de oportunidades entre estos, y las posibilidades de desarrollo se distribuyan igualitariamente.

Históricamente dos de los grupos que tienen niveles más altos

de discriminación en la región centroamericana, son las mujeres y los grupos indígenas, los que, aun cuando han ido avanzando en la reivindicación de sus derechos, todavía tienen muchos espacios de mejora para lograr la igualdad, respecto a los otros segmentos sociales.

Los datos muestran que el porcentaje de mujeres en diferentes aspectos de la vida en sociedad todavía no alcanzan a reportar un razonable equilibrio respecto de los obtenidos por los varones. Así, el porcentaje de mujeres que se logran graduar a nivel terciario en disciplinas de ciencia, tecnología, ingeniería y

matemáticas, se ubica en promedio en torno al 35.2% del total, siendo Honduras y Panamá los países en donde la mujer ha alcanzado un grado mayor de participación; en sentido contrario El Salvador apenas presenta al 23.1% de las mujeres dentro del total de graduados en estas disciplinas. En cuanto al porcentaje de mujeres en puestos medios y superiores de gerencia, el porcentaje de la región se ubica en alrededor del 37.7%, siendo Honduras el país en donde las damas tienen una menor participación al reportar únicamente el 13.7% de los puestos de gerencia atendidos por mujeres; estos indicadores de pueden extrapolar a la participación de la

Centroamérica: indicadores de igualdad de la mujer, 2020

País	% de mujeres, respecto de la población total, que se gradúan en disciplinas de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas, a nivel terciario	% de empleo femenino en puestos medios y superiores de Gerencia	% de mujeres con cuenta en una institución financiera	% de posiciones en el Gobierno ocupadas por mujeres		% del día dedicado a actividades domésticas y de cuidado, no remunerados
				En parlamento	En gobiernos locales	
Costa Rica	32.2%	n.d.	60.9%	45.6%	45.6%	21.3%
El Salvador	23.1%	43.1%	24.4%	31.0%	32.4%	20.2%
Guatemala	34.7%	34.5%	42.1%	19.4%	10.6%	19.5%
Honduras	42.7%	13.7%	41.0%	21.1%	27.9%	17.3%
Nicaragua	n.d.	53.7%	24.8%	44.6%	n.d.	n.d.
Panamá	43.2%	43.5%	42.3%	21.1%	9.0%	18.0%
Promedio Centroamérica	35.2%	37.7%	39.3%	30.5%	25.1%	19.3%
CA - Panamá	33.2%	30.4%	42.1%	29.3%	29.1%	19.6%
Latinoamérica y El Caribe	34.5%	n.d.	52.0%	31.4%	n.d.	n.d.
OECD	32.6%	36.7%	84.6%	30.8%	n.d.	n.d.
Mundo	n.d.	n.d.	64.5%	24.6%	n.d.	n.d.

Fuente: Icefi con información del Banco Mundial

mujer en el Gobierno, en donde los porcentajes decaen hasta el 30.5% de participación en el parlamento y 25.1% en los gobiernos locales; de allí que se puede intuir que es más fácil que una mujer ocupe una posición de relevancia en una empresa privada que en el Gobierno.

Finalmente, el PNUD informa que –no es porque no hayan más elementos que analizar– se observa la prevalencia de tiempo de trabajo no remunerado por las mujeres, que oscila en alrededor del 19.3% del día (unas cuatro horas y media diarias), y que es dedicado a realizar tareas domésticas y de cuidado, sin remuneración.

Por su parte, la población que se autoidentifica como indígena o de pueblos originarios, conforme a los datos del informe de Cepal, *Los Pueblos Indígenas de América Latina y la Agenda 2030 (2020)* alcanza 53.4 millones de personas, alrededor del 9.8% en América Latina; sin embargo, dichos porcentajes varían de país en país. Así en Guatemala se estima que el 43.6% de la población se autodenomina como indígena, mientras que en Panamá es de 12.3%, en Honduras 7.8%, en Nicaragua 6.3% y en El Salvador 0.2% de la población total, por lo que el trato que le dan los Gobiernos es muy diferenciado, al extremo que existen naciones en donde el tema prácticamente es ignorado.

El informe muestra que los grupos indígenas tienen mucha fragilidad demográfica,

relacionada primariamente con: desplazamientos forzados; escasez de alimentos; contaminación de las aguas producidas por las grandes explotaciones de agroexportación; degradación de los suelos; desnutrición y elevada mortalidad, entre otros aspectos, que empujan a muchos pueblos indígenas al aislamiento voluntario, a la migración y a la desaparición forzosa.

Aunque el problema es manifiesto, se presenta de mayor forma en Guatemala y Panamá, en donde diferentes estudios han mostrado menor atención en los servicios de educación y salud dirigidos a los pueblos indígenas; problemas de reconocimiento de tierras en Guatemala, Honduras y Nicaragua; expansión de la frontera agrícola y ganadera hacia sus territorios y la amenaza latente del modelo extractivista en algunas regiones.

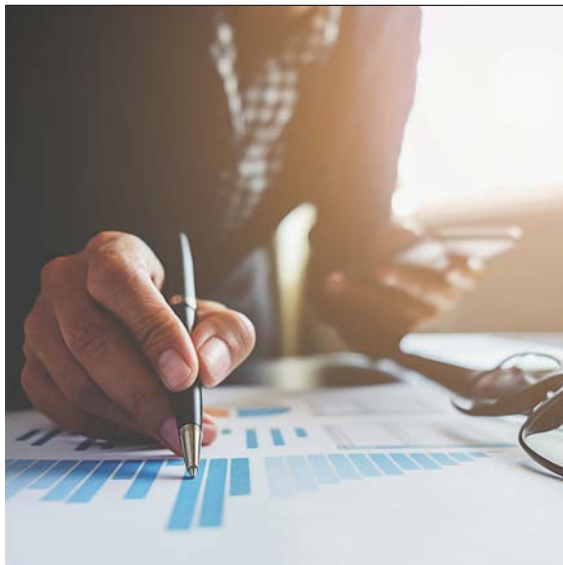
Es importante comentar que en el mundo académico actual existen una serie de índices que, de una u otra forma, contribuyen a comprender el fenómeno del funcionamiento de las sociedades modernas, sin embargo, el propósito del presente documento fue simplemente mostrar que en las condiciones actuales y dadas las trayectorias observadas, la mayor parte de las sociedades centroamericanas no tienen sostenibilidad económica, política y ambiental en el medio plazo, por lo que lejos de celebrar el bicentenario debieran estar dedicando todo su esfuerzo y recursos a hacer frente a dichos desafíos.

2.5 Conclusiones

- a. Bajo el argumento de la conmemoración del nacimiento de la nacionalidad centroamericana, la totalidad de los países centroamericanos que se independizaron de España en 1821, están haciendo preparativos para implementar programas de celebración que incluye desde actos alusivos, exposiciones, conciertos, e incluso la construcción de monumentos y parques. En ningún caso existe información pública sobre el monto de los recursos que serán asignados para el efecto y por supuesto no existe evidencia de que dichos gastos produzcan algún beneficio para la sociedad.
- b. La investigación permitió identificar que el propósito principal de las sociedades centroamericanas, consagrado en sus constituciones políticas, gira en torno a la búsqueda del bienestar colectivo y la promoción del desarrollo integral de las personas. Estos vectores de desarrollo incluyen los aspectos social, económico, político y ambiental en todos los Estados, y no discriminan de dicho bienestar a ningún segmento social o género en particular. En consecuencia, se puede afirmar que las sociedades centroamericanas definen su éxito en la medida que la totalidad de la población alcanza estratos

- de desarrollo y bienestar económico y social, y existen condiciones de prevalencia y sostenibilidad de largo plazo.
- c. Cuatro de los seis países de la región, concretamente los identificados como de la región CA-4, presentan muy bajos niveles de desarrollo, caracterizado por mediocres niveles de PIB per cápita y baja inclusión educativa, incluso a niveles cercanos de los países pobres del este de Asia y del África subsahariana. En ese sentido, Guatemala y Honduras presentan niveles de atención médica solo por encima de los niveles del África subsahariana y en materia de disponibilidad de camas solo por encima de los países pobres del sudeste de Asia.
 - d. El crecimiento económico de los países, particularmente del PIB per cápita durante el período 2001-2020 de los países del CA-4 presenta un crecimiento muy exiguo, lo que impide la mejora en las condiciones de vida de la población. Gran parte de ese bajo nivel de crecimiento obedece a la existencia de plataformas productivas de producción de mercancías de agroexportación que han basado su estrategia de competitividad internacional en el establecimiento de bajos salarios.
 - e. La región reporta en 2020 alrededor de 22.1 millones de pobres, 44.3% de su población, y cerca de 8.3 millones de personas viviendo en condiciones de miseria, 16.6% de la población. Los niveles más altos de pobreza y pobreza extrema se presentan en Guatemala, Honduras y Nicaragua. En forma complementaria, los países de la región presentan en promedio un índice de concentración de la renta del 47.1% y una relación de riquezas del 10% más rico respecto del 40.0% más pobre del 282.4%, muy por encima de lo observado en el mundo en promedio y de los países de la OCDE, aunque convergente con lo observado en Latinoamérica y El Caribe, la mayor parte de ellos antiguos territorios españoles. El país con la mayor desigualdad en la distribución de la riqueza es Honduras, quien además presenta el más alto cociente entre más ricos y más pobres, con 376.0%.
 - f. Como consecuencia de la pobreza, la insuficiente capacidad de la actividad económica para generar empleos y la mala distribución de la riqueza, gran parte de los ciudadanos de la CA-4 han tenido que migrar hacia otros países, especialmente a EE.UU., en donde su trabajo produce un gran contingente de recursos que financian el consumo de sus familias en los territorios centroamericanos. El contingente de recursos representa el 9.9% del PIB regional, el 53.3% de las exportaciones y el 636.1% de la IED que recibe la región.
 - g. Las sociedades de la región, en promedio, no son sostenibles socioeconómica, política y ambientalmente. Con la excepción de Panamá, los países de la región disponen en los últimos años de bajos niveles de inversión que impiden un crecimiento sostenido de la actividad económica que produzca en el largo plazo una mejora en el bienestar; de la misma forma el porcentaje de fuerza de trabajo calificada, especialmente en Guatemala, Honduras y Nicaragua, se encuentran muy por debajo de las experiencias mundiales, lo que es convergente con el clima de exclusión social y la potenciación de la migración, así como de la falta de inversión en Investigación y Desarrollo en los países. Como paradoja, los países más pobres de la región son aquellos que realizan gastos militares.
 - h. La producción de la región, pero especialmente las de los países del CA-4 tiene un bajo nivel de complejidad, lo que quiere decir que su producción y exportaciones se fundamentan en productos de bajo conocimiento acumulado, por lo que demandan mano de obra no calificada para el efecto, y por ende, no les interesa la promoción de la mejora en las condiciones de vida de la población y mucho menos el aumento de salarios. Dichas condiciones son insostenibles en el largo plazo.

- i. De forma paralela, los gobiernos de Nicaragua, Guatemala y Honduras considerados dictatoriales o híbridos, no garantizan en su totalidad la participación política, la defensa de los derechos civiles y un funcionamiento tendiente a buscar la mejora de las condiciones de vida de la población, existiendo un sistema de democracia que realmente solo funciona para las elecciones.
- j. El uso de los recursos naturales de los países de la región muestra una fuerte depredación en materia forestal, al extremo que, durante el período 1990 a 2016, los países del CA-4 han perdido alrededor de un tercio de su superficie boscosa y han avanzado en la degradación de las tierras, al permitir un avance descontrolado de la frontera agrícola y ganadera.
- k. Las sociedades de la región, prácticamente sin excepción, tienen mucho espacio que recorrer en la búsqueda de la igualdad de género y de los grupos originarios, los que tienen una escasa participación y satisfacción de sus necesidades respecto de otros grupos dentro de sus países. El extremo más significativo lo tienen los grupos originarios, que salvo el cambio de condiciones de legalidad jurídica, sus condiciones económicas y sociales no han variado significativamente desde la emancipación de España.
- l. Al final es fácil concluir que por lo menos para los países del CA-4 no existen condiciones que beneficien a la mayoría de la población, por lo que atendiendo a los fines dispuestos en las Constituciones Políticas, no existen razones para celebrar una teórica emancipación política; por supuesto, con la salvedad de los grupos detentores de la riqueza nacional, que en muchos casos disponen de recursos heredados desde el preciso momento de la Independencia.
- m. Además y atendiendo a que los recursos públicos son escasos, definitivamente es mejor disponer de todos los posibles para promover el desarrollo de la sociedad en cualquiera de las direcciones mencionadas, en lugar de utilizarlos para actividades de celebración cuyo beneficio social es discutible. El único país que ha logrado mejorar sus condiciones sociales y productivas en forma significativa y aun cuando tiene espacios por recorrer, es Costa Rica, por lo que podría afirmarse que esta nación tiene algunas razones para celebrar su período de independencia, dado a que ha significado una mejora en el bienestar para su población, en concordancia con su Contrato Social.



III.

CENTROAMÉRICA: entre el fantasma de la austeridad fiscal y la insostenibilidad de la deuda pública

Previa a 2020, algunos de los países de Centroamérica ya atravesaban una situación financiera muy complicada, caracterizada, entre otras cosas, por: el estancamiento o disminución de la cantidad de recursos tributarios disponibles, crecimiento del saldo de la deuda soberana, abandono sistemático de las necesidades de la población, y muchas rigideces presupuestarias que hacen difícil la maniobrabilidad de los ministerios de hacienda en la región, que cargan tanto con la responsabilidad de tratar de promover el crecimiento económico, como el bienestar de la población, ante el abandono sistemático de la utilización de la política monetaria por los países de la región.

Porello, la crisis sanitaria provocada por la pandemia del covid-19 y las dificultades ocasionadas por el paso de los huracanes Eta e Iota en la región, únicamente hicieron que la situación pasara de delicada a crítica, y aun cuando muchos de los países perciben oportunidades de recuperación económica en el corto plazo, la dinámica no parece

ser la suficiente para ubicar a las poblaciones en una senda de prosperidad.

En forma paralela y a pesar del riesgo de contagio por covid-19, el deterioro de la situación social en algunos países de la región, empujó a muchas personas a organizarse en caravanas de migrantes hacia Estados Unidos, como última oportunidad de obtener un mejor nivel de vida. El clima de desconfianza ciudadana en Honduras, Guatemala y Nicaragua, han retraído las expectativas de los agentes económicos, y estas naciones, cuyos gobernantes ofrecen como panacea la atracción de fuertes contingentes de Inversión Extranjera Directa (IED) para promover la producción y el empleo, poco o nada han logrado por mejorar la competitividad de los países, especialmente cuando en los mismos, el clima de corrupción ha tenido un comportamiento galopante.

En materia de ingresos tributarios y a pesar de la vigencia

de las reformas tributarias implementadas en Costa Rica y Nicaragua, la carga tributaria regional se redujo hasta 13.3%, producto de la contracción de los precios internacionales del petróleo y del consumo de la población, como primera manifestación de los efectos de la pandemia de covid-19. En forma complementaria, para tratar de compensar las necesidades de la población, todos los países, con la excepción de Nicaragua, implementaron programas de asistencia para la población afectada, para los trabajadores sin empleo como consecuencia del cierre de empresas, y paquetes de apoyo a los empresarios, medianos y grandes; de esa manera el nivel de gastos de la región se incrementó de 18.8% al 21.8% del PIB.

Como consecuencia, el déficit fiscal medio de la región que se había ubicado en torno al 2.9% del PIB en 2019, tuvo un salto hasta 6.6% del PIB, y los presupuestos aprobados para 2021 no logran su reducción en totalidad, planteando todavía deficiencias del orden del

5.5% del PIB para 2021. El país que reportó el mayor déficit fiscal en 2020 fue El Salvador como consecuencia de sus programas de asistencia a la población, reportando deficiencias por 10.6%, seguido como es habitual por Costa Rica que reportó un déficit total del orden de 8.1% del PIB.

El aumento del déficit fiscal y la dramática caída de la actividad económica de todos los países de la región, se transformó en un incremento del saldo de la deuda soberana que alcanzó 60.4% del PIB, por encima del nivel recomendado por las Instituciones Financieras Internacionales (IFI), en prácticamente todas las naciones. Conforme los estándares internacionales y con la salvedad de evaluar algunos otros aspectos estructurales, los únicos países que se mantienen por debajo de los niveles recomendados, son Guatemala y Nicaragua, aunque este último solo a nivel de Gobierno Central, dado a que sus obligaciones crecen significativamente cuando la evaluación se realiza a nivel de Sector Público no Financiero (SPNF). Los países que reportan el mayor nivel de deuda son: El Salvador con 89.2% del PIB y Costa Rica que alcanzó 67.5% del PIB.

3.1 El nivel de ingresos públicos de la región siguió su ruta decreciente

De acuerdo con los datos del *World Economic Outlook* (FMI, abril 2021), los ingresos totales

de los gobiernos generales de los países del mundo reportaron una tendencia decreciente al alcanzar 29.3% del PIB en 2020, luego de reportar 30.2% en 2019, y 30.4% en 2018; sin embargo, este valor incluye las estimaciones de los ingresos de los gobiernos regionales y municipales, las empresas públicas y, de alguna manera, las deducciones por sistemas previsionales públicos vigentes. Por su parte, los países de Latinoamérica y el Caribe reportaron un nivel de ingresos equivalentes al 25.8% del PIB en 2020, por debajo del 27.1% reportado en 2018 y 2019. Para el caso de Centroamérica, el referido informe reporta una disminución desde 20.4% en 2019 hasta 19.8% en 2020, y que obviamente está relacionado con el impacto que sobre los ingresos públicos tuvo la emergencia sanitaria causada por la pandemia de covid-19 en 2020, en prácticamente todos los países de la región. Lo anterior resulta de interés, porque si se asocia la caída de los ingresos a los efectos de la situación sanitaria de 2020, la disminución de los ingresos en el mundo alcanzó 0.9% del PIB, mientras que para Latinoamérica fue de 1.3% y para la región centroamericana fue de solo 0.6%, lo que sugiere la idea de una menor vulnerabilidad de los sistemas tributarios de la región a los shocks internacionales, aunque este extremo debe ser verificado con mayor cuidado.

La carga tributaria del Gobierno Central de los países de la región experimentó una drástica disminución hasta el 13.3% del PIB, reportando una contracción desde el 14.0% observado en 2019 y 2018;

sin embargo, los presupuestos para 2021 ya muestran una cierta recuperación hasta alcanzar el 13.6% del PIB en 2021, más producto del rebote normal de la actividad económica que como consecuencia de algunas decisiones en materia de política tributaria que pudieran impulsar el aumento del nivel de ingresos. Complementariamente, y con la excepción de El Salvador, las estimaciones presupuestarias para 2021 no incluyen esfuerzos en materia de reducción de la evasión tributaria, por lo que prácticamente todos los países simplemente están confiando en la recuperación paulatina de su nivel recaudatorio normal previo a la pandemia.

El país más afectado en materia recaudatoria por la pandemia de covid-19 fue Honduras, que manifestó una contracción desde el 17.0% de 2019 hasta el 14.8% de 2020, producto no solo de la contracción económica y la consecuente disminución del consumo, de la disminución de los precios internacionales de los combustibles que redujo el cobro de impuestos sobre las gasolinas, sino también de la implementación de una serie de medidas tributarias que incluyeron exenciones de impuestos, descuentos por pronto pago y la ampliación de una prácticamente permanente amnistía tributaria, que ha dañado significativamente la moral tributaria de los contribuyentes en este país. El presupuesto para 2021 plantea una recuperación de la recaudación hasta 15.2% del PIB, producto de la recuperación del consumo y la expectativa de elevación del precio de los combustibles en forma vegetativa,

es decir sin ningún esfuerzo adicional por las autoridades tributarias.

Costa Rica, con todo y encontrarse en medio de una reforma tributaria de alcance parcial implementada en 2018, vio contraer su carga tributaria desde el 13.0% en 2019 hasta el 12.1% en 2020, tanto como resultado de la pandemia del covid-19 y la reducción de los precios internacionales de los combustibles, como de las moratorias aprobadas en el pago del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y la exención de pagos parciales en el Impuesto Sobre la Renta (ISR), la exención del cobro de aranceles en ciertos productos y el otorgamiento de facilidades de pago para el pago de algunos tributos, que produjeron un diferimiento en la obligación tributaria de los contribuyentes. El presupuesto 2021 para Costa Rica lamentablemente no ofrece ninguna mejora sustantiva en la recaudación o por lo menos una recuperación de los niveles observados previos a la pandemia, dado a que contempla una carga tributaria de solo el 12.2% del PIB, que no solo no considera los últimos efectos de la reforma tributaria de 2018, sino que menosprecia el rebote normal de la actividad económica, luego de un período de crisis; por ello, el valor considerado en el presupuesto parece que simplemente está subestimado, ya sea para esconder una mejora en la recaudación que permita reportar una reducción del déficit fiscal y de esa forma aparentar un esfuerzo extraordinario por el Gobierno, o para tener una fuente extraordinaria de ingresos para financiar un aumento en el gasto.

Por su parte, Panamá alcanzó una carga tributaria de 7.3% (8.0% en 2019), la más baja en la era moderna del país y que se asocia en forma inmediata a la drástica contracción del consumo producida por la caída sin precedentes de la actividad económica, sin embargo, también está vinculado a la nueva ampliación de la amnistía tributaria impulsada por el Presidente Cortizo, que incluyó en esta oportunidad, además de la condonación de los pagos de intereses, recargos y moras, la posibilidad de obtener descuentos por pronto pago y el cambio de forma de cálculo en algunos impuestos, particularmente del ISR, que permitió a los contribuyentes abonar un pago menor a lo planificado. El presupuesto para 2021 de Panamá presenta una carga tributaria de 7.7% asociada en buena medida a la recuperación normal de la actividad económica y de las capacidades de la administración tributaria, sin embargo, no incluye ningún plan visible de combate a la evasión de impuestos o de racionalización de los tratamientos tributarios diferenciados.

Por otro lado, Guatemala vio reducir su carga tributaria hasta 10.1%, luego de reportar 10.6% en 2019, como consecuencia simple de la contracción del consumo y la disminución de los precios internacionales del petróleo, y la correspondiente pérdida de eficiencia en la administración tributaria, dado a que en esencia, las autoridades del país no aprobaron ningún mecanismo que permitiera un diferimiento extremo o exención en el pago de impuestos. Lamentablemente, la estimación presupuestaria

incluye una carga tributaria de 10.1% para 2021, lo que implica que las autoridades no reconocen la necesaria recuperación de la recaudación producto del rebote de la actividad económica que recuperará niveles relativamente normales, ni incluye algún plan visible para mejorar la eficiencia recaudatoria del país como consecuencia del combate a la evasión tributaria.

Nicaragua, que no impulsó ninguna medida para apoyar a los contribuyentes en el marco de la pandemia de covid-19, continuó observando los efectos de la reforma tributaria impulsada en 2019, los que de todas formas no fueron suficientes para detener la caída del consumo y el efecto de la reducción de los precios internacionales del petróleo, por lo que su carga tributaria se redujo hasta el 17.0%. Paradójicamente la carga tributaria planificada en el presupuesto 2021 para Nicaragua, reporta un descenso hasta 16.2%, incongruente con los resultados de los períodos previos y con la recuperación económica prevista para el ejercicio posterior, por lo que muy probable contempla una seria subestimación de los ingresos esperados a fin de garantizarle flexibilidad de ejecución al presupuesto de gastos del Gobierno.

Finalmente, el único país de la región que como un caso excepcional mostró crecimiento en su carga tributaria, fue El Salvador, que registró un incremento de los ingresos desde el 17.7% del PIB en 2019 hasta el 18.4% en 2020, teóricamente como consecuencia de los esfuerzos por combatir la evasión tributaria.

No obstante, este caso que deberá evaluarse con más cuidado en el futuro, pues parece esconder también una disminución en las devoluciones de impuestos, lo que podría ocasionar algún contratiempo tributario próximo. El presupuesto de 2021 de El Salvador muestra una estimación de carga tributaria por 20.3%, muy por encima de la trayectoria normal del país, y que luce inalcanzable ante la ausencia de reformas de política tributaria y de planes concretos para el combate a la evasión tributaria, aunque el Ministro de Hacienda de este país ha declarado que dicho valor devendrá precisamente de la reducción del incumplimiento tributario por la aplicación de sus planes de fiscalización, los cuales no son públicos.

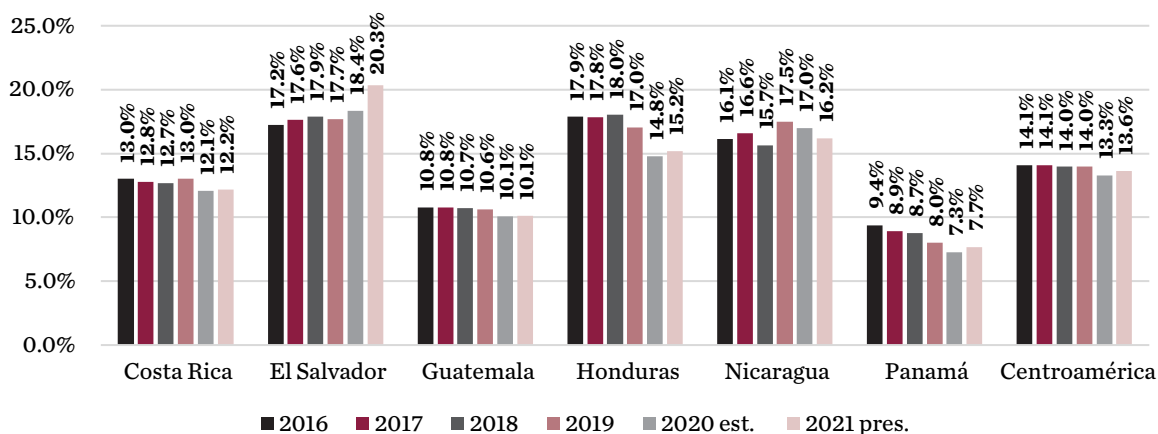
En materia de estructura tributaria, los resultados de la pandemia de covid-19 produjeron,

por una parte, la disminución de la recaudación de todos los impuestos en términos del PIB, y un pequeño empeoramiento de la progresividad tributaria, como resultado principalmente de la contracción en la recaudación del ISR derivada del otorgamiento de tratamientos especiales y amnistías por los gobiernos de la región, como estrategia para contribuir a que los contribuyentes pudieran hacer frente de mejor forma a la pandemia, por encima de la reducción del IVA asociado a la disminución regional del consumo. Así, la recaudación tributaria que en 2019 procedía en 40.8% de impuestos directos, se redujo ligeramente hasta el 40.7% del total en 2020, mientras que la recaudación de impuestos indirectos se incrementó hasta el 59.3% del total. Es importante comentar que para los países del llamado Triángulo Norte de Centroamérica, el impuesto de

mayor importancia es el IVA que concentró en 2020 el 47.7%, 45.7% y 45.3% del total, respectivamente para Guatemala, El Salvador y Honduras; en sentido contrario para los países del Triángulo Sur de Centroamérica, el impuesto de mayor importancia es el ISR concentrando en 2020 el 57.6%, 43.7% y 41.3% del total, respectivamente para Panamá, Nicaragua y Costa Rica.

El presupuesto para 2021 muestra un recrudecimiento de la regresividad del sistema tributario centroamericano, dado a que plantea una elevación de la recaudación de los impuestos indirectos hasta el 60.9% del total, mientras que los directos se reducirían hasta representar el 39.1% del total, tanto como producto de los efectos sobre los niveles de ganancias de las empresas en 2020 —y el pago de este impuesto por períodos

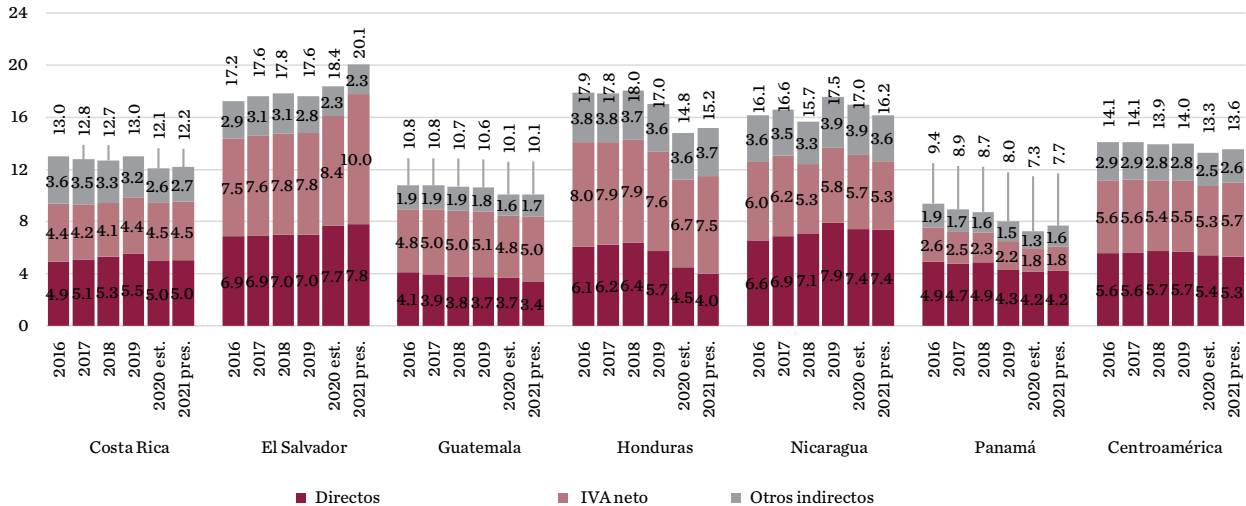
Centroamérica: carga tributaria de los gobiernos centrales, períodos: 2016-2020 observado y 2021 presupuesto



Fuente: Icefi, con base en datos oficiales

Nota: Promedio simple para Centroamérica

Centroamérica: estructura tributaria como porcentaje del PIB. Período 2016-2020 observado y 2021 presupuesto



Fuente: Icefi, con base en datos oficiales
 Nota: Promedio simple para Centroamérica

vencidos—, como de la mejora recaudatoria esperada en el IVA. Lo anterior hace pensar que la región, a diferencia de los planteamientos vertidos a nivel internacional, en torno a que la recuperación económica debiera ser financiada por medio del establecimiento de tributos extraordinarios a los sujetos económicos con altos niveles de ingresos o de riqueza, está caminando en el sentido contrario.

El país con la estructura tributaria más regresiva, paralelamente el que registra el nivel más alto de pobreza en la región, es Honduras, que presenta el 69.6% de la recaudación procedente de impuestos indirectos, seguido muy de cerca por Guatemala —paradójicamente el segundo con mayor nivel de pobreza de la región— con el 63.8% del total. Resulta interesante observar que en ambos países se ha ido

reduciendo la importancia del ISR, como lo muestra la gráfica posterior, en donde, para el caso de Honduras, la percepción de dicho impuesto se ha reducido sistemáticamente desde 2018, mientras que para Guatemala, la caída es pronunciada desde 2016.

En sentido contrario, el único país con estructura tributaria progresiva, es Panamá que reporta un 57.6% de la recaudación total en ISR. Es importante comentar que, pese al enorme impacto de la pandemia sobre la economía panameña, esta nación centroamericana sigue siendo evaluada como la del mayor desarrollo relativo de la región al presentar la posición 57 en el IDH.

Aunque el IVA no es el impuesto de mayor nivel recaudatorio en todos los países de la región, es importante observar que

representa alrededor del 40.1% del total de los ingresos tributarios que perciben los Gobiernos Centrales de Centroamérica, además que la documentación para su hecho generador, la emisión de la factura o la validación de la compra venta de bienes y servicios, sigue siendo determinante para el pago oportuno de otros impuestos, dentro de ellos, con mucha importancia del ISR. Así, si se conectan ambos hechos generadores, más del 80.0% de la percepción tributaria de la región se encuentra vinculada a un solo momento comercial: la formalización de la compra venta de bienes y servicios y la documentación de los ingresos percibidos por las personas, y que para el sector empresarial, claramente responde a la emisión de la factura. En consecuencia, los esfuerzos para fortalecer la emisión de la factura, tanto por medios electrónicos, como

por medio del uso de equipos especiales autorizados u otros cruces de información que puedan tender a fortalecer dichos controles, en consonancia con la utilización oportuna de la información bancaria para fines de control y fiscalización, a la que debe tener acceso en forma irrestricta la administración tributaria, debieran derivar en una mejora en la recaudación de este impuesto, y del ISR.

En Centroamérica no existe evidencia de planes concretos para mejorar la eficiencia y mucho menos eficacia de los tributos en forma generalizada, que debiera ser el primer paso para mejorar la disponibilidad de recursos para financiar los programas de desarrollo de los Estados. No obstante, un primer paso lo representa darle seguimiento a la productividad del IVA, en complemento a los cálculos del gasto tributario y del incumplimiento tributario de este impuesto, todos importantes para fines de política tributaria y para la evaluación de la eficiencia del trabajo de la administración tributaria.

Por definición, la productividad de un impuesto es la relación entre el monto cobrado y el nivel potencial que podría obtenerse como recaudación de este, a partir de su base gravable; o en forma aparente, a partir del PIB. La productividad de los impuestos se ve afectada tanto por la existencia de tratamientos tributarios preferenciales que fueron otorgados por los países, los que en el caso de la región se han incrementado, especialmente por el intento de atraer inversión

extranjera, así como por la existencia de prácticas de evasión, defraudación, contrabando y flujos ilícitos de capital; por ello, un nivel de productividad “X”, implica simplemente que el gasto tributario, actos no gravados y el incumplimiento tributario en un impuesto, suman “Y” para completar el 100% de lo que se podría obtener si todos cumplieran con la justa parte que les corresponde. Así, los niveles de productividad no son comparables entre países, porque son resultado de diferentes esquemas tributarios, sin embargo, si dan una idea de la generalidad del mismo, además que la tendencia de la productividad de un impuesto para un país, muestra el comportamiento de la eficiencia de la administración tributaria, ante escenarios legales constantes.

Es pertinente comentar que la región carece de esfuerzos oficiales reales en torno a la medición de los niveles de contrabando y de la recaudación que se deja de percibir por los flujos ilícitos de capital, sin embargo, si existen algunos países que han realizado algunos intentos por tratar de cuantificar los niveles de evasión de impuestos y de los gastos tributarios derivados del otorgamiento de tratamientos tributarios preferenciales, aunque todavía es una práctica que debe ser generalizada.

Así, el país que reporta el nivel más alto de productividad del IVA es El Salvador, que al cierre de 2020 registró una recaudación equivalente al 69.5% del potencial tributario, por encima del 65.5% de 2019; conforme el presupuesto para 2021, el Gobierno de El

Salvador, principalmente por la implementación de la factura electrónica y por el combate a la evasión tributaria, espera un aumento de dicha productividad hasta el 86.6%, lo que aunque deseable, es prácticamente improbable atendiendo al nivel de gasto tributario y hechos generadores no incluidos en el impuesto. Conforme el Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo 2019-2029 emitido por el Ministerio de Hacienda de El Salvador, el nivel de evasión fiscal estimado se redujo hasta el 17.6% en 2018; luego de reportar 32.2% en 2009. También es importante mencionar que el mismo informe hace referencia al hecho que el gasto tributario del IVA representa el 1.8% del PIB.

El segundo país de la región que presenta mayor productividad aparente es Honduras, que reportó un nivel del 51.7% en 2020 muy por debajo del 58.7% de 2019, lo que implica que en este país se produjo un aumento del nivel de evasión o del gasto tributario en el Impuesto Sobre Ventas (ISV). Lamentablemente, Honduras no dispone de una estimación de evasión del impuesto más allá de 2016, cuando se registró un nivel del 27.7% del potencial teórico, conforme el documento *Estimación de la Evasión en el Impuesto sobre Ventas en Honduras 2013-2016* (2019); por otra parte, el nivel de gasto tributario calculado para 2020 por el Marco Macrofiscal de Mediano Plazo 2021-2024 alcanzó 4.1% del PIB en 2020 por encima del 3.7% en 2019, lo que iría en sentido contrario al comportamiento observado de la productividad; sin embargo, este cálculo fue realizado antes de la

pandemia de covid-19, por lo que habrá que esperar el valor final del mismo para denotar realmente las causas de dicho comportamiento en la productividad. Conforme el presupuesto para 2021, Honduras ganaría productividad en el cobro del impuesto hasta reportar el 57.7% de potencial, en el camino a la recuperación económica.

Nicaragua, a pesar del impulso causado por las reformas a la Ley de Concertación Tributaria, además del proceso normal de recuperación económica desde la crisis política de 2018, vio reducir ligeramente su productividad del IVA hasta el 43.8% del total en 2020, por debajo del 44.3% registrado en 2019. Nicaragua no dispone de ningún estudio actualizado sobre el comportamiento del incumplimiento del impuesto o de las renunciaciones tributarias, por

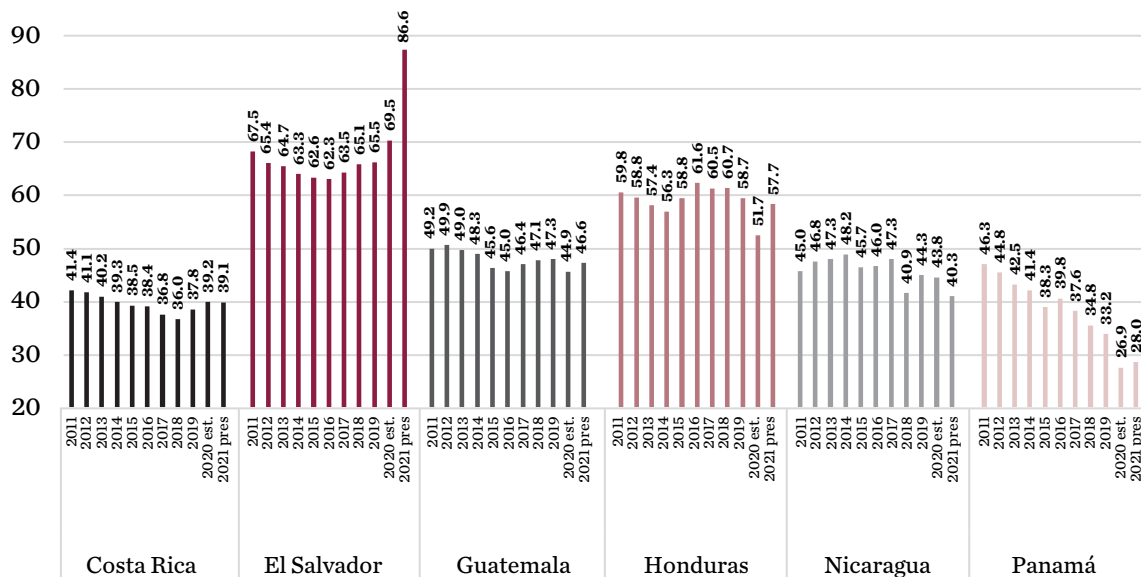
lo que no es posible profundizar el análisis. En el valor considerado en el presupuesto para 2021, la productividad del IVA para Nicaragua se reduciría hasta el 40.3% del potencial, lo que es poco probable, atendiendo al hecho que han existido reformas tributarias que potencian el cobro del impuesto, además que el país se encuentra en un proceso de recuperación económica, por lo que la estimación de la recaudación esperada de dicho impuesto, parece ser menor a lo que debiera esperarse en realidad.

Guatemala reportó una reducción de su nivel de productividad del 47.3% del potencial en 2019 al 44.9% en 2020, y que está asociado en forma directa a la contracción del consumo y a la pérdida de capacidades de la administración tributaria, atendiendo a que no

existió cambio legislativo alguno que justificara dicho extremo. Sin embargo, y como es esperable, se estima que la productividad del IVA alcanzará 46.6% del potencial en 2021, producto de la recuperación económica; aun así, debe recordarse que en este país es una práctica común la sobreestimación de la recaudación del IVA al no devolver apropiadamente el crédito fiscal a los exportadores. En complemento, la administración tributaria de Guatemala estima que el gasto tributario por este impuesto alcanzó 1.6% del PIB en 2019, mientras que la evasión tributaria reportó 1.8% del PIB para el mismo año.

Por su parte, Costa Rica reportó una productividad aparente del 39.2% en 2019 luego de registrar 37.8% en 2019 y 36.0% en 2018, y

Centroamérica: productividad aparente del IVA / ISV / IGV (2011-2021 pres)



Fuente: Icefi, con base en datos oficiales

que es una muestra ineludible del cambio del impuesto realizado en el país, del Impuesto General Sobre Ventas (IGV) al IVA, y que si bien es cierto tienen muchos elementos en común, la transformación permitió incorporar como hechos generadores del impuesto a muchos servicios que otrora no eran considerados. Conforme el documento *El Gasto Tributario, Metodología y Estimación, año 2019 (2020)*, publicado por el Ministerio de Hacienda, los tratamientos tributarios preferenciales de Costa Rica implican el 2.2% del PIB en 2019 por debajo del 2.9% de 2018, y que indiscutiblemente es producto del cambio del impuesto antes mencionado; por su parte, el nivel de evasión del IGV reportado en el documento *Análisis de brechas tributarias en el impuesto general sobre las ventas y el impuesto a la renta*, alcanzó el 31.1% en 2016, alrededor de 1.9% del PIB.

Finalmente, el país que dispone del nivel más bajo de productividad del IVA en la región es Panamá, con 26.9% del potencial en 2020 y que ha disminuido sistemáticamente desde el 46.3% de 2011, lo que implica una elevación muy importante de los gastos tributarios o de la evasión del impuesto durante el período. De acuerdo con el *Boletín Estadístico 2018* del Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá, el nivel de evasión subió desde 41.0% en 2011 hasta el 45.3% en 2016 (2.2% del PIB), último año disponible de información, por lo que se esperaba que el nivel de evasión haya crecido en los períodos siguientes; además, el gasto tributario, conforme el

Boletín mencionado, alcanzó 2.6% del PIB en 2017, por encima del 2.2% reportado en 2016.

3.2 Los gastos públicos reportaron un crecimiento significativo en 2020

Conforme los datos del *World Economic Outlook del FMI* (abril de 2021), los gastos totales de todos los países del mundo alcanzaron 36.6% del PIB en 2020, luego de reportar 32.4% en 2019 y 32.2% del PIB en 2018, y que indiscutiblemente muestran la respuesta de los Gobiernos ante la crisis derivada de la pandemia del covid-19 y que impulsó el incremento de las erogaciones públicas para tratar de contrarrestar la recesión económica y para paliar parcialmente las necesidades de sus habitantes como resultado de la emergencia sanitaria. Estos gastos incluyen las erogaciones de las administraciones centrales y los gobiernos regionales, así como las de las empresas públicas de los diferentes países del mundo.

En Latinoamérica y El Caribe el gasto total reportó un aumento hasta el 34.5% del PIB en 2020, por encima del 31.1% registrado en 2019 y del 32.1% en 2018. Para el caso de Centroamérica, se estima que los gastos de los gobiernos generales reportaron un incremento hasta registrar 26.4% del PIB en 2020, luego del 23.0% reportado en 2019 y el 22.6% de 2018. Los anteriores datos, al margen de la diferencia efectiva

entre los tamaños de los gobiernos de la región centroamericana en comparación de los del resto del mundo, permiten observar que el esfuerzo fiscal para tratar de compensar los efectos de la pandemia de covid-19 alcanzaron en promedio 4.1% del PIB en el mundo, 3.4% en Latinoamérica y El Caribe, y 3.4% en Centroamérica, en donde el mayor esfuerzo lo realizaron Panamá y El Salvador con aumentos del orden del 6.5% y 6.2% del PIB respectivamente, mientras los restantes cuatro países solo incrementaron su gasto en promedio 1.9% del PIB. En cuanto a la administración central, el tamaño del Gobierno Central conforme la información disponible, alcanzó un promedio de 21.8% del PIB en 2020, por encima del 18.8% reportado en 2019 y 2018.

Así el gasto público del Gobierno Central de El Salvador se incrementó hasta el 30.1% del PIB en 2020, por encima del 22.2% reportado en 2019, producto de la implementación de programas de gasto como el incremento de USD150.00 a cada empleado de salud pública que se encontraba trabajando directamente en la contención de la crisis sanitaria; el bono de USD300.00 por única vez a cada hogar que no tuviera un vínculo laboral o ningún ingreso permanente, y que resultó afectado económicamente por la pandemia; la entrega de canastas de alimentos a los hogares a nivel nacional, y en la utilización de recursos en las municipalidades para implementar programas de atención, prevención y combate de la pandemia. Para 2021, el gasto previsto en el Presupuesto

registra una disminución hasta el 27.3% del PIB, que no recupera la trayectoria previa a la pandemia y no se tiene evidencia concreta del impacto que podría provocar sobre el bienestar económico o sobre la reactivación económica, sin embargo, este aumento podría estar asociado al período electoral y a las medidas que implementará el Gobierno en forma inmediata posterior a las elecciones, para justificar su plan de trabajo.

El segundo país con mayor incremento del gasto público en el Gobierno Central fue Panamá, que reportó un cambio desde el 16.4% del PIB en 2019 hasta el 19.6% en 2020, como consecuencia de la implementación de pagos a los trabajadores y propietarios de pequeñas empresas afectados por la pandemia, la entrega de un bono de B80.00 a cerca de 84,000 beneficiarios y de cerca de 600,000 bolsas de alimentos básicos. El gasto de Panamá también incluyó un aumento del subsidio a la electricidad. Para 2021 Panamá

presenta un incremento del gasto hasta reportar 21.3% del PIB y que está asociado al esfuerzo de promover un impulso fiscal positivo a la actividad económica del país, tan severamente lastimada en los últimos años.

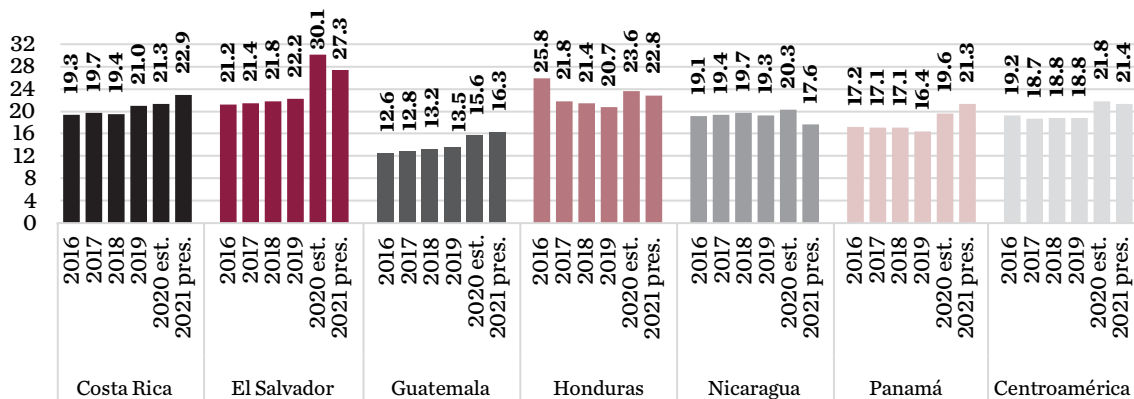
Honduras reportó un aumento del gasto del Gobierno Central del 20.7% de 2019 al 23.6% en 2020, como consecuencia del apoyo a las empresas —para evitar cierres permanentes—, y a los trabajadores, que incluyó la suspensión de sus contratos garantizando que no se dieran despidos, y el apoyo financiero a los trabajadores suspendidos. También Honduras, al igual que otros países de la región, tuvieron que incrementar el gasto público para tratar de compensar los efectos negativos causados por los huracanes Eta e Iota, que para el caso de Honduras produjo pérdidas del orden de 2.3% del PIB. Para 2021 el nivel de gasto público considerado en el Presupuesto alcanza 22.8% del

PIB, por debajo de lo registrado en 2020, aunque todavía por encima de los observado en los últimos períodos.

Guatemala incrementó su gasto público en el Gobierno Central de 13.5% del PIB en 2019 al 15.6% en 2020, al ejecutarse de manera extraordinaria programas como: el Bono Familia que representó la entrega de Q5,999.8 millones a cerca de 2.6 millones de beneficiarios (Icefi, 2021); la entrega de una subvención para los desempleados; el fondo de crédito para la formación de capital de trabajo para las Mipyme en problemas por la pandemia, y el aumento del subsidio a la energía eléctrica. Para 2021, el presupuesto vigente presenta un gasto total por 16.3%, sin embargo, las autoridades ya se han apresurado a comentar que el valor de la ejecución oscilará en torno al 15.0% del PIB.

Nicaragua por su parte reportó un crecimiento del gasto del Gobierno

Centroamérica: tamaño de los gobiernos centrales en porcentajes del PIB, período 2016-2020 observado y 2021 presupuesto



Fuente: Icefi, con base en datos oficiales
 Nota: Promedio simple para Centroamérica

Central del 19.3% en 2019 hasta el 20.3% en 2020, resultado más de la operatoria normal del Gobierno para tratar de contrarrestar los efectos de la crisis política iniciada en 2018, que como resultado de la pandemia de covid-19, debido a que como Estado, no se implementaron programas para tratar de compensar los efectos negativos de la misma. La planificación para 2021 contempla una contracción del gasto de Nicaragua hasta 17.6% del PIB, muy por debajo de lo observado en los últimos años, por lo que es muy probable que hayan ampliaciones presupuestarias durante el año.

El país que experimentó el menor nivel de expansión de gasto en el Gobierno Central durante 2020 fue Costa Rica que apenas incrementó sus erogaciones del 21.0% del PIB en 2019 hasta el 21.3% en 2020, y aun cuando procedió a implementar algunos programas de apoyo a la población, el financiamiento de los mismos devino de readequaciones presupuestarias, dado a que el país tiene como objetivo primario el control del nivel de gasto y la deuda del sector público. Conforme el presupuesto para 2021 el gasto público programado es de 22.9%, sin embargo, las autoridades ya se han apresurado a comentar que debido a su negociación con el FMI y a la vigencia de su plan de austeridad el nivel de recursos a utilizar será sustantivamente menor, en torno al 21.0% del PIB.

En cuanto a la estructura del gasto, los datos estimados para 2020 muestran que el 70.0% del gasto regional se dirigió a funcionamiento de los sectores públicos, mientras que el 16.2% a

gastos de capital, y el 13.8% al pago de los intereses de la deuda.

El país que registró un mayor nivel de gastos de funcionamiento dentro de su total presupuestario fue El Salvador que reportó el 73.5% del total, seguido de Costa Rica con 72.3% y Nicaragua con el 70.2%. En el caso particular de El Salvador el incremento de los gastos de funcionamiento está asociado con el aumento de las transferencias realizadas hacia el sector privado como consecuencia de la atención de la pandemia de covid-19, mientras que los valores observados en Costa Rica y Nicaragua son relativamente similares a los experimentados en los períodos previo. Los países que reportaron el menor nivel de gastos de funcionamiento son Panamá con el 64.8% del total; Honduras con el 67.5% del total y Guatemala con el 69.9% del total. El caso de Honduras es particular, debido a que muchas de las transferencias que se realizan hacia otros entes públicos y para financiar programas concretos, las registran en forma de aplicaciones financieras por lo que aparenta que el nivel de gasto de capital es importante, cuando realmente son simplemente gastos corrientes de otros entes.

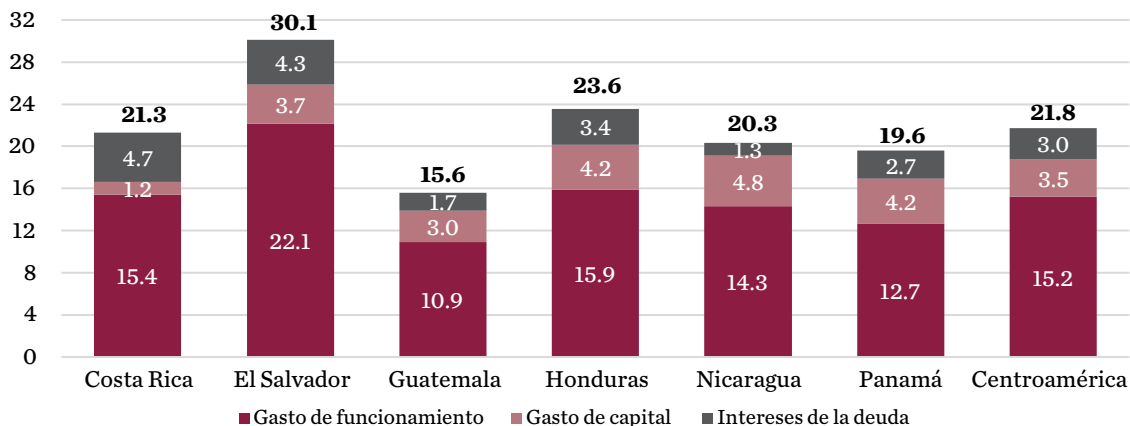
Al margen de lo comentado previamente para Honduras, el país que registra un mayor nivel de gastos de capital es Nicaragua con el 23.6% del total, seguido de Panamá con 21.4%, este último país con el propósito de tratar de recuperar el impulso fiscal que se registró en los últimos años. En sentido contrario el país que reportó el menor nivel fue Costa

Rica con solo 5.6% del total y que es resultado invariable del aumento sostenido de los gastos para atender la deuda pública.

En cuanto a los gastos para financiar los intereses de la deuda, el país que incurrió en un mayor nivel fue Costa Rica con el 22.1% del total de sus recursos, monto que se incrementa hasta cerca del 37.2% cuando se incorporan las erogaciones para financiar las amortizaciones de la deuda; le sigue Honduras con el 14.6%, El Salvador con el 14.2% y Panamá con el 13.8% de su presupuesto. El país que menos destina recursos para atender el servicio de la deuda es Nicaragua con 6.1% del total, debido a que es el país que presenta la menor tasa de interés implícita en el cumplimiento de sus obligaciones soberanas.

Como ha sido reiteradamente comentado, cuando se analiza el tamaño del gasto público de Centroamérica y colateralmente la composición del mismo, surge inmediatamente la interrogante del porqué países, que en esencia disponen del mismo mandato legal contenido en su Constitución Política, presentan tanta discrepancia no solo en las asignaciones financieras, sino también en los resultados obtenidos. Así, el caso de Guatemala muestra no solo el Gobierno más pequeño de la región, sino que si se ordenan los datos presentados por el *World Economic Outlook* (abril de 2021) resulta que de 194 países, Guatemala presenta la posición número 183 en cuanto al tamaño del gasto público en 2020 y solo supera a países como Zimbabwe,

Centroamérica: composición del gasto del gobierno central, en porcentajes del PIB. Período 2020



Fuente: Icefi, con base en datos oficiales
 Nota: Promedio simple para Centroamérica

Yemen, Madagascar, Bangladesh, Etiopía, Turkmenistán, Nigeria, Venezuela, Sudán, Congo y Haití, ninguno de ellos, ejemplo de desarrollo económico mundial. La pregunta inmediata es cómo los guatemaltecos —que disponen de un país con el PIB más grande de la región, que además está catalogado como de ingresos medio altos, y que cuenta con niveles de ingreso per cápita por encima de los de Honduras y Nicaragua— no pueden hacer mayores esfuerzos para mejorar su bienestar, a pesar de tener muy altos niveles de pobreza, desigualdad y una muy pobre competitividad internacional. La realidad de este país centroamericano gira en torno a dos aspectos fundamentales: a) la existencia de un fuerte corporativismo público-privado que durante muchos años, especialmente luego de lo que se ha dado en llamar la “era democrática” del país, ha construido un esquema político de austeridad, en el que aparentemente se atienden todas

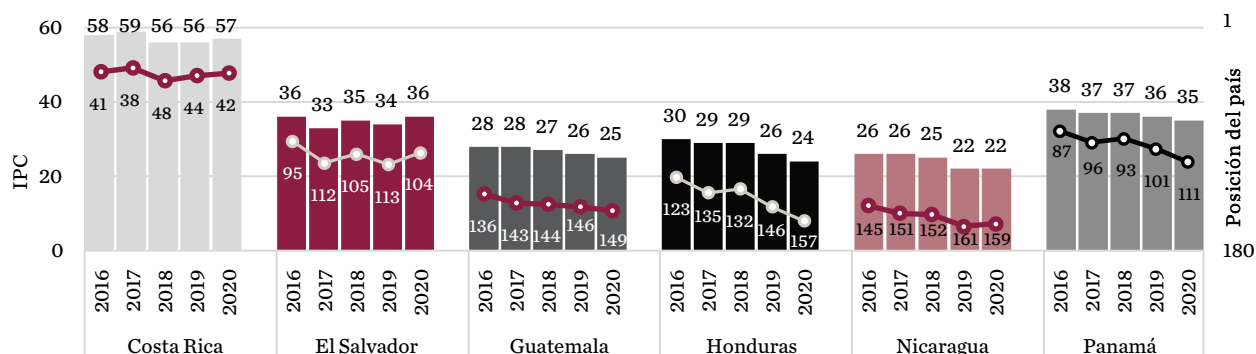
las demandas planteadas, sin embargo, con muy bajos ingresos derivados de un esquema de baja tributación diseñado para que los empresarios maximicen sus ganancias y una carencia absoluta de política tributaria, dicho extremo es imposible b) La resistencia del ciudadano común por incrementar el aparato público, que en muchas oportunidades se ha utilizado como una herramienta de represión, y que está plagado de prácticas opacas, de altos niveles de corrupción y discrecionalidad pública.

Sobre este último particular, la percepción ciudadana en la región es que persiste un manejo sistemáticamente inapropiado de los recursos públicos, lo que empuja a los individuos a la búsqueda de alternativas para evitar el pago de impuestos o evitar los controles establecidos por los Estados. Así, conforme el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) que elabora Transparencia Internacional,

el más alto nivel de desvío de recursos públicos y prácticas opacas se observa en Nicaragua que reporta una calificación de 22 puntos y la posición no. 159 a nivel internacional, de un universo de 180 países. Le siguen en forma inmediata, Honduras y Guatemala que reportan 24 y 25 puntos respectivamente, y las posiciones 157 y 149 respectivamente. Todos estos países están ubicados entre los peores de la región latinoamericana, y como se observa, forman parte del cuartil inferior de evaluaciones destinado a los países con las percepciones de corrupción más elevadas a nivel mundial.

Costa Rica es el país centroamericano que tiene la mejor calificación en el IPC con 57 puntos, y a pesar de la conflictividad relacionada con el manejo presupuestario en la época de pandemia y el intento de austeridad para controlar el déficit fiscal, mejoró en su calificación en 2020, ascendiendo hasta la

Centroamérica: índice de percepción de la corrupción (2016-2020, con datos de puntaje para cada país y posición dentro del total de países evaluados)



Fuente: Icefi, con base en datos de Transparencia Internacional

posición 42 a nivel mundial, dentro del cuartil superior reservado para los que presentan los menores niveles de corrupción internacional.

Porsu parte, tanto El Salvador como Panamá se ubican en posiciones medias bajas, concretamente en lo que correspondería al cuartil 3, pero con trayectorias diferentes. Mientras El Salvador, registró una mejora desde la posición 113 en 2019 a la 104 en 2020, luego de subir su calificación de 34 a 36 puntos; Panamá descendió hasta la posición número 111 en 2020 luego de ubicarse en la 101 en 2019, al reducir su calificación de 36 a 35 puntos.

Los resultados del IPC confirman la percepción ciudadana de que hay mucho trabajo que realizar en torno a la calidad del uso de los recursos públicos y lamentablemente dan elementos a los contribuyentes que se resisten a pagar impuestos, ante la posibilidad de que los recursos aportados sean mal utilizados.

3.3 Déficit fiscal regional creciente en 2020 y pocas esperanzas de reducirlo en 2021

La significativa caída de los ingresos tributarios promedio en la región y el aumento generalizado del gasto público para atender parcialmente los efectos de la pandemia de covid-19, empujaron a la región a un incremento significativo del déficit fiscal, el que, en promedio, aumentó del 2.9% del PIB en 2019 hasta el 6.6% del PIB en 2020. Conforme los valores presupuestados para 2021, el nivel de déficit fiscal promedio registrará una disminución hasta alcanzar 5.5% en 2021, sin recuperar todavía el valor normal de los últimos ejercicios.

Así, todos los países de la región, sin excepción, incrementaron el nivel de su déficit fiscal en 2020, sin embargo, el incremento más significativo se manifestó en El

Salvador, en donde el déficit fiscal alcanzó 10.6% del PIB, muy por encima del 3.0% de 2019 y que conjuntamente a los 2.0% y 2.4% del PIB de 2017 y 2018, generaron la percepción de que la situación fiscal del país estaba relativamente controlada y que habían alcanzado la posición en donde el aumento marginal del saldo de la deuda era muy pequeño o cero, reportando sostenibilidad de corto y mediano plazo. No obstante, el valor previsto del déficit fiscal para 2021 es de 4.8% del PIB, el que sin embargo, dado a que existe una aparente sobreestimación de los ingresos públicos por cerca de 2.0%, así como que no se registran apropiadamente los montos relacionados a las devoluciones de impuestos, es muy probable que sobrepase el 6.0%, revirtiendo la aparente estabilidad en materia de crecimiento de la deuda alcanzada en los años previos.

Honduras reportó un incremento del déficit fiscal desde el 2.1% en 2019 hasta el 7.0% en 2020 y que de alguna forma también rompió

un esquema de estabilidad iniciado en 2017 y que permitió alcanzar déficits del orden de 1.9%, 1.5% y 2.1% respectivamente para los años de 2017 a 2019. El déficit fiscal para Honduras que ya incluye las asignaciones a los programas de funcionamiento que normalmente se registran como aplicaciones financieras, se estima que tendrá una pequeña disminución en 2021 hasta 6.1% del PIB, el cual, dada la trayectoria del crecimiento de la actividad económica, producirá un nuevo salto de la deuda pública, poniendo en alto riesgo la sostenibilidad de la misma.

Por su parte, Panamá, luego de un período de alta austeridad, mas como consecuencia de la pérdida sistemática de capacidades recaudatorias del país, y que redujo drásticamente el impulso final y el ritmo de crecimiento de la actividad económica en los últimos

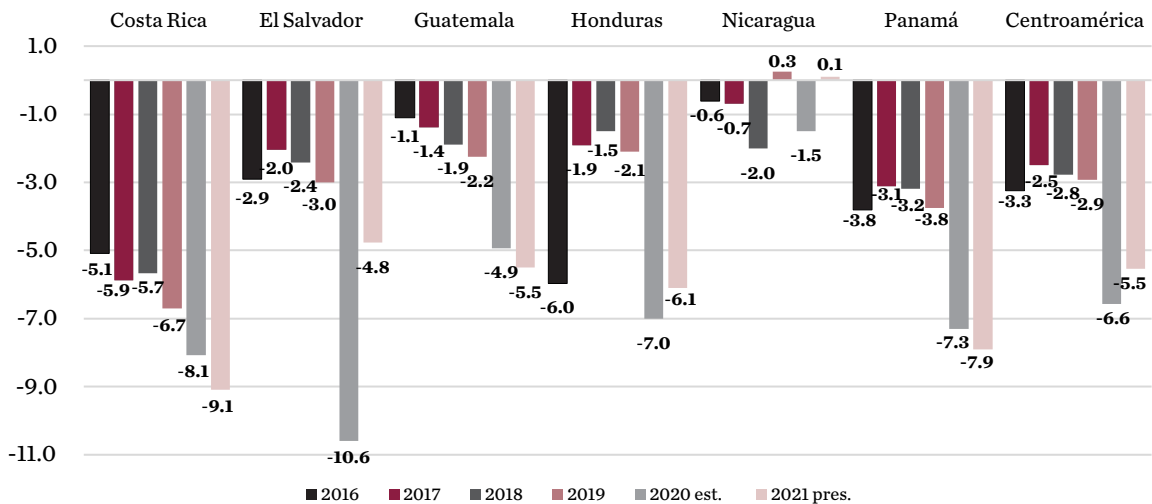
años, pero que produjo déficits fiscales de 3.1% en 2017, 3.2% en 2018 y 3.8% en 2019, registró un significativo crecimiento del déficit fiscal hasta el 7.3% del PIB en 2020, producto del incremento del gasto para implementar programas de apoyo para la población ante la emergencia sanitaria. El déficit fiscal previsto para 2021 por Panamá es del 7.9% del PIB, por encima del registrado en 2020 y que obedece a la decisión pública de tratar de reactivar la actividad económica del país, así como para impulsar algunas de las disposiciones incluidas en el Plan de Trabajo del presidente actual.

Guatemala, un poco lejos de su tradicional austeridad fiscal, reportó un aumento del déficit fiscal desde el 2.2% del PIB reportado en 2019 hasta el 4.9% del PIB en 2020, como consecuencia tanto de la contracción de los

ingresos públicos, como de la implementación de algunos programas de asistencia a las empresas y pobladores producto de la emergencia sanitaria. El presupuesto vigente para 2021 plantea un déficit fiscal de 5.5%, sin embargo, las autoridades, aunque sin mediar ninguna documentación oficial, ya se han apresurado a indicar que el mismo se ubicará en torno al 3.4% del PIB, luego de realizar una serie de reacomodos presupuestarios.

Nicaragua, siguiendo su trayectoria de períodos pasados, y guiada básicamente por el esfuerzo de evitar el incremento de la deuda pública, aun en medio del aumento del gasto para tratar de repotenciar la actividad económica en crisis desde los eventos políticos de 2018, y a pesar de los efectos primarios de las reformas a la Ley de Concertación Tributaria,

Centroamérica: déficit fiscal como porcentaje del PIB. Períodos 2016-2020 observados y 2021 presupuestado



Fuente: Icefi, con base en datos oficiales
 Nota: Promedio simple para Centroamérica

reportó un incremento del déficit fiscal hasta 1.5% del PIB, por encima del superávit reportado del 0.3% en 2019. El presupuesto para 2021 que contiene una drástica disminución del gasto público, presenta una estimación del resultado fiscal positivo, es decir superávit por 0.1% del PIB, el que puede ser posible, si efectivamente la recaudación mantiene los niveles observados en los periodos pasados.

El país que menos incrementó su déficit fiscal fue Costa Rica que aumentó su déficit fiscal desde el 6.7% del PIB en 2019 hasta el 8.1% en 2020. El limitado crecimiento del déficit, a pesar de haberse implementado algunos programas de asistencia a la población que fueron financiados con la reestructuración de ciertos programas de gasto, obedece primariamente al hecho que el país se encuentra en medio de un plan de austeridad para limitar el crecimiento de la deuda y tratar de alcanzar la sostenibilidad de la misma. Aun así, el presupuesto para 2021 plantea un déficit fiscal por 9.1% del PIB, el que sin embargo, conforme declaraciones de las autoridades no será alcanzado, atendiendo al hecho que se seguirá con los recortes de gasto hasta presentar deficiencias del orden de solo el 7.0% del PIB en 2021.

3.4 La sostenibilidad fiscal de la región en peligro real

La situación de la sostenibilidad de la deuda para varios países de la región era complicada previo a la pandemia, pero luego de ella

se volvió crítica. Para empezar, para todos los países que tuvieron contracción del PIB nominal en 2020, aunque no hubiesen presentado déficit fiscal en este año, se hubiese producido un incremento del saldo de la deuda en forma exógena, por el equivalente al 12.1% del PIB para Panamá; 6.5% para El Salvador; 2.5% para Costa Rica, y 2.5% del PIB para Honduras; es decir que sin hacer absolutamente nada, el peso relativo de sus deudas soberanas sufrió un incremento. Por supuesto, este aumento no considera la variación de los tipos de cambio y que también producen un incremento exógeno del saldo de la deuda, a los comportamientos de la situación fiscal de cada año.

Complementariamente, el déficit fiscal observado para cada país en 2020, como consecuencia primaria de la implementación de los programas especiales de gasto para contribuir con los pobladores para paliar parcialmente los efectos de la pandemia de covid-19 y la contracción de los ingresos, producido tanto por la reducción del consumo, como de la disminución de los precios internacionales de los combustibles, empujó los saldos de la deuda hacia niveles poco observados en la región, y que obligan a las autoridades a adoptar estrategias de ajuste fiscal de corto y mediano plazo, a fin de garantizar la estabilidad en el largo plazo.

Así, El Salvador es el país de la región que alcanzó un saldo de deuda pública más elevado, luego de reportar niveles relativamente estables en torno al 70.0% del PIB durante los años 2017-2019,

reportó un drástico incremento hasta el 89.2% del PIB en 2020, con el agravante de que dicho monto representa el 478.6% de los ingresos tributarios reportados por las autoridades. El saldo de la deuda para El Salvador, que las entidades de calificación de riesgo consideran como altamente especulativa, no se espera que reporte mejoras en el corto plazo, dado a que atendiendo a las cifras consideradas en el presupuesto para 2021, podría alcanzar el 90.6% del PIB haciendo más difícil su maniobrabilidad y urgiendo a las autoridades a tomar decisiones de ajuste para garantizar su sostenibilidad.

Panamá que disponía de un saldo de la deuda relativamente manejable antes de la crisis sanitaria en torno al 46.4% del PIB, ha visto crecer paulatinamente las obligaciones soberanas en los últimos años, más como consecuencia de una contracción sistemática de los ingresos que por un incremento sostenido del gasto público. Sin embargo, el saldo de la deuda, luego de la estrepitosa caída del PIB en 2020, alcanzó 69.8% del PIB, el que de acuerdo a los valores contenidos en el Presupuesto para 2021 continuarían una senda creciente hasta el 74.4% del PIB en 2021. La deuda de Panamá, debido a la trayectoria económica de este país, aunque ya representa el 568.8% de los ingresos tributarios, sigue siendo considerada por la agencias de calificación de riesgo como de grado medio inferior de inversión, a la espera de que la recuperación económica del país permita en el corto plazo la estabilización del saldo de

la deuda, sin incluso llegar a la necesidad de un ajuste fiscal.

Costa Rica que ha observado niveles crecientes de la deuda desde hace varios años—aumentó desde 29.5% del PIB en 2011 hasta 56.5% del PIB en 2019—, sin que haya existido un plan concreto y comprensivo de ajuste, reportó un saldo de la deuda respecto del PIB de 67.5% al final de 2020, y con una expectativa de alcanzar el 73.9% del PIB en 2021, si se validan los resultados considerados en el Presupuesto 2021. Este país centroamericano que reporta un nivel de deuda respecto de los ingresos tributarios de 559.5%, dispone de una deuda de una calificación de riesgo de inversión altamente especulativa, por parte de las agencias de calificación de riesgo, por lo que ha hecho urgente a sus autoridades medidas para implementar un ajuste fiscal y que prácticamente

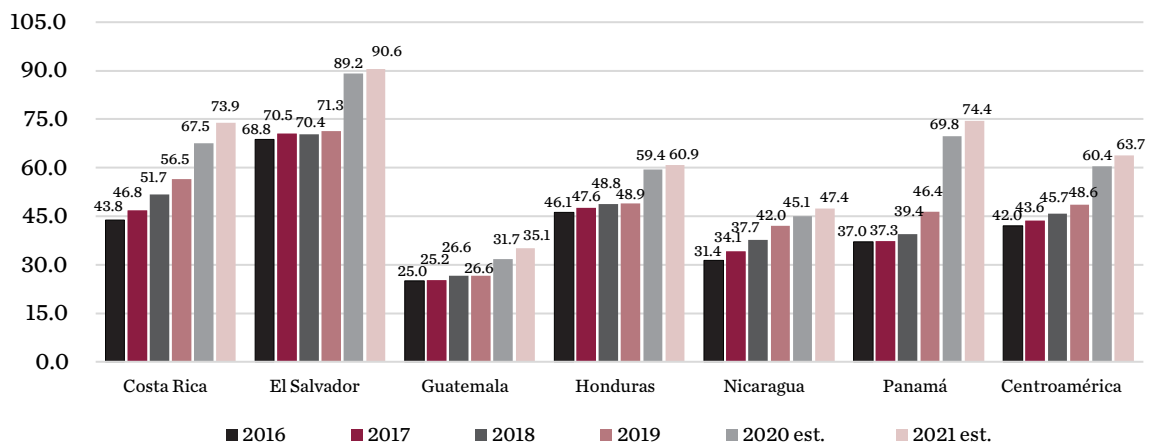
ya iniciaron, al concluir las recientes negociaciones con el FMI.

Honduras que conjuntamente con Nicaragua, forman parte de los beneficiarios de la iniciativa de los países pobres altamente endeudados, luego de reportar niveles de crecimiento de deuda relativamente lentos, al ritmo de 1.1% del PIB, tuvo un aumento del saldo de las obligaciones soberanas hasta el 59.4% del PIB en 2020, y si se mantienen las expectativas del presupuesto, el mismo se ubicaría en torno al 60.9% en 2021. Este país dispone de una razón de deuda respecto de los ingresos tributarios de 402.2% y su deuda está calificada como altamente especulativa por la agencia Moody's y como grado de no inversión especulativo por Standard and Poors, por lo que también implica la necesidad del país de impulsar un ajuste fiscal

que garantice la sostenibilidad de la deuda en el largo plazo.

Nicaragua por su parte, mas como consecuencia del aumento del tipo de cambio, ha reportado un rápido crecimiento de su deuda, hasta alcanzar el 45.1% del PIB en 2020, el que se estima que se ubicará en torno al 47.4% del PIB en 2021, si se validan los resultados del presupuesto. Sobre este particular es pertinente comentar que el saldo de la deuda de Nicaragua se mantenía relativamente controlado en torno al 34.1% del PIB hasta 2017, sin embargo, a partir de la crisis política iniciada en 2018, y a pesar de la implementación de reformas en la Ley de Concertación Tributaria e incluso de no impulsar programas de gasto para apoyar a los pobladores en la emergencia sanitaria, el saldo ha seguido una senda creciente. Nicaragua tiene una relación de 239.7% entre

Centroamérica: saldo de la deuda pública del gobierno central como porcentaje del PIB (2015-2019)



Fuente: Icefi, con base en datos oficiales

Nota: Promedio simple para Centroamérica; los datos para El Salvador corresponden al sector público no financiero (SPNF)

deuda e ingresos tributarios y su deuda está calificada como altamente especulativa por las agencias calificadoras de riesgo.

Finalmente, el país de la región que dispone del nivel menor de deuda con respecto del tamaño de su actividad económica es

Guatemala, que reportó un aumento de la misma hasta el 31.7% del PIB en 2020, luego de disponer de un tiempo prolongado entre el 25.0-26.0% del PIB. El problema real de la deuda guatemalteca es la relación de la misma respecto de los ingresos tributarios que alcanzó

314.3% en 2020, a pesar de sus acostumbrados bajos niveles históricos, por lo que las agencias de calificación consideran la deuda soberana de este país dentro del grado de no inversión especulativo.



Buscamos
contribuir
a la **cultura ciudadana**
de los centroamericanos,
fomentando
la **auditoría social** de
la política fiscal
de los gobiernos regionales

Observatorio Estadístico Fiscal

Un medio de consulta confiable y sencillo para que el usuario pueda encontrar información fiscal en un solo lugar

Cifras
Fiscales

Cifras
Económicas

Cifras
Sociales

Las cifras presentadas en las ediciones de **Perfiles Macrofiscales de Centroamérica**,
están disponibles en el **Observatorio Estadístico Fiscal**, disponible en

<https://icefi.org/observatorio-estadistico-fiscal>

El **Observatorio Estadístico Fiscal** de Icefi está al alcance de la comunidad centroamericana
con cifras fiscales de los seis países de la región, a partir de los datos oficiales de los entes responsables.



**PERFILES
MACROFISCALES
DE CENTROAMÉRICA**

Abril 2021

Por una política fiscal para
la democracia y el desarrollo

ISBN: 978-9929-674-85-1



9 789929 674851

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
7^a. avenida 5-45 zona 4. Edificio XPO1, oficina 505 y 506
PBX: (502) 2505-6363 www.icefi.org