

Lente fiscal centroamericano

Investigación de coyuntura

Centroamérica: desafíos fiscales y políticas para garantizar la seguridad

En esta edición también encontrará:

Centroamérica en 2014:
las aguas bravas continúan

La dinámica de los déficits fiscales y su
impacto en la deuda pública

Las élites de Centroamérica
y la trampa de los ingresos
medios, por *Eric Hershberg*

Consejo Editorial

Ricardo Barrientos
Adelma Bercián
Jonathan Menkos Zeissig
Hugo Noé Pino
Iliana Peña

Investigación y redacción

Jonathan Menkos Zeissig
Hugo Noé Pino
Claudio Salgado

Colaboradores

Ricardo Barrientos
Rodolfo Linares
Mark Peñate
Víctor Hugo Herrera (Panamá)
Fernando Rodríguez (Costa Rica)
Enrique Sáenz (Nicaragua)
Carlos Acevedo (El Salvador)

Producción, supervisión y comunicación

Diana de León
Juan Pablo Ozaeta
Dominick Morales
Gabriela Torres

Diseño y diagramación

Ivonne Aguilar de Vera

Administración

Iliana Peña

Esta publicación se realizó con el
apoyo financiero de:



El contenido y las opiniones de este
documento son responsabilidad de los
autores, y no representan la opinión de
la Embajada de Suecia en Guatemala.

Se permite la reproducción total o
parcial de este documento siempre
y cuando se cite la fuente. Cualquier
comentario es bienvenido a las
direcciones electrónicas:
info@icefi.org
comunicacion@icefi.org

■ Editorial

3



Economía internacional

- Ingredientes activos del crecimiento mundial:
unas de cal, otras de arena 4

Economía centroamericana

- 2013: Un año de desaceleración económica 8
- Centroamérica en 2014: las aguas
bravas continúan 13

Balance fiscal centroamericano

- La política fiscal centroamericana en 2013 15
- La dinámica de los déficits fiscales y su
impacto en la deuda pública 17
- Los problemas fiscales continuarán en 2014 21
- Urge fortalecer las administraciones tributarias 22

A debate

- Centroamérica: desafíos fiscales y políticas
para garantizar la seguridad 26
- Magnitud del problema: tipos de crimen,
localización geográfica y sexo de las víctimas 27
- La inseguridad y las razones de la vulnerabilidad 29
- Los costos de la seguridad en la región 30
- ¿Cómo combatir la inseguridad? 32

Economía política centroamericana

- **Costa Rica:** ¿podrá el nuevo gobierno vencer
el desafío fiscal? 33
- **El Salvador:** otro año de lento crecimiento
y desafíos fiscales 35
- **Guatemala:** crisis fiscal, sin crisis mundial 37
- **Honduras:** nuevo gobierno y enésima
reforma fiscal 38
- **Nicaragua:** estabilidad fiscal, crecimiento
y concentración de poder 40
- **Panamá:** el crecimiento económico continúa,
elecciones y crisis en la ampliación del Canal 41

Espacio abierto

- Las élites de Centroamérica y la trampa de los
ingresos medios
Por Eric Hershberg 43

■ Noticias Icefi

46

■ Anexo estadístico

47

EDITORIAL

El Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) presenta a la consideración de los diversos sectores de la región y del ámbito internacional la séptima entrega del *Lente Fiscal Centroamericano*, el cual constituye el órgano de difusión de la investigación de coyuntura del Instituto. El *Lente* presenta un análisis del contexto económico y mundial para 2014, así como sobre la realidad económica, fiscal y política de Centroamérica de finales de 2013.

La primera sección, sobre economía internacional, muestra cómo los países desarrollados finalizaron 2013 con tasas modestas de crecimiento, pero con perspectivas de mejoramiento para el año siguiente. Sin embargo, persisten elementos que podrían incidir negativamente en este crecimiento.

Centroamérica, por su parte, mostró una desaceleración económica en 2013 con relación al año anterior, pese a que su tasa de crecimiento estuvo por encima del promedio latinoamericano. Las perspectivas de crecimiento para 2014 también son modestas para la mayoría de los países, con la excepción de Panamá y Costa Rica.

La sección denominada «Balance fiscal centroamericano» revela cómo el menor dinamismo de la actividad económica afectó los ingresos tributarios, lo que produjo aumentos en los déficits fiscales y en la deuda pública de varios países, en especial, Honduras, Costa Rica y El Salvador. En general, se puede apreciar un preocupante deterioro fiscal para la mayoría de países. En este análisis, también se resalta la necesidad de fortalecer las administraciones tributarias de la región.

El tema principal de este número, presentado en la sección «A debate», ofrece un breve diagnóstico de la seguridad en la región. Asimismo, analiza los recursos públicos destinados a garantizar el orden público y la seguridad. En ese sentido, la región ha invertido, en promedio, un 1.9% de su PIB (aproximadamente USD 400 millones, en 2014), monto que, en su mayoría, se destinó a financiar la policía, los tribunales de justicia y las prisiones. Esto muestra que se le da más peso a la parte de represión del crimen que a su prevención, lo cual requiere ser revaluado.

En la sección que acoge a la pluma invitada, Eric Hershberg, director del Centro de Estudios Latinoamericanos y Latinos de la *American University*, advierte sobre «la trampa de ingresos medios» para los países centroamericanos, la cual afecta a países que aumentan su producción para los mercados globales —incrementando los ingresos para sus ciudadanos en el proceso— pero que luego no pueden competir con otros países en desarrollo, que registran menores costos de producción. En tal sentido, analiza el papel de las élites económicas y concluye que, para que la región se imagine un siglo XXI en el cual la miseria disminuya y las perspectivas de bienestar sean alcanzadas por las mayorías —cuyas aspiraciones hasta el momento no han sido satisfechas por la democracia— se debe construir Estados fuertes, con posibilidades de promover la innovación en el sector privado, así como las capacidades de la fuerza de trabajo que tiene que competir con base en habilidades, en lugar de costos. El *Lente Fiscal Centroamericano* finaliza con noticias del Icefi y con el anexo estadístico tradicional.

ECONOMÍA INTERNACIONAL

Ingredientes activos del crecimiento mundial: unos de cal, otros de arena

Las más recientes estimaciones sobre la actividad económica mundial apuntan a que 2014 podría ser un año prometedor, con un crecimiento cercano al 3.7%. Sin embargo, la continuidad del optimismo dependerá de cómo se conjuguen, a lo largo del año, ciertos factores que podrían incidir, positiva o negativamente, en el crecimiento.

Entre los principales elementos a favor del crecimiento económico se encuentra el consenso político —bicameral y bipartidista— logrado en Estados Unidos en torno a la aprobación del presupuesto federal para 2014 y al aumento del límite de la deuda pública hasta marzo de 2015. Estos acuerdos disminuyen cualquier posibilidad, tanto de parálisis gubernamental como de una posible suspensión parcial de pagos, y plantean un escenario más distendido en el proceso electoral para la elección del nuevo Congreso, en noviembre próximo. Asimismo, estos acuerdos fiscales evitan continuar con los recortes automáticos del gasto federal que estuvieron en vigor desde marzo de 2013. De acuerdo con la Oficina de Presupuesto del Congreso de los Estados Unidos (*Economic Effects in 2014 of Eliminating the Automatic Spending Reductions Specified in the Budget Control Act*), la eliminación de los recortes automáticos podría aumentar, en promedio, el PIB real de 2014 en 0.5% y el empleo en cerca de 600,000 plazas.

A pesar de las noticias alentadoras sobre la economía mundial, aún existen muchas interrogantes sobre la capacidad de que esos brillos actuales no se vean opacados por las malas noticias, en la medida en la que avanza el tiempo. Aun cuando los brillos y las sombras caben en el contexto de lo económico, lo cierto es que estos elementos reflejan claramente el pulso político actual sobre el tipo de sociedad que se desea construir a partir de la Gran Recesión.

Estimaciones de crecimiento económico, 2012-2014

Fuente de la estimación y fecha de publicación/región y país	2012	2013	2014
Fondo Monetario Internacional (FMI), enero 2014			
Mundo	3.1	3.0	3.7
Economías avanzadas	1.4	1.3	2.2
Estados Unidos	2.8	1.9	2.8
Zona Euro	-0.7	-0.4	1.0
Japón	1.4	1.7	1.7
América Latina y el Caribe	3.0	2.6	3.0
Brasil	1.0	2.3	2.3
México	3.7	1.2	3.0
Rusia	3.4	1.5	2.0
Países en desarrollo de Asia	6.4	6.5	6.7
China	7.7	7.7	7.5
India	3.2	4.4	5.4
Organización para la cooperación y desarrollo económico (Ocde), noviembre 2013			
Mundo	3.1	2.7	3.6
Países miembros de la Ocde	1.6	1.2	2.3
Estados Unidos	2.8	1.7	2.9
Zona Euro	-0.6	-0.4	1.0
Japón	1.9	1.8	1.5
Países no miembros de la Ocde	5.1	4.8	5.3
China	5.1	4.8	5.3
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), enero 2014			
América Latina y el Caribe	3.1	2.6	3.2
América del Sur	2.6	3.1	3.0
Argentina	1.9	4.5	2.6
Brasil	1.0	2.4	2.6
América Central	5.0	3.8	4.2
Caribe	1.2	1.3	2.1

Fuente: Icfci con base en: a) FMI (2014). *Perspectivas de la economía mundial*. Enero; b) Ocde (2013). *The global economic outlook*. Noviembre; y c) Cepal (2013). *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe* 2013. Enero.

Según los últimos pronósticos de crecimiento económico, parte del optimismo actual en este ámbito está relacionado con el mayor dinamismo mostrado por las economías emergentes y en desarrollo. Después de un 2012 de menor crecimiento (entre el 4.7 y el 5.1%), se estima que estos países crecerán en 2013 a un ritmo de entre 5.1 y 5.3%. Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), esto será resultado de la combinación entre precios elevados de materias primas, tasas de interés bajas y una fuerte afluencia de capitales. Sin embargo, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas (Daes) coincide con el FMI al estimar una mejora en el volumen de comercio internacional, lo que será beneficioso para la mayor parte de los países en desarrollo, pero advierte que la especulación financiera y la creación de nuevos productos financieros asociados con las materias primas pueden amplificar la volatilidad de los precios en un contexto de significativa liquidez, lo que podría afectar los precios de los alimentos y supondrá más dificultades en la gobernabilidad de algunas naciones.

Desde el mundo desarrollado, surge en Japón un cambio de estrategia para enfrentar la crisis económica. El nuevo gobierno ha iniciado un programa para la recuperación económica de ese país, que constituye la tercera economía más grande del orbe y que durante quince años ha estado postrada por el bajo —cuando no nulo— crecimiento económico y la caída generalizada de los precios de bienes y servicios (deflación), lo que ha aumentado la carga de la deuda real. La «abeconomía» —nombre coloquial recibido por el programa, en alusión a su impulsor, el primer ministro, Shinzo Abe— es un programa fuera de lo común en un momento en que los Gobiernos han optado por la austeridad; consiste en ajustes relacionados con la política fiscal, la política monetaria y cambios estructurales para el crecimiento económico.

El programa, que costará cerca de 50 billones de yenes (USD 568,000 millones, es decir, un 9.7% del PIB japonés), se ejecutará en mayor medida en los próximos dos años y será financiado, principalmente, mediante deuda pública. Consiste en un conjunto de estímulos fiscales para aumentar la inversión privada, una política fiscal expansiva con el objetivo de lograr una inflación anual de 2% y depreciar el yen para hacer más competitivas las exportaciones niponas, y una estrategia de crecimiento, de mediano y largo plazos, relacionada con el apoyo del Estado en esferas tales como la construcción de infraestructuras públicas, mayores inversiones en educación y salud para mejorar la productividad y el aumento de la participación laboral, principalmente de las mujeres. Una de las metas más

importantes es la creación de 600,000 nuevos puestos de trabajo.

En días recientes, el Gobierno de Japón estimó el crecimiento económico del primer trimestre de 2013 en 4.1%, lo que podría suponer los primeros frutos del plan económico. Sin embargo, el brillo sostenido de este plan dependerá de qué tan integrales puedan ser las medidas empleadas para ajustar los tres pilares sobre los que se basa.

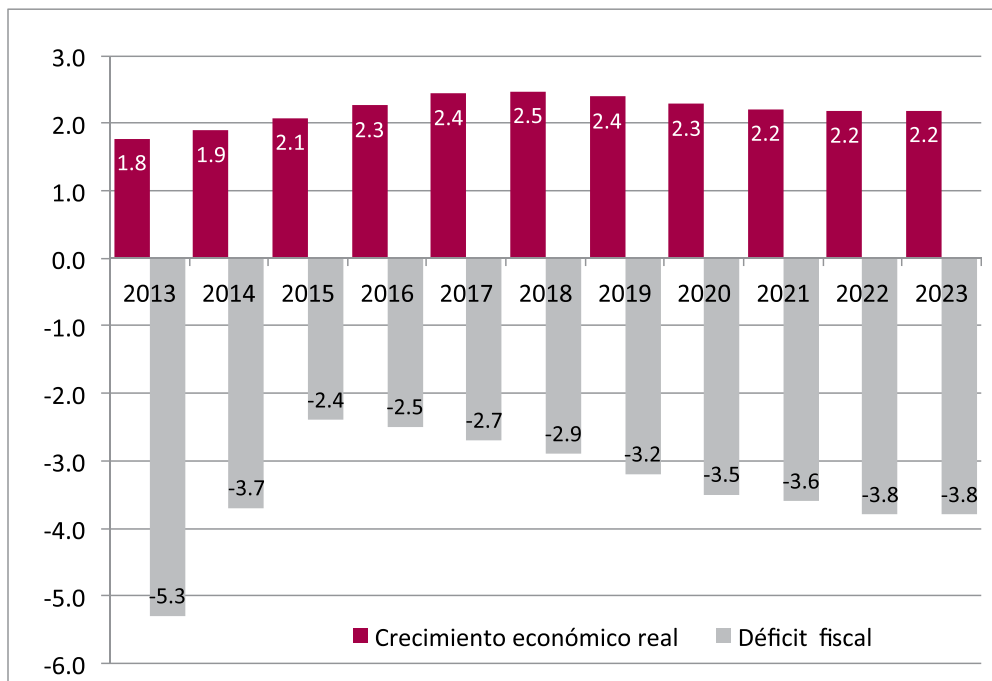
Según los últimos pronósticos de crecimiento económico, parte del optimismo actual en este ámbito está relacionado con el mayor dinamismo mostrado por las economías emergentes y en desarrollo.

En lo que respecta a Estados Unidos, en 2013 se prevé un menor crecimiento (1.9%) que el registrado el año anterior. Ello, como resultado del «secuestro del gasto público», medida introducida en la *Ley para el Control del Presupuesto (Budget Control Act)*, de 2011, que implica la reducción del gasto público desde 2013 hasta 2021. Esta Ley es resultado de la falta de acuerdos entre el Congreso y el Ejecutivo para promover acciones que disminuyan el déficit fiscal en el mediano plazo.

En 2013, los recortes ascenderán a USD 85,000 millones y, de acuerdo con un informe de la Casa Blanca (*Fact Sheet: Examples of How the Sequester Would Impact Middle Class Families, Jobs and Economic Security*), provocarán, entre otros, la pérdida de 750,000 empleos públicos, así como recortes en programas de educación, entre ellos becas, que afectarán a 23 millones de estudiantes. En el sector salud, esta merma incidirá negativamente en los servicios a las personas (incluyendo pacientes con VIH/Sida, enfermos mentales y programas de asistencia de salud para hogares vulnerables) y en la investigación en esta rama.

La Oficina de Presupuesto del Congreso de Estados Unidos (*The Budget and Economic Outlook: Fiscal Years 2013 to 2023*) proyecta que el crecimiento promedio del país será del 2.2% en los próximos diez años, con un déficit fiscal que irá disminuyendo del 5.3% del PIB, estimado en 2013, a un promedio del 3.3% para el período comprendido entre 2014 y 2021. Ante estos cambios drásticos en el gasto público federal estadounidense, la calificadora de riesgos

Estados Unidos: proyecciones de crecimiento real y déficit fiscal (2013-2023, como porcentaje del PIB)



Fuente: Icefi, con base en proyecciones de la Oficina del Congreso de los Estados Unidos.

En promedio, las cuatro economías más grandes de la zona euro (Alemania, Francia, Italia y España), que representan más del 75% de la producción total, tendrán un crecimiento negativo de 0.3% en 2013, como consecuencia de una demanda, interna y externa, débil.

Standard & Poor's ha mejorado la perspectiva de su deuda soberana, de negativa a estable. La nota se mantiene en AA+, un escalón por debajo de la máxima calificación que puede obtener un país. Sin embargo, el FMI ha advertido (*Perspectivas de la economía mundial: esperanzas, realidades y riesgos*) que, aunque los recortes automáticos en el gasto público han reducido las preocupaciones sobre la sostenibilidad de la deuda, esta consolidación no es la más adecuada, tanto por su magnitud como por su calidad. En el ámbito internacional, el impacto que el dinamismo de Estados Unidos pueda tener en la actividad económica global continúa siendo muy alto y podrá ser evidente en el segundo semestre de este año.

La zona euro, por su parte, tendrá por segundo año una contracción económica (de entre -0.3 y -0.4% del

PIB), resultado de la debilidad económica generalizada, incluso en los países considerados los motores de la zona. Aun cuando el Banco Central Europeo en los últimos meses aceptó, bajo ciertas condicionalidades, comprar la deuda soberana de los países de la zona (provocando así una reducción de las primas de riesgo), lo cierto es que la austeridad fiscal como principal respuesta frente a la crisis económica está generando un círculo vicioso que aumenta la desaceleración económica, al tiempo en que crea efectos adversos sobre el mismo objetivo de consolidación fiscal y eleva la deuda pública, lo que produce nuevos recortes presupuestarios.

En promedio, las cuatro economías más grandes de la zona euro (Alemania, Francia, Italia y España), que representan más del 75% de la producción total, tendrán un crecimiento negativo de 0.3% en 2013, como consecuencia de una demanda, interna y externa, débil. A pesar de los intentos por estabilizar el sistema financiero y por mejorar el acceso a recursos de los Estados, la zona euro continúa siendo la región del mundo con mayores incertidumbres y riesgos por enfrentar. Como en los últimos dos años, el mayor riesgo consiste en altos niveles de desempleo —general y juvenil y, principalmente, el de larga duración (más de un año), que lastima los hogares, en el presente y en el futuro, y dificulta la mejora de la economía doméstica—.

Por su parte, las estimaciones de crecimiento de América Latina y el Caribe para 2013 rondan entre un 3.4 y un 3.6%, observándose una recuperación del dinamismo económico. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (*Balance económico actualizado de América Latina y el Caribe 2012*), esto obedece al mayor crecimiento esperado en Brasil y Argentina como fruto de la recuperación de la actividad agrícola y de inversión, así como por la continuidad del crecimiento del consumo. Por otro lado, aunque se espera que los precios de las materias primas producidas por la región experimenten descensos con respecto a 2012, estos se mantendrán en niveles elevados.

En todo caso, se debe advertir que las estimaciones prevén que el crecimiento de América Latina y el Caribe provendrá, principalmente, del dinamismo del mercado interno y, en menor medida, de la demanda externa. La actividad económica —relacionada con el mercado exterior en países como México, Centroamérica y República Dominicana— dependerá del desempeño de

la economía estadounidense, mientras en Sudamérica estará más relacionada con el dinamismo de las economías asiáticas.

En ese sentido, las economías asiáticas —entre las que destacan las de China, Japón e India— tendrán un crecimiento promedio, en 2013, del 7.1%. Esto constituye una recuperación con respecto al año anterior y se explica no solo por el programa de estímulo japonés y la mayor demanda China, sino por aumentos sostenidos en la demanda interna de los países. Se advierte que, en algunas economías asiáticas, el rápido incremento del financiamiento privado requerirá una mayor supervisión, sobre todo porque dicho incremento se está realizando en condiciones laxas que podrían —en el mediano plazo, con mayores de tasas de interés— aumentar la morosidad y debilitar el sistema financiero. Rusia, por su parte, presenta en 2013 un panorama económico estable, con un crecimiento de 3.4 (similar al de 2012, pero por debajo del 4.3% alcanzado en 2011).



ECONOMÍA CENTROAMERICANA

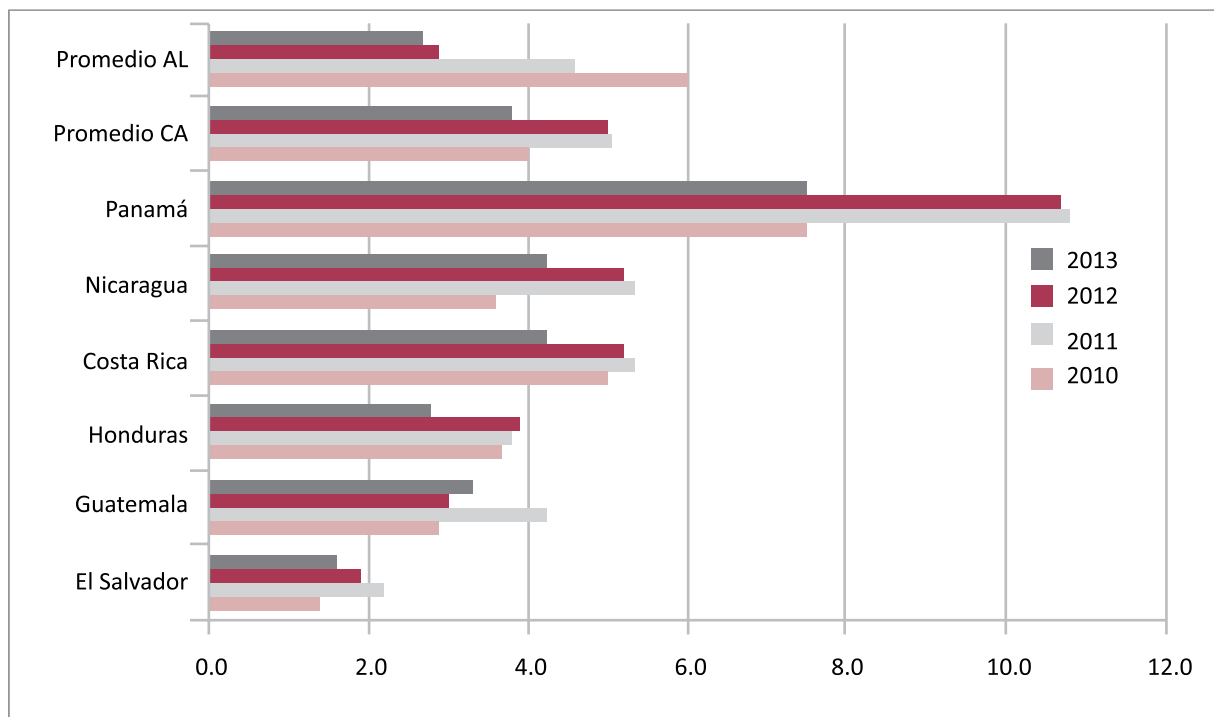
2013: un año de desaceleración económica

En 2013, Centroamérica alcanzó, según cifras preliminares, un PIB de USD 190,500 millones. Esta producción, distribuida entre una población de casi 45 millones, resulta en un PIB per cápita de USD 4,233. Guatemala, Costa Rica y Panamá continuaron siendo las tres mayores economías de la región (en ese orden), mientras los países con mayor crecimiento fueron Panamá y Nicaragua.

Centroamérica alcanzó un crecimiento real del 3.8%, en 2013, por encima del promedio de América Latina (que se situó en un 2.6%, promovido principalmente por la continuación del dinamismo de la demanda interna). Pese al fuerte impulso fiscal en algunos países, la actividad se ha visto afectada por una demanda externa débil, así como por choques de oferta negativos (por ejemplo, el efecto de la roya sobre la producción de café). Los elevados déficits en cuenta corriente de la balanza de pagos siguen siendo el mayor factor de vulnerabilidad en estos países importadores de petróleo.



Regiones y países seleccionados: crecimiento real del PIB, 2010-2013^p



^p/ Datos preliminares.

Fuente: Icefi, con base en estadísticas de bancos centrales y ministerio de economía y finanzas.

Panamá registró el mayor crecimiento de Centroamérica y el segundo en América Latina y el Caribe después de Paraguay, con una tasa de variación anual del 7.5% en el PIB. La actividad económica panameña fue impulsada principalmente por los siguientes sectores: la construcción, la intermediación financiera, la minería, el sector transporte, almacenamiento y telecomunicaciones. El auge continuo del sector minero se debe a la mayor producción de piedra y arena, debido a la ejecución de megaproyectos de infraestructura y a la fabricación de otros productos no metálicos (cal, yeso, cemento y hormigón). La ampliación del canal, la construcción de la primera línea del metro en Ciudad de Panamá, la mayor dotación de aeropuertos, la expansión de la telefonía móvil, la realización de proyectos hidroeléctricos y hoteleros, han sido decisivos para el crecimiento económico de este país en 2013.

Los datos preliminares de Nicaragua revelan un crecimiento del 4.2%, sustentado por la construcción, la minería metálica, la manufactura en las zonas francas, el comercio y los servicios comunales. En Costa Rica, el crecimiento del 3.5% fue impulsado por el sector de establecimientos financieros y seguros, y el sector de transporte, almacenamiento y comunicaciones; en este país presentan menor dinamismo los sectores agropecuario y de manufacturas. En 2013, la mayoría de los sectores económicos se vio afectada, en comparación con el año

En suma, con la excepción de Guatemala, el resto de los países de la región vio disminuido su crecimiento económico en comparación con el año anterior, lo que se explica principalmente por la disminución de la demanda externa (dada la estrecha relación de dicho crecimiento con el mercado internacional).

previo, por una pérdida de dinamismo del consumo privado sumada a una caída de las exportaciones netas.

El crecimiento real en Guatemala se situó en el 3.3% y se basó en los servicios privados, el comercio, la agricultura y la industria manufacturera. Para Honduras, el crecimiento estimado es de 2.8%, apoyado en los sectores de intermediación financiera, agricultura, telecomunicaciones, transporte y almacenamiento.

Finalmente, El Salvador fue, como ocurre desde 2005, el país con menor crecimiento de la región: apenas del 1.6% e incluso por debajo del 1.9% observado en 2012. Ello, como consecuencia de la débil demanda interna

y pese a una mejora de la demanda externa a través de la actividad maquilera. El Salvador, como el resto de países centroamericanos donde el café desempeña un papel central en el comportamiento económico, ha sido fuertemente afectado por la constante tendencia declinante de los precios internacionales de este grano desde fines de 2011, aunado al impacto de la roya en las plantaciones durante 2013.

En suma, con la excepción de Guatemala, el resto de los países de la región vio disminuido su crecimiento económico en comparación con el año anterior, lo que se explica principalmente por la disminución de la demanda externa (dada la estrecha relación de dicho crecimiento con el mercado internacional). De hecho, en tres de los seis países analizados, el crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios fue negativo, mientras en el resto se mantuvo en tasas bajas.

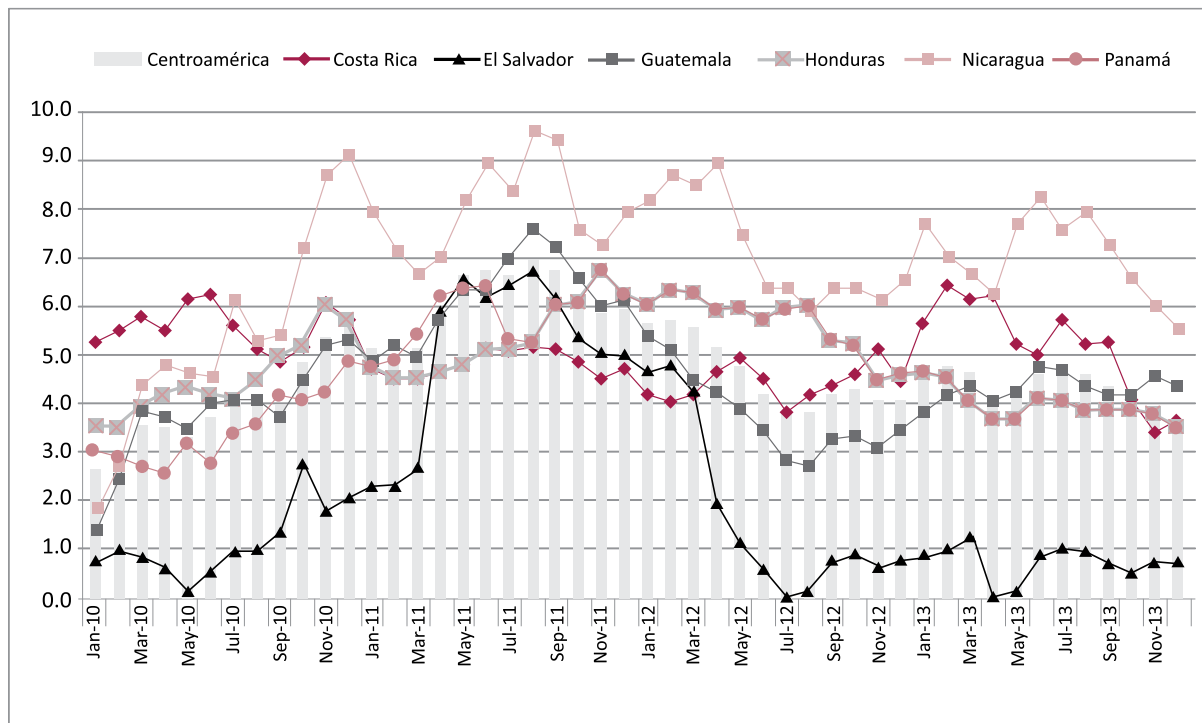
Con relación al nivel de precios, en 2013 se observó una desaceleración en el ritmo de crecimiento de la inflación, medida a través del índice de precios al consumidor (IPC). El promedio regional fue de 3.8 puntos porcentuales, frente al 4.2% registrado en 2012. Todos los países vieron disminuido el ritmo de crecimiento en los precios de la canasta de productos del IPC, con excepción de El Salvador, que la mantuvo constante y, por segundo año consecutivo, es la menor de la región. Este resultado generalizado es consecuencia de la aplicación de una política monetaria contractiva y de la relativa estabilidad de los precios promedio de los combustibles —que permitió una desaceleración de los costos del rubro transporte—, también, de un aumento de la oferta agrícola —que incidió en una desaceleración de los precios del rubro alimentos y bebidas no alcohólicas—.

Centroamérica: actividades económicas más y menos dinámicas

País	Actividad y tendencia en el índice de actividad económica	
	Más dinámico	Menos dinámico o decreciendo
Costa Rica	Intermediación financiera, comercio, transporte y comunicaciones, servicios prestados a empresas, construcción.	Sector agropecuario manufactura
El Salvador	Servicios sociales, comunales y personales; intermediación financiera; transporte; electricidad, gas y agua servicio de gobierno, comercio restaurantes y hoteles e industria manufacturera.	Explotación de minas y canteras; construcción y sector agropecuario.
Guatemala	Intermediación financiera, seguros y actividades auxiliares; servicios privados; agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca.	Explotación de minas y canteras.
Honduras	Intermediación financiera, seguros y fondos de pensiones; agricultura, ganadería, silvicultura y pesca; correo y telecomunicaciones; servicio de hoteles y restaurantes transporte; electricidad y agua.	Industria manufacturera, comercio y construcción privada.
Nicaragua	Construcción, industria manufacturera, energía, agricultura y silvicultura; comercio; enseñanza y salud; servicios de la administración pública y defensa y actividad financiera.	Pecuario, alquileres
Panamá	Construcción, explotación de minas y canteras, actividades comunitarias, sociales y personales de servicios; transporte almacenamiento y comunicaciones, hoteles y restaurantes, industria manufacturera, servicios de enseñanza y salud privados e intermediación financiera.	Sector agropecuario

Fuente: Icefi, con base en informes y cuadros de índice mensual de actividad económica de cada país.

Centroamérica: variación interanual del nivel general de precios Enero 2010 - diciembre 2013

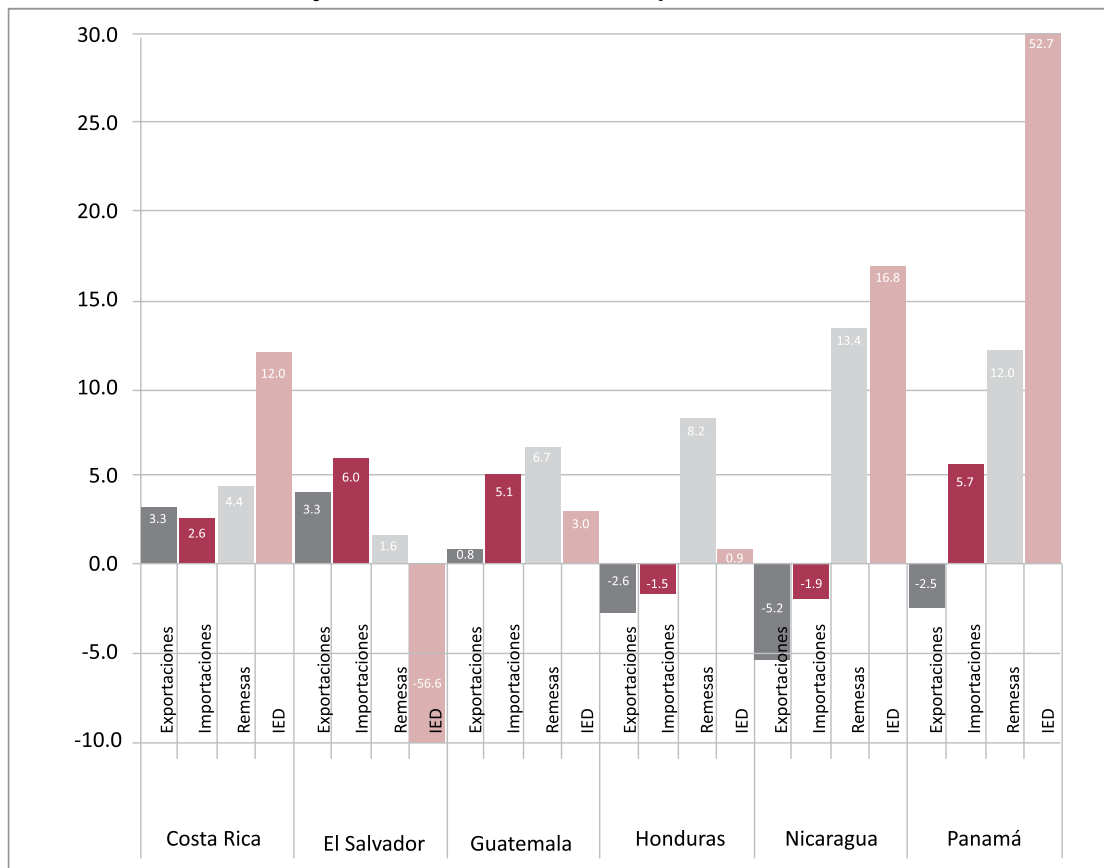


Fuente: Icefi, con base en Bancos Centrales y ministerios de economía y finanzas e Institutos Nacionales de Estadísticas.

En materia de inversión extranjera directa (IED), los datos preliminares registran un ingreso a la región de aproximadamente USD 10,889.9 millones, en 2013. Esto representa un 5.7% del PIB regional. Además, se evidencian dos extremos muy marcados: por un lado, Panamá vio incrementado sustancialmente el flujo de IED en un 52.7%; por el otro, El Salvador muestra una caída del 56.6% con relación a 2012. Panamá y Costa Rica concentraron más del 60% de la IED, como ha sido la tendencia en años recientes. Los sectores destinatarios preferidos en estos países han sido el sector de servicios (financieros, ciencias de la vida y telecomunicaciones), manufactura avanzada

y liviana, y construcción. Guatemala recibió el 13% de la IED, equivalente a USD 1,411.2 millones, cuyos recursos provinieron principalmente de Colombia (especialmente la dirigida al sector bancario), Canadá, Federación de Rusia (particularmente la inversión destinada al sector de minas y canteras) y los Estados Unidos. Honduras se posicionó en cuarto lugar como receptor de los flujos de IED, con un 9.7%, equivalente a USD 1,059.7 millones; ello, debido a flujos de inversión por parte de empresas, principalmente de origen mexicano, dedicadas a las actividades de telecomunicaciones, elaboración de bebidas, energía renovable y del sector financiero.

Centroamérica: variaciones relativas en 2013^p del flujo de comercio exterior, IED y remesas familiares con respecto a 2012



^{p/} Con base en datos preliminares.

Fuente: Icefi, con base en Bancos Centrales y ministerios de Economía y Finanzas.

Nicaragua reportó ingresos provenientes de IED por casi USD 1,500 millones (el monto más alto de los últimos siete años), frente a los USD 1,284 millones de 2012 (que se canalizaron a los sectores de energía, hidrocarburos, zonas francas y telecomunicaciones). El Salvador, después de un 2012 con mayores flujos de inversión extranjera (USD 516 millones), perdió terreno puesto que fue el país que atrajo menor inversión foránea, con apenas USD 224 millones, equivalentes al 2.1% del total regional. En ese caso, la IED se concentró en el sector manufacturero.

Por su parte, las remesas familiares —que tienen alta incidencia en el comportamiento de las economías de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua (países del denominado CA4)— crecieron, en promedio, un 6.3% con relación al año anterior. En términos monetarios, el flujo ascendió a USD 14,427 millones. Los mayores incrementos se observaron en Nicaragua (13.4%) y Panamá (12.0%), mientras que en Honduras y Guatemala se registraron incrementos por el orden del 7.0%. En Costa Rica y El Salvador se observan menores aumentos en este flujo, con 4.4 y 1.5%, respectivamente.

Para los países del CA4, las remesas representaron, en promedio, aproximadamente un 12.2% del PIB. Por cada USD 1.00 atraído como IED se recibieron USD 3.69 en concepto de remesa familiar.

El comercio exterior de bienes y servicios de Centroamérica sumó USD 178,931 millones; en promedio, el monto de las exportaciones de bienes y servicios disminuyó, en 2013, un 0.4% con respecto a los datos de 2012. Este decremento es resultado de una reducción drástica del volumen y precios de los productos tradicionales de exportación, sobre todo del café, lo cual se compensó con una leve recuperación de las exportaciones del sector de la maquila y de la explotación minera.

Por su parte, el monto de importaciones de bienes y servicios creció a una tasa de 3.5% con respecto a 2012. El mayor dinamismo de la actividad de la maquila y el incremento de la demanda interna de bienes explican, en buena medida, este resultado.

**Centroamérica: comercio exterior, remesas familiares e inversión extranjera directa
2012 y 2013^p
En millones de US dólares**

Variable/año		Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	Centroamérica
Exportaciones	2012	16,939.0	6,767.0	12,449.0	9,340.0	5,340.0	27,790.0	78,625.0
	2013 ^p	17,495.0	7,042.0	12,543.0	9,101.0	5,063.0	27,090.0	78,334.0
	Variación Relativa	3.3	4.1	0.8	-2.6	-5.2	-2.5	-0.4
Importaciones	2012	18,814.0	11,096.0	18,232.0	12,886.0	7,708.0	28,503.0	97,239.0
	2013 ^p	19,301.0	11,767.0	19,156.0	12,692.0	7,559.0	30,122.0	100,597.0
	Variación Relativa	2.6	6.0	5.1	-1.5	-1.9	5.7	3.5
Remesas Familiares	2012	527.0	3,911.0	4,783.0	2,842.0	1,014.0	500.0	13,577.0
	2013 ^p	550.0	3,969.0	5,105.0	3,093.0	1,150.0	560.0	14,427.0
	Variación Relativa	4.4	1.5	6.7	8.8	13.4	12.0	6.3
IED	2012	1,859.0	516.0	1,370.1	1,050.3	1,284.0	3,020.0	9,099.4
	2013 ^p	2,082.0	224.0	1,411.2	1,059.7	1,500.0	4,613.0	10,889.9
	Variación Relativa	12.0	-56.6	3.0	0.9	16.8	52.7	19.7

p/ con base en datos preliminares.

Fuente: Icefi con base en SECMCA, UNCTAD, Cepal, Bancos Centrales y ministerios de economía y finanzas.

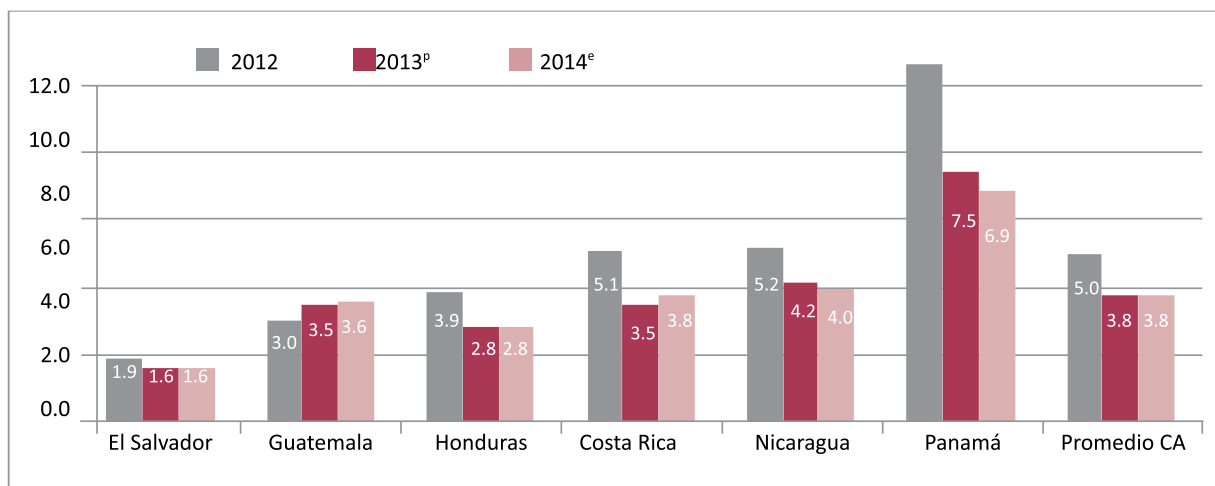
Durante 2013 las economías centroamericanas aumentaron sus grados de apertura y la búsqueda de nuevos mercados mediante la suscripción de acuerdos comerciales. Nicaragua, Honduras y Panamá fueron los primeros países en firmar el Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea, que entró en vigencia el 1 de agosto. Luego, El Salvador se adhirió en octubre, fecha en la que se firmó este Acuerdo que formaliza los beneficios arancelarios que anteriormente habían sido otorgados por el Sistema Generalizado de Preferencias. Por otro lado, Colombia y Panamá suscribieron en

septiembre un acuerdo de libre comercio, allanando el camino para que este último país ingrese a la Alianza del Pacífico, actualmente conformada por Chile, Colombia, Perú y México. A finales de 2013, la Asamblea Legislativa de Costa Rica dictaminó favorablemente para la firma del tratado de libre comercio entre la Asociación Europea de Libre Comercio —compuesta por Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza— y Costa Rica y Panamá, por otra parte. En febrero, Nicaragua realizó la primera transacción con el Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (Sucre), por un valor aproximado de USD 2.7 millones.

Centroamérica en 2014: las aguas bravas continúan

Los más recientes informes de los organismos financieros internacionales y de cooperación regional, así como las proyecciones de autoridades locales, revelan que en 2014 el crecimiento del PIB real

para Centroamérica continuará observando poco dinamismo, en un contexto de lenta recuperación de la economía mundial —en especial, la de los Estados Unidos—. La región centroamericana probablemente

Centroamérica: crecimiento real del PIB, 2012-2014^e

^p Datos preliminares; ^e estimaciones oficiales.

Fuente: Icefi con base a Actualización de las perspectivas regionales: América Latina y el Caribe, oct 2013 (FMI); Bancos Centrales y ministerios de economía y finanzas.

crezca a una tasa promedio mayor que la de los países latinoamericanos (promedio sesgado por el impulso de uno o dos países), lo cual permite avizorar niveles preocupantes de inestabilidad en las finanzas públicas en la mayoría de economías.

Para 2014, el crecimiento promedio estimado para la región es de 3.8%; esto es, igual al de 2013. Cabe anotar que este porcentaje está determinado por el estancamiento de algunas economías, así como por el empuje de otras. No obstante que se desaceleran, Panamá (6.9%) y Nicaragua (4.0%) se prevé que continúen siendo los países con mayor crecimiento en la región. Costa Rica (3.8%) y Guatemala (3.6%) crecen levemente con relación a 2013. Mientras tanto, Honduras y El Salvador prácticamente mantendrán igual tasa de crecimiento; aunque en el caso hondureño las perspectivas tienen que ser reevaluadas, por el efecto adverso sobre la actividad económica de las reformas tributarias aprobadas en diciembre de 2013 y vigentes a partir del 1 de enero.

En consecuencia, 2014 se prevee como un tercer año consecutivo en que la mayoría de los países presenta estancamiento o reducción en su ritmo de crecimiento económico. Por otra parte, dada su incidencia en la obtención de recursos para la reactivación económica, habrá que observar cómo se desenvuelven tanto las tasas de interés a nivel internacional, como las de las colocaciones gubernamentales de la mayoría de las economías centroamericanas, principalmente aquellas que presentan problemas fiscales, como se detalla en la siguiente sección.

En lo que se refiere a la inflación, las autoridades económicas de los países proyectan que 2014 será un año con relativa estabilidad en el nivel general de precios, estimando una inflación promedio del 4.7%, frente al 4.0% del año anterior. Solo El Salvador y Panamá prevén un nivel de precios por debajo del promedio regional. Estas estimaciones pueden ser alteradas por dos factores: por un lado, un probable aumento de los precios de productos derivados del petróleo, lo que impactaría sobre los precios en general; por el otro, el manejo del alto déficit fiscal y el elevado costo del financiamiento del gasto público que vienen experimentado algunas de las economías centroamericanas.

En un contexto de bajo crecimiento y baja inflación es posible pensar que en aquellos países que no tienen dolarizadas sus economías la política monetaria podría jugar un rol en la política económica para impulsar el crecimiento. Sin embargo, lo anterior es aplicable a países como Nicaragua y Guatemala que mantienen déficits fiscales bajos, y no así para Honduras y Costa Rica, que tienen que compensar con política monetaria los altos déficits que han venido acumulando.

En cualquiera de los casos es importante que los países de la región revaloren el papel de su política monetaria y cambiaria en un contexto internacional poco favorable. En todo caso, las posibilidades de éxito son mejores si lo hacen en una forma coordinada.

BALANCE FISCAL CENTROAMERICANO

La política fiscal centroamericana en 2013

La reducción del ritmo de crecimiento de las economías de la región tuvo su impacto en los ingresos fiscales de los países en 2013, pese a algunas reformas tributarias que trataron de compensarlo. Así las cosas, las recaudaciones tributarias como proporción del PIB se mantuvieron o se redujeron, con la excepción de El Salvador y Nicaragua, en donde aumentaron levemente.

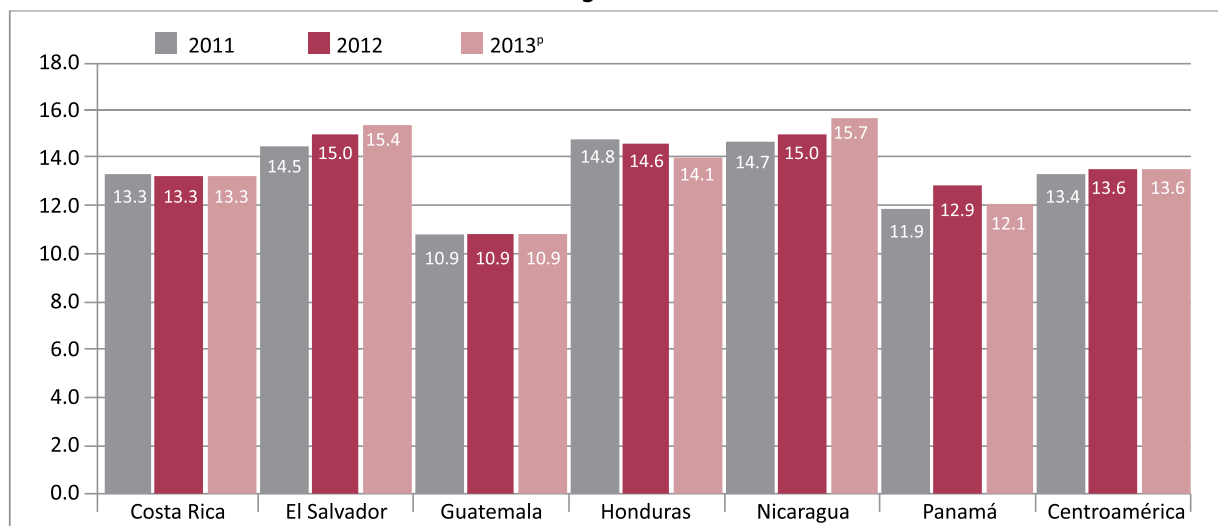
Entre los países que vieron reducir su coeficiente tributario están Honduras y Panamá, mientras que Costa Rica y Guatemala lo mantuvieron invariable en 13.3 y 10.0%, respectivamente. Cabe destacar que después de ser uno de los países con más bajo coeficiente de la región, Panamá ha aumentado su recaudación y mejorado su administración tributaria, de tal manera que en la actualidad Guatemala



ocupa la última posición. Las reformas tributarias en El Salvador también han permitido que este país pase a ocupar el segundo lugar, después de Nicaragua.

En 2013, solo Nicaragua logró alcanzar las proyecciones iniciales de ingresos tributarios con relación al PIB. El resto de países, al igual que en 2012, realizó sus estimaciones de carga impositiva (ingresos tributarios/PIB) sobre bases muy optimistas, pues lo recaudado fue inferior a lo aprobado. Esto refleja la menor actividad económica y/o la debilidad institucional de las oficinas recaudadoras de ingresos para cumplir con las metas.

Centroamérica: carga tributaria, 2011-2013^p



^p Cifras preliminares.

Fuente: Icefi con base en datos e informes de Bancos Centrales y ministerios de economía y finanzas.

Nota: La carga tributaria para 2013 de Honduras, Nicaragua y Panamá son proyectadas con base a los datos disponibles a septiembre.

Ingresos tributarios aprobados y ejecutados como porcentaje del producto interno bruto

País	2012		2013	
	Aprobado	Ejecutado	Aprobado	Ejecutado
Costa Rica	13.2	13.3	13.7	13.3
El Salvador	15.1	15.0	15.8	15.4
Guatemala	11.1	10.9	11.9	10.9
Honduras ^a	15.3	14.6	15.5	14.4
Nicaragua ^a	14.1	15.0	15.2	15.2
Panamá ^a	12.1	12.9	11.8	11.6
Centroamérica	13.5	13.6	14.0	13.5

^{a/} Lo ejecutado a 2013 es proyectado con base a los datos disponibles a septiembre.
Fuente: Icefii con base a los presupuestos aprobados 2013 para El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Panamá. Costa Rica informa según el vigente a agosto 2013, y Honduras según los estimados en los Lineamientos de Política Presupuestaria 2014.

Las proyecciones a diciembre indican que los resultados de la ejecución del gasto público varían en todos los países. Costa Rica iguala al promedio regional de 18.1% del PIB. Guatemala y Nicaragua están por debajo del promedio de la región. En el resto de países, el gasto total oscila entre un 18.5 y un 21.6%. Si bien es cierto, el gasto público total creció en todos los países, solo Guatemala observa una reducción de 0.4 puntos porcentuales con respecto al PIB debido a un descenso en el gasto de capital (0.3% del PIB) y una muy leve reducción en gasto corriente (0.1%).

Por su parte, en El Salvador el gasto público aumentó un 0.5% del PIB como resultado del mayor monto destinado a los sectores sociales —que no fueron afectados por las restricciones presupuestarias— y, en menor medida, como producto de un mayor gasto

asociado con el costo financiero de la deuda pública. Hasta septiembre, en Nicaragua, el gasto público representó el 12.0% del PIB y se prevé que alcance el 21.6% a finales del año; ello se compara con el 17.2% de 2012. El comportamiento obedece a la combinación de mayor crecimiento de la inversión pública en el gobierno central y la priorización de proyectos y programas dirigidos a los sectores salud, educación e infraestructura productiva; también, a la disminución del ritmo del gasto corriente en remuneraciones, bienes y transferencias con relación a 2012. En Honduras, el gasto público alcanzó en el tercer trimestre el 16.0% del PIB, pero debido al pago del alto servicio de la deuda contratada, principalmente la interna, y al mayor gasto extrapresupuestario como resultado del proceso electoral de noviembre, se anticipa que a finales de año llegará al 21.6% del PIB.

Centroamérica: gasto ejecutado del gobierno central, Porcentaje del producto interno bruto

País	2011			2012			2013 ^P		
	Tipo de gasto			Tipo de gasto			Tipo de gasto		
	Corriente	Capital	Total	Corriente	Capital	Total	Corriente	Capital	Total
Costa Rica	17.2	1.5	18.7	17.4	1.5	18.8	18.1	1.6	19.7
El Salvador	14.0	2.5	17.1	13.5	2.3	16.4	14.0	2.3	16.9
Guatemala	10.4	4.0	14.4	10.8	3.3	14.1	10.7	3.0	13.7
Honduras ^a	17.0	4.6	21.6	17.9	4.9	22.8	12.4	3.6	16.0
Nicaragua ^a	13.2	3.8	17.0	13.1	4.1	17.2	9.0	3.0	12.0
Panamá ^a	13.3	8.0	21.3	12.5	8.9	21.4	8.8	6.0	14.8

^{P/} Cifras preliminares.

^{a/} Las cifras de 2013 corresponden a lo ejecutado hasta septiembre.

Fuente: Icefii basado en datos de los Bancos Centrales, ministerios de finanzas y economía

Hasta septiembre, el gasto público de Panamá se ubicaba en el 14.8% del PIB; el indicador se estima en 20.8% para finales del año (en comparación con el 21.4%, en 2012). Ello obedece al continuado impulso de los gastos de capital observado en años anteriores, en lo cual destaca el avance en la construcción de la primera línea del metro, el reordenamiento vial de la Ciudad de Panamá, el mantenimiento y rehabilitación vial y mejoras al sistema de agua potable y saneamiento de la Bahía. Mientras, el gasto corriente a fines de 2013 se prevé similar a 2012 (12.5% del PIB) por la continuidad de los subsidios en el sector eléctrico, y por los programas sociales como «Beca Universal» y «Cien para los de 70».

El Salvador y Honduras impulsaron con más fuerza los regímenes especiales de excepción del gasto público mediante la promoción de alianzas público-privadas para la construcción de infraestructura. En El Salvador, por ejemplo, a mediados de año entró en vigor la *Ley Especial de Asocio Público-Privados*; y Honduras suscribió varios contratos mediante la figura de fideicomisos para la ejecución de obras, las cuales se prevé iniciar en 2014.

En 2013, los países aprobaron reformas tributarias o entraron en vigencia las establecidas en años previos. El Salvador empezó a cobrar en mayo un impuesto en las fronteras para el transporte de carga; el monto de este impuesto —que tiene el fin de crear un fondo para víctimas de accidentes de tránsito— oscila entre USD 35.00 y USD 150.00. Asimismo, se aprobaron reformas a la *Ley de Zonas Francas*, exonerando del impuesto sobre la renta (ISR) por quince años a aquellas empresas que inviertan fuera del área metropolitana. En Guatemala, se aprobó la *Ley de Regulación Tributaria*, que aplica a contribuyentes morosos; asimismo, otorga condonación

parcial del 10% del monto a pagar durante los dos meses siguientes a la vigencia de la ley.

En Nicaragua entró en vigencia, a partir de enero, la *Ley de Concertación Tributaria*, que unifica 285 iniciativas fiscales discutidas desde 2009 y, además, manda el cambio del período fiscal. Por ese motivo, los contribuyentes debieron pagar en el primer trimestre una liquidación semestral que tenía una expectativa anual. Los primeros resultados, tras un año de vigencia, señalan que la elasticidad tributaria es baja puesto que la recaudación ha crecido menos por cada punto de crecimiento del PIB.

Costa Rica aprobó un impuesto de salida por vía terrestre equivalente a USD 5.00 por persona. Asimismo, firmó un memorando de entendimiento con los Estados Unidos para fortalecer la lucha contra la evasión y elusión fiscal, comprometiéndose a compartir información financiera con el fin de garantizar la transparencia de las transacciones bancarias que ciudadanos estadounidenses realizan en Costa Rica.

A finales de diciembre de 2013, aunque con efectos para 2014, Honduras aprobó la *Ley de Ordenamiento de las Finanzas Públicas, Control de Exoneraciones y Medidas Anti-evasión*, que centra la reforma en el incremento de los impuestos indirectos, principalmente en un aumento de USD 0.25 en los impuestos a los combustibles; la ampliación del impuesto sobre ventas, del 12 al 15%; la reducción de 210 a 75 productos de la canasta básica exonerados del impuesto sobre ventas; y la disminución del subsidio a la energía eléctrica para los usuarios de bajo consumo (cubriendo solo aquellos que consumen menos de 75 kw/hora). Finalmente, Panamá no introdujo reformas tributarias.

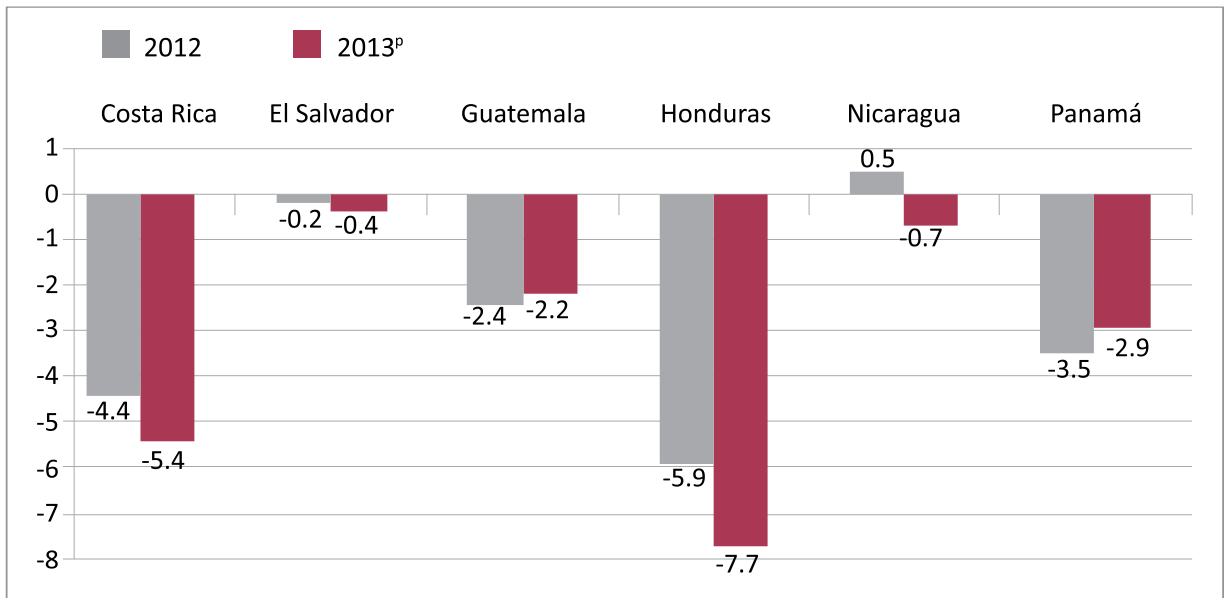
La dinámica de los déficits fiscales y su impacto en la deuda pública

De acuerdo con cifras preliminares, el comportamiento de los ingresos y los gastos de los Gobiernos dio como resultado que, en comparación con 2012, los déficits fiscales continuaran aumentando en la mayoría de los países de la región.

Los países que presentaron los mayores problemas fiscales en términos del déficit fiscal son: Honduras, con un déficit del gobierno central del 7.7% del PIB y que por segundo año consecutivo es el más alto de la región; Costa Rica, con el 5.4% y sin ninguna reforma fiscal comprensiva desde el año 2000.

El Salvador y Nicaragua aumentaron levemente el déficit, pero en estos casos hablamos de niveles bajos, del 0.4% del PIB (sin incluir déficit previsional) para el primero, y del 0.7% para el segundo. Las circunstancias de ambos países son diferentes, pues mientras Nicaragua crece a tasas aceptables, reduce su deuda y tiene una posición fiscal sólida, la economía de El Salvador se encuentra estancada y su deuda es creciente. Finalmente, en 2013 Guatemala y Panamá lograron reducir sus déficits a 2.2 y 2.9%, respectivamente.

Centroamérica: déficit fiscal de 2012 y 2013^p como porcentaje del PIB



^p cifras preliminares.

Nota: Los déficit de 2013 para Honduras, Nicaragua y Panamá son proyectados con base a los datos disponibles a septiembre.

Fuente: Icefi con base en datos e informes de Bancos Centrales y ministerios de economía y finanzas.

En los últimos años, los desequilibrios fiscales recurrentes han hecho que en Honduras y Costa Rica el endeudamiento aumente como proporción del PIB. El primero de estos países alcanzó, en 2013, una relación

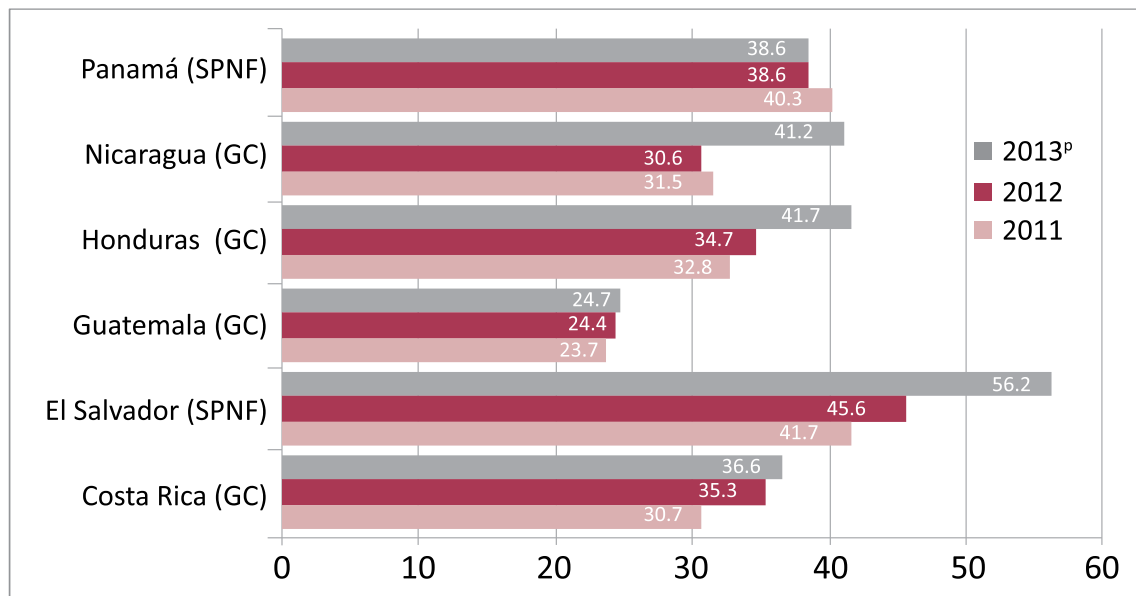
recurso fuese el endeudamiento). Aunque los porcentajes de endeudamiento de Panamá y Nicaragua lucen altos (39 y 41% del PIB, respectivamente), la sólida posición fiscal les da margen de maniobra. Guatemala, con su conservadurismo fiscal, no presenta mayores riesgos.

Un aspecto peculiar del endeudamiento de los países de la región en 2013 fue la colocación de valores en el mercado internacional, en donde la deuda soberana fue una fuente de financiación del gasto público o ayudó a cancelar deuda existente.

Un aspecto peculiar del endeudamiento de los países de la región en 2013 fue la colocación de valores en el mercado internacional, en donde la deuda soberana fue una fuente de financiación del gasto público o ayudó a cancelar deuda existente. En agosto, Costa Rica colocó bonos soberanos por USD 500 millones a una tasa del 5.25%, a un plazo de cinco años. En marzo, Honduras, en su primera incursión en el mercado internacional, colocó USD 500 millones en bonos soberanos a una tasa del 7.5% y once años plazo. En diciembre, realizó una segunda colocación a una tasa del 8.75% y a siete años plazo. Guatemala, en febrero, colocó USD 700 millones de Eurobonos a quince años plazo, con una tasa del 4.87%. Repárese en el enorme costo de riesgo país para Honduras mostrado en los diferenciales de tasas con los otros países.

de 42%, mientras que Costa Rica llegó al 37%. El Salvador, por su parte, mostró un 56% que, además de ser sumamente preocupante, es producto de la dolarización (ya que la Gran Recesión y la dolarización de la moneda produjeron que, ante una economía estancada, el único

Centroamérica: saldo de la deuda pública total, 2009-2013^p como porcentaje del PIB



^p cifras preliminares.

Fuente: Icefi con base en datos e informes de Bancos Centrales, ministerios de economía y finanzas y Cepal.

En general, el panorama fiscal centroamericano en 2013 presenta una tendencia al deterioro, más cuando el aumento de la deuda pública —sobre todo en El Salvador, Honduras y Costa Rica— genera vulnerabilidad fiscal en el mediano plazo (especialmente si esta ha sido contratada en condiciones financieras sumamente altas y se destina a cubrir gasto corriente). Estos países han mantenido el mismo nivel de gasto de años anteriores sin realizar ajustes en sus ingresos o en el mismo presupuesto público de egresos.

En resumen, durante 2013, con excepción de Panamá y Nicaragua, el resto de países no ha sido capaz de generar un ahorro corriente en sus cuentas fiscales que, además de cubrir sus gastos de operación, logre financiar en parte o totalmente las inversiones productivas que aseguren el crecimiento futuro. Las recientes reformas tributarias apuntalan a gravar la actividad productiva en vez de incentivarla y se ha desaprovechado un espacio valioso para aumentar la progresividad tributaria (según la cual se haría que tributen aquellos sectores que tienen más capacidad). Más aún, persiste el argumento de que

la inversión extranjera será atraída con un mayor gasto tributario, lo cual si bien es un elemento determinante, no es el más importante. En el gasto público fueron escasos los avances en la transparencia y rendición de cuentas; la región sigue adoleciendo la priorización de la calidad del gasto y la participación ciudadana desde la formulación hasta la evaluación del presupuesto.

En resumen, durante 2013, con excepción de Panamá y Nicaragua, el resto de países no ha sido capaz de generar un ahorro corriente en sus cuentas fiscales que, además de cubrir sus gastos de operación, logre financiar en parte o totalmente las inversiones productivas que aseguren el crecimiento futuro.

Reformas tributarias en Centroamérica 2009-2012. Mucho esfuerzo, pocos resultados.

Todos los países centroamericanos emprendieron reformas para compensar la fuerte baja en los ingresos fiscales que surgió a raíz de la crisis del año 2008-2009, así como para cumplir con crecientes compromisos de gasto público que han incrementado el déficit y el endeudamiento público.

En términos de contenido de las reformas, el rasgo predominante ha sido la inclinación hacia mejorar el impuesto sobre la renta. También se han incluido medidas para modificar los impuestos específicos, aunque en el caso del IVA las reformas han sido menores.

La estrategia de aprobación de las reformas ha sido distinta en cada país, ya que cada uno cuenta con instituciones políticas distintas. En algunos de ellos no ha sido posible, como en Costa Rica, y en otros, como Guatemala, a menos de un año, la reforma ha sufrido cambios importantes debido a la inconstitucionalidad de algunos artículos, fuerte oposición y cabildeo por reforma e incluso, de forma insólita, por iniciativa del organismo ejecutivo.

El rendimiento de las reformas, en los países donde pudo ser contrastado el rendimiento esperado versus el crecimiento de la recaudación, ha sido menor al esperado. Sin embargo, con excepción de Honduras, en los países donde aplicaron reformas en 2009 y 2010, la carga tributaria ya es mayor a los niveles observados en el periodo 2004-2008.

La mejora de la recaudación ha sido resultado de mayor recaudación en el ISR, principalmente y de la recuperación del IVA. En aquellos países donde no la recaudación de impuestos externos (IVA importaciones y aranceles) no se ha recuperado, la carga tributaria sigue en niveles inferiores a los de antes de la crisis.

En el caso de los impuestos directos, la mejora no ha sido similar en todos los países. En Costa Rica y El Salvador se ha manifestado por mayor aporte del ISR personal, mientras que en Panamá lo ha sido el ISR empresarial. En Honduras, han caído estos dos componentes y en Guatemala muestra una pequeña alza.

La estructura tributaria descansa un poco más ahora en los impuestos directos, menos en los aranceles e impuestos específicos. El IVA, por su parte, ha mantenido su participación en los mismos niveles que antes de la crisis.

Aunque el énfasis de la reforma no ha sido la simplificación, se han llevado a cabo reformas enfocadas en soluciones prácticas al ISR, como el impulso a una reforma del ISR dual. Se redujeron el número de tramos del ISR personal, aunque se aumentaron los tramos del ISR empresarial. Esto último podría tener efectos en el comportamiento de los contribuyentes. Sin embargo, algunas reformas enfrentaron problemas en su implementación como en Guatemala y Panamá.

Algunas medidas, de la mano con el fortalecimiento de la tributación directa, habría favorecido a mejorar la equidad. Sin embargo, dado que no se han tomado medidas para reducir las exoneraciones fiscales, es muy probable que la situación no se haya modificado fundamentalmente. Es positiva la mayor recaudación de ISR personal que está mostrando Costa Rica y El Salvador, que podría favorecer mayor progresividad.

Tomado de Reformas Tributarias en América Central 2009-2012. Icefi. Boletín de Estudios Fiscales No 16.

Los problemas fiscales continuarán en 2014

Con el bajo y precario crecimiento económico y el alto nivel de deuda pública, los resultados de los presupuestos de Centroamérica muestran, para 2014, un déficit público regional promedio del 2.9% del PIB. Este porcentaje es levemente inferior al de 2013, cuando se observó un empeoramiento de los saldos fiscales. El déficit fiscal más pronunciado que se estima para 2014 es el de Costa Rica, seguido del de Honduras (donde la reducción proyectada difícilmente se alcanzará debido al nivel de déficit estimado para 2013). También se observa un deterioro fiscal en Panamá, mientras El Salvador, Nicaragua y Guatemala muestran disminuciones en su déficit. Particularmente, Costa Rica y Honduras denotan la necesidad de encaminarse hacia una política fiscal sana, que se torne sostenible en el mediano plazo.

En términos generales, la carga tributaria regional se preserva para 2014 en un 13.7% del PIB, apenas un 0.1 punto porcentual más en comparación con 2013. Ello obedece a un panorama económico poco optimista, aunque los países mantienen una marcada

preocupación por mitigar la evasión y elusión fiscal e intentar dar los primeros pasos para el control del gasto tributario. Con las recientes reformas tributarias aprobadas, seguramente Honduras se unirá a El Salvador y Nicaragua como el grupo de países con las cargas tributarias más elevadas; por el contrario, Guatemala y Panamá observarán las menores.

En los presupuestos de 2014 se ha estimado que el gasto promedio de los Gobiernos del área como porcentaje del PIB se reducirá en 0.2 puntos porcentuales; ello, debido a las caídas moderadas planteadas en Guatemala, El Salvador y Honduras. El resto de países estima aumentos leves en el coeficiente de gasto como porcentaje del PIB. Esto probablemente provocará que disminuya el gasto en la generación de infraestructura económica, así como un freno en la expansión del gasto destinado al desarrollo del talento humano. De ser así, los conflictos por las demandas ciudadanas continuarán agravándose.

Centroamérica:
Algunos indicadores fiscales de los proyectos de presupuesto del Gobierno Central, 2014
como porcentaje del Producto Interno Bruto

	Déficit Fiscal	Ing. Tributarios	Gasto Total	Gasto Corriente	Gasto de Capital	Deuda Pública
Costa Rica	-6.3	13.2	20.4	19.1	1.4	38.3
El Salvador ^a	0.1	15.6	16.7	12.6	3.1	56.6
Guatemala	-2.3	11.0	14.1	10.9	3.3	25.6
Honduras	-4.7	15.2	23.1	n.d.	n.d.	44.4
Nicaragua	-0.1	15.8	18.2	13.5	4.7	39.5
Panamá ^b	-4.0	11.5	20.7	12.3	8.5	40.9
Centroamérica	-2.9	13.7	18.9	13.7	4.2	40.9

^a El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Panamá con base a los presupuestos aprobados 2013. Costa Rica, informa según el vigente a agosto 2013, y Honduras según los estimados en los Lineamientos de Política Presupuestaria 2014.

^b La deuda pública y el déficit presupuestal se calculan a partir de las cuentas del SPNF, no se encontró detalle del Gobierno central.

^c El saldo de la deuda pública Corresponde a la observada en diciembre de 2012 para hacerla congruente con lo aprobado en 2013.

^d La información del saldo de la deuda pública corresponde a la del SPNF por no encontrarse al del Gobierno Central. Se consigna la del cierre de diciembre para hacerla congruente con el presupuesto aprobado de 2013.

Fuente: Icefi con base en: Costa Rica, Informe Técnico de la Contraloría general de la República del Proyecto de Ley del Presupuesto de la República 2014, Septiembre 2013. El Salvador, Bases económicas del presupuesto general del Estado ejercicio fiscal 2014, Octubre 2013. Guatemala, proyecto de presupuesto de ingresos y egresos del Estado 2014, Septiembre 2013. Honduras, Lineamientos de Política Presupuestaria 2014, septiembre 2013. Nicaragua, Marco presupuestario de mediano plazo 2014-2017, del proyecto de presupuesto general de la república, octubre 2014; Saldo de la deuda pública se obtiene del Programa Económico Financiero 2013-2017, julio 2013. Panamá, Marco Fiscal de Mediano Plazo para periodo 2014-2018 y Ley 71 de 2012 que dicta el presupuesto general del Estado para la vigencia fiscal para 2013.

En promedio, Centroamérica registra crecimiento en el coeficiente de deuda pública/PIB al pasar de un 39.8%, en 2013, a un 40.9%, en 2014. Según los indicadores de sostenibilidad de la deuda pública, Costa Rica, El Salvador y Honduras presentan un crecimiento vertiginoso del endeudamiento que agravará aún más su sostenibilidad en tiempos muy cercanos.

La popularidad inicial de los nuevos gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Honduras y Panamá debería ser aprovechada para avanzar en el desarrollo de la agenda fiscal pendiente, destacando la transparencia presupuestaria, la rendición de cuentas, la inclusión ciudadana y los nuevos mecanismos para medir la efectividad y calidad del gasto público.

Para 2014 el desafío de la mayoría de las economías centroamericanas es iniciar el saneamiento fiscal en un entorno de reducción de la liquidez internacional, lo que conlleva un mayor costo del financiamiento externo. Esto debe adicionarse con la exigencia de satisfacer, mediante una decadente recaudación fiscal, demandas sociales

rezagadas, lo que probablemente tenderá a que los Gobiernos introduzcan reformas tributarias para aumentar los ingresos e intenten, así, cumplir con las promesas de campaña de los Gobiernos recién electos.

Algunos Gobiernos de la región han oficializado un conjunto de políticas económicas y acciones con el fin de alcanzar un crecimiento sostenido, con tasas de inflación bajas y estables, y sostenibilidad de las cuentas fiscales y externas en el mediano y largo plazos. Nicaragua, por ejemplo, en septiembre de 2013 oficializó el Programa Económico Financiero (PEF) 2013-2016. El Salvador dio a conocer la Estrategia de Transformación Productiva, cuyo objetivo es estimular, mediante acciones concretas en el corto y mediano plazos, a sectores estratégicos que poseen ventajas comparativas en los mercados internacionales y, en consecuencia, pueden aumentar sus exportaciones y niveles de empleo.

La popularidad inicial de los nuevos gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Honduras y Panamá debería ser aprovechada para avanzar en el desarrollo de la agenda fiscal pendiente, destacando la transparencia presupuestaria, la rendición de cuentas, la inclusión ciudadana y los nuevos mecanismos para medir la efectividad y calidad del gasto público. En estos tiempos resulta necesario generar espacios para llegar a la suscripción de acuerdos políticos y sociales entre empresarios, trabajadores, sociedad civil y partidos políticos, y definir así una agenda de país. Ahora más que en el pasado, no es permisible seguir haciendo lo mismo.

Urge fortalecer las administraciones tributarias centroamericanas

A inicios de los años noventa, las administraciones tributarias de Centroamérica fueron objeto de evaluación y rediseño con el fin de transformar sus estructuras en un modelo funcional basado en sus principales procesos (control, fiscalización y recaudación), al tiempo en que se reforzaba su autonomía.

Para ello, fue necesario el fortalecimiento de los procedimientos internos, especialmente los dirigidos al entrenamiento, profesionalización y retención del personal; al registro de los contribuyentes y su vinculación con los tributos (para cumplir con los objetivos de fiscalización y fomento del cumplimiento voluntario); y, finalmente, la simplificación de los sistemas tributarios

para facilitar el control administrativo y el pago de los impuestos, en particular, del impuesto sobre la renta (ISR) y del impuesto al valor agregado (IVA).

En épocas más recientes, los países centroamericanos han impulsado reformas a su legislación, con el interés de contar con herramientas eficaces para lograr una buena administración tributaria. Ejemplos de esto son la aprobación de leyes antievasión, dirigidas tanto a poner en marcha novedosos criterios de retención de impuestos (a manera de mecanismos de control) e introducir provisiones referentes a precios de transferencia, capitalización débil y transacciones con paraísos fiscales.

Centroamérica: Algunos indicadores relacionados con las administraciones tributarias

País	Porcentaje de Impuestos captados por la administración Tributaria a/	Competencias de la administración tributaria a/		Levan-tamiento del secreto bancario b/	Consto total de la administración tributaria a/		Tasas de evasión estimada c/	
	Como porcentaje de los impuestos totales	Gestión de tributos internos	Gestión de tributos aduaneros		Como porcentaje de su recaudación	Como porcentaje del PIB	impuesto al valor agregado	impuesto sobre la renta
	Promedio 2006-2010				Promedio 2006-2010		entre 2002 y 2006	
Costa Rica	47.0	X		No	1.4	0.14	28.7	s.d.
El Salvador	52.6	X		Sí	0.89	0.08	27.8	45.3
Guatemala	86.8	X	X	No	2.3	0.27	37.5	63.7
Honduras	80.3	X	X	No	1.14	0.17	s.d.	s.d.
Nicaragua	46.2	X		No	1.9	0.22	38.1	s.d.
Panamá	47.5	X		Sí	0.5	0.04	33.8	s.d.
Centroamérica	60.1	--	--	--	1.36	0.15	33.2	54.5

Fuente: Icefi con base en: a/ BID CIAT (2012). Estado de la administración tributaria en América Latina 2006-2010; b/BID (2013). Recaudar no basta. Los impuestos como instrumento de desarrollo; c/Gómez-Sabaini, Juan Carlos y Juan Pablo Jimenez (2011). Estructura Tributaria y evasión impositiva en América Latina. Documento de trabajo número 2011/08 CAF

Asimismo, se han materializado los esfuerzos por definir legalmente y con mayor precisión las obligaciones tributarias. En algunos casos se aprobaron nuevas regulaciones que permitieron reducir las complejidades de las administraciones tributarias para acceder a información financiera de los contribuyentes, elemento clave para luchar contra la evasión tributaria. A pesar de estos avances legales, la evasión de impuestos continúa siendo muy elevada. Aun cuando, desafortunadamente, las agencias tributarias de la región no producen (o no divulgan) estudios que permitan identificar los montos y las formas en que esta se produce, investigaciones independientes muestran que, en promedio, una tercera parte del IVA se continúa evadiendo, mientras en Guatemala y El Salvador la evasión del ISR representa el 45.3 y el 63.7% de la recaudación potencial, respectivamente.

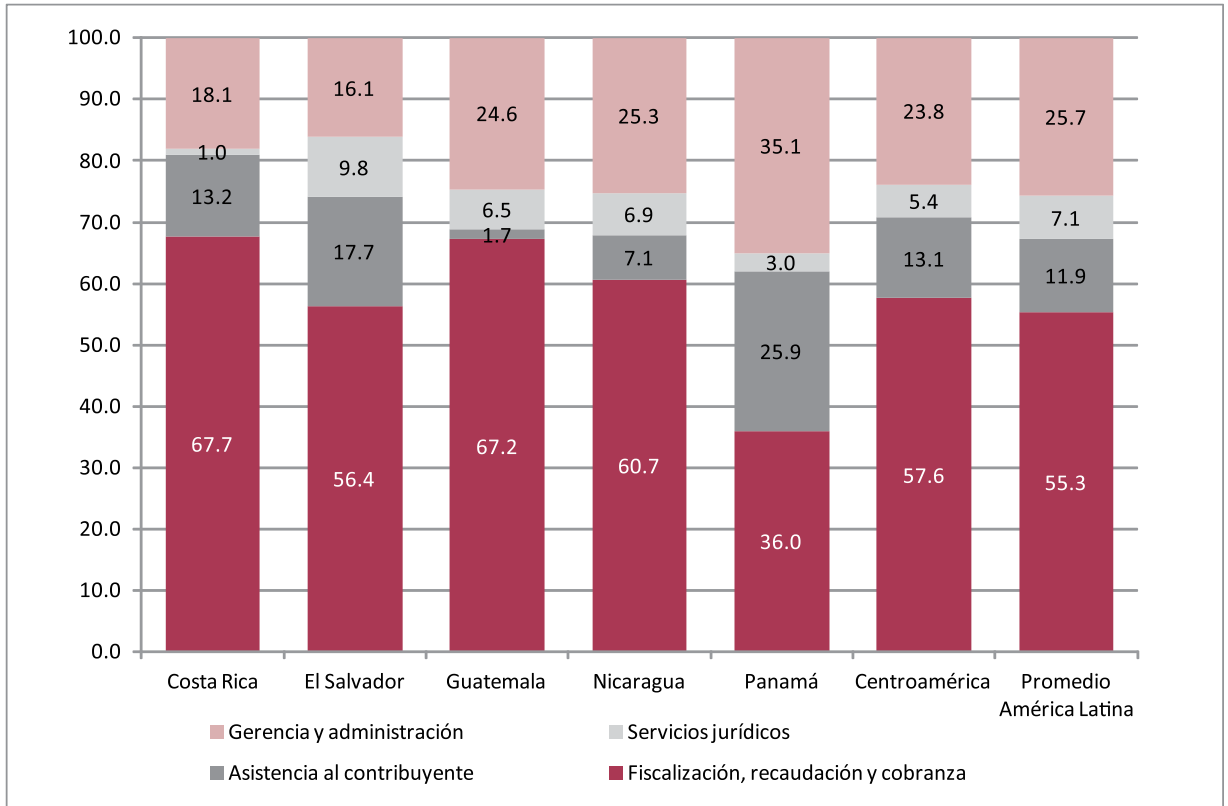
El financiamiento de las administraciones tributarias también es un indicador acerca de su nivel de fortalecimiento. En promedio, el costo de las administraciones tributarias centroamericanas se aproxima al 1.4% de su recaudación total, cerca del 0.15% del producto interno bruto, promedio similar al observado en América Latina. En todo caso, es importante advertir que hace falta avanzar hacia un costeo por procesos que permita evaluar qué estrategias de recaudación están logrando más éxito con menos recursos.

En cuanto al personal, las prácticas líderes a nivel internacional revelan que las mejores administraciones tributarias mantienen una relación de tres empleados en tareas vinculadas con la recaudación, por uno destinado a labores administrativas.

En cuanto al personal, las prácticas líderes a nivel internacional revelan que las mejores administraciones tributarias mantienen una relación de tres empleados en tareas vinculadas con la recaudación, por uno destinado a labores administrativas.

a labores administrativas. En ese sentido, solamente las agencias tributarias de Costa Rica y El Salvador cumplen con este estándar. El resto tiene una relación de 4 a 1, muy similar al promedio de América Latina. En los casos de Guatemala y Nicaragua, es notorio el bajo número de personal reservado para asistir a los contribuyentes (respectivamente, 1.7 y 7.1% del total de personal, muy por debajo de los promedios en Centroamérica y América Latina: 11.9%).

Distribución del personal de las administraciones tributarias, por principales funciones y como porcentaje del total de empleados



Fuente: Icfef, con base en datos del BID-CIAT (2012). *Estado de la administración tributaria en América Latina 2006-2010.*



Prácticas líderes en el fortalecimiento de las administraciones tributarias

Ambito de acción	Descripción de la práctica
Recaudación de impuestos	La política de recaudación contiene procedimientos y políticas selectivas, económicas, rápidas y proactivas. Se aplican los principios basados en riesgo para asignar eficientemente el personal a cada caso (riesgo organizacional) y se enfoca en aquellos contribuyentes que puedan tener el mayor impacto sobre las recaudaciones (riesgo de cumplimiento).
Estructura organizacional y gerencial	Las estructuras organizacionales por función de desempeño son preferibles, ya que permiten la estandarización de los procesos a través de funciones similares y, por lo tanto, facilitan el proceso de simplificación, automatización y eficiencia.
Gestión de recursos humanos y desarrollo organizacional	Se da seguimiento a un protocolo de selección —selección por competencias (conocimientos, habilidades y comportamientos) que se relacionan directamente con las necesidades del empleo—.
Planificación estratégica	Permite que toda la organización concentre sus recursos y esfuerzos en los objetivos, además de guiar todos los componentes de la administración tributaria hacia las mismas metas.
Gestión	Los funcionarios tributarios tienen suficiente autoridad legal y sus superiores les delegan la toma y ejecución de las decisiones técnicas y administrativas con un alto nivel de independencia, quedando totalmente responsables del desempeño de su organización.
Registro	La recolección oportuna y precisa y el registro de información de identificación básica del contribuyente permiten que la administración tributaria pueda comprender la base de contribuyentes, contratar personal adecuadamente, y planificar otras funciones.
Servicios al contribuyente	Las autoridades tributarias fomentan y esperan que los contribuyentes puedan autoevaluar sus pasivos de impuestos y remitir el monto relevante del impuesto. El servicio al contribuyente trata de maximizar el cumplimiento voluntario al brindarle la información y la asistencia que necesitan.
Entrega de declaraciones y pago	Legislación y procedimientos sencillos y automatizados facilitan el que los contribuyentes cumplan voluntariamente. Las tecnologías se pueden utilizar para proveer a los contribuyentes información efectiva, así como para recoger datos y pagos. Las administraciones tributarias se reservan el derecho de auditar las declaraciones.
Auditoría a los contribuyentes	La legislación principal debe ser expresada en términos generales acerca de los poderes de acceso a los libros contables y archivos, y de revisar las actividades operativas de los contribuyentes. Los procedimientos detallados deben establecerse como reglamentos que permitan a la administración hacer cambios, sin enmiendas a la ley, para adaptarse a las tendencias en las actividades empresariales y en las prácticas de contabilidad.
Investigación sobre fraudes fiscales	La legislación otorga suficiente poder a los investigadores para realizar sus investigaciones, el exigir a los bancos y a terceras personas que proporcionen información. Se deben establecer sanciones y posible encarcelamiento por fraude y evasión, y otorgar la autoridad a la administración tributaria para legalmente citar a individuos o solicitar documentos.
Auditoría interna	Promueve la confianza pública al difundir revisiones periódicas independientes, puntuales y profesionales que: a) buscan una administración económica, eficiente y efectiva; y b) detectan y evitan el malgasto, fraude, corrupción y abuso en los programas y operaciones de la administración.

Fuente: Icfef, elaborado con base en Pulse y Kamenov (2013). *Directrices detalladas para la mejora de la administración Tributaria en América Latina y el Caribe*. Programa Leadership in Public Financial Management (LPFM), de USAID.

A DEBATE

Centroamérica: desafíos fiscales y políticos para garantizar la seguridad

Los países de Centroamérica muestran hoy en día notables progresos democráticos, con Gobiernos electos por la mayoría de sus ciudadanos mediante procesos electorarios.

En algunas naciones, movimientos rebeldes del pasado, convertidos ahora en partidos políticos, han asumido el poder mediante el voto ciudadano en las urnas. Con excepción de lo ocurrido en Honduras en 2009, los golpes de Estado ya no son una constante en el escenario político. Sin embargo, paralelo a estos avances en la democracia, la región experimenta un persistente y acelerado aumento en la violencia, el crimen y la inseguridad, acompañado por el constante incremento del temor entre los ciudadanos.

El manifiesto deterioro de la seguridad ciudadana¹ no ha tenido un comportamiento homogéneo en las naciones centroamericanas. Algunos países experimentan un alto grado de violencia letal, mientras en otros los niveles de homicidio son relativamente bajos. Lo común en los países es la percepción de inseguridad en la ciudadanía, probablemente por el aumento considerable de los delitos patrimoniales y la desconfianza hacia las instituciones de justicia y seguridad.



¹ La seguridad ciudadana puede entenderse como una modalidad específica de la seguridad humana, relacionada con la seguridad personal y, más específicamente, con amenazas como el delito y la violencia. La seguridad ciudadana consiste en la protección de un núcleo básico de derechos, incluidos el derecho a la vida, el respeto a la integridad física y material de la persona, y su derecho a tener una vida digna.

Magnitud del problema: tipos de crimen, localización geográfica y sexo de las víctimas

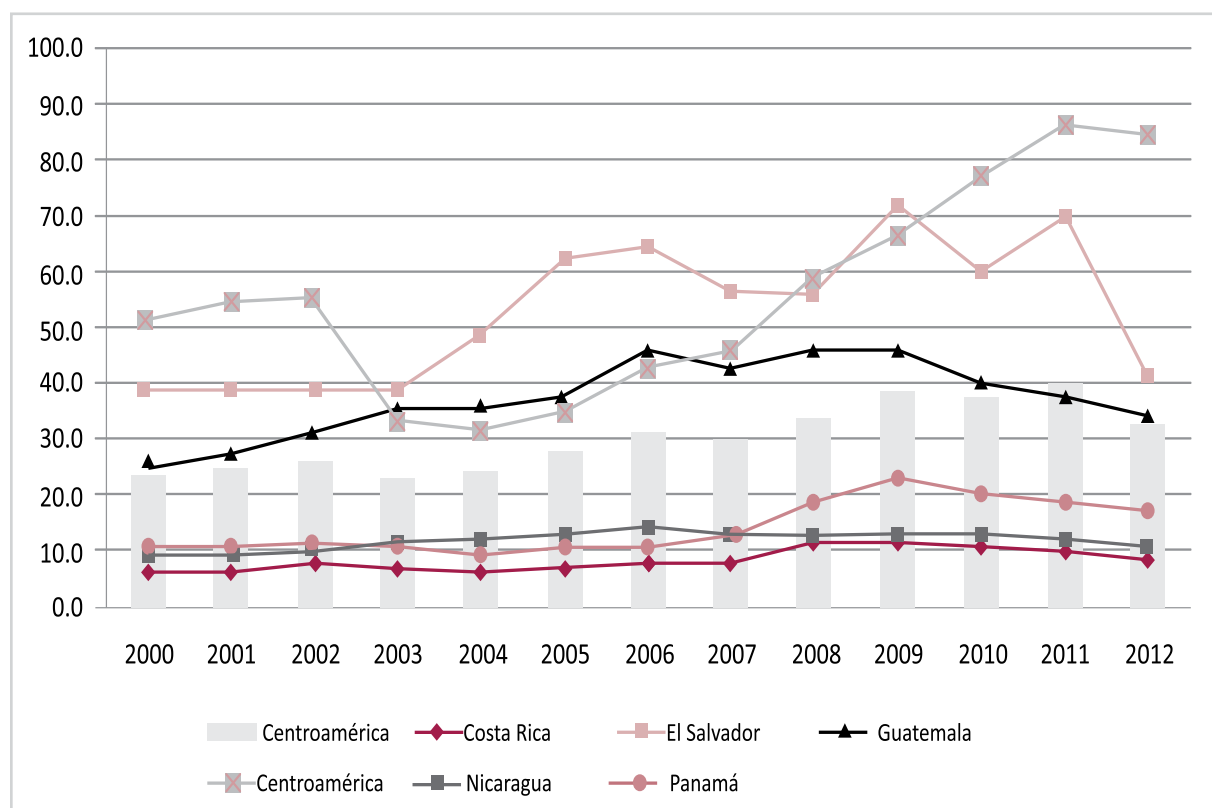
Homicidios

Centroamérica es la región más violenta del mundo en la que no hay guerra. Entre 2000 y 2012, la cantidad de asesinatos en los seis países prácticamente se duplicó, pese a que la proporción de policías por cada 100,000 habitantes subió de 218 a 297 en el mismo período.

La evolución del homicidio permite dividir a los países de la región en dos grupos: los de niveles altos y los de niveles bajos. En el primer grupo están El Salvador, Guatemala y Honduras. Con base en el estándar de la Organización Mundial de la Salud (OMS), este grupo presenta un alto nivel de homicidio, con tasas medias muy superiores a los 10 homicidios por cada 100,000 habitantes. En el segundo grupo, con menores tasas de homicidio, están Costa Rica, Nicaragua, y Panamá. De este segundo grupo, para 2012 solo Costa Rica (8.8) estaba por debajo de la barra de 10, a partir de la cual la OMS considera los asesinatos como un problema de salud pública.

Recientemente, las tasas de homicidio de Guatemala (desde 2009) y El Salvador (desde de 2011) registran caídas sustanciales. Panamá y Costa Rica, luego de enfrentar picos de homicidios en años recientes, lograron revertir esta tendencia. Costa Rica observó una disminución de la tasa de homicidio cercana al 15% entre 2011 y 2012, al pasar de 10.3 a 8.8. Honduras es la excepción, pues desde 2004 muestra una fuerte tendencia a incrementar la tasa de homicidios, pasando de 30.7, en 2004, a 86.5 en 2011, y 85.5 en 2012. Aún es pronto para señalar que la región ha logrado consolidar una tendencia hacia la baja, pero estos datos permiten reconocer que el incremento en los homicidios puede ser revertido.

Centroamérica: Tasa de homicidios por 100,000 habitantes 2000 - 2012



Fuente: Icefi basado en datos del Observatorio Hemisférico de Seguridad de la OEA.

Centroamérica: Homicidio desagregado por sexo, 2010 - 2014

País	Homicidio desagregado por sexo, porcentaje				Tasa de homicidio desagregada por sexo por 100,000 habitantes					
	2010		2011		2012		2013		2014	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Costa Rica	88.4	11.6	86.5	13.5	19.5	2.6	17.5	2.8	ND	ND
El Salvador	85.8	14.1	85.6	14.4	117.5	17.7	127.5	19.1	76.6	9.7
Guatemala	88.3	13.2	74.3	15.0	75.1	9.4	58.7	8.3	24.5	2.8
Honduras	93.8	6.6	92.8	7.8	147.6	9.4	162.8	12.3	ND	ND
Nicaragua	ND	ND	ND	ND	ND	ND	7.7	0.8	ND	ND
Panamá	92.4	7.5	92.4	6.5	39.5	3.3	38.9	2.8	27.6	1.2

Fuente: Icefi basado en datos del PNUD y Cepal.

Los homicidios se concentran en la población masculina y superan el porcentaje de las mujeres asesinadas por cerca de 7.5 veces, en promedio. Esto es confirmado al observar la tasa de homicidios por 100,000 habitantes. Es de notar que, en relación con el porcentaje de los hombres asesinados, las mujeres víctima de homicidio muestran un porcentaje bajo; sin embargo, preocupa que el porcentaje tienda a subir en todos los países, con excepción de Panamá.

Los datos revelan una disminución en la tasa de robos registrados en Costa Rica, Guatemala y El Salvador. Honduras destaca notablemente entre los países con un crecimiento en la tasa de comisión de este delito.

Robos

Los datos revelan una disminución en la tasa de robos registrados en Costa Rica, Guatemala y El Salvador. Honduras destaca notablemente entre los países con un crecimiento en la tasa de comisión de este delito.

Como se observa en la tabla siguiente, el porcentaje de la población total que fue víctima de robo en el último año, tanto con violencia como sin ella, varía del 5.5% en Panamá hasta el 17.3% en Guatemala. Esto es, 5 de cada 100 panameños y 17 de cada 100 guatemaltecos fueron víctimas de robo en el último año. También se observa que, en sentido contrario a lo que sucede en Honduras, en Costa Rica la mayoría de los robos se comete sin violencia; además, el porcentaje de otros delitos en ningún caso excede el 30%.

Centroamérica: Víctimas de robo con y sin violencia, y otros delitos, 2012

País	% población víctima de robo	% víctimas de robo		
		Con violencia	Sin violencia	Otros delitos ¹
Costa Rica	15.4	38.91	49.03	12.06
El Salvador	12.5	44.02	27.41	28.57
Guatemala	17.3	55.91	27.16	16.93
Honduras	16.1	66.68	18.43	14.89
Nicaragua	10.7	45.69	33.86	20.45
Panamá	5.5	44.19	35.43	20.37

^{1/} Agresión física, asalto sexual, secuestro, vandalismo, extorsión u otro.

Fuente: Icefi basado en datos del PNUD y Cepal.

La inseguridad y las razones de la vulnerabilidad²

La inseguridad en Centroamérica no puede atribuirse a una causa simple, sino más bien esta tiene una explicación multidimensional. La falta de un crecimiento incluyente, la inequidad prevaleciente y el estancamiento en la movilidad social son variables que inciden en la falta de seguridad. Así, tomadas por separado la pobreza, la desigualdad de ingreso y el desempleo no parecen explicar plenamente los niveles de inseguridad de la región.

Tal como lo señala el PNUD en el *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014*, las vulnerabilidades de Latinoamérica frente al delito y la violencia pueden explicarse por cuatro conjuntos de variables: a) la estructura económica que ha condicionado un crecimiento económico sin calidad y centrado en el consumo, con una movilidad social insuficiente, que incluso genera un «delito aspiracional»; b) los cambios en las instituciones sociales, como el aumento de las familias monoparentales, la alta deserción escolar y el crecimiento urbano acelerado; c) la presencia de elementos facilitadores —armas, alcohol y drogas—; y d) la falta de capacidades institucionales de los Estados latinoamericanos, especialmente en materia de procuración de justicia.

En cuanto a variables como la pobreza en Centroamérica, en la siguiente tabla puede observarse que, en el período 2004-2010, los países centroamericanos, con excepción de Guatemala, redujeron la tasa media de cambio de la pobreza

anualizada. No obstante la relación entre esta y la tasa promedio de variación de homicidio no parece obedecer a ningún patrón.

La inseguridad en Centroamérica no puede atribuirse a una causa simple, sino más bien esta tiene una explicación multidimensional.

Costa Rica prácticamente dobla la tasa media de cambio anualizada de pobreza de Nicaragua, pero la tasa de crecimiento promedio de homicidios es significativamente más baja en Nicaragua que en Costa Rica.

Por otra parte, si bien Panamá y Costa Rica exhiben las mayores reducciones en la pobreza, también presentan elevados cambios positivos en la tasa de homicidios; en cambio Honduras, con una reducción menor en la tasa de pobreza, se encuentra entre los países con notables incrementos en la tasa promedio de homicidios. Nicaragua y El Salvador, con bajas tasas de reducción en la pobreza, muestran menores crecimientos en las tasas promedio de homicidios. En consecuencia, la pobreza por sí sola no genera violencia, solo representa una tesis discriminatoria.

Centroamérica: Tasa media de cambio anualizada (2004 - 2010)

País	Pobreza	Robo	Homicidio
Costa Rica	-2.05	-8.48	13.89
El Salvador	-0.78	-1.45	6.70
Guatemala	-	-2.11	2.31
Honduras	-0.96	-	18.24
Nicaragua	-0.97	8.06	2.06
Panamá	-2.80	4.79	20.14

Fuente: Icefi con base en datos del PNUD y Cepal.

² Para un análisis de los factores que promueven la violencia, como el narcotráfico, las pandillas juveniles y el tráfico de armas, véase: Banco Mundial (2011). *Crimen y violencia en Centroamérica. Un desafío para el desarrollo*. Washington, D. C.

En la actualidad, Centroamérica presenta un crecimiento desordenado de las ciudades capitales e intermedias, así como un ritmo acelerado de urbanización. Esto es un dato importante al constatar que es en las urbes en donde se concentra el delito. El problema no parece ser el tamaño de la ciudad, sino la capacidad institucional para incorporar a los sectores que se encuentran en los barrios y colonias en condiciones de marginalidad.

Como puede apreciarse en la tabla siguiente, los países de la región tienen mayores tasas de victimización en las zonas urbanas que en las rurales. Esto revela la fuerte relación entre la tendencia de urbanización y las tasas de homicidios. También puede apreciarse que la mayoría de los países tuvo un crecimiento de la población urbana superior al 2% anual y todos presentan incrementos en las tasas de homicidio por encima del 3%, destacando Honduras y Panamá.

Centroamérica: Porcentaje de victimización urbana y tasa de crecimiento poblacional y de homicidio, varios años.

País	% de victimización, 2012		Tasa media de cambio 2000-2010	
	Urbana	Rural	Población urbana	Homicidios
Costa Rica	18	16	2.92	7.50
El Salvador	22	9	1.38	6.37
Guatemala	29	14	4.00	3.57
Honduras	24	13	3.87	21.89
Nicaragua	17	9	1.93	5.96
Panamá	8	4	3.49	13.56

Fuente: Icefi basado en datos del PNUD y Cepal.

Los costos de la seguridad en la región

La inseguridad genera costos para el Estado y el sector privado. Por ejemplo, el trabajo citado del Banco Mundial indica que, en el caso de Centroamérica, una reducción del 10% en los homicidios podría incrementar el PIB per cápita anual hasta en un 1.0% en El Salvador, un 0.7% en Guatemala y Honduras, y un 0.3% en Panamá y Nicaragua.

La inseguridad genera costos para el Estado y el sector privado. Por ejemplo, el trabajo citado del Banco Mundial indica que, en el caso de Centroamérica, una reducción del 10% en los homicidios podría incrementar el PIB per cápita anual hasta en un 1.0% en El Salvador, un 0.7% en Guatemala y Honduras, y un 0.3% en Panamá y Nicaragua.

Los gastos de seguridad pública cubren las instituciones de justicia, fiscalía, policía y las de prevención y rehabilitación.

En la tabla siguiente puede observarse que, con relación al PIB, Nicaragua es el país que destina menos presupuesto a la seguridad. En cambio, Costa Rica y Panamá son las naciones que más gastan en la seguridad de sus ciudadanos; en ambos casos es significativo el peso del organismo de investigación judicial y del Ministerio Público, así como los servicios penitenciarios y de rehabilitación de menores y el sistema de protección civil. Es de notar que en Honduras la evolución de los últimos años muestra una tendencia similar de crecimiento tanto para el área de seguridad como para la de defensa, que cumple tareas de apoyo a la seguridad. Así, para 2012 el presupuesto de ambas áreas totaliza el 2.4% del PIB, solo superado por Panamá, con el 2.6%.

En 2013, como porcentaje del gasto total del Estado, el gasto en seguridad de Nicaragua representó el 5.6%; le sigue Panamá, con el 6.1%. Si bien Honduras destina el 6.5% de su presupuesto para gastos de seguridad, es el país centroamericano con mayor gasto en defensa con relación al PIB. En 2012, Honduras destinó el 1.1% del PIB a defensa, porcentaje superior al de El Salvador (0.6%), Guatemala (0.4%) y Nicaragua (0.6%), que son los otros países que tienen ejércitos. Los presupuestos de seguridad de

Guatemala, El Salvador y Costa Rica están por encima del 9% del presupuesto del Estado (9.3, 9.6 y 9.8%, respectivamente).

Revisar el comportamiento del gasto de seguridad durante los años 2005-2013 permite suponer que algunos Gobiernos han considerado que llevar más policías a las calles es la fórmula inmediata para disminuir las muertes violentas. En la región existe una marcada tendencia a incrementar más el presupuesto de la policía que el de otras instituciones de seguridad. Honduras es el ejemplo más claro, pues la variación del presupuesto de la policía en el período 2005-2013 ha sido sustancialmente mayor que la del Ministerio Público y de la Oficina de Derechos Humanos, tanto individualmente como

si ambos se suman. Todo lo contrario ocurre con la asignación presupuestaria de Costa Rica durante el mismo período.

Esta tendencia a fortalecer únicamente a la policía (y en relación con el narcotráfico) fue señalada como equivocada por el Banco Mundial, que en el informe mencionado señala: «Dados los niveles de corrupción relacionados con la droga en el sistema de justicia penal y los vastos recursos de los traficantes, la evidencia indica que dedicar más recursos a los esfuerzos contra el narcotráfico probablemente no reduzca la violencia en Centroamérica». Por lo tanto, el enfoque debe ser integral.

Presupuesto en defensa y seguridad como porcentaje del PIB, 2009 - 2013

País	Año	Defensa	Seguridad ^a		
			Policía	Otros	Total
Costa Rica	2009	0.0	0.6	0.9	1.4
	2010	0.0	0.6	0.9	1.6
	2011	0.0	0.7	1.0	1.7
	2012	0.0	0.7	1.3	2.0
	2013	n.a.	0.6	1.1	1.7
El Salvador	2009	0.6	0.9	0.6	1.6
	2010	0.6	1.1	0.5	1.6
	2011	0.6	1.0	0.6	1.6
	2012	0.6	1.1	0.6	1.6
	2013	n.d.	1.1	0.6	1.7
Guatemala	2009	0.4	0.8	0.6	1.5
	2010	0.4	0.8	0.6	1.3
	2011	0.4	0.7	0.6	1.2
	2012	0.4	0.7	0.7	1.4
	2013	n.d.	0.7	0.7	1.4
Honduras	2009	0.9	0.8	0.5	1.4
	2010	1.1	1.0	0.4	1.4
	2011	1.0	0.9	0.4	1.3
	2012	1.1	0.9	0.5	1.4
	2013	n.d.	1.0	0.4	1.5
Nicaragua	2009	0.5	0.7	0.4	1.1
	2010	0.5	0.6	0.3	0.9
	2011	0.6	0.5	0.3	0.9
	2012	0.6	0.6	0.3	0.9
	2013	n.d.	0.6	0.4	1.0
Panamá	2009	0.0	1.2	0.7	1.9
	2010	0.0	1.3	0.9	2.2
	2011	0.0	1.5	1.0	2.5
	2012	0.0	1.4	1.2	2.6
	2013	n.a.	1.1	1.3	2.4

^{a/} Se destaca el gasto en la Policía. "Otros" puede variar de país a país, pero generalmente incluye: Control de migración y extranjería, administración penitenciaria, organismo de investigación judicial, ministerio Público, organismo de contingencias, oficina y secretaría de Derechos Humanos, entre otros.

n.a.= No aplica por no contar con ejército.

n.d.= No disponible.

Fuente: Icefi basado en datos del Observatorio Hemisférico de Seguridad de la OEA.

Centroamérica: Variación en la asignación presupuestaria, 2005 - 2013

País	Policia Nacional	Ministerio Público	Oficina de DDHH
Costa Rica	272%	390%	199%
El Salvador	108%	100%	140%
Guatemala	112%	130%	95%
Honduras	357%	161%	116%
Nicaragua	64%	20%	15%
Panamá	260%	94%	145%

Fuente: Icefi basado en datos del Observatorio Hemisférico de Seguridad de la OEA.

¿Cómo combatir la inseguridad?

En suma, así como la inseguridad no tiene una causa única, tampoco la solución a este problema es unidireccional. La tarea por delante es ardua y prolongada. Con base en experiencias y lecciones aprendidas de otras regiones del mundo, un buen inicio es la depuración de las instituciones de justicia y la policía, o la profundización de procesos que, en esta dirección, se han iniciado en algunos países. Las naciones centroamericanas, paralelamente, deben enfocar los esfuerzos de prevención y protección en los grupos en situación de vulnerabilidad, como jóvenes y mujeres que han sido afectados por la violencia y el delito. Todo esto mediante un enfoque multisectorial que exige, entre otros, más inversión pública, mayor participación activa y funcional de la comunidad, así como la promoción de sistemas de información y evaluación independientes.

La prevención del delito y la violencia también pasa por la generación de políticas públicas que impulsen un crecimiento incluyente y equitativo. Entre estas políticas podrían estar el asegurar el pleno acceso a los servicios públicos a los habitantes de los lugares más vulnerables a la violencia y el delito; ejecutar programas sociales y de empleo en las zonas con alta incidencia delictiva; llevar a cabo programas de prevención de la violencia escolar e intrafamiliar sustentados en la resolución pacífica de los conflictos; fortalecer la presencia policial de la mano con programas sociales, trabajando de manera cercana con las comunidades. En resumen, es claro que la reducción de la desigualdad social tiende a reducir la violencia.



Costa Rica: ¿Podrá el nuevo gobierno vencer el desafío fiscal?

Las proyecciones que realizó el Banco Central de Costa Rica ubican el crecimiento real de la economía del país, para el año 2013, en un 3.2%; se corrigen, de esta manera, las cifras dadas a conocer en julio del mismo año, que ubicaban la tasa de crecimiento en un 3.0%. El segundo semestre del año anterior mostró un mejor desempeño del sector de industria manufacturera orientado a la exportación, particularmente las industrias de zonas francas, lo que permitió mejorar la proyección de crecimiento para 2013.

No obstante, siguen existiendo sectores muy afectados por la desaceleración económica, como el agrícola, con crecimiento nulo en 2013; el turístico, con un nivel de actividad menor al de 2012; y la construcción, con una desaceleración sostenida durante todo el año. Debido a que la industria de las zonas francas es principalmente intensiva en capital, lo que sucede con el resto de la economía costarricense está teniendo un efecto sobre el desempleo que, según la *Encuesta nacional de hogares* de 2013, pasó de 7.7%, en 2012, a un 8.5%, en 2013.

La leve mejora en el ritmo de crecimiento de la economía costarricense se debe a la pequeña recuperación de las exportaciones. Estas cayeron entre marzo y agosto de 2013 —en comparación con lo observado el año anterior—, retomando tasas de crecimiento positivo a partir del mes de septiembre. Las proyecciones del Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica ubican el crecimiento de las exportaciones, al cierre de 2013, en un 2.0% (con respecto a las exportaciones del año previo).



El déficit comercial costarricense se incrementó en 2013 debido a que las importaciones se mantuvieron creciendo, aunque a un menor ritmo que el crecimiento observado el año anterior. Durante 2013, las entradas de capital, así como los recursos obtenidos por la colocación de bonos de deuda pública en mercados internacionales, han permitido financiar ese faltante comercial sin que impacte la cotización del tipo de cambio del colón costarricense con el dólar estadounidense.

La inflación de Costa Rica, cuyo valor interanual se mantuvo fuera de la zona meta del Banco Central (entre un 4.0 y un 6.0%) entre los meses de febrero y abril, se ubicó dentro de la meta e, incluso, terminó el año por debajo del 4.0%, con una inflación anual de 3.68% en 2013. La fuerte variabilidad de los precios de los bienes regulados —aquellos cuyo precio se fija por una autoridad pública, no por el mercado— fue responsable del aumento de los precios durante el primer semestre. La importante reducción de los precios de los bienes regulados —combustibles y electricidad, principalmente—, a partir de octubre, permitió alcanzar el nivel de inflación récord al cierre de 2013, con la menor inflación en 42 años en Costa Rica.

Costa Rica pasó la mayor parte del año 2013 con un tipo de cambio estable, salvo pequeñas fluctuaciones que no pasaron del 3.0% y que, al cabo de algunos días, se revirtieron. Las entradas de capital mantuvieron el tipo de cambio ajustado al límite inferior de la banda cambiaria, lo cual significa, en la práctica, que el tipo de cambio se ha mantenido fijo, con revaluación en términos reales.

Para las primeras semanas de 2014 no se esperan grandes movimientos en el tipo de cambio del dólar estadounidense con respecto al colón costarricense, pues el diferencial de tasas locales con respecto a las externas sigue siendo amplio y el capital del exterior continúa entrando al país.

Al menor dinamismo en la recaudación de impuestos se agregan mayores presiones de gasto, que contribuyen al deterioro de la situación fiscal. Desde inicios de 2013 el crecimiento interanual del gasto se ubica por encima del 10.0% e, incluso, ha rondado el 12.0% en algunos meses.

La desaceleración de la economía costarricense —y particularmente la reducción en la importación de ciertos bienes, vehículos y materiales de construcción— afectó de manera significativa la situación fiscal del país. Mientras en 2012 el crecimiento interanual de los ingresos tributarios promediaba el 12.0%, este porcentaje llegó a promediar, el siguiente año, un 8.0% de crecimiento, con una importante desaceleración en algunas partidas de ingreso. El impuesto general sobre las ventas (equivalente al IVA) mantiene una tasa de crecimiento interanual inferior al 3.0%; el impuesto selectivo de consumo alcanzó en el mismo mes una tasa de crecimiento interanual negativa, mientras los ingresos por aranceles crecían a un ritmo apenas superior al 1.0%. El impuesto sobre la renta, por su parte, se mantiene creciendo a tasas mayores del 10.0% interanual, aunque se espera que la liquidación anual de este impuesto, que se hace en el mes de diciembre, muestre los efectos de la caída en el crecimiento de la economía.

Al menor dinamismo en la recaudación de impuestos se agregan mayores presiones de gasto, que contribuyen al

deterioro de la situación fiscal. Desde inicios de 2013 el crecimiento interanual del gasto se ubica por encima del 10.0% e, incluso, ha rondado el 12.0% en algunos meses. Los principales detonantes del aumento del gasto son: el gasto por intereses, producto de la subida de intereses de 2012 y del aumento de la deuda del gobierno central; el crecimiento de la partida de transferencias corrientes; el financiamiento de instituciones descentralizadas del sector público y, en menor medida, la aceleración en el gasto en remuneraciones. Aunque las previsiones oficiales ubican el déficit en menos de un 5.0% del PIB para el año 2013, estimaciones independientes señalan un déficit de entre un 5.2% y un 5.4% del PIB para ese año.

Para las elecciones presidenciales del domingo 2 de febrero de 2014 se prevé que ningún candidato logre un triunfo en primera vuelta, o sea, que ninguno alcanzará el mínimo legal del 40% de los votos válidos. Por ese motivo, Costa Rica tendrá por segunda vez en su historia segunda ronda de votación el domingo 6 de abril. En esta campaña el tema fiscal ha sido discutido, sin que se presenten soluciones importantes, de fondo, a la difícil situación fiscal; por ello, habrá que esperar el resultado de la elección en segunda ronda para tener un panorama claro acerca de las medidas que se tomarán para reducir el déficit fiscal de Costa Rica, que ha crecido en los últimos cuatro años. Sin embargo, se proyecta un fuerte fraccionamiento de las fuerzas políticas representadas en la Asamblea Legislativa, lo que podría dificultar el avance de soluciones a la difícil situación fiscal costarricense.

Luego del anuncio de la presentación del documento «En ruta a la consolidación fiscal», del Ministerio de Hacienda de Costa Rica (que se planteó como una revisión de la situación fiscal y recopilación de posibles soluciones), sigue pendiente la elaboración de proyectos de reforma a la legislación tributaria y la legislación relacionada con el gasto público, producto de las consultas públicas del anterior documento. Estas propuestas deberán contrastarse con los escenarios políticos surgidos como resultado de las elecciones presidenciales y legislativas de 2014.

El Salvador: otro año de lento crecimiento y desafíos fiscales

El año 2013 ha sido otro período complicado económicamente para El Salvador. La tasa de crecimiento económico estimada por el Banco Central de Reserva (BCR) al cierre del año es de 1.7%. Con ello, la tasa promedio de crecimiento anual durante el cuatrienio 2010-2013 se situaría en torno al 1.8%, y El Salvador se aproximaría a alcanzar un ciclo de casi dos décadas de registrar la tasa promedio de crecimiento más baja en Centroamérica y América Latina. A su vez, la prolongación de este ciclo de bajo crecimiento ha repercutido en que las economías familiares apenas se hayan recuperado del fuerte golpe que la crisis global de 2009 infligió al país. El PIB per cápita en términos reales estimado para 2013 es apenas un 1.3% más alto que el reportado para 2008, lo cual implicaría que el ingreso promedio por habitante es prácticamente el mismo que se registraba antes de la crisis de 2009.

El lento crecimiento económico también ha limitado la capacidad del Estado para obtener los recursos requeridos para impulsar efectivamente sus políticas sociales. Pese al meritorio esfuerzo desplegado en 2009 por la cartera de Hacienda para corregir los desequilibrios fiscales crónicos heredados, el incremento de la recaudación tributaria se ha visto contenido por el débil dinamismo de la actividad económica, al tiempo que el gasto público se ha desbordado más allá de lo planeado como resultado de medidas impulsadas por la clase política sin mayores miramientos por garantizar la sostenibilidad fiscal del país. El ambiente político que se ha vivido en la nación de cara a las elecciones presidenciales del 2 de febrero de 2014 solo contribuyó a exacerbar el discurso populista y la irresponsabilidad fiscal.

Las cifras fiscales al cierre de 2013

De acuerdo con las estimaciones fiscales del cierre del año provistas por el Ministerio de Hacienda, los ingresos totales del sector público no financiero (SPNF) habrían alcanzado USD 4,991.2 millones (20.0% del PIB). Los ingresos tributarios, incluyendo las contribuciones especiales (Fovial, azúcar, turismo, transporte público y Fonat), habrían reportado USD 3,958.6 millones (15.9% del PIB). Por su parte, los gastos totales habrían ascendido a USD 5,580.4 millones (22.4% del PIB).

El grueso de este monto correspondería a gastos corrientes (USD 4,721.3 millones, 18.9% del PIB), originados por gastos de consumo (USD 3,209.5 millones, 12.9% del PIB), pago de intereses sobre la deuda pública (USD 609.2 millones, 2.4% del PIB) y transferencias corrientes (USD 902.6 millones, 3.6% del PIB). Los gastos de capital habrían alcanzado los USD 859.2 millones (3.4% del PIB), de los cuales la mayor parte habría sido inversión bruta (USD 788.4 millones, 3.2% del PIB). Como resultado de esos flujos de ingresos y gastos, se habría registrado un ahorro corriente de USD 203.6 millones (0.8% del PIB), mientras que el balance primario, sin incluir la carga financiera de las pensiones, habría alcanzado apenas USD 20 millones (0.1% del PIB). El déficit fiscal, sin pensiones, habría cerrado en USD 589.3 millones (2.4% del PIB); al incluir las pensiones, se elevaría a USD 1,052.7 millones (4.2% del PIB). El pago de la deuda previsional habría absorbido recursos por USD 463.4 millones (1.9% del PIB).

A inicios de 2013, el déficit fiscal se estimaba en USD 816.5 millones (3.3% del PIB). El incremento registrado con respecto a lo presupuestado habría sido resultado de una disminución de ingresos por el orden de USD 151.6 millones (0.6% del PIB) con respecto a los proyectados

El lento crecimiento económico también ha limitado la capacidad del Estado para obtener los recursos requeridos para impulsar efectivamente sus políticas sociales. Pese al meritorio esfuerzo desplegado en 2009 por la cartera de Hacienda para corregir los desequilibrios fiscales crónicos heredados

inicialmente, y de un incremento no programado de gastos por USD 84.6 millones (0.3% del PIB). En ese aumento de gastos destacan USD 40 millones para el Tribunal Supremo Electoral, USD 25 millones para Salud Pública, y USD 19 millones de refuerzo para el subsidio al transporte público (Cotrans).

Si bien al excluir las pensiones el déficit fiscal luce bastante moderado si se lo compara con el de los países de la región, el problema de El Salvador radica en que, al continuar atrapado en una trampa crónica de bajo crecimiento y moneda dura, su margen de endeudamiento se encuentra casi agotado, de manera que aún déficits fiscales del orden del 2.5% del PIB resultan inconsistentes con la sostenibilidad fiscal de mediano y largo plazos. El Ministerio de Hacienda ha realizado un importante esfuerzo al elevar la carga tributaria bruta al 15.9% del PIB,³ pero la contención del gasto no ha sido suficiente para estabilizar las finanzas públicas. En 2013, el gasto de consumo habría aumentado casi un 11.0%, impulsado por un aumento del 10.0% en las remuneraciones, y del 13.0% del gasto en bienes y servicios del Estado. El pago de remuneraciones habría aumentado más del triple de lo que se incrementó la inversión pública.

Dada la coyuntura política y social del país, cualquier propuesta de un ajuste tributario adicional enfrenta considerable hostilidad. La sugerencia de una «tercera ronda» de reformas fiscales que el ministro de Hacienda formuló a mediados de 2013 fue enviada rápidamente al «congelador».

Además del pago de pensiones, un factor persistente de generación de gasto es los subsidios. Pese a los intentos de focalizarlos, estos habrían ascendido en 2013 a USD 481.7 millones (1.9% del PIB). La carga más fuerte corresponde al subsidio a la electricidad para los hogares que consumen menos de 99 kwh, lo cual representó una erogación de USD 176.4 millones. Le siguen el subsidio al gas licuado (USD 138.9 millones), las transferencias al programa de Comunidades Solidarias (USD 68.2 millones), la contribución al transporte público (USD 54.3 millones) y las transferencias a los lisiados y desmovilizados del conflicto bélico (USD 43.9 millones). Por su parte, los recursos para el paquete escolar ascendieron a USD 66.7 millones. Si bien los recursos asignados a las Comunidades Solidarias y al paquete escolar constituyen en general transferencias focalizadas a los hogares más pobres del país, en el caso del subsidio a la electricidad y al gas propano todavía parece haber un margen para mejorar su focalización.

La dinámica de endeudamiento

Durante 2013, el financiamiento requerido para cubrir la brecha fiscal de USD 1,052.7 millones —sumado a las amortizaciones de deuda pública, por USD 334.4 millones, y el pago de Letras del Tesoro de corto plazo (Letes), por USD 920.8 millones—habría generado necesidades de financiamiento por USD 2,307.9 millones (9.3% del PIB). El grueso de esos recursos se obtuvo de desembolsos de deuda por USD 1,310.7 millones (incluyendo nuevas emisiones de Letes, por USD 965.8 millones); reducciones de los depósitos del sector público no financiero (SPNF) por USD 373.6 millones; y colocaciones de Certificados de Inversión Previsional (CIP), por USD 463.4 millones.

La deuda del SPNF, incluyendo pensiones, habría cerrado con un saldo de USD 13,989.2 millones (56.0% del PIB), mientras que el saldo correspondiente sin incluir pensiones habría sido de USD 11,388.4 millones (45.6% del PIB). El nivel de la deuda pública de El Salvador, aunque por encima del promedio regional centroamericano y latinoamericano, no representaría un problema irresoluble si El Salvador estuviera creciendo a las tasas promedio de la región. Pero en una economía dolarizada, que no ha logrado remontar tasas de crecimiento por arriba del 2% en más de una década, tal nivel de endeudamiento público plantea un desafío considerable a la sostenibilidad fiscal.

Dada la coyuntura política y social del país, cualquier propuesta de un ajuste tributario adicional enfrenta considerable hostilidad. La sugerencia de una «tercera ronda» de reformas fiscales que el ministro de Hacienda formuló a mediados de 2013 fue enviada rápidamente al «congelador». Dicha propuesta incluía la aplicación de un impuesto a las transacciones financieras, así como un impuesto a la propiedad no productiva (suntuaria) y la eliminación de la exención del ISR a los periódicos impresos; también, ajustes adicionales en los subsidios al gas propano y el consumo de electricidad. La resistencia social a avanzar en el proceso de consolidación fiscal es comprensible en un contexto de lento crecimiento económico como el descrito, y del consiguiente deterioro de las condiciones sociales. El gran desafío que enfrentará el nuevo Gobierno consiste en sacar al país de la trampa de bajo crecimiento y restituir la sostenibilidad fiscal para garantizar la continuidad y expansión de los programas sociales impulsados bajo la gestión gubernamental del presidente Funes.

³ Al descontar las devoluciones de IVA y renta (USD 197 millones), la carga tributaria neta se situaría en 15.1% del PIB, la más alta en los últimos veinticinco años.

Guatemala: crisis fiscal, sin crisis mundial

Quizá el evento político más importante acaecido en 2013 fue la posibilidad de interrumpir una interpelación en el Congreso de la República. Anteriormente, la interpelación era un «negocio privilegiado» del Organismo Legislativo, con lo cual el Pleno del Congreso no podía realizar otra acción que no fuera el juicio político.

Esta interpretación dio lugar a una práctica maliciosa por parte de la oposición: interpelar a un ministro resultó ser un mecanismo para bloquear la agenda legislativa y, con ello, presionar al Ejecutivo a satisfacer sus demandas (legítimas o no).⁴ Sin embargo, en mayo de 2013 la Corte de Constitucionalidad emitió una disposición que permitió que con el voto de la mayoría calificada (dos terceras partes) de los diputados, el Pleno del Congreso de la República pudiese interrumpir momentáneamente una interpelación para sesionar y aprobar legislación. Este cambio prácticamente rompió el bloqueo parlamentario que los partidos de oposición venían ejerciendo al abusar del juicio político.

Con este logro, el oficialismo tuvo vía libre para aprobar legislación ordinaria, siempre y cuando contara con el voto de las dos terceras partes de los diputados. Así, a partir de junio de 2013 el Congreso de la República aprobó una amnistía fiscal, rebajas y exoneraciones de impuestos, normas aduaneras, ratificó tratados comerciales, legislación ambiental, regulación de telefonía móvil y otras disposiciones de interés del sector privado. En este ímpetu legislativo, el oficialismo intentó que el Congreso aprobara bonos del Tesoro adicionales a lo presupuestado, los cuales se destinarían a pagar contratos sin crédito presupuestario (la denominada «deuda flotante»).

Sin embargo, el carácter ilegal de esos contratos sin crédito presupuestario y la sospecha de que esos recursos

adicionales se destinarían al financiamiento electoral anticipado del partido oficial⁵ generaron desconfianza en el Congreso. Adicionalmente, esta intención del Ejecutivo produjo el rechazo enérgico de la ciudadanía y los medios de comunicación.⁶ Como resultado, el Ejecutivo fracasó en su intento por aprobar los bonos, con lo cual lamentablemente también complicó de manera severa la aprobación de dos préstamos que constituían fuentes de financiamiento para el gasto presupuestado en 2013.

Aunque en los últimos meses de 2013 el oficialismo logró penosamente que el Congreso aprobara los préstamos que habían sido presupuestados para ese año, y pese a haber superado el bloqueo parlamentario de la oposición, el daño provocado por el intento por aprobar bonos del Tesoro para el pago de contratos ilegales incidió en que el Congreso no aprobara el proyecto de presupuesto, con lo cual en 2014 ha regido el presupuesto de 2013 (según lo estipula la *Constitución Política de la República*). Como resultado, en 2014 aplican las asignaciones de gasto de 2013 y las proyecciones de ingresos corrientes y de capital, pero no el financiamiento del déficit fiscal (el endeudamiento público aprobado por el Congreso para 2013 no se considera preaprobado para 2014).⁷ Según esta interpretación de la norma constitucional, el Ejecutivo está obligado a solicitar al Congreso la aprobación del financiamiento para poder ejecutar el presupuesto de 2013 en 2014.

Sin embargo, aun cuando la emisión y colocación de bonos del Tesoro aprobadas para 2013 se consideraran *preaprobadas* para 2014, resultarían insuficientes, ya que en 2013 el Gobierno, pese a las dificultades políticas, logró consensos sobre un 0.8% del PIB en préstamos externos. Esto constituye una brecha de financiamiento, ya que a la fecha el Gobierno no ha realizado gestiones

⁴ Por años, esta práctica ha sido ejercida por varios partidos políticos, incluyendo al actual partido oficial, antes en el rol de opositor.

⁵ Sospecha que se agudizó porque el ministro de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda fue durante el proceso electoral de 2011 el encargado de las finanzas de la campaña del partido ganador, y en la actualidad se promociona como precandidato oficialista para las elecciones de 2015.

⁶ En particular, el Icefí condujo una campaña pública para explicar el carácter ilegal de los contratos, llamando la atención acerca de que la prioridad de financiamiento del Gobierno debía ser los préstamos pendientes de aprobación, y no estos bonos adicionales.

⁷ Un tema que es objeto de debate por juristas con opiniones distintas.

ante las instituciones financieras internacionales para préstamos que puedan cubrir el déficit fiscal en 2014.

Como agravante, el Ejecutivo adquirió compromisos de gasto a ejecutar en 2014 para los cuales el presupuesto de 2013 resultaba insuficiente (sobre todo, un aumento salarial del 8.0% en 2013 para el magisterio, el cual se

Sin embargo, aun cuando la emisión y colocación de bonos del Tesoro aprobadas para 2013 se consideraran preaprobadas para 2014, resultarían insuficientes, ya que en 2013 el Gobierno, pese a las dificultades políticas, logró consensos sobre un 0.8% del PIB en préstamos externos.

elevaría al 10.0% en 2014). A esto se suma el incremento en el servicio de la deuda pública y presiones de gasto que, por prohibición constitucional, no pueden cubrirse reduciendo la inversión pública para transferir recursos a gasto corriente. Estas condiciones prácticamente empujaron al Ejecutivo a solicitar al Congreso, además del endeudamiento público, una ampliación del techo presupuestario global para así cubrir las necesidades de gasto de funcionamiento obligatorias en 2014.

Pero mucho más grave aún que la aprobación en el Congreso de endeudamiento y ampliaciones presupuestarias es el hecho de que en 2014 el

Gobierno arrastrara una crisis institucional en el sistema aduanero nacional. Según las propias declaraciones del presidente y la vicepresidenta del país, en 2013 las aduanas fueron capturadas por mafias y estructuras del crimen organizado. El escándalo incluye a posibles fuentes de financiamiento electoral espurio. Los datos oficiales muestran que, en tanto la recaudación de impuestos internos creció en 2013 arriba del 14.0% en comparación con el año anterior (resultado de la reforma tributaria, con la cual la recaudación del impuesto sobre la renta de empresas creció un 35.0%), la recaudación de los impuestos cobrados en aduanas cayó un 2.0% por debajo de lo recaudado el año anterior. Esta merma en la recaudación aduanera recuerda el impacto de la Gran Recesión mundial de 2009, solo que en 2013 la recaudación no se vino abajo por el efecto de un choque externo, sino como consecuencia de la captura del sistema por parte del crimen organizado y la corrupción.

Las consecuencias negativas —políticas y financieras— del intento fallido de los bonos de julio y los errores por sobreestimación del presupuesto de 2013 se extienden hasta 2014. Al agregar la debacle por la corrupción y la captura del sistema aduanero nacional por el crimen organizado, así como compromisos asumidos (como el incremento salarial a los maestros) se configura una crisis fiscal de grandes proporciones. Crisis para cuya solución el Ejecutivo requiere la aprobación de varias medidas fiscales por parte del Legislativo. Pero, para ello, el gobierno del presidente Pérez Molina deberá pagar en 2014 una «factura política» en onerosas y prolongadas negociaciones con la oposición, en el marco de una campaña electoral anticipada.

Honduras: nuevo gobierno y enésima reforma fiscal

Honduras finalizó 2013 con una tonalidad gris en el panorama de su economía. Después de haber tenido en 2012 una tasa de crecimiento del PIB de 3.9%, las cifras preliminares muestran un crecimiento de solo 2.6%, en 2013. Entre los factores principales en la base de esta situación se encuentra el escaso dinamismo de la demanda externa, reflejado en los bajos precios del café y de otros productos de exportación. También es preciso tomar en cuenta el efecto de la roya en la producción del aromático. El déficit en cuenta corriente del sector externo se acercó a un 8.0% del PIB y la inflación, aunque menor a la del año anterior, ascendió a 4.9%. Como se podrá colegir de los datos anteriores,

con un crecimiento de la población del 2.0% anual existe muy poco espacio para crear empleos y reducir pobreza.

Adicionalmente, la situación fiscal del gobierno central se deterioró aún más al pasar de un 6.0% del PIB, en 2012, a un 7.8%, en 2013. Una combinación de reducción de ingresos por el lento crecimiento de la economía, aunada a aumentos de gastos producto de las elecciones generales de noviembre, explican estos resultados. El efecto de estos desequilibrios sobre la acumulación de deuda interna y externa ha sido muy fuerte en los últimos años y, para 2014, el Gobierno

tendrá que dedicar cerca del 45.0% de sus ingresos tributarios al servicio de la deuda, la cual representa un 42.0% del PIB, aproximadamente.

Las proyecciones del crecimiento económico para 2014 muestran un relativo estancamiento de la economía que, de acuerdo con organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Comisión Económica para América Latina (Cepal), se ubica entre un 2.8 y un 3.0%. Lo anterior proyecta un año de dificultades económicas para la mayoría de los hondureños y hondureñas.

Al marco económico se agrega el nuevo marco político con la elección de Juan Orlando Hernández, candidato del partido oficial como nuevo presidente del país. En tal sentido, no se prevé un cambio importante en la orientación económica en general, aunque sí en el tratamiento de la política fiscal. En efecto, se ha aprovechado el interin entre la finalización del Congreso anterior y el nuevo para aprobar una serie de medidas fiscales que buscan reducir el fuerte déficit fiscal y la deuda pública.

Entre las medidas adoptadas se encuentran el aumento del impuesto sobre ventas (del 12.0% al 15.0%); la eliminación de más de 200 productos de la canasta básica que están exentos de dicho impuesto, reduciéndose su número únicamente a 77; el aumento de impuestos a los derivados del petróleo. Se redujeron algunas exoneraciones, pero se mantuvieron e incluso ampliaron las de regímenes especiales vinculados con las exportaciones. En el ISR se estableció un 1.5% sobre los ingresos brutos de las personas jurídicas que sobrepasan más de diez millones de lempiras (cerca de USD 500,000) y se extendió la vigencia de una sobretasa de este impuesto por el orden del 5.0% (lo cual finalizaba en 2014).

Por el lado del gasto público, se redujo el subsidio a la electricidad, de 150 kWh al mes a 75, y se congeló el monto de las transferencias establecidas en las leyes y la *Constitución* a sus niveles de 2013.

El monto de los recursos a captar gracias a estas medidas es de alrededor del 3.0% del PIB de 2014, lo que lo convierte en uno de los ajustes fiscales más fuertes que se haya tenido por mucho tiempo.

Las medidas fiscales adoptadas ponen la carga del ajuste principalmente sobre el sector asalariado, con la consecuente reducción del consumo. A ello cabe agregar la baja en la inversión pública. Ambas situaciones repercutirán en el crecimiento económico proyectado.

Asimismo, lo aprobado abrirá las puertas para la negociación de un acuerdo con el FMI que le permita al nuevo gobierno acceso a recursos de apoyo presupuestario de los organismos financieros internacionales ausentes en los últimos dos años.

En el ámbito político, destaca el proceso eleccionario de noviembre de 2013, que trajo la ruptura del bipartidismo tradicional que dominó el escenario de Honduras por más de cien años, con los partidos Nacional y Liberal a la cabeza. La participación por primera vez del partido Libertad y Refundación (Libre), conformado por diferentes fuerzas, incluyendo desafectos del partido Liberal que se opusieron al golpe de Estado de 2009, y miembros del Partido Anticorrupción (PAC), muestran una realidad política diferente en el país.

Al marco económico se agrega el nuevo marco político con la elección de Juan Orlando Hernández, candidato del partido oficial como nuevo presidente del país. En tal sentido, no se prevé un cambio importante en la orientación económica en general, aunque sí en el tratamiento de la política fiscal.

El Partido Nacional obtuvo un 36.0% de los votos, mientras el Partido Libre ocupó el segundo lugar, con 28.0%. Por su parte, el Partido Liberal se ubicó en una tercera posición, con 20.0%, y el PAC en la cuarta, con 13.0%. En cuanto a la consecución de escaños en el Congreso Nacional, el Partido Nacional tiene 48 diputados, Libre 37, el Partido Liberal 25, PAC 15 y los partidos minoritarios 3. Como se puede apreciar, ningún partido logró mayoría absoluta, lo que anticipa diferentes tipos de alianzas.

Debido a esta composición del Congreso, el manejo de la política económica se ve más complejo que en gobiernos anteriores. Dado que el bloque de oposición es mayoritario, es bastante probable que las alianzas no sean definitivas sino sobre la base de temas específicos, lo cual hace menos expedito el camino para la toma de decisiones.

Tanto el escenario económico como el político presentan fuertes desafíos para la gobernabilidad en un país en que la violencia, del desempleo y los constantes ajustes fiscales sin resultados efectivos son la regla, no la excepción.

Nicaragua: estabilidad fiscal, crecimiento y concentración de poder

Nicaragua cerró el año 2013 con muchas cosas que destacar. Varios acontecimientos —algunos todavía en curso— han incidido en las expectativas económicas y en la dinámica interna del país. Por su trascendencia, resaltan dos hechos políticos:

El primero, el acuerdo suscrito entre Daniel Ortega y el empresario chino Huang Jing, mediante el cual se otorga una concesión a la empresa HKND para construir un canal interoceánico en territorio nicaragüense. La concesión incluye un conjunto de proyectos conexos: aeropuerto internacional, nuevos puertos en el Pacífico y el Caribe, oleoducto, ferrocarril interoceánico, zonas de libre comercio. El monto estimado de la inversión es de 40 millones de dólares.

Los temas más polémicos de la iniciativa están referidos a su viabilidad real en términos económicos; el nocivo impacto ambiental, sobre todo porque amenaza con destruir el Lago de Nicaragua; la renuncia a la inmunidad soberana de los activos del Banco Central; las regulaciones prácticamente confiscatorias en materia de expropiación; y la renuncia a la aplicación de la legislación nacional y a la jurisdicción de toda autoridad nacional respecto de las acciones, de cualquier naturaleza, que realice la, o las empresas concesionarias. La empresa HKND fue constituida en Islas Caimán y los nombres de sus socios, salvo Jing, no son conocidos.

Naturalmente, un emprendimiento de esta envergadura ha generado interés en sectores empresariales y alentado esperanzas en distintos segmentos de población sobre la potencialidad de que las condiciones del país puedan mejorar como resultado de las obras y su operación. Segundo, la iniciativa de reformas a la Constitución Política, aprobadas en primera legislatura al finalizar 2013 y cuya aprobación en segunda legislatura se esperaba a más tardar en febrero del año siguiente. Lo más significativo de las reformas es la habilitación de la reelección presidencial indefinida, que se encontraba expresamente prohibida por precepto constitucional. En términos generales, la iniciativa pretende dar forma legal a realidades materializadas previamente, por la vía de los hechos y bajo el signo dominante de un régimen político autoritario.

El comportamiento económico

En 2013, la economía nicaragüense continuó registrando índices notables. El Fondo Monetario Internacional (FMI) estima en 4.2% el crecimiento para este año, mientras el Gobierno anunció que el porcentaje fluctuaría entre un 4.5 y un 5.0%, afianzando la tendencia de los últimos años. Asimismo se anunció que la tasa de inflación se situó en 5.54%.

En el sector externo, las exportaciones disminuyeron en aproximadamente un 9.0%, sobre todo como resultado de la reducción de los precios internacionales (aunque el ataque de la roya también afectó los volúmenes de producción de café). El oro, seguido de la carne y el café, constituyeron los principales productos de exportación. Si bien el déficit en cuenta corriente supera el 13.0% del PIB, las reservas internacionales representan más de tres meses de importaciones, conforme datos del FMI. Las remesas familiares estarán por encima del año anterior y se estiman en USD 1,100 millones, aproximadamente el 13.0% del PIB.

En cuanto al endeudamiento externo, la deuda pública sigue una trayectoria declinante, que representa el 42.3% del PIB, en contraste con la deuda externa privada, que muestra un ritmo creciente (42.5% del PIB en 2013, es decir, un 5.0% por encima de hace apenas dos años). En materia fiscal, el déficit fiscal no superó el 1.0% en 2013. Para el siguiente año se estima en 1.2% del PIB, antes de donaciones, y en 0.1%, después de donaciones.

En contraste con los resultados macroeconómicos, algunos aspectos estructurales tales como productividad, empleo, salarios reales, migraciones, educación e inversión privada nacional, registran pobres desempeños. Los rendimientos en las principales actividades económicas no superan índices de productividad alcanzados en 1977, y en épocas recientes evidencian tendencias al estancamiento o al retroceso. El sector informal se acerca al 80.0% de la población ocupada. Los salarios reales han retrocedido aproximadamente 15.0% en los últimos cinco años. Se estima que en 2013 la inversión privada creció un 1.0%.

Por otro lado, la sostenibilidad de la cooperación venezolana y sus niveles de concesionalidad son esenciales para la economía nicaragüense, tanto en términos macroeconómicos, comerciales y presupuestarios como políticos, dado que contribuyen a la financiación de programas sociales que tienen indudable impacto político.

Perspectivas para 2014

Sin duda, la sostenibilidad de la cooperación petrolera venezolana y el proceso relacionado con el proyecto de canal interoceánico son los factores decisivos para el curso

de 2014. La evolución económica y social ha sido una especie de telón de fondo.

En términos propiamente políticos, se espera que la dinámica se encuentre signada por los esfuerzos del Gobierno por romper el aislamiento en que quedó con las reformas constitucionales. De ahí la posibilidad de nuevas iniciativas políticas tendentes a cooptar una parte de la oposición que hasta hoy se encuentra fragmentada y con limitadas capacidades de presión política. Ello, con el fin de rescatar legitimidad para el nuevo marco institucional establecido por las reformas constitucionales.

Panamá: el crecimiento económico continúa, elecciones y crisis en la ampliación del canal

Panamá es uno de los países latinoamericanos que ha mantenido un buen desempeño macroeconómico durante la década actual. No obstante, el crecimiento económico parece haber dado signos de desaceleración al comparar su promedio trimestral de 2013 con el de 2012. En efecto, el crecimiento promedio del PIB para los tres primeros trimestres de 2013, en comparación con el año anterior, fue del 8.0%, mientras que para el mismo período de 2012, con relación a 2011, fue del 11.1%.

Las ramas de actividad más pujantes siguen siendo la explotación de minas y canteras, con un crecimiento promedio del 30.0% para los tres primeros trimestres de 2013. Le siguen la construcción, que creció en un 29.2%, y las actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler, con el 10.0%. En conjunto, estas resultan ser las ramas más pujantes y dinamizadoras de la actividad económica. Empero, sectores como la agricultura, ganadería, caza y silvicultura, presentaron, en promedio, una de las tasas más bajas, con apenas el 1.0%. Ello, en adición a serios problemas en la oferta de productos agrícolas, los cuales presentan incrementos vertiginosos de precios que han motivado severas críticas de sectores políticos de oposición y de la sociedad en general.

Cabe mencionar que la tasa de inflación general fue del 3.8%, entre noviembre de 2013 y de 2012, aunque en el caso de los alimentos la tasa fue del 5.1%⁸ (grupo de alimentos y bebidas). Junto a la tasa de inflación del rubro de salud (5.3%), la de alimentos es una de las más

altas entre el resto de los rubros que componen el índice de precios al consumidor. En el grupo de los alimentos, los cereales reflejaron una tasa de inflación del 21.0%, constituyendo así la más alta de todos los subgrupos de dicho rubro. Como podrá colegirse, los incrementos en los precios de los granos básicos, tales como el arroz y el maíz, han sido resentidos por la población, lo cual ha obligado al Gobierno a reforzar y ampliar las ferias libres populares para venderlos a precios más asequibles.

Las ramas de actividad más pujantes siguen siendo la explotación de minas y canteras, con un crecimiento promedio del 30.0% para los tres primeros trimestres de 2013. Le siguen la construcción, que creció en un 29.2%, y las actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler, con el 10.0%.

Con relación a la situación del mercado de trabajo, el desempleo continúa en uno de sus niveles históricos más bajos al tener una tasa de 4.1%, en buena medida sostenida por el sector de la construcción, con obras de gran envergadura como la ampliación del Canal de Panamá, el metro urbano y la fase tres de la cinta costera,

⁸ De acuerdo con el Censo núm. 75.

en adición a la expansión del sector inmobiliario. Estas obras han sido pilares fundamentales de la pujanza económica del país, dejando buenas perspectivas de desempeño macroeconómico para el año 2014.

El balance fiscal al cierre del mes de septiembre de 2013 dejaba un entorno favorable para la recaudación. Los ingresos totales del gobierno central alcanzaron la cifra de USD 4,446.7 millones, es decir, USD 242.5 millones más que en el mismo período de 2012. De lo anterior cabe señalar que los ingresos corrientes alcanzaron la cifra de USD 4,342.7 millones. Los gastos totales llegaron a los USD 6,051.3 millones, y el déficit se ubicó en USD 1,610.5 millones, representando el 3.9% del PIB (mientras que para el mismo período de 2012 fue de 4.1%).

Este desempeño sirvió de marco para el proceso político y la dinámica social, cuando el país entraba en una nueva senda electoral caracterizada por la fragmentación de las fuerzas políticas derivada, en parte, de la ruptura temprana de la alianza de gobierno entre los partidos Cambio Democrático (partido gobernante) y Arnulfista. A ello se añadía la no concreción de una posible alianza entre el Partido Revolucionario Democrático (PRD) y los arnulfistas, a finales de diciembre de 2013. Los que hasta ahora se han mencionado serían los tres partidos más grandes que se disputarían el poder en mayo de 2014, cada uno con su propio candidato.

Por otro lado, de acuerdo con la intención de voto de la población con relación a su percepción sobre los problemas más acuciantes a resolver, la sociedad está preocupada por el alto costo de la vida, la inseguridad-violencia y los bajos salarios, como los tres problemas prioritarios a resolver por la nueva administración gubernamental.

El partido gobernante mantuvo una alianza con el Movimiento Liberal Republicano Nacionalista (Molirena) y fue liderado por el candidato José Domingo Arias; el Partido Arnulfista se presentó en alianza con el Partido Popular, la cual fue liderada por Juan Carlos Varela, vicepresidente de la República en el período 2009-2014; mientras que el PRD iría sin aliados a la contienda, con su candidato Juan Carlos

Navarro, pero tendrían como candidato a vicepresidente al exmagistrado del Tribunal Electoral, Gerardo Solís, quien llegó a figurar como el candidato independiente más fuerte, pero con pocas opciones.

Cabe mencionar que la izquierda panameña ha logrado constituir un partido político, el Frente Amplio por la Democracia (FAD), liderado por su candidato a la Presidencia, Genaro López, quien proviene del Sindicato Único de Trabajadores de la Construcción y Similares (Suntracs) y es apoyado por diversos movimientos progresistas.

Hasta diciembre de 2013, el candidato de gobierno se perfilaba como el virtual ganador del torneo electoral, con el 35.6% de las preferencias electorales. El candidato del PRD contaba con un 25.5% de intención de voto, mientras el candidato del partido arnulfista con 24.7%. Los tres eran los candidatos con mayores posibilidades, pues el candidato del FAD solo contaba con el 1.1%. La intención de voto por algún candidato independiente era del 4.1% y, dentro de ese porcentaje, un 3.8% correspondía a Gerardo Solís, quien el domingo 14 de enero hizo alianza con el PRD aceptando ser el vicepresidente en la fórmula electoral del candidato Juan Carlos Navarro.

Por otro lado, de acuerdo con la intención de voto de la población con relación a su percepción sobre los problemas más acuciantes a resolver, la sociedad está preocupada por el alto costo de la vida, la inseguridad-violencia y los bajos salarios, como los tres problemas prioritarios a resolver por la nueva administración gubernamental. En cuarto, quinto y sexto lugares figuran la recolección deficiente de la basura, el transporte público y la corrupción. Estos han sido hasta ahora los temas que lideran el torneo electoral y ocasionan un fuerte activismo de las fuerzas vivas de la sociedad panameña.

Por consiguiente, estos son, en el corto plazo, algunos de los principales retos que debe enfrentar el país, en adición a resolver la crisis institucional con relación a la independencia de los órganos del Estado y la actual crisis de la ampliación del Canal de Panamá, que se ve amenazada por la discrepancia con respecto a los sobrecostos que alega el grupo contratista Unidos por el Canal y que ha motivado un enfrentamiento con la Autoridad del Canal de Panamá, al punto de suspender las obras. Esto último amenaza no solo la finalización a tiempo de los trabajos de ampliación, sino el crecimiento económico de Panamá en los próximos años.

ESPACIO ABIERTO

Las élites de Centroamérica y la trampa de los ingresos medios

Eric Hershberg^{9, 10}



Las economías de Centroamérica han tenido profundas transformaciones en los últimos treinta años, con implicaciones enormes para las perspectivas de preservar y consolidar la democracia, así como para mejorar la calidad de vida en una región donde las desigualdades y la pobreza parecen no tener fin. Entre los cambios más importantes están la reconfiguración, en el último cuarto de siglo, de las estrategias de acumulación de las élites y los correspondientes cambios en las maneras como ejercen poder político en

regímenes democráticos con diferentes niveles de fragilidad. Las reconfiguraciones contemporáneas de las élites, por su parte, no pueden ser entendidas fuera del contexto de la relación cambiante entre el capitalismo centroamericano y la economía global y los desafíos que esta impone para las siguientes décadas.

Cabe mencionar que, a la par de estos importantes procesos, la investigación académica —tanto en la región, como en el exterior— no se ha mantenido al mismo ritmo. Es así como,

⁹ Director del Centro de Estudios Latinoamericanos y Latinos de American University.

¹⁰ Traducido al español por Hugo Noé Pino

con excepciones aisladas, los científicos sociales no han logrado explicar las tendencias estructurales que están generando cambios económicos, sociales y políticos a lo largo del istmo. Como resultado, en parte, el debate público en y sobre Centroamérica acerca del presente y el futuro de la región se preocupa de los desafíos de corto plazo, pero a menudo no analiza los factores de cambio que, en última instancia, determinarán los destinos de sus sociedades.

Cabe mencionar que, a la par de estos importantes procesos, la investigación académica —tanto en la región, como en el exterior— no se ha mantenido al mismo ritmo. Es así como, con excepciones aisladas, los científicos sociales no han logrado explicar las tendencias estructurales que están generando cambios económicos, sociales y políticos a lo largo del istmo. Como resultado, en parte, el debate público en y sobre Centroamérica acerca del presente y el futuro de la región se preocupa de los desafíos de corto plazo, pero a menudo no analiza los factores de cambio que, en última instancia, determinarán los destinos de sus sociedades.

Centroamérica participa hoy en la economía mundial de una manera inimaginable hace medio siglo. Costa Rica es parte de una cadena global de producción farmacéutica y de tecnologías de la información; Panamá es un centro logístico y financiero con una importancia en alza; en la mayoría de los países de la región las zonas de procesamiento exportan bienes manufacturados a los Estados Unidos; varios países impulsan de manera significativa la exportación de bienes no tradicionales agrícolas facilitada por el CAFTA (siglas en inglés de *Central America Free Trade Agreement*) y un contexto más amplio de liberalización comercial. Estas y otras industrias, como el turismo, generan ingresos que muestran el potencial de la globalización para efectuar cambios cualitativos en las condiciones económicas del istmo. Estas actividades producen rentas sustanciales a las élites económicas

centroamericanas que tienen roles fundamentales en la intermediación de los países con los mercados globales, y han acumulado una gran cantidad de riqueza a partir de estas actividades modernas, complementando así recursos acumulados mediante actividades tradicionales frecuentemente basadas en la agricultura. Todo ello les ha permitido tener dominio sobre sus sociedades en el último siglo.

Pero en medio de estos signos alentadores, también encontramos limitaciones preocupantes. En efecto, a pesar del arribo de nuevas industrias y la correspondiente expansión de nexos a la economía global, la mayoría de la población de Centroamérica vive en la pobreza o en condiciones de vulnerabilidad. Mientras las condiciones de vida para la población en la mitad inferior de la pirámide de distribución del ingreso en Costa Rica y Panamá son mucho mejores que las de sus contrapartes en el Triángulo Norte o en Nicaragua, aún en esos escenarios *subdesarrollo* es el término que mejor caracteriza el destino económico de la mayoría de la población. Esto nos lleva de regreso a la interrogante sobre cómo las élites y los Estados centroamericanos se han adaptado a las condiciones cambiantes del siglo XXI.

Los análisis de las economías latinoamericanas se enfocan de manera creciente en las dificultades asociadas con vencer la llamada «Trampa de los Ingresos Medios». Es claro que al conectarse con las principales industrias globales, los países en desarrollo pueden aumentar su PIB per cápita y reducir los índices de pobreza. Panamá y Costa Rica son ejemplo de este fenómeno que es típico de la mayor parte de América Latina después de la expansión económica de la década anterior. Pero, a pesar del progreso en esos países y las modestas ganancias de ingresos en otras partes de Centroamérica —que permiten visualizar la calificación de países de ingresos medios en el horizonte— hay preocupación acerca de cómo la región puede progresar. En Centroamérica, como en cualquier otra parte, una vez que los países empiezan a desarrollar industrias que participan en la economía global, estas deben aumentar la productividad continuamente, de tal manera que los incrementos en los niveles de salarios no afecten la competitividad económica. Mientras subir los salarios es esencial para el bienestar del trabajador y la estabilidad política, también trae la posibilidad de que otras partes del mundo ganen competitividad relativa gracias a sus bajos costos salariales. Para las economías de Centroamérica esto ya ocurrió porque la competencia de China y otras partes le han restado competitividad a su industria.

La trampa de ingresos medios afecta a países que aumentan su producción para los mercados globales,

subiendo los ingresos para sus ciudadanos en el proceso, pero que luego no pueden competir con otros países en desarrollo debido a la base de costos bajos. Mayor prosperidad indica costos más elevados y solo es a través de la actualización en nichos de alto valor agregado que las economías prosperan en los mercados globales. Para Centroamérica, así como para otras regiones, esto requiere un enfoque de innovación en el sector privado, avances de infraestructura y movilización de una mano de obra calificada.

Pero para alcanzar estos objetivos se necesitan estados efectivos y élites dinámicas. ¿Pueden las élites centroamericanas enfocar sus espíritus emprendedores en la innovación en vez de en la búsqueda de rentas? ¿Pueden invertir pagando impuestos que fortalezcan las arcas del Estado y apoyar sus sistemas educativos, incluyendo los niveles terciarios que son críticos para los avances científicos y tecnológicos? Para que la región se imagine un siglo XXI en el cual la miseria disminuya y las perspectivas de bienestar sean alcanzadas por las mayorías cuyas aspiraciones hasta el momento no han sido satisfechas por la democracia, se deben construir Estados fuertes, capaces de promover la innovación en el sector privado así como las capacidades de la fuerza de trabajo que tiene que competir con base en

habilidades, en vez de costos. La generación de esta fuerza laboral requiere inversiones en capital humano, esto es, en educación secundaria y terciaria.

Para que esto ocurra, las élites deben contribuir con las finanzas estatales. En otras palabras, deben pagar impuestos. Sin una élite que esté dispuesta a financiar al Estado para que entrene una fuerza laboral calificada, que ofrezca un nivel de vida razonable a la mayor parte de su población, Centroamérica se mantendrá estancada en la trampa de ingresos medios y, en el peor de los casos, será condenada a un futuro en el cual la exclusión social promueva violencia devastadora. Para que Centroamérica sobrelleve sus actuales retos requiere que sus élites aprovechen oportunidades nuevas de acumulación para generar recursos que contribuyan con objetivos sociales y privados. Que esto ocurra está en duda, por lo tanto, también la posibilidad de alcanzar y sobrepasar el estatus de ingresos medios. El resultado de estas dinámicas revelará también, en gran medida, hasta dónde los regímenes democráticos de Centroamérica son capaces de generar políticas públicas que lleven a alcanzar el estatus de ingreso medio, o a superar la trampa de quedar estancado en este nivel.

NOTICIAS ICEFI

Construcción de Estado y regímenes fiscales en Centroamérica

Fue lanzando en Guatemala el libro del politólogo estadounidense Aaron Schneider, titulado «Construcción de Estado y regímenes fiscales en Centroamérica». El hilo conductor del mismo radica en su hipótesis central: los modelos de construcción del Estado fundamentan el tipo de regímenes fiscales vigentes, así como los cambios que se producen en ellos a lo largo del tiempo.



Además, Schneider permite observar cómo las decisiones que las élites centroamericanas de diversa índole toman acerca de cuáles son los sectores de la sociedad que más deben pagar por concepto de impuestos y cómo los recursos recaudados habrán de invertirse o no, y en beneficio de quién o quiénes, reflejan las bases mismas sobre las cuales se erigen la sociedad y el poder político.

ICEFI se integra a CLACSO

El Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso) es una red creada en 1967 que trabaja para promover el conocimiento y la discusión sobre temas sociales de interés en Latinoamérica. Y hoy en día cuenta con 370 centros de investigación afiliados y 650 programas de maestría.

El Icefi cree en aportar diferentes visiones a temas de Centroamérica y la región Latinoamericana. Algo que Clacso logra unificar por ello en 2013 solicitó su afiliación a esta red.



CLACSO

Durante el proceso se contó con el apoyo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) en Guatemala, específicamente a través de su directora, Beatriz Zepeda, y con el del Instituto de Investigaciones y Gerencia Política de la Universidad Rafael Landívar (Ingep/URL) a través de su director, Fernando Valdez. El aval de dichas instituciones, aunado a la visión del Icefi permitió que Clacso lo incorporara como su socio. La filiación a esta prestigiosa institución, contribuirá a consolidar la visión del Instituto, al propiciar un mayor acercamiento a la academia, a la discusión sobre nuevas metodologías y la expansión de conocimiento sobre temas sociales.

IBIS e Icefi presentan informe sobre minería en Guatemala

En consorcio, el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, Icefi, y la organización danesa de desarrollo IBIS, presentaron el primer informe de su proyecto en conjunto, titulado "La minería en Guatemala: realidades y desafíos frente a la democracia y el desarrollo".

Dicho estudio es el primero de tres investigaciones programadas dentro del proyecto "Transparencia fiscal de las industrias extractivas en Guatemala", financiado por la Unión Europea. El objetivo del proyecto es contribuir a un debate informado y técnicamente sustentado entre los actores vinculados a las actividades extractivas.

Anexo Estadístico del Lente Fiscal Centroamericano

Expresado en	Variable	Año	Al mes de	CR	ES	GT	HO	NI	PA	Centroamérica
Indicadores sociales										
Millones de habitantes	Población	2013 ^{py/}	NA	4.9	6.3	15.4	8.1	6.1	3.9	44.6
	Población de 0 a 24 años	2013 ^{py/}	NA	2.0	3.3	9.4	4.5	3.3	1.8	24.2
Índice	Índice de desarrollo humano	2012	NA	0.773	0.680	0.581	0.632	0.599	0.780	sd.
	Ranking de 187 países	2012	NA	62	107	133	120	129	59	na
	Gini (índice de concentración del ingreso)	2006/2011	NA	0.504	0.437	0.585	0.567	0.478	0.531	sd.
Porcentaje	Población bajo la línea de pobreza	2006/2011	NA	17.8	45.3	53.7	67.4	58.3	25.3	sd
Sector fiscal^{b/}										
Como porcentaje del PIB	Gasto público (Gobierno central)	2012	Dic-12	18.8	16.4	14.1	22.8	17.2	21.4	18.5
		2013	Dic-13	19.7	16.9	13.7	20.0	12.0	14.8	16.2
	Recaudación tributaria (Gobierno central)	2012	Dic-12	13.3	15.0	10.9	14.6	15.0	12.9	13.6
		2013	Dic-13	13.3	15.4	10.9	12.8	11.3	8.8	12.1
	Déficit presupuestal ^{b/}	2012	Dic-12	-4.4	-3.4	-2.4	-6.0	0.5	-3.5	-3.2
		2013	Dic-13	-5.4	-4.1	-2.2	-5.2	0.8	-3.9	-3.3
	Deuda pública total (Saldo de la deuda del gobierno central)	2012	Dic-12	35.3	46.0	24.6	35.9	31.4	38.8	35.3
		2013	Dic-13	36.1	43.5	24.7	42.8	29.9	38.1	35.8
Sector real										
Millones de US\$	Producto interno bruto a precios corrientes	2011	Dic-11	40,617.0	23,139.0	47,533.7	17,471.1	9,404.5	31,316.0	169,481.3
		2012p	Dic-12	44,546.8	23,864.4	49,797.1	17,873.7	10,255.6	36,253.0	182,590.6
		2013 py	Dic-12	49,297.8	24,881.7	54,114.1	18,716.6	10,884.5	40,987.0	198,881.7
US\$	Producto interno bruto por habitante a precios corrientes	2011	Dic-11	8,803.0	3,696.3	3,225.7	2,246.5	1,568.2	8,723.1	4,710.5
		2012p	Dic-12	9,545.1	3,788.0	3,296.7	2,252.2	1,691.8	9,918.7	5,082.1
		2013 py	Dic-12	10,332.8	3,933.9	3,495.3	2,311.3	1,776.5	11,015.0	5,477.5
Porcentaje	Variación del PIB real	2011	Dic-11	4.4	2.2	4.2	3.7	5.4	10.9	5.1
		2012p	Dic-12	5.1	1.9	3.3	2.4	5.2	10.8	4.8
		2013 py	Dic-12	3.0	1.9	3.2	2.6	4.2	7.5	3.7
	Variación del Índice mensual de actividad económica ^{b/}	Dic 2012/Dic 2011		3.3	1.5	3.6	4.1	5.6	7.5	4.3
		Dic 2013/Dic 2012		4.0	1.3	3.3	2.5	3.8	8.6	3.9
Sector externo										
En millones de US\$	Remesas familiares ^{c/ef}	2012	Dic-12	245.5	3,911.0	4,765.0	2,831.6	1,014.2	-149.0	12,618.3
		2013	Dic-13	169.8	3,969.1	5,086.7	3,054.8	966.7	-182.6	13,064.5
	Inversión extranjera directa	2012	Dic-12	1,903.8	515.8	1,167.5	1,003.9	804.6	3,019.8	8,415.4
		2013	Sep-13	1,674.3	155.0	309.9	711.5	661.2	2,962.5	6,474.4
	Exportaciones de bienes y servicios ^{d/ef}	2012	Dic-12	11,386.7	5,339.1	9,978.7	4,417.2	4,581.2	821.9	36,524.8
		2013	Dic-13	11,589.5	5,491.1	9,261.7	3,302.0	4,270.3	784.3	34,698.9
	Importaciones de bienes y servicios ^{d/}	2012	Dic-12	17,567.4	10,269.6	16,994.0	9,504.2	7,222.2	12,633.2	74,190.6
		2013	Dic-13	17,999.1	10,772.0	16,174.3	7,582.6	6,613.9	9,595.3	68,737.2

Fuente: Icfef con base en: Indicadores Sociales: Población. Fondo Monetario Internacional, Base de datos de las perspectivas económicas mundiales y cálculos propios para los menores de 24; IDH, informe de desarrollo humano 2013 "El ascenso del sur". Gini y población bajo la línea de pobreza: estadísticas de CEPAL, CepalStat. Sector Fiscal y sector real: Ministerios y Secretarías de hacienda, finanzas y economía, Bancos Centrales y contraloría general de panamá. Sector real: Bancos centrales de CA e Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Panamá -INEC-. Sector Externo: Bancos Centrales e INEC de Panamá.

^{a/} el período que se informa depende de la última publicación oficial disponible de los gastos totales, carga tributaria, déficit están de la manera siguiente: Costa Rica, El Salvador y Guatemala a diciembre, Honduras a noviembre; Nicaragua y Panamá a septiembre. El saldo de la deuda pública de todos los países es a diciembre de cada año con excepción de Nicaragua que 2013 es a noviembre.

^{b/} El déficit de El Salvador corresponde al SPNF y con información del mensaje de presupuesto votado 2014. Los informes de ejecución y el presupuesto votado no tienen información suficiente para integrar el déficit del Mensaje.

^{c/} el período que se informa depende de la última publicación oficial disponible del IMAE esta se consolidó de la manera siguiente: para 2012 la variación del Índice es a diciembre y para 2013 Costa Rica y Guatemala diciembre 2012/2013 y el resto a noviembre 2012/2013.

^{d/} el período que se informa depende de la última publicación oficial disponible de las remesas: 2012 todos a diciembre. Costa Rica y Panamá a septiembre, El Salvador, Guatemala y Honduras a diciembre, Nicaragua a noviembre 2013.

^{e/} el período que se informa depende de la última publicación oficial disponible de las exportaciones e importaciones: 2012 todos a diciembre. Costa Rica y El Salvador a diciembre, Guatemala y Nicaragua a noviembre, Honduras a octubre y Panamá a septiembre 2013.

^{f/} El informe de Panamá provee datos de Remesas en general.

^{g/} Panamá: las exportaciones corresponden solo al Gobierno Central, no incluye las exportaciones hechas en la Zona Libre de Colón y otros.

na: No aplica

sd: Sin dato

p: preliminar

py: Proyección



12 Avenida, 14-41 zona 10
Colonia Oakland
www.icefi.org