

# Lente fiscal centroamericano



Investigación de coyuntura

**2010:**  
¿el comienzo de la  
recuperación para  
Centroamérica?

## Consejo Editorial

Hugo Noé Pino  
Adelma Bercián  
Maynor Cabrera  
María Castro  
Jonathan Menkos Zeissig  
Iliana Peña  
Martín Rodríguez Pellecer

## Investigación y redacción

Jonathan Menkos Zeissig  
Responsable principal  
Martín Rodríguez Pellecer  
Análisis político  
Marcelo Coj  
Responsable estadístico

## Colaboradores

Guatemala: Rodolfo Linares  
El Salvador: Javier Garate Alfaro

## Monitoreo de medios

El Salvador: Martha de  
Mendoza  
Honduras: Alma Ruth Rico  
Nicaragua: Mercedes Rivas  
Costa Rica: Juan Carlos Peña  
Panamá: Eusebia Solís

## Edición

Martín Rodríguez  
Isabel Aguilar Umaña

## Caricaturista

Choco

## Producción

## Supervisión

Adelma Bercián

## Diseño y diagramación

Comunicación Ilimitada

## Administración

Iliana Peña  
Dominick Morales



INSTITUTO CENTROAMERICANO  
DE ESTUDIOS FISCALES

9ª calle 5-21 "J" zona 10  
+502 2361-1570 al 74  
Guatemala, Guatemala  
[www.icefi.org](http://www.icefi.org)  
[www.foro.icefi.org](http://www.foro.icefi.org)

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](mailto:info@icefi.org)  
[comunicacion@icefi.org](mailto:comunicacion@icefi.org)

## ■ Editorial

3



### Economía internacional

- Crecimiento mundial con el empuje de los países en desarrollo 5
- Los dos talones de Aquiles 6

### Economía centroamericana

- Estados Unidos: un socio importante para Centroamérica 10
- El recuento de los daños 11
- Las respuestas 12
- ¿Planes fiscales contracíclicos o castillos en el aire? 13
- 2010: ¿el comienzo de la recuperación para Centroamérica? 13
- Las remesas familiares. Un motor con poca gasolina 15
- Viñeta fiscal por Choco 16

### Balance fiscal centroamericano

- Los ingresos mejoran lentamente 17
- El gasto público avanza, pero hay poco para invertir en capital 19
- Tributación y deuda. Tras el financiamiento 20

### Economía política centroamericana

- Guatemala: la reforma postergada 24
- El Salvador: cambio de paradigma 26

### A debate

- ¿Hacia un nuevo modelo de desarrollo? 29

### Espacio abierto

- Diálogo y democracia. ¿Ciudadanía o políticas? Por Félix Alvarado 32
- Noticias ICEFI 34

# EDITORIAL

# E

l Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) presenta su primer *Lente fiscal centroamericano, investigación de coyuntura*, con el ánimo de aportar al debate y al conocimiento de las y los centroamericanos para una mejor comprensión de la realidad fiscal de cada país y de la región.

Después de cinco años de investigaciones a profundidad sobre temas estructurales, a partir de 2010 el Instituto aumentará su producción con una investigación seria y detallada sobre la coyuntura y las tendencias de la economía internacional, la economía centroamericana y un análisis político sobre la fiscalidad de los seis países del istmo. La publicación de cada *Lente fiscal centroamericano* se llevará a cabo con una periodicidad trimensual y será presentado de manera rotativa en cada uno de los países de la región.

Nuestra primera investigación de coyuntura económica y fiscal explica cómo el primer cuatrimestre del año ha confirmado que la crisis global de 2008 es, en todas las regiones del mundo, un parteaguas en la visión sobre el papel de la fiscalidad, el sistema financiero y el rol del Estado en la economía. De una política de *laissez faire* al sector financiero para acelerar el crecimiento durante las últimas tres décadas, el *crack* bursátil en los países desarrollados provocó un rescate de las economías desde los Estados, no solo como prestamista de los bancos quebrados, sino por medio de inversiones en el gasto social y en infraestructura. La crisis se encamina a una reforma estructural del sistema financiero internacional.

El papel de los Estados ha pasado de observadores de la economía a prestamistas salvadores del sistema financiero y, en un futuro próximo, probablemente a árbitros y fiscalizadores de las finanzas privadas.

Estas intervenciones gubernamentales evitaron una profundización de la crisis; las economías de todo el mundo



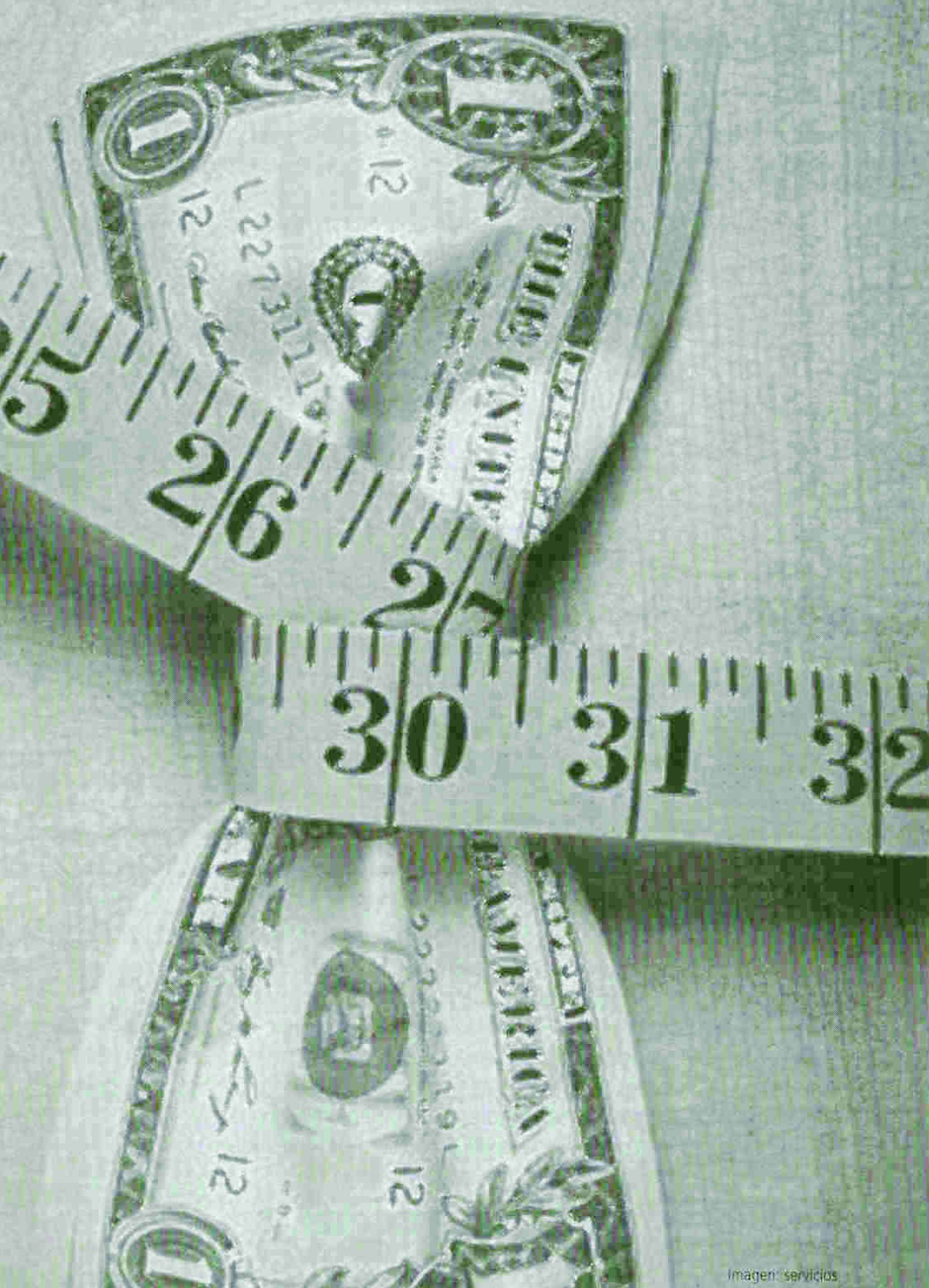
dan muestras de estar en el inicio de una lenta recuperación. Es importante señalar que el desempleo y la sostenibilidad fiscal son todavía los dos principales desafíos.

Centroamérica ha tenido una reacción y un cambio de paradigma más lento y moderado. Hubo una respuesta contracíclica mínima —en parte por la poca capacidad institucional y financiera de los Estados y, en parte, por batallas políticas perdidas— pero no se detuvo el gasto social y en la mitad de los países se realizaron reformas tributarias, con distintos grados de profundidad.

En lo que Centroamérica todavía parece estar estancada es en el debate sobre el papel de la fiscalidad, el sistema financiero y el rol que, tras esta crisis global de la economía, debe desempeñar el Estado. Varios de los Gobiernos mantienen el interés por aumentar la recaudación, aunque sin dialogar con la ciudadanía sobre la importancia de la fiscalidad y sin atender los reclamos sobre mayor transparencia. Mientras tanto, desde muchos actores políticos y económicos y desde la opinión pública en el istmo, se mantiene una oposición intransigente a cualquier tema fiscal y a revisar el papel del Estado, con argumentos incompletos o inexactos como la corrupción pública, la falta de eficiencia, la idea de que sólo un sector sostiene financieramente al Estado y el pretexto de la necesidad de completar otros debates antes de llegar al tema fiscal.

Especialmente en Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, es probable que aumente la polarización política en los próximos dieciocho meses y esto dificulte el diálogo y la participación de otros actores. No obstante, es necesaria la incursión en el debate fiscal y económico centroamericano de posiciones y actores que comprendan que la fiscalidad, la economía y la política no son asuntos estáticos o unidireccionales, sino que están íntimamente ligados y son indispensables para el desarrollo.

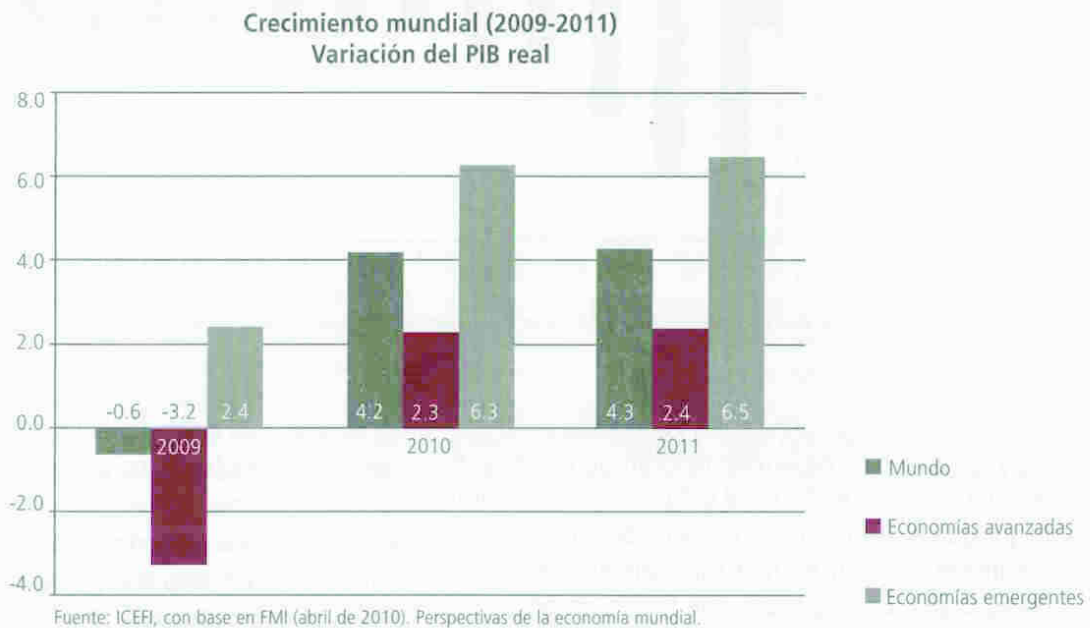
# ECONOMÍA INTERNACIONAL



**D**esde el último trimestre de 2009, la economía mundial ha comenzado a dar señales de recuperación, en buena medida, como resultado del estímulo monetario y fiscal que la actividad económica ha recibido en los países desarrollados y en la mayor parte de naciones en vías de desarrollo. Estos estímulos incluyen, por el lado monetario, una importante reducción de las tasas de interés que durante la parte más álgida de la crisis descendieron a mínimos sin precedentes en la mayor parte de economías avanzadas.

En cuanto a la política fiscal, los Estados han puesto en marcha presupuestos públicos que han inyectado significativos recursos monetarios, tanto para rescatar sus sistemas financieros domésticos, como para hacer frente a incrementos, entre otros, en la demanda de programas de asistencia social (en particular los seguros de desempleo, cuyo objetivo es mantener en un nivel estable el consumo de los hogares).

## Crecimiento mundial con el empuje de los países en desarrollo



Las últimas estimaciones de crecimiento mundial para 2010 son bastante optimistas, con un aumento del PIB real mundial de alrededor de un 4.2 por ciento.<sup>1</sup> No obstante, según la mayoría de informes económicos publicados hasta la fecha, hay cierto consenso en afirmar que la recuperación será a un ritmo lento en las economías avanzadas —en comparación con el comportamiento histórico. Como en otras recesiones provocadas por crisis financieras y grandes reducciones en los precios de los activos, la recuperación será frágil y lenta en los países más afectados y deberá estar acompañada por la continuidad de políticas anticíclicas coordinadas. Los estímulos monetarios y fiscales podrán disminuir en la medida en que la recuperación se asegure.

El aumento del producto mundial será empujado por la rápida recuperación de los países en desarrollo, mientras las economías desarrolladas mantendrán un crecimiento deprimido.

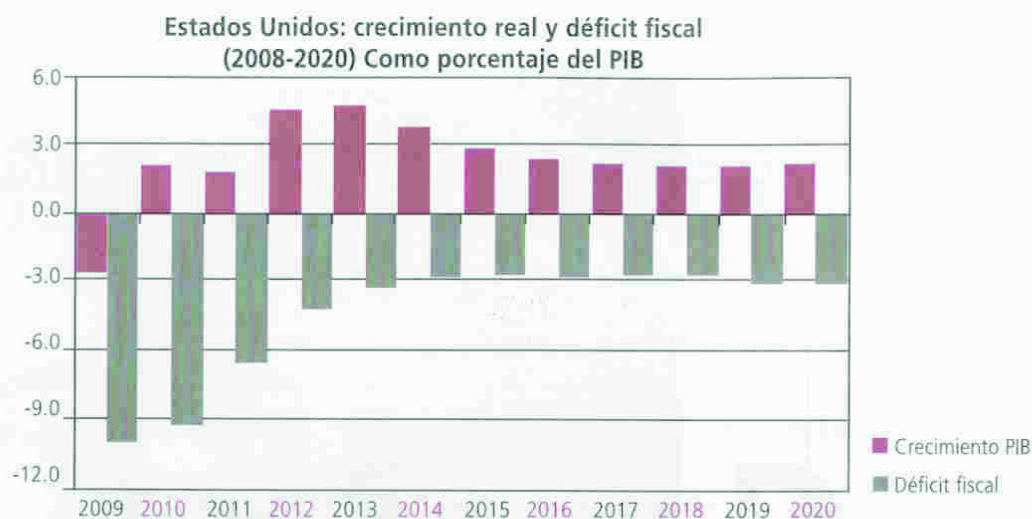
Esto lo confirma, para Europa, el Consejo Europeo, cuyas previsiones indican una recuperación débil en 2010, subsistiendo en los agentes económicos la incertidumbre

El aumento del producto mundial será empujado por la rápida recuperación de los países en desarrollo, mientras las economías desarrolladas mantendrán un crecimiento deprimido.

y la fragilidad y estimándose que la situación social y el empleo se deteriorarán aún más este año.

En el caso de Estados Unidos, la Oficina del Presupuesto del Congreso advierte que la recuperación será limitada debido a que, como resultado de la crisis, los hogares se encuentran con una menor riqueza, menores ingresos y una baja capacidad de endeudamiento. Ello, en conjunto, se traduce en una menor capacidad de consumo. A esto añaden que muchas empresas, dependientes de financiamiento, podrían afrontar algunas dificultades, al igual que muchos bancos, pequeños y medianos, cuyas pérdidas siguen aumentando. A pesar de los esfuerzos gubernamentales por incentivar el empleo, se puede prever que Estados Unidos deberá mantener déficit elevados hasta reencontrar la senda del crecimiento y la puesta en marcha de una reforma fiscal estructural.

1. FMI (Abril, 2010). *World Economic Outlook*.



Fuente: ICEFI, con base en proyecciones de la Oficina de Presupuesto del Congreso, Estados Unidos.

Por el contrario, las principales economías emergentes y los países en desarrollo tendrán un crecimiento real del producto en torno al 6.4 por ciento, bastante mejor que el 2.4 por ciento observado en 2009. Este crecimiento se concentrará especialmente en países como China, Brasil e India, que tienen un peso cada vez más importante en la economía global. En ellos se estima un incremento del PIB real, en 2010, de 9.3 por ciento, 9.6 por ciento y 3.9 por ciento, respectivamente. Se considera que México tendrá un crecimiento real de 3.2 por ciento, lo que le permitirá, en alguna medida, recuperar el terreno perdido en 2009, cuando la economía se deprimió cerca del 3 por ciento del PIB.

Las señales más claras de la recuperación se encuentran en el repunte de los precios de las materias primas y en un mayor nivel de inflación. Existe la expectativa de que los precios de las materias primas subirán un poco más como resultado de una mayor demanda mundial, sobre todo la proveniente de las economías en desarrollo. Los aumentos generalizados de precios permanecerán moderados en 2010, pues la recuperación de precios de materias primas y energía será contrarrestada por la desaceleración en los costos laborales. Mientras en las economías avanzadas se espera una inflación anual promedio de 1.5, en las economías emergentes ésta rondará el 6.2 por ciento.<sup>2</sup>

## Los dos talones de Aquiles

En la agenda económica mundial de 2010 aún queda pendiente darle solución a dos problemas. Uno de ellos es el desempleo, el cual constituye probablemente la mayor amenaza para la recuperación en los países desarrollados, pues se mantiene muy por encima de los niveles observados previo a la crisis. Esta variable condiciona el consumo de los hogares y su capacidad de honrar deudas, entre ellas, el pago de hipotecas y tarjetas de crédito, lo que a su vez amenaza la estabilidad económica y financiera mundial.

La dinámica actual en el mercado de trabajo es similar a la observada en recesiones recientes, en las que la tasa de desempleo siguió aumentando hasta un año después de que el PIB mostró señales de crecimiento. Esto se debe a que en los primeros pasos del proceso de recuperación, las empresas tienden a responder a la demanda de sus productos mediante más productividad y mediante el aumento del número de horas trabajadas entre los empleados existentes. La mayor certeza sobre el futuro es lo que determina la nueva contratación de personal.

2. FMI (April, 2010). *World Economic Outlook*.

## La sostenibilidad fiscal se presenta como el otro talón de Aquiles, lo que ha puesto a muchas naciones en situación de alerta.

En este sentido, los Gobiernos, principalmente en los países desarrollados, han dado una significativa relevancia al fomento y creación de puestos de trabajo.

En Estados Unidos, desde febrero de 2009, el Congreso aprobó la Ley de recuperación (*American Recovery and Reinvestment Act*), que tiene como objetivo la creación de empleo. Las medidas impulsadas se han complementado con otra ley, aprobada en diciembre de 2009 (*Jobs for Main Street Act*), que busca aumentar el gasto público tanto para ampliar la cobertura al seguro de desempleo como para crear el máximo número de puestos de trabajo en construcción de infraestructura física y en servicios públicos. En la actualidad, el Gobierno estadounidense está preparando otra ley, de carácter bipartidista, cuyo objetivo es acentuar la formación de puestos de trabajo en el sector público, otorgar incentivos para invertir en eficiencia energética y mejorar el acceso al crédito de pequeñas empresas.

En Europa, el debate sobre el empleo ha puesto sobre la

mesa la realidad de una región en la que cerca del 16.3 por ciento de la población es mayor de sesenta y cinco años. El desempleo en Europa no solamente limita las posibilidades de recuperación del presente, sino que pone en riesgo la continuidad del amplio paquete de protección social. Por este motivo, los ministros de Trabajo han elaborado estrategias nacionales "temporales y específicas" para crear empleos y mejorar aquellas condiciones de trabajo que estimulen vidas laborales más largas, lo que ayudará a mantener los sistemas de seguridad social alejados de la zozobra.

La sostenibilidad fiscal se presenta como el otro talón de Aquiles, lo que ha puesto a muchas naciones en situación de alerta. Si bien la política fiscal ha constituido una pieza clave para contener la depresión económica y para impulsar la recuperación, la mayor parte de los Estados tiene la necesidad de hacer reformas fiscales que les permitan no solo financiar el gasto público habitual, sino también hacer frente al pago de la deuda pública, la cual se incrementó ostensiblemente en los últimos dos años.

La crisis económica provocada por una excesiva acumulación de deuda, tanto de familias como de instituciones financieras y empresas, se ha estabilizado paulatinamente. Como consecuencia de la puesta en marcha de los paquetes de estímulo fiscal y de la solidaridad estatal para absorber las pérdidas del sector privado, en muchas economías los déficit fiscales de 2009 y 2010 son sumamente altos y ponen en riesgo el desempeño futuro.

### Más trabajo en el mundo en desarrollo, más productividad en el mundo desarrollado

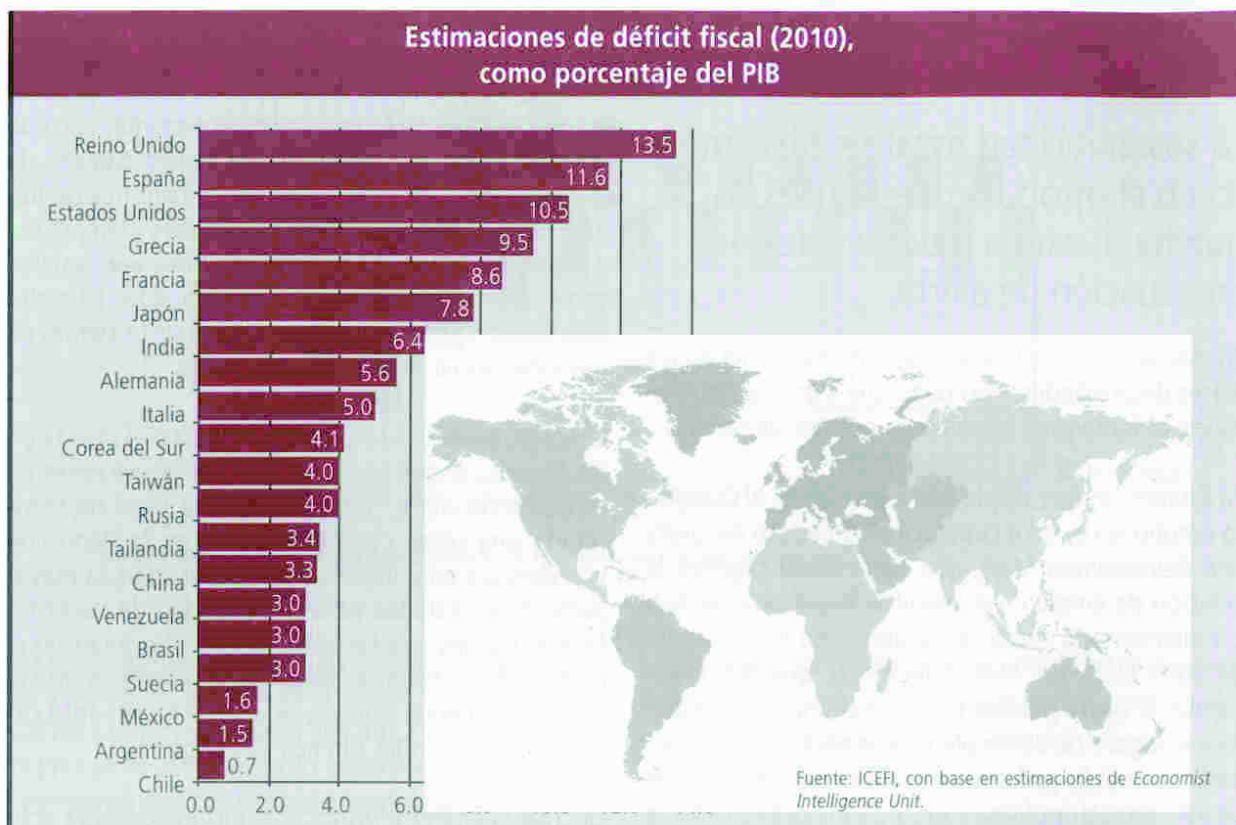
Entre las principales medidas que las empresas consultadas esperan poner en marcha para ajustarse a la realidad económica, en 2010, están las mejoras en la productividad, la introducción de nuevos productos y servicios, la reducción de costos de operación y el manejo de precios, según una encuesta mundial, realizada por McKinsey & Company, a 1467 ejecutivos que representan a toda la gama de industrias en todas las regiones del mundo.

Dicha encuesta revela que los ejecutivos de países desarrollados no tienen tanta certeza sobre el futuro económico como sus colegas del mundo en desarrollo. La diferencia estriba en las posibilidades de empleo de sus consumidores.

Esto lo corrobora la encuesta sobre expectativas laborales para el segundo trimestre de 2010, realizada

por Manpower a 61,000 empleadores en treinta y seis países. Dicha encuesta confirma que en las economías avanzadas las expectativas de contratación son menores frente a las economías en desarrollo. En Italia, Irlanda y España, las perspectivas continúan siendo negativas, mientras en Estados Unidos, Alemania y el Reino Unido, la expectativa sobre el aumento del empleo es positiva, pero débil. En contraste, en la mayoría de países en vías de desarrollo —en América Latina y el Caribe, Asia y África— la expectativa de contratación de nuevos trabajadores es muy prometedora.

Fuente: ICEFI, con base en McKinsey & Company (February, 2010) *Economic Conditions Snapshot* y Manpower Inc. (2010) *Employment Outlook Survey Global Q2/10*.



Ante esta situación, la Cámara de Diputados de la Unión Europea sostiene que ha llegado el momento de que las instituciones financieras devuelvan a los ciudadanos los recursos públicos utilizados para evitar el derrumbe del sistema financiero, por lo que han solicitado a la Comisión Europea que estudie la posibilidad de introducir un impuesto a las transacciones financieras, algo que también comparte el Consejo Europeo, institución que aglutina a los jefes de gobierno de la Unión.<sup>3</sup>

En sintonía con lo anterior, en febrero, el Departamento de Investigaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) publicó un estudio en el que reconoce que los controles sobre los ingresos de capital, cuando están bien diseñados, pueden ser efectivos tanto para impedir que el ingreso de dinero fortalezca excesivamente el valor de la moneda local como para reducir la vulnerabilidad frente a cambios repentinos en las expectativas de los mercados financieros.<sup>4</sup>

En Estados Unidos, se ha constituido la Comisión Nacional para la Responsabilidad Fiscal y la Reforma. El objetivo de esta Comisión, de carácter bipartidario,

es elaborar las recomendaciones de política que permitan disminuir el déficit fiscal del gobierno federal, desde el actual 9 por ciento del PIB hasta el 3 por ciento, para 2015. También deberá recomendar los lineamientos para contar, en el largo plazo, con una política fiscal que genere estabilidad.

3. Consejo Europeo (2009). Conclusiones de la reunión del Consejo Europeo del 10 y 11 de diciembre de 2009. EUCO 6/09.

4. FMI (Febrero, 2010) *Capital Inflows: The role of Controls*. Staff Position Note SPN/10/04.



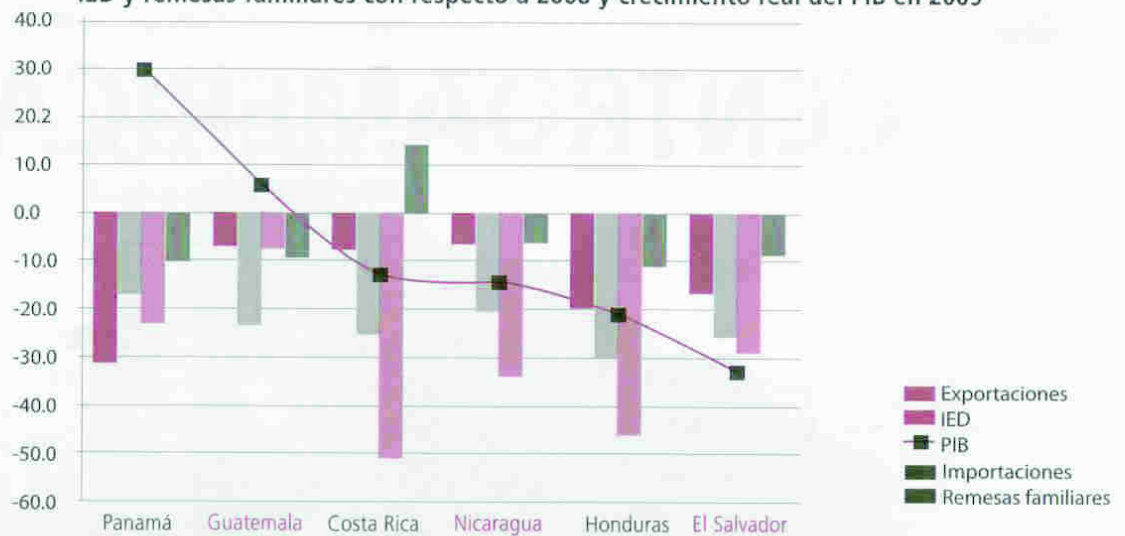
# ECONOMÍA CENTROAMERICANA

Los resultados macroeconómicos de 2009 en el istmo centroamericano revelan que la crisis económica mundial, a pesar de su envergadura, pudo ser manejada de una mejor manera en comparación con crisis anteriores, como la vivida entre 2000 y 2004.<sup>5</sup> Por medio de la política monetaria se aseguraron recursos financieros que podrían utilizarse ante cualquier fragilidad del sistema financiero, como una medida para disminuir la incertidumbre de los diferentes agentes económicos. Además, en términos de política fiscal, se elaboraron planes anticrisis que pretendieron definir el rumbo que tomaría una política contracíclica; estos planes permitieron respetar las asignaciones destinadas al gasto social.

Pese a todo, cuatro de las seis naciones tuvieron una contracción productiva explicada, en buena medida, por los influyentes vínculos económicos con Estados Unidos. Las últimas cifras oficiales de carácter preliminar confirman que, en Guatemala y Panamá, el PIB

5. Fuentes, Juan (2006). Retos de la política fiscal en Centroamérica. Cepal, Serie Estudios y Perspectivas núm. 64, D. F., noviembre.

Centroamérica: variaciones relativas en 2009 del flujo de comercio exterior, IED y remesas familiares con respecto a 2008 y crecimiento real del PIB en 2009



Fuente: ICEFI, con base en SECMCA, UNCTAD y Bancos Centrales.

real se incrementó en 0.6 y 3 por ciento, respectivamente. Por el contrario, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica tuvieron una caída de la producción real, respectivamente, de 3.3, 2.1, 1.5 y 1.3 por ciento.

Se debe advertir que, a pesar de que la mayor apertura económica ha resultado en la atracción de nuevos so-

cios comerciales, principalmente para Costa Rica y Panamá, todavía el comercio, la atracción de inversiones, el turismo y el flujo de remesas familiares, dependen en buena medida de lo que sucede en la economía estadounidense. Desde finales de 2008 hasta el cuarto trimestre de 2009, las estadísticas reportaban sensibles caídas en estas cuatro variables.

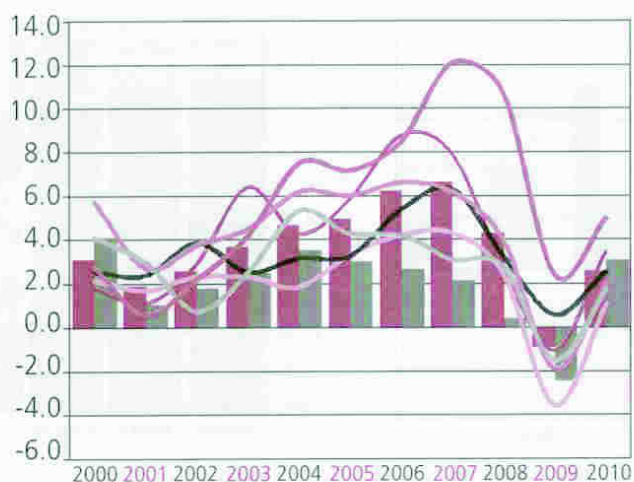
## Estados Unidos: un socio importante para Centroamérica

Conviene mostrar algunos datos que permiten comprender la relevancia de Estados Unidos en la región. En lo que respecta a las exportaciones, Honduras y Nicaragua envían a Estados Unidos cerca del 70 por ciento de sus bienes exportables, principalmente textiles y prendas de vestir. Para Guatemala y El Salvador, la economía estadounidense es la receptora del 50 por ciento de sus exportaciones. En cuanto a las remesas familiares, estas constituyen cerca del 12 por ciento del PIB en Guatemala y Nicaragua, 18 por ciento del PIB en El Salvador y 21 por ciento del PIB en Honduras. El 81 por ciento de los remitentes de remesas a El Salvador, Guatemala y Honduras reside en Estados Unidos. En el caso de Nicaragua, las remesas son enviadas por migrantes en Estados Unidos y en Costa Rica.

En cuanto a la inversión extranjera directa (IED), son Costa Rica y Panamá las naciones que más dependen de estos flujos. En 2008, las inversiones foráneas alcanzaron los 7,572.3 millones de dólares, de los cuales Costa Rica y Panamá concentraron cerca del 60 por ciento. En términos del PIB, las inversiones extranjeras representaron, en Panamá, cerca del 10.4 del PIB; en Costa Rica, Honduras y Nicaragua, entre el 6.4 y el 9.8 por ciento del PIB, mientras que en Guatemala y El Salvador, menos del 4 por ciento del PIB.

El turismo, por su parte, se ha expandido rápidamente en los últimos quince años, y son Costa Rica y Panamá las naciones más beneficiadas. En 2007, los recursos que ingresaron a la región por esta vía ascendieron a

Centroamérica y Estados Unidos:  
crecimiento real del PIB (2000-2008)



Fuente: ICEFI, con base en FMI (Abril, 2010). *World Economic Outlook*

■ Centroamérica    — Guatemala    — Nicaragua    — Panamá  
■ Estados Unidos    — El Salvador    — Honduras

cerca de 10,200 millones de dólares. En Costa Rica y Panamá, el turismo representó, respectivamente, 6 y 5 por ciento del PIB, mientras en El Salvador equivalió al 4 por ciento. En el resto de países, el peso de esta actividad fue equivalente al 3 por ciento del PIB, aproximadamente. Se debe acotar que los migrantes

también juegan un papel importante en el turismo de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

Cada uno de estos canales de crecimiento económico y de transmisión de la crisis presentó diferentes intensidades de contracción en cada país.

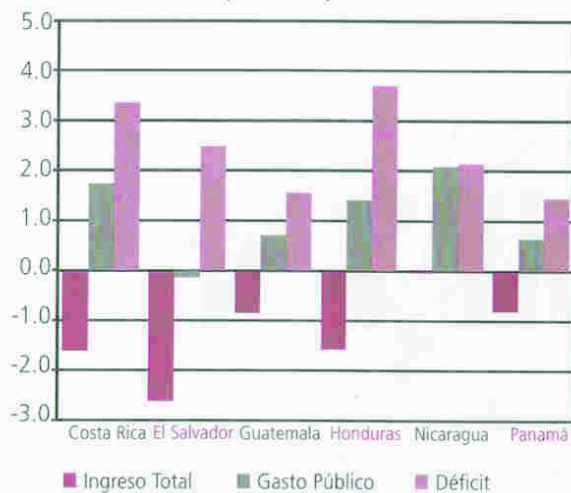
## El recuento de los daños

Las estadísticas de comercio exterior, inversión extranjera y remesas familiares reflejan la desaceleración económica vivida en 2009. Según estimaciones de la UNCTAD, los flujos de inversión foránea de 2009 sufrieron una contracción con respecto a 2008 de 33 por ciento, aproximadamente unos 2,500 millones de dólares. Honduras y Costa Rica fueron los países más afectados, pues la contracción se aproximó al 50 por ciento, mientras que en Guatemala la reducción apenas fue de 7.5 por ciento. La significativa reducción de flujos en Honduras se explica, en parte, por la crisis política vivida en este país desde el golpe de Estado, a finales de junio de 2009. Por su parte, la contracción en Costa Rica reafirma la mayor integración de la economía al contexto mundial.

En el caso de las exportaciones, los países más afectados fueron Panamá, Honduras y El Salvador, en donde la caída osciló entre 16.5 y 31.3 por ciento. Nicaragua, Guatemala y Costa Rica tuvieron caídas menos significativas, en el orden del 7 por ciento.

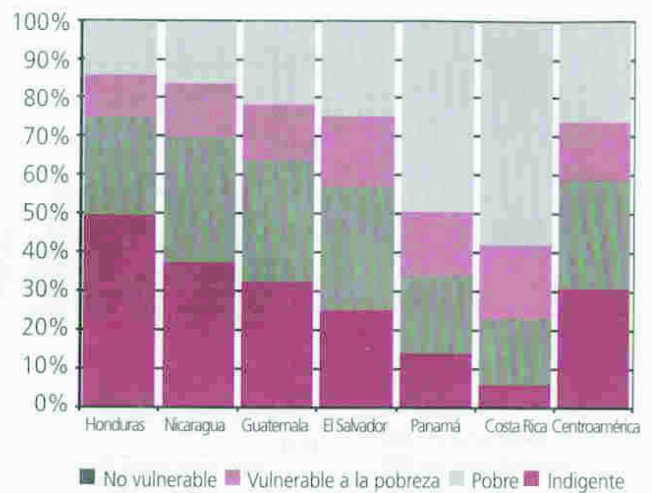
Finalmente, en términos regionales, las remesas familiares disminuyeron 8.6 por ciento, lo que significó la recepción de 1,055.5 millones de dólares menos que en 2008. En términos relativos, las mayores caídas se registraron en Honduras y Panamá, países en donde la contracción superó el 10 por ciento. En términos monetarios, los países más afectados fueron Honduras y Guatemala, en donde el flujo de remesas cayó 295.9 y 402.4 millones de dólares, respectivamente.

Centroamérica: variación en el ingreso total, gasto público total y déficit fiscal, de 2009 con respecto a 2008  
Como porcentaje del PIB



Fuente: ICEFI, con base en estadísticas de los Ministerios y Secretarías de Finanzas Públicas.

Centroamérica: perfil de vulnerabilidad por ingreso  
Como porcentaje de la población total



Fuente: ICEFI, con base en Cepal (2010). Panorama Social de América Latina 2009.

## Las respuestas

Contrario a lo sucedido durante crisis económicas anteriores, las estadísticas de 2009 permiten confirmar que las acciones fiscales emprendidas con el fin de mantener los niveles de gasto público previos a la crisis ayudaron a menguar, en alguna medida, su impacto nocivo. En términos reales, las remuneraciones a los empleados públicos y la adquisición de bienes y servicios constituyen los principales rubros de crecimiento en el gasto público de 2009. Por el contrario, la inversión en activos fijos se mantuvo en los mismos niveles observados en 2008.

En lo social, aunque no hay estudios rigurosos que midan el impacto de la crisis económica en Centroamérica, la evidencia de crisis anteriores indica que, junto a los grupos históricamente excluidos que sufrirán los embates de la contracción económica, hay también un grupo de población vulnerable a caer en pobreza en tiempos de crisis económica.

Si el perfil de vulnerabilidad elaborado a partir de las estadísticas de condiciones de vida correspondientes al período entre 2004 y 2006 se mantuviera en la actualidad, entonces de los 42.1 millones de ciudadanos centroamericanos estimados para 2009, cerca del 59 por ciento viviría en pobreza, el 70 por ciento

no estaría afiliado a la seguridad social, mientras que un 25 por ciento no tendría acceso siquiera a los servicios públicos básicos de salud. En lo que respecta a educación, apenas el 30 por ciento de los jóvenes lograrían llegar a los niveles post-primarios, mientras más de 2.2 millones de niños, de entre cinco y diecisiete años, se encontrarían insertados en el mundo laboral. Por último, casi el 90 por ciento de la población mayor de sesenta años no contaría con una pensión, lo que explica que este grupo presente niveles de pobreza superiores al promedio nacional.

En términos de vulnerabilidad del ingreso, de acuerdo con la Cepal, además del 59 por ciento de la población (24.8 millones de ciudadanos) que vive en la indigencia y la pobreza, hay un 15 por ciento (aproximadamente 6.3 millones de habitantes) que sale o vuelve a la pobreza según los momentos de bonanza o de crisis económica.<sup>6</sup> Entonces, tan sólo el 26 por ciento de la población centroamericana, 11 millones de personas, disfrutaban de una vida con algún nivel de bienestar. El 94 por ciento de los indigentes y el 87 por ciento de los pobres de la región se concentran en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, al igual que el 77 por ciento de las personas vulnerables a la pobreza.

6. Cepal (2010). Panorama Social de América Latina 2009.

## ¿Planes fiscales contracíclicos o castillos en el aire?

En todos los países del istmo, con excepción de Honduras y Panamá, se hicieron públicos los planes económicos anti crisis elaborados. En ellos, el tema medular fue la ejecución del gasto público orientado a la protección social, el blindaje del gasto social y la generación de empleo mediante programas de construcción de viviendas e infraestructura y reforestación. En la práctica, los buenos deseos expresados en estos planes se toparon con una realidad diametralmente opuesta, pues ningún país pudo responder a la crisis aplicando una política fiscal contracíclica que no solo aumentara el gasto corriente, sino que también provocara un incremento de la inversión pública.

Esta imposibilidad está relacionada tanto con la insuficiencia de las reformas fiscales llevadas a cabo en tiempos de bonanza, como con la carencia de acuerdos políticos que permitieran cambios estructurales. Se debe acotar, por un lado, que los efectos de la crisis estarían revelando que la política fiscal en Centroamérica no sufrió mejoras significativas durante los años anteriores, mejoras que contribuirían a contar con finanzas públicas sólidas para enfrentar tiempos difíciles como los vividos en 2009. Por el contrario, la estructura impositiva basada principalmente en impuestos al consumo provocó una caída de la recaudación, que se contrajo cerca del 6 por ciento con respecto al año anterior. En países como Guatemala, El Salvador y Costa Rica, esta disminución de los recursos provocó un desfinanciamiento del presupuesto público (agujero fiscal), que osciló entre el 7 y el 13 por ciento del presupuesto público.

Principales medidas de política fiscal consideradas en los planes anti-crisis

Variables consideradas	CR	ELS	GTM	NIC
Variación en el gasto	↑	↑	↓	↓
Blindaje fiscal		Gasto Social	Gasto Social	Infraestructura y fomento productivo
<b>Protección social e inversión social</b>				
Seguridad Social (Pensiones)	√			
Salud	√			
Educación		√	√	
Alimentación	√		√	√
Transferencias condicionadas	√	√	√	
<b>Inversión pública</b>				
Infraestructura de transporte	√		√	√
Infraestructura energética	√			
Otras infraestructuras (escuelas y hospitales)	√		√	
<b>Generación de empleo</b>				
Crédito	√			
Vivienda Popular	√		√	√
<b>Sostenibilidad fiscal</b>				
Programación fiscal plurianual Fortalecimiento de los ingresos fiscales		√	√	
Identificación de financiamiento externo	√	√	√	√

Fuente: ICEFI, con base en los planes anti-crisis publicados por los diferentes países.

## 2010: ¿el comienzo de la recuperación para Centroamérica?

Las expectativas de crecimiento económico de la región hacen pensar que ya ha pasado la peor parte de la crisis. Según cifras oficiales que fueron publicadas entre agosto y octubre de 2009, en los casos de Guatemala, Costa Rica y Panamá el crecimiento esperado es mucho menor a lo estimado en las proyecciones más recientes, elaboradas por la Cepal y el FMI. En El Salvador y Nicaragua, las proyecciones oficiales son muy cercanas a las estimaciones de estos organismos y, en el caso de Honduras, el

pronóstico oficial está por encima de las expectativas económicas tanto de la Cepal como del FMI.

Estas estimaciones de crecimiento se sustentan, en buena medida, en los mejores resultados que se observan en los indicadores de actividad económica. En este sentido, los índices mensuales de actividad económica han comenzado a mostrar signos positivos en las variaciones interanuales, con excepción del caso salvadoreño.

Por otra parte, la inflación en la región ha comenzado a elevarse. Esto se explica, en parte, por la mayor actividad económica, que impulsa un retorno a los niveles de precios previos a la depresión. Asimismo, se está comenzando a dar un repunte lento en los precios internacionales de materias primas y *commodities*, como el petróleo. Los analistas esperan que los precios internacionales de estas mercaderías no suban exageradamente debido a los aún persistentes niveles de desempleo y de bajas expectativas de consumo que prevalecen en las economías desarrolladas.

Durante los primeros tres meses del año, el incremento de inflación se explica por aumentos en la energía eléctrica y el azúcar, en Guatemala; en El Salvador, por incrementos en las bebidas alcohólicas y no alcohólicas; en Honduras, por el incremento en los alquileres y agua; en Nicaragua, por incrementos en los alimentos y bebidas no alcohólicas; en Costa Rica, por incrementos en las bebidas alcohólicas y tabaco y aumento en consumos de restaurantes; y, en Panamá, el aumento de la inflación se explica por incrementos en los combustibles, tabaco y alquileres.

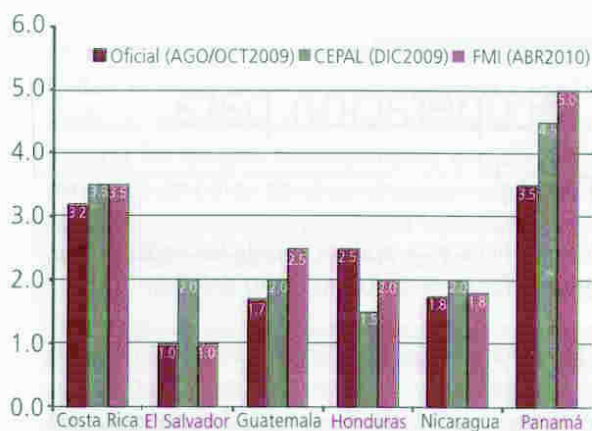
Las estadísticas oficiales de inflación proyectan que ésta comenzará a retornar a los niveles promedio observados en los años previos a la crisis. Se espera que la inflación interanual en Guatemala y Costa Rica sea del 5 por ciento, con un margen de uno por ciento, más o menos, sobre la proyección puntual. En El Salvador se espera una inflación de 1.5 por ciento, mientras que

en Honduras la inflación proyectada es de 6 por ciento, con una banda de uno por ciento, más o menos. Finalmente, en Nicaragua el aumento de los precios al consumidor se proyecta entre 3 y 5 por ciento.

Por su parte, el comercio exterior comienza a dar señales de recuperación después de arrastrar, de noviembre de 2008 a octubre de 2009, caídas interanuales promedio de 15.1 por ciento en las exportaciones, y de 22.7 por ciento en las importaciones. Desde del mes de noviembre, las variaciones en el comercio comenzaron a ser positivas, reflejando el inicio de la recuperación en la mayor parte de países de la región. Las últimas estadísticas, entre enero y marzo de 2010, confirman las señales de recuperación en el comercio exterior. El caso de Panamá es particular, pues la metodología para registrar las estadísticas de comercio ha sido cambiada. Por este motivo, las cifras no pueden ser comparables con el año anterior.

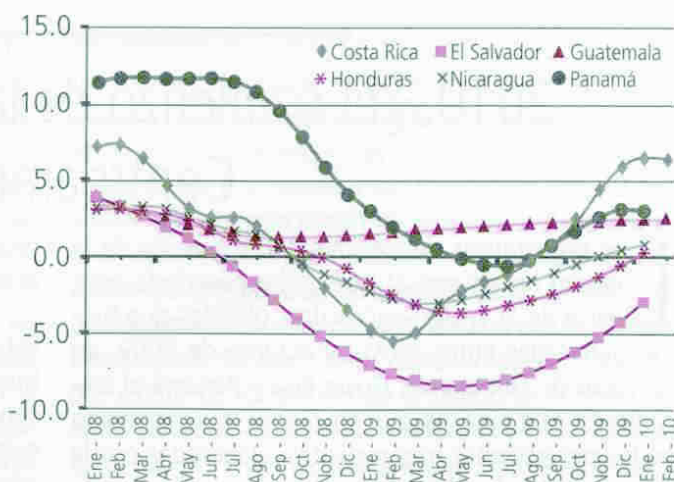
Por otro lado, el crédito al sector privado continúa deprimido en El Salvador, Nicaragua y Panamá, mientras que en Guatemala, Costa Rica y Honduras se muestra cierta estabilidad. Esto continúa reflejando las limitaciones impuestas por el sector financiero al crecimiento de su cartera crediticia en los momentos más álgidos de la crisis económica. En este sentido, la continuidad de políticas monetarias y fiscales expansivas podría ser determinante para estimular las economías centroamericanas.

**Centroamérica: estimaciones de crecimiento económico real (2010)**  
Como porcentaje del PIB



Fuente: ICEFI, con base en proyecciones oficiales de los Ministerios de Economía y Finanzas, Bancos Centrales y Contraloría General de la República de Panamá, publicadas entre agosto y octubre de 2009; proyecciones de la Cepal publicadas en diciembre de 2009; y proyecciones del FMI publicadas en abril de 2010.

**Centroamérica: variación interanual del índice mensual de actividad económica**  
Por país y como porcentaje



Fuente: ICEFI, con base en estadísticas de los Bancos Centrales de la región, Contraloría General de la República de Panamá y Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano.

En opinión de Fitch Ratings, la calificadora de riesgos, los sistemas bancarios centroamericanos han resistido relativamente bien la crisis financiera internacional. Los niveles de solvencia de la industria siguen siendo buenos, aunque la combinación de una mayor preferencia por activos líquidos y un aumento significativo del gasto en provisiones por préstamos deteriorados ha limitado las utilidades de la mayoría de bancos.

Fitch Ratings prevé mejores resultados en 2010, sobre la base de un probable repunte en la actividad económica, así como un moderado repunte en las colocaciones de créditos, que presentan tasas de creci-

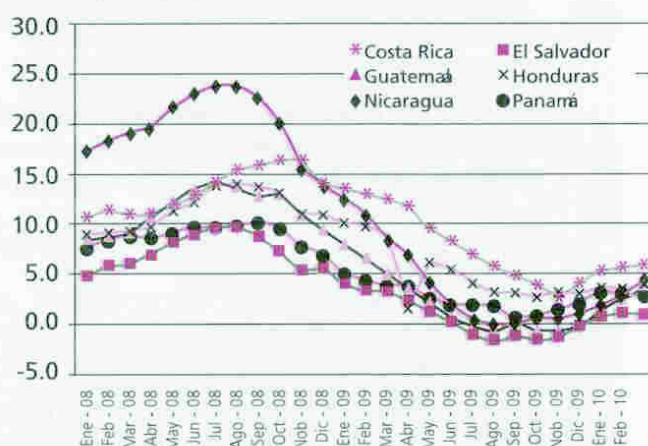
miento inferiores a las reportadas antes de 2008. No obstante, la velocidad de la expansión sería diferente entre países. Mientras Panamá, Costa Rica y Guatemala verían impulsado su crecimiento de créditos por las comparativamente mejores perspectivas económicas para 2010, el crecimiento de los créditos en El Salvador, Honduras y Nicaragua continuará estando limitado por las condiciones de un entorno todavía retador. Favorablemente, la mayoría de instituciones bancarias de la región cuenta con excedentes de liquidez que otorgan un margen para aumentar las colocaciones crediticias hasta cierto nivel, sin estresar sus posiciones de liquidez.<sup>7</sup>

**Centroamérica: variación interanual del crédito privado  
Como porcentaje**



Fuente: ICEFI, con base en estadísticas de los Bancos Centrales de la región, Contraloría General de la República de Panamá y Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano.

**Centroamérica: variación interanual de la inflación  
Como porcentaje con respecto al mismo mes del año anterior**



## Las remesas familiares. Un motor con poca gasolina

Las remesas familiares juegan un papel sumamente importante para Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua. Incluso, la recuperación económica de 2003 está estrechamente vinculada con el flujo de remesas familiares.<sup>8</sup> En términos reales, los flujos de remesas representaban, hasta antes de la crisis económica, entre el 12 y el 21 por ciento del PIB de estas naciones y, desde finales de los años noventa, han permitido aumentar significativamente

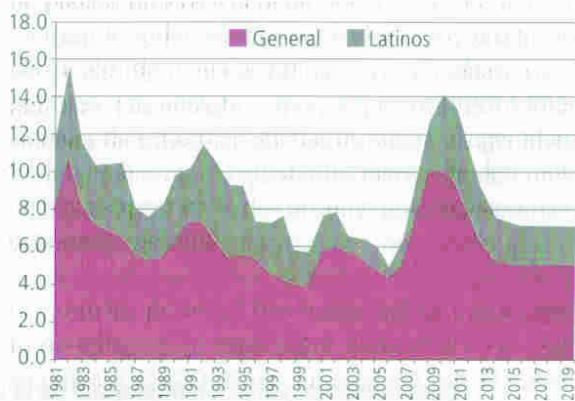
el consumo en el mercado interno y reestructurar las economías hacia un mayor peso del sector terciario, relacionado con el comercio y la prestación de servicios.

La situación es diferente en este momento, en el que las expectativas de empleo en Estados Unidos continúan siendo poco optimistas. Según estimaciones de la Oficina de Presupuesto del Congreso, retornar a los

7. Fitch (marzo de 2010). Resultados anuales y perspectivas 2010.

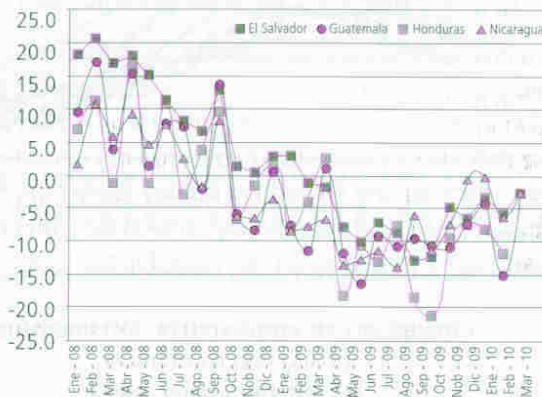
8. ICEFI (2010). Boletín de Estudios Fiscales No. 11.

**Tasa de desempleo en Estados Unidos  
(1981-2020<sup>py</sup>)  
Como porcentaje**



Fuente: ICEFI, con base en estadísticas del *Bureau of Labor Statistics* y datos de la Oficina de Presupuesto del Congreso de Estados Unidos. Las estimaciones de desempleo general corresponden a dicha Oficina, mientras que las proyecciones del desempleo latino son de elaboración propia.  
py/ Cifras proyectadas de 2010 a 2020.

**El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua:  
variación interanual de las remesas familiares  
(enero de 2008 a marzo de 2010) como porcentaje**



Fuente: ICEFI, con base en estadísticas de los Bancos Centrales de la región.

niveles de desempleo registrados en Estados Unidos entre 1997 y 2007 (alrededor del 5 por ciento) tomará los próximos cinco años. Esto quiere decir que, en el próximo quinquenio, la tasa de desempleo de la comunidad latina rondará el 11.1 por ciento; es decir, un 70 por ciento más alta que la tasa observada en los años previos a la crisis económica.

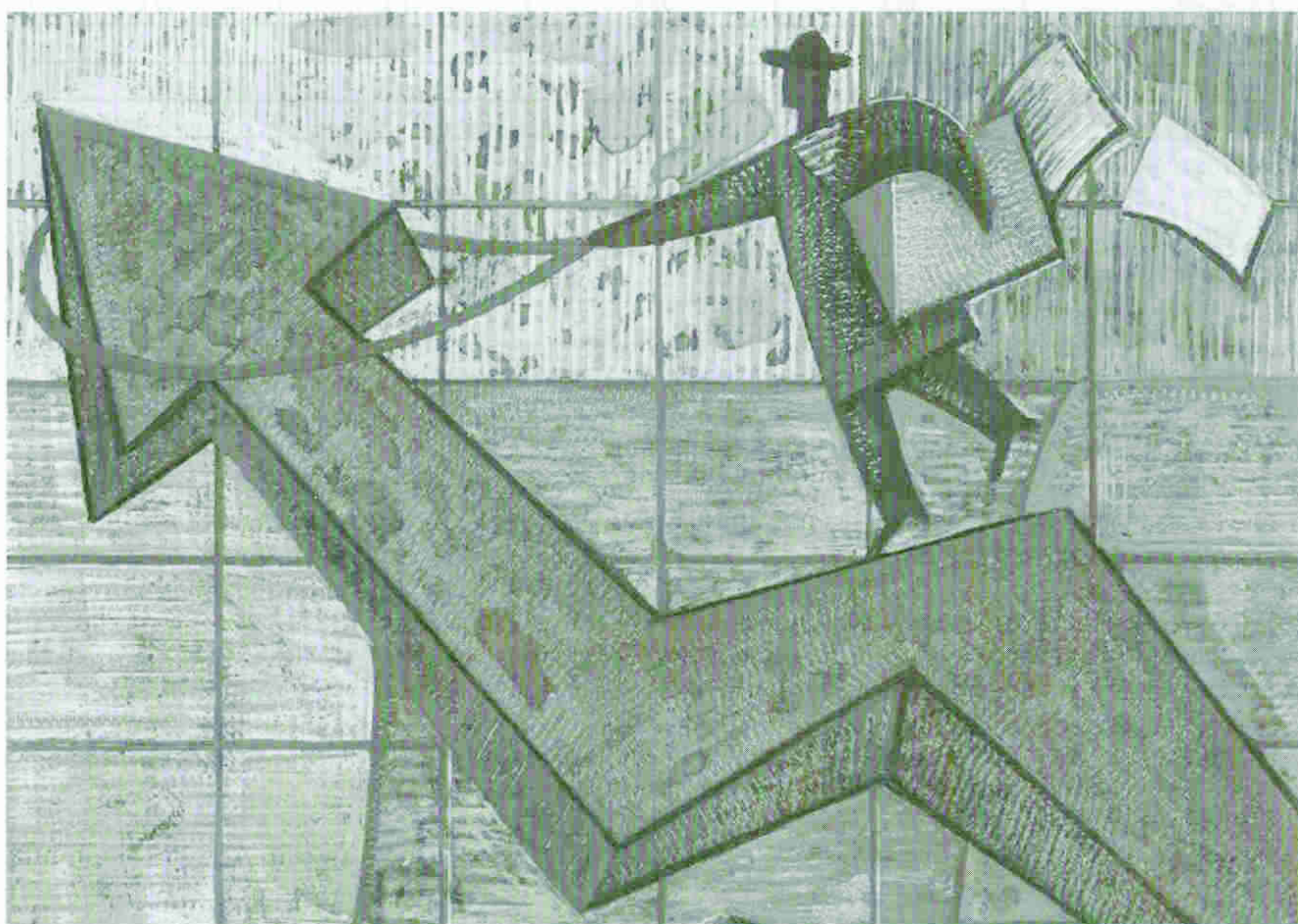
Hasta el momento, Guatemala, El Salvador y Nicaragua cuentan con proyecciones oficiales para 2010 que estiman que las remesas familiares ascenderán: 4,049 millones de dólares (10.2 por ciento del PIB) en Guatemala; en El Salvador, el flujo será de 3,638 millones de dólares (16.7 por ciento del PIB); y, en Nicaragua, la remesas ascenderán a 810 millones de dólares (13 por ciento del PIB). Estas estimaciones revelan que los Gobiernos esperan un aumento muy reducido de las remesas familiares de entre 3.9 y 5.4 por ciento, con respecto a las recibidas en 2009. La última información disponible revela que los flujos mensuales de remesas familiares han comenzado a ser mayores que los registrados en 2009. Esta tendencia se observa a partir de febrero, en Nicaragua, y marzo, en El Salvador y Guatemala.

**LA VIÑETA FISCAL**





# BALANCE FISCAL CENTROAMERICANO



## Los ingresos mejoran lentamente

Después de que en el cuarto trimestre de 2008 los ingresos tributarios iniciaran su vertiginosa caída, propiciada principalmente por una menor recaudación de impuestos al consumo y de aquellos relacionados con el comercio internacional, las cifras del último trimestre de 2009 y del primer trimestre de 2010 revelan que los ingresos tributarios han comenzado a aumentar.

En cuanto al nivel de ejecución, es decir, al avance de la

recaudación en términos del total de ingresos tributarios esperados, según los presupuestos vigentes para 2010, se puede notar que solamente en Nicaragua lo recaudado al mes de febrero supera lo recaudado en el mismo período de 2009.

En el resto de países sucede lo contrario y, la explicación podría estar en el optimismo que proyectaron en sus presupuestos de ingresos de 2010, ante una muy pro-

Centroamérica: recaudación tributaria anual y observada a marzo de cada año,\*  
como porcentaje de la recaudación total esperada

País	2009 P/		2010 PY/	
	Recaudación observada	Recaudado a marzo */	Recaudación esperada	Recaudado a marzo */
	Como porcentaje del PIB	Como porcentaje del total recaudado	Como porcentaje del PIB	Como porcentaje de la recaudación esperada
Costa Rica	13.7	25.2	13.8	24.2
El Salvador	12.4	23.9	14.0	22.0
Guatemala	10.4	24.8	11.9	22.0
Honduras	14.4	20.0	14.9	18.0
Nicaragua	17.6	16.2	17.5	17.4
Panamá	11.3	11.7	11.9	10.9

Fuente: ICEFI, con base en estadísticas de los Ministerios de Hacienda y Bancos Centrales de la región.

\*/ En el caso de Nicaragua y Panamá, los datos están a febrero de cada año. p/ Preliminar y py/ proyectado.

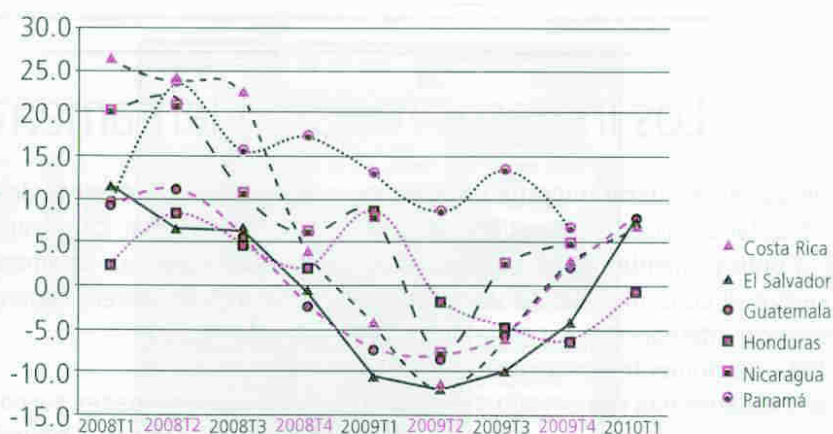
bable mejora de la actividad económica, en el segundo semestre. En efecto, en El Salvador, Guatemala y Panamá las proyecciones de ingresos tributarios apuntan a un incremento de entre 15 y 18 por ciento con respecto a la recaudación de 2009, mientras que en Costa Rica y Honduras, según las proyecciones, el incremento debería rondar el 10 por ciento. Nicaragua, por su parte, ha sido el único país en el que se ha estimado un crecimiento magro de los tributos en 2010, el cual gira en torno al 6 por ciento, en comparación con 2009.

De cualquier forma, de continuar la evolución positiva de los ingresos tributarios, y en la medida en que la recuperación vaya haciéndose más evidente en el segundo semestre, es previsible que se alcancen las metas de recaudación.

En todos los países de la región se observa una recuperación de la recaudación, si bien ésta camina lentamente. En Costa Rica, El Salvador y Guatemala (países en donde se ha publicado la información relativa al primer trimestre de 2010) se puede observar que el aumento ronda el 7 por ciento, con respecto al mismo trimestre de 2009.

Por su parte, en Nicaragua y Panamá (países en donde los datos oficiales publicados abarcan hasta el mes de febrero de 2010) se observa un aumento de los ingresos tributarios de aproximadamente 10 por ciento, con respecto al acumulado durante los primeros dos meses de 2009. Cabe destacar que Panamá fue el único país del istmo que no sufrió caídas en la recaudación tributaria durante 2009, lo que se explica tanto por haber tenido una tasa positiva de crecimiento económico como por la reforma tributaria puesta en marcha por el Gobierno.

Centroamérica: variación trimestral de la recaudación tributaria con  
respecto al mismo trimestre del año anterior  
Como porcentaje



Fuente: ICEFI, con base en estadísticas de los Ministerios de Hacienda y Bancos Centrales de la región.

En los datos preliminares de Panamá correspondientes al mes de febrero de 2010, los recursos tributarios aumentaron en 7 por ciento con respecto a enero del año anterior. El aumento se explica por un significativo incremento de la recaudación del impuesto sobre la renta, combinado con una disminución de aproximadamente uno por ciento en el ingreso de impuestos indirectos (vinculados con el comercio internacional) y la caída de los ingresos tributarios por el consumo de algunos bienes selectivos, entre otros.

En Honduras, la caída en los ingresos tributarios va rezagada con respecto al resto de la región. Mientras en el primer trimestre de 2009 todavía se reportaba un incremento con respecto a la recaudación observada en similar período de 2008, en el segundo trimestre se registró la primera variación negativa, que rondaba el 2 por ciento. Los últimos dos trimestres de 2009 reportaban una variación negativa de 5 y 6.4 por ciento, respectivamente. Al comparar el primer trimestre de 2010 con el mismo trimestre de 2009,

aún se registra una variación negativa de 0.6 por ciento.

Algunos denominadores comunes se pueden observar a partir de la información mensual que todos los países de la región publican, con excepción de Honduras. Por una parte, existe un significativo aumento de los ingresos tributarios relacionados con impuestos indirectos. Con excepción de Panamá, en el resto de países hay un repunte en la recaudación del impuesto sobre bienes y servicios —o impuesto al valor agregado. También puede observarse que, aunque tímidamente, las variaciones en la recaudación de impuestos por comercio internacional comienzan a dar signos positivos. Finalmente, en Costa Rica y El Salvador las estadísticas sobre recaudación registran una baja en los impuestos directos, específicamente aquellos destinados a gravar ingresos. En contraste, en Guatemala y Panamá los ingresos por este tipo de impuestos reportan una variación positiva con respecto a lo observado en 2009.

## El gasto público avanza, pero hay poco para invertir en capital

Las últimas cifras oficiales, publicadas al mes de marzo, revelan que en todos los países, con excepción de Panamá, la ejecución del gasto público, tanto corriente como de capital, avanza con una rapidez mayor que la observada en el mismo período de 2009.

En el caso del gasto corriente, el promedio de ejecución ronda el 23.5 por ciento, en Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras. En términos generales, los rubros que reportan los mayores porcentajes de ejecución son los pagos de sueldos y salarios y el pago de intereses por la deuda pública. Contrario a esto, los rubros menos ejecutados son aquellos relacionados con la adquisición de bienes y servicios.

Panamá reporta solamente datos al mes de febrero de 2010; en ellos se evidencia una significativa reducción en la ejecución con respecto a 2009. Esta disminución se explica, principalmente, por la significativa caída en

los pagos por servicio de la deuda, rubro que se ha reducido, a febrero de 2010, en 340.9 millones de dólares, con respecto a lo ejecutado en el mismo período del año anterior.

En cuanto al gasto de capital, debe advertirse que en todos los países, con excepción de Panamá, lo presupuestado en 2010 es menor que lo presupuestado en 2009, en términos monetarios. Los presupuestos para gastos de capital se han reducido en 2010 con respecto a lo presupuestado en 2009, entre 3.2 por ciento en Guatemala y 43.2 por ciento en El Salvador; en Nicaragua y Costa Rica la caída está en torno al 7 por ciento, mientras que en Honduras la reducción es del 25.2 por ciento. Sin duda alguna, la disminución en los gastos de capital refleja la latente carencia de recursos financieros lo cual, al no permitir la construcción de bienes con utilidad intergeneracional, pone en riesgo el crecimiento y la sostenibilidad de mediano y largo plazos de la región.

Estas importantes reducciones estarían explicando, en buena medida, el mayor porcentaje de ejecución del presupuesto de capital en 2010, al compararlo con lo ejecutado en el mismo período de 2009,

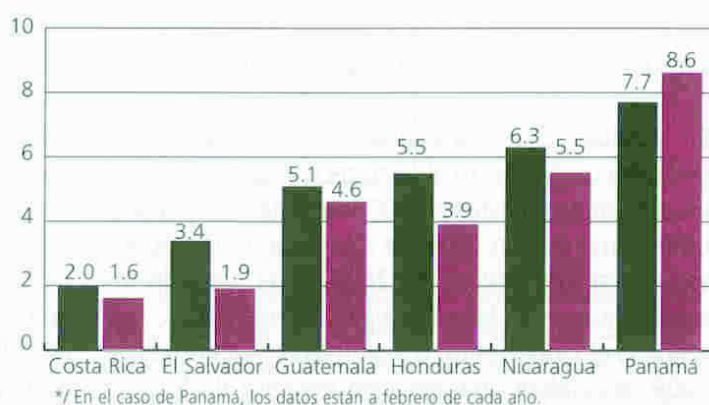
principalmente en El Salvador y Honduras, países en donde la ejecución a marzo de 2010 duplica el nivel de ejecución registrado en el mismo período del año anterior.

### Centroamérica: ejecución de los presupuestos de gastos corrientes y de capital del Gobierno central, a marzo de cada año\*

País	Datos del mes	Ejecución del gasto corriente			Ejecución del gasto capital		
		2009	2010	Variación relativa	2009	2010	Variación relativa
Costa Rica	marzo	s.d.	26.0	s.d.	s.d.	17.5	s.d.
El Salvador	marzo	24.3	26.7	9.6	17.5	41.4	135.5
Guatemala	marzo	20.3	23.5	15.8	14.7	15.7	6.8
Honduras	marzo	11.8	18.1	53.1	4.9	11.5	132.5
Nicaragua	marzo	4.6	s.d.	s.d.	16.7	s.d.	s.d.
Panamá	marzo	s.d.	9.3	-41.3	10.4	8.8	-15.7

Fuente: ICEFI, con base en estadísticas de los Ministerios de Hacienda y Bancos Centrales de la región.

### Centroamérica: presupuestos para gastos de capital, Gobierno central 2009<sup>p/</sup>-2010<sup>py/</sup> Como porcentaje del PIB



## Tributación y deuda. Tras el financiamiento

En 2009, el agujero fiscal provocado por la caída rápida de los ingresos tributarios provocó un amplio debate en cuanto a las necesidades de financiamiento, tanto por la vía de la tributación como por el endeudamiento.

En términos de tributación, Panamá, Nicaragua y El Salvador avanzaron en 2009 con la aprobación de reformas tributarias, que, aunque limitadas, comenzaron a dar soluciones a las necesidades de financiamiento. Dichas reformas se relacionan con el aumento de los controles tributarios sobre los contribuyentes, principalmente los grandes, así como con la búsqueda de un mayor protagonismo en la recaudación de los impuestos directos, por medio de más controles, disminución de los incentivos fiscales y mayores responsabilidades tributarias sobre sectores económicos tradicionalmente librados de la responsabilidad tributaria. Los resultados positivos de estas medidas son latentes en la recaudación de Panamá y Nicaragua. Mientras tanto, en El Salvador, se espera que en los próximos meses se observen los réditos de las medidas puestas en vigencia en enero de 2010.

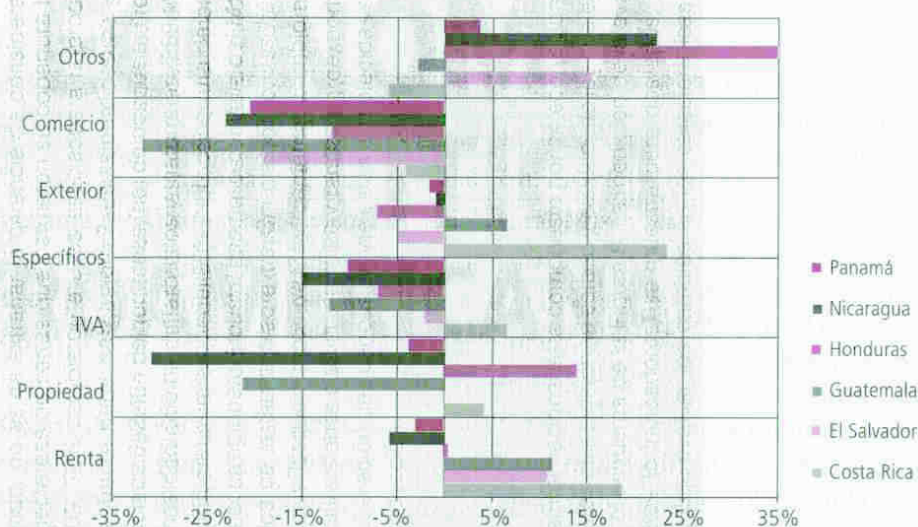
En Honduras, con la llegada al poder de un nuevo

Gobierno, a finales de enero de 2010, el Organismo Legislativo aprobó un paquete de medidas tributarias que, en síntesis, permiten aumentar el impuesto sobre la renta y gravar los dividendos, así como incrementar los impuestos a la energía eléctrica y a los automóviles, además de gravar los dividendos y los servicios de telecomunicaciones, entre los que destacan la telefonía celular, el servicio de televisión por suscripción y el acceso al servicio de internet. En el próximo número se tratarán con mayor detalle las características de esta reforma.

En 2010, todos los países de la región, continúan teniendo importantes desafíos en cuanto a la mejora de la tributación, principalmente la relacionada con el impuesto sobre la renta (ISR). Lograr acuerdos políticos para dotar de recursos al Estado, respetando los principios de equidad horizontal y vertical sobre la base del diálogo, constituye uno de los mayores desafíos en este momento.

En lo que respecta al endeudamiento, en 2009, la búsqueda de una concertación política madura, con visión de Estado, permitió que en Costa Rica y El Salvador se pudiera financiar el agujero fiscal por medio

Centroamérica: variación relativa de los ingresos tributarios de 2009 con respecto a 2008, por tipo de impuesto



Fuente: ICEFI, con base en Ministerios de Finanzas y Economía, Bancos Centrales y CIAT.

de deuda, mientras en el resto de países hubo pocas posibilidades de un diálogo abierto y responsable sobre el tema. Aun sin acuerdos políticos, países como Guatemala, Honduras y Nicaragua, lograron negociar algunos empréstitos que ayudaron a solucionar los números rojos.

En términos reales, en 2009, la deuda pública total de El Salvador se incrementó en un 7.3 por ciento del PIB, seguido de Costa Rica y Nicaragua con un aumento cercano al 5 por ciento. Por su parte, en Guatemala y Honduras el aumento del saldo de la deuda pública total rondó el 3 por ciento del PIB, mientras

que en Panamá la deuda disminuyó en 0.4 por ciento del PIB. A pesar del aumento de la deuda pública observado en la región, los niveles con los que cerró 2009, son menores a los de 2005, con excepción del caso salvadoreño.

Para 2010, la deuda pública de la región se incrementará en cinco de los seis países, según los presupuestos públicos vigentes. En términos reales, los países que aumentarán más su deuda pública son Costa Rica, Honduras y Guatemala, con incrementos de 5.3, 4.5 y 3 por ciento del PIB, respectivamente. Panamá y Nicaragua, aumentarán la deuda pública, respecti-

Centroamérica: estado de cuenta de la deuda pública (2009 - 2010<sup>py</sup>)  
Como porcentaje del PIB

Año	Variable	Costa Rica (GC)	El Salvador (SPNF)	Guatemala (GC)	Honduras (SPNF)	Nicaragua (GC)	Panamá (SPNF)
2009	Saldo de la deuda	27.5	43.6	23.6	22.5	78.5	45.1
	Interna	21.5	14.4	10.0	6.4	19.0	3.4
	Externa	6.0	29.1	13.5	16.0	59.5	41.7
Presupuesto vigente 2010	(+) Contrataciones	11.4	1.4	3.7	5.5	3.8	3.8
	Interna	11.4	0.0	1.5	3.4	0.0	0.1
	Externa	0.0	1.4	2.2	2.0	3.8	3.7
	(-) Amortizaciones	6.2	1.4	0.7	1.0	2.6	2.1
	Interna	5.8	0.2	0.0	0.0	2.6	1.4
	Externa	0.3	1.2	0.7	1.0	0.0	0.8
	(=) Saldo estimado al finalizar 2010	32.7	43.5	26.5	26.9	79.7	46.8
	Interna	27.1	14.2	11.5	9.8	16.4	2.1
	Externa	5.6	29.3	15.0	17.1	63.3	44.7

Fuente: ICEFI, con base en estadísticas de los Ministerios de Hacienda y Bancos Centrales de la región.  
py/ Proyectado en presupuestos vigentes.

vamente, en 1.7 y 1.2 por ciento del PIB, mientras el presupuesto aprobado de El Salvador contempla la contratación de deuda externa por el equivalente al 1.4 por ciento del PIB y, a la vez, estima que las amortizaciones a la deuda sumarán la misma cantidad, por lo que el saldo de la deuda, al final de 2010, permanecerá igual que en 2009.

De las contrataciones de préstamos destaca el aumento en el uso de las fuentes internas. Costa Rica y Honduras basarán su endeudamiento en el mercado doméstico, lo que es razonable ya que, por un lado, los agentes económicos locales aún no tienen total certeza sobre el futuro económico, por lo que continuarán sin poner en marcha muchas inversiones. Por ello, hay en el mercado recursos financieros ociosos. Por otro lado, el mercado internacional, ante la situación económica actual, de endeudamiento en las economías desarrolladas, castigará con tasas de inte-

rés más altas los contratos de préstamos con países en desarrollo.

Por el contrario, Panamá, Nicaragua y el Salvador, basarán su endeudamiento en la búsqueda de recursos externos, apoyados en los acuerdos de financiamiento existentes con organismos multilaterales, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En el caso de Nicaragua, los desembolsos provenientes de estos entes financieros representarán el 80 por ciento de la deuda externa a adquirir, mientras en El Salvador, la cifra asciende al 97.6 por ciento.

En Guatemala, la deuda a contratar está dividida en un 40 por ciento por colocaciones internas; el resto, consiste en endeudamiento externo, el que, al igual que en el resto de Centroamérica, se realizará principalmente mediante empréstitos con el BID y el Banco Mundial.

#### Puntos clave de las reformas tributarias en El Salvador, Nicaragua y Panamá

El Salvador	Nicaragua	Panamá
<p>Sin dato oficial</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>ISR personas naturales y jurídicas:</b> Ampliación de sujetos pasivos. Delimitación en el alcance de algunas exenciones (intereses, rentas por títulos valores, ganancias de capital, etc.).</li> <li>• <b>Impuestos selectivos al consumo:</b> Aumento del impuesto al grado alcohólico de las bebidas y establecimiento de un impuesto <i>ad valorem</i> de 10 por ciento sobre el precio de venta. Incremento del impuesto al cigarrillo, de 5 dólares por millar a 22.5 dólares. Establecimiento de un impuesto <i>ad valorem</i> de 100 por ciento a los puros y habanos. Impuesto <i>ad valorem</i> de 10 por ciento a bebidas gaseosas, isotónicas, fortificantes, jugos, néctares, refrescos y preparaciones concentradas o en el polvo para elaboración de bebidas; un impuesto específico de 0.20 centavos de dólar por litro de bebida. Impuesto especial <i>ad valorem</i> sobre el combustible, aplicado de acuerdo con el precio de referencia internacional del petróleo.</li> <li>• <b>Otros:</b> Creación del impuesto especial a la primera matrícula que grava, por una sola ocasión, todo tipo de vehículos nuevos o usados. Ampliación del registro y control especial de contribuyentes. Reformas al Código Tributario para ampliar las rentas sujetas a retención pagadas a sujetos domiciliados o no; ampliación de las actividades sujetas a retención de IVA.</li> </ul>	<p>0.7 por ciento del PIB (44.25 millones de US\$)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>ISR personas jurídicas:</b> Pago mínimo mensual del 1 por ciento. Retención definitiva en operaciones de bolsa agropecuaria pasa de 1 a 1.5 por ciento. Retención definitiva del 10 por ciento sobre intereses de todo tipo, dividendos y utilidades pagadas por sociedades. Retención definitiva del 20 por ciento sobre rentas de fuente nicaragüense obtenidas por no residentes.</li> <li>• <b>ISR personas naturales:</b> Aumenta la base exenta anual de asalariados, que pasa de 2,325 dólares a 3488 dólares.</li> <li>• <b>Impuestos selectivos al consumo:</b> Se aplica un impuesto de 10.5 dólares por millar de cigarrillos. Se incrementa en cinco puntos porcentuales el impuesto selectivo a vehículos con cilindraje mayor a 3 mil centímetros cúbicos.</li> <li>• <b>Otros:</b> Se eliminan las exoneraciones a licores, tabacos, perfumes, joyas, aeronaves y yates de uso privado. Aumento a impuestos por máquinas o mesas de juego.</li> </ul>	<p>0.75 por ciento del PIB (200 millones de US\$) segunda reforma</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>ISR personas jurídicas:</b> Baja la tasa de 30 a 25 por ciento Impuesto a empresas de llamadas internacionales y transporte internacional. Se elimina el cálculo alterno del impuesto sobre la renta (Cair) y se crea un impuesto similar a empresas con ventas mayores a 1.5 millones de dólares.</li> <li>• <b>ISR personas naturales:</b> Se reduce el número de tramos de 6 a 3. La tasa máxima baja de 27 a 25 por ciento y la mínima pasa de 20.5 a 15 por ciento. Se elimina la mayoría de deducciones y se incrementa el mínimo imponible de 9,500 a 11,000 dólares.</li> <li>• <b>Impuestos a las transferencias de bienes corporales muebles y la prestación de Servicios (ITBMS):</b> Aumento de la tasa del 5 al 7 por ciento y se grava la telefonía residencial.</li> <li>• <b>Impuestos selectivos al consumo:</b> Se incrementa de 32.5 a 50 por ciento el impuesto al consumo de cigarrillos. Se incrementa el impuesto selectivo a vehículos y se grava la telefonía celular pre-pago.</li> <li>• <b>Otros:</b> Se crea el Tribunal Administrativo Tributario. Aumenta de 12 mil a 50 mil dólares el impuesto al capital de empresas financieras.</li> </ul>

Fuente: ICEFI con base en leyes aprobadas.

# ECONOMÍA POLÍTICA CENTROAMERICANA

**C**omo complemento al análisis fiscal y económico, el *Lente fiscal centroamericano* presenta una sección de análisis político sobre la fiscalidad. Con la meta de presentar una síntesis estructural y de coyuntura, en cada número se hará un análisis de dos países. Para elaborarlo, en esta ocasión se entrevistó a personajes políticos y económicos clave de Guatemala y El Salvador. Se entrevistó a ministros, congresistas, funcionarios de alto nivel de Bancas Centrales, analistas políticos y empresarios a nivel directivo. El resultado del análisis de economía política, con un énfasis mayor en la coyuntura político-fiscal guatemalteca y en los problemas estructurales salvadoreños, se presenta a continuación.

## Guatemala: la reforma postergada

Guatemala produce el PIB más grande de la región y tiene el Estado que menos de impuestos recauda —casi 10 por ciento del PIB, en 2009. Es el que posee mayores índices de desigualdad —el quintil superior recibe más del 40 por ciento del ingreso nacional y el Gini es de 0.5904. Además, según medición efectuada antes de las crisis mundiales ocasionadas por los precios de los alimentos y el petróleo y antes del *crack* financiero, 51 por ciento de los ciudadanos es pobre (Encovi 2006), lo cual supone que tras dichas crisis hubo un aumento de la pobreza para el cual se desconocen cifras y porcentajes. Si bien fue el único de los países del CA-4 que mantuvo un crecimiento positivo el año pasado, no se cuenta con datos sobre los niveles de pobreza o de desempleo que trajeron las crisis.

En materia fiscal, 7 de cada 10 quetzales recaudados provienen del impuesto al valor agregado (IVA) y la política fiscal no produce ninguna redistribución de la riqueza, como lo muestra el índice de Reynolds-Smolensky (0.0053). Los gobiernos han intentado desde 1950 —con mayor o menor ímpetu— una reforma integral del impuesto sobre la renta, sin éxito debido a la férrea oposición del sector privado organizado, agrupado en el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (Cacif). Una de las metas principales del Gobierno de Álvaro Colom (de la Unidad Nacional de la Esperanza, UNE), que tomó posesión en enero de 2008, era revertir esta tendencia. Para tener una idea más clara de los escenarios de eventuales reformas fiscales, el ICEFI se entrevistó con siete actores políticos clave en el Gobierno, el Congreso, el Cacif y analistas políticos cercanos a las élites políticas y económicas, bajo condición de anonimato.

### Pulsos en el Gobierno y el Congreso

En el marco de sus propósitos, el Gobierno ha contado con un Gabinete con dos fuerzas que en ocasiones están contrapuestas. Una, de progresistas moderados, acuerpada desde el Ministerio de Finanzas; otra, de ministros conservadores que provienen del empresariado y prefieren medidas de administración tributaria que una reforma fiscal integral. Entre los

En materia fiscal, 7 de cada 10 quetzales recaudados provienen del impuesto al valor agregado (IVA) y la política fiscal no produce ninguna redistribución de la riqueza.

progresistas hay un grupo más a la izquierda, con el que simpatiza la Primera Dama, Sandra Torres, quien es posiblemente la figura con más influencia en el Gobierno después del mandatario. El Presidente Colom ha sido quien ha inclinado la balanza a favor de unos u otros durante los veintisiete meses que lleva la administración.

A este debate interno se suma el del balance de fuerzas políticas en el Congreso. Después de las elecciones de 2007, la bancada oficialista obtuvo un tercio (51) de los ciento cincuenta y ocho diputados; tras la salida de varios tráfugas, en 2010, el bloque se ha reducido a treinta y dos legisladores. La falta de operadores políticos y de capacidad de negociación de la UNE son señalamientos en los que coinciden todos los actores políticos entrevistados. El Ejecutivo ha utilizado la realización de obras de infraestructura como instrumento para construir onerosas y frágiles alianzas con algunos bloques políticos como la Gran Alianza Nacional (Gana), el Frente Republicano Guatemalteco (FRG), la Bancada Guatemala, y partidos pequeños. Mediante tales alianzas ha sumado una mayoría ajustada en el pleno. Dos bancadas (la del Partido Patriota y la del Partido Líder, de derecha) suman cincuenta y dos representantes y han presentado una oposición en muchas ocasiones intransigente, aunque no coordinada entre sí.

### Moderado en 2008; inmovilizado en 2009

La crisis económica, el sector conservador dentro del Gabinete y la estratégica oposición del Cacif impidieron que el Gobierno utilizara su momento de mayor fortaleza política, en 2008, para promover una refor-



ma integral al ISR, como había planteado el Grupo Promotor del Diálogo Fiscal. Dicha reforma no llegó si quiera a ser iniciativa de ley. En vez de esto, el Gobierno optó por la moderación y el diálogo directo con el sector privado y presentó una reforma mínima que sustituyó el impuesto extraordinario y temporal de apoyo a los Acuerdos de paz (Ietaap) por el impuesto de solidaridad (ISO), que funciona como un anticipo del ISR y que puede ser acreditable al mismo cuando las empresas documentan ganancias, al final de cada año. La diferencia entre el ISO y las figuras legales que lo antecedieron desde 1996 es que no será temporal, sino permanente, “hasta que se haga una reforma integral del ISR”.

Tanto algunos funcionarios dentro del Gobierno como diputados de oposición y analistas políticos consideran un error estratégico de la administración Colom no haber aprovechado el momento político del primer año, sino haber optado por escoger al sector privado como único interlocutor fiscal y ofrecer una primera propuesta moderada a cambio de negociar en 2009 una reforma fiscal integral.

En 2009, el Gobierno sufrió una parálisis política tras el “Escándalo Rosenberg”, en el que se acusó a la cúpula gubernamental del asesinato de un abogado de la élite empresarial. Esta acusación, que sería deslegitimada tras la publicación de los resultados de la investigación realizada por la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (Cicig) en enero de 2010, inmovilizó políticamente al Gobierno desde mayo hasta diciembre de 2009 y lo dejó sin capacidad de lograr acuerdos mínimos con el Cacif, o reformas estructurales en el Congreso. De esa cuenta, el Ejecutivo presentó una tímida iniciativa para gravar la importación de vehículos, sin éxito; además, tuvo que recurrir a la aprobación de bonos por US\$ 363 millones (Q. 2,900 millones).

Así, a finales de 2009, espoleado por la necesidad de recursos y con el pulso interno ganado por los progresistas más duros, el Gobierno presentó una nueva iniciativa tributaria —también mínima— que fue bautizada en pasillos políticos como “La Reformita”. Ésta consistía en pequeños cambios en los porcentajes del ISO y del ISR, un impuesto a la telefonía móvil y destinos específicos que beneficiarían tanto a las Alcaldías Municipales como a los sectores de salud y educación. El Gobierno intentó aprobar esta reforma con presiones por medio de movilizaciones de maestros y

## Durante estos cuatro meses, el sector privado y los dos bloques opositores han logrado retrasar la aprobación de la reforma mínima y de los bonos.

alcaldes; incluso, la propuesta llegó a contar con dictamen favorable de parte de la Comisión Legislativa de Finanzas, pero fue recibida con una férrea campaña de oposición de las tres telefónicas y detenida con tácticas de filibusterismo —que sucede cuando un bloque minoritario detiene o retrasa la agenda legislativa con técnicas parlamentarias— por parte de la bancada Líder, ya en periodo extraordinario de sesiones, en diciembre.

### 2010: nuevo aire, neutralizado

La exoneración al Gobierno por el caso Rosenberg, el 12 de enero de 2010, le dio a la administración Colom un renovado aire político, que decidió utilizar con una nueva convocatoria al diálogo con el sector privado organizado y, de manera simultánea, con la consolidación de una alianza con otras bancadas —por medio de ofrecimientos de obras de infraestructura para diputados o empresarios afines a estos— que asegurara la ajustada mayoría con la que han aprobado otras leyes. Logró, además, apoyos internacionales para la reforma fiscal cuando la secretaria de Estado, Hillary Clinton, visitó el país, y cuando se realizó la conferencia impartida por el presidente del BID, Luis Moreno, en Ciudad de Guatemala.

Durante estos cuatro meses, el sector privado y los dos bloques opositores han logrado retrasar la aprobación de la reforma mínima y de los bonos. También consiguieron que se descartara el impuesto a la telefonía y a la primera matrícula de automóviles. Este retraso se ha debido, en parte, a la falta de capacidad política del oficialismo. Tanto empresarios como algunos diputados líderes en el Congreso se quejan de lo que consideran una falta de claridad en las propuestas del Ejecutivo, a partir de lo cual responden que no hay una sola iniciativa de ley sobre la mesa de discusión.

El empuje del Gobierno durante los primeros tres meses del año provocó preocupación y divisiones en el sector privado —con férrea oposición incluso a la aprobación de deuda por medio de bonos. Además, otros factores entraron en juego, como los intereses empresariales de los diputados.

El 14 de abril, el oficialismo en el Congreso tensó la cuerda sobre la aprobación de deuda al lograr un dictamen en la Comisión de Finanzas por Q. 7,000 millones (US\$ 94 millones) en bonos, Q. 2,500 millones más de lo que el Ejecutivo había pedido para la financiación del presupuesto de 2010. Esa misma tarde, se aprobó de urgencia nacional la Ley de alianzas público privadas para obras de infraestructura, que favorece abiertamente los intereses empresariales y perjudica los del Estado de Guatemala. La atención de la opinión pública se dirigió contra los Q. 7,000 millones —objetados por el Cacif y por el mismo Gobierno— y una semana después esta cifra bajó de nuevo a Q. 4,500 millones (US\$ 57 millones), monto con el que están satisfechos el Gobierno y, en menor medida, el sector privado, con la excepción de la más

radical Cámara del Agro. Casi la mitad de esta deuda de Q. 4,500 millones será para obras de infraestructura y deudas para empresas constructoras.

El retraso de cuatro meses está a punto de convertirse en una victoria para los opositores a cualquier reforma fiscal —en especial el sector privado organizado y la opinión pública conservadora— y los esfuerzos en la materia parecen haber sido neutralizados. Así, en mayo se han empezado a aprobar los bonos de Q. 4,500 millones para asegurar el financiamiento del Estado y el paquete de mini-reformas quedará relegado para el segundo semestre, todavía más agitado por ser la antesala del año electoral. Será entonces, durante el complicado período político entre agosto y diciembre de 2010, cuando el Gobierno tendrá su última oportunidad para aprobar “La Reformita”, medidas contra el contrabando y la evasión tributaria, así como algunas reformas al ISR. De esa cuenta, todo indica que la reforma fiscal integral en Guatemala tendrá que esperar, por lo menos, hasta 2012, con un nuevo Gobierno.

## El Salvador: cambio de paradigma

El modelo económico liberal que El Salvador construyó rigurosamente en las últimas dos décadas ha dejado al país en una situación de vulnerabilidad severa desde 2009. La crisis financiera resultó en un crecimiento negativo de -3.3 por ciento; bajaron los ingresos fiscales 12 por ciento; las remesas, 10 por ciento; las exportaciones, 17 por ciento; el déficit de la cuenta corriente alcanzó 7 por ciento del PIB y la pobreza llegó hasta el 40 por ciento después de haberse reducido hasta 30 por ciento en 2006 (PNUD). El modelo de dolarización adoptado desde el año 2000 y la ausencia de una fiscalidad robusta le impiden al país la utilización de herramientas monetarias para enfrentar esta crisis sistémica.

El modelo político conservador diseñado y ejecutado desde 1989, bajo el liderazgo de la Alianza Republicana Nacionalista (Arena) y la oposición del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), ha llegado a su fin con la elección en marzo de 2009

de Mauricio Funes, un periodista de centroizquierda presentado por el partido de la ex guerrilla.

Así, 2010 empezó con un cambio de paradigma doble en El Salvador, en el campo político y en el económico. Este interregno se ha debido en parte al agotamiento del modelo liberal-conservador, aprovechado hasta ahora por el presidente Funes. Su oferta política y el primer año de administración han dado señales de moderación, pragmatismo y de una inclinación por lo social. Durante los primeros meses del año, el Gobierno contaba con una popularidad arriba del 80 por ciento.

### Respuestas ante la crisis

Cuando la crisis financiera mundial empezó, a finales de 2008, las respuestas realizadas por el Gobierno de Antonio Saca se mostraron insostenibles en el corto plazo. Una de éstas fue la expansión de subsidios al agua, luz y gas propano para sectores de capas medias, para los

cuales dichos subsidios no son indispensables. No se hizo tampoco ninguna reforma al modelo económico o a la política fiscal.

El Gobierno de Funes empezó con un Plan de reactivación económica para cuya implementación ha construido puentes con muchos actores políticos. El Plan ha comenzado a marchar, aunque no se cuente con todos los fondos previstos. Esta actividad permitió la posterior creación de un Consejo Económico Social con fuerzas políticas extrapartidarias. Esta instancia planteó un plan quinquenal de trabajo con metas correspondientes, entre las que destacan los preparativos para un pacto fiscal. El Plan quinquenal incluirá un fondo obligatorio de vivienda e infraestructura que incorpora un subsidio para vivienda popular, un impuesto predial para los municipios y una agenda de competitividad. La sostenibilidad del Plan dependerá de su financiamiento en el corto y mediano plazos. Es importante recordar que durante los últimos quince años El Salvador ha sido el país que menos ha crecido en Centroamérica, que ya es una región rezagada en materia de dinamismo económico en América Latina.

### Cambio de centro de poder económico

Antes de analizar las posibilidades de sostenibilidad, es importante reflexionar sobre el cambio del centro de poder económico. La élite económica salvadoreña, como la guatemalteca, expandió su capital por medio del café desde la segunda mitad del siglo XIX hasta principios del siglo XX, cuando empezaron a migrar sus principales fuentes de ingresos económicos y de poder político hacia el sector financiero. No obstante la importancia estratégica del sector bancario, durante los últimos años de Arena todos los bancos del país fueron vendidos a capital norteamericano (estadounidense, canadiense y mexicano), suramericano y asiático, que incursionó de manera agresiva en El Salvador. Esta “pérdida” de propiedad de la élite en sectores económicos tradicionales se amplía a los cementos, la cervecería, algunas importantes exportadoras de café, supermercados y aerolíneas. Todos, propiedad de empresas extranjeras.

Este cambio en la propiedad de los sectores más importantes para la economía salvadoreña (y la presión política que esto significa) no sólo implica un posible aumento en la eficiencia o en señales positivas para inversionistas extranjeros, sino cambia el mapa de

## Por primera vez en ciento sesenta años, en El Salvador hubo, en 2009, una alternancia política entre Gobiernos de ideologías contrapuestas.

poder y los instrumentos de la élite para ejercer presión sobre el Estado, en especial sobre el Gobierno y la Asamblea Legislativa.

Durante las dos décadas de Arena, la élite tuvo el control y dirección del partido-Gobierno, lo que le valió prerrogativas y privilegios, así como que se haya evitado una reforma de la estructura económica del país. A diferencia de esta hegemonía sobre el partido de la derecha, su influencia en la mayoría del FMLN en el Congreso durante el último período gubernamental es mínima.

### Alternancia política inédita

Por primera vez en ciento sesenta años, en El Salvador hubo, en 2009, una alternancia política entre Gobiernos de ideologías contrapuestas. Los únicos sucesos similares han sido el cambio de una dictadura severa a una blanda en 1932 y de la centroderechista Democracia Cristiana a la derechista Arena, hace dos décadas. La transición Arena-FMLN, en cambio, supone un cambio drástico para una democracia que estaba diseñada para que no hubiera alternancia.

Cuando esta alternancia se dio, el primer golpe traumático fue la ruptura de Arena, que siempre dio la imagen de ser un partido granítico; no obstante, menos de seis meses después de salir del poder, se partió en dos con el nacimiento del partido Gana (también de derecha y que ha servido de bisagra durante la presente administración). Según coinciden los entrevistados, Arena está desorientado y necesita una redefinición de su propuesta política, ante el agotamiento del modelo construido. Con Cristiani a la cabeza —el primero de los presidentes areneros—, la élite económica está retomando el control del partido.

El FMLN también se encuentra en una crisis de identidad. Nacido para destruir el sistema como guerrilla y formado como oposición y administrador municipal

## Como segunda fuerza con la que tiene que negociar, el Gobierno tendrá a la élite empresarial, que se encuentra en un momento decisivo sobre su partido Arena, en sus horas más bajas.

desde que se convirtió en partido político, ha llegado finalmente a ganar una elección nacional pero sin alcanzar la jefatura de Estado. El presidente Funes es un *outsider* de su partido y posee una visión más moderada que la visión del socialismo del siglo XXI que se promueve desde la dirigencia partidaria. Los miembros del partido en el Gabinete también han tenido una actuación moderada.

Las dinámicas de poder, no obstante, superan a los partidos políticos. Así, la élite económica ha encontrado en el Gobierno de izquierda moderada de Funes a su mejor aliado para contener “la amenaza” de izquierda extrema del FMLN. La construcción de este imaginario puede deberse a una estrategia gubernamental para poder gobernar entre ambas fuerzas, la de la izquierda extrema del FMLN y la del conservadurismo radical de la élite económica.

La ciudadanía de El Salvador —uno de los países que, en el Continente, se consideraba más polarizado políticamente— parece dar un mandato hacia la moderación, pues la popularidad de los partidos (FMLN, 30 por ciento y Arena, 10 por ciento) está muy por debajo de la del presidente Funes (80 por ciento).

A un lado de la élite y la ciudadanía, el Gobierno cuenta con una prensa escrita abiertamente hostil, debido a su orientación de derecha ortodoxa.

### Perspectivas de reformas fiscales

Es importante recordar que el Gobierno de Funes logró una primera reforma fiscal —aunque de dimensiones moderadas— en su primer año de mandato. Esto le permitió agenciarse de recursos inmediatos, ganando tiempo en lo que negocia una reforma fiscal profunda para lograr la sostenibilidad de su administración. Estimaciones oficiales sostienen que para que la deuda pública de El Salvador (44 por ciento del PIB) sea sostenible, el país debe crecer a razón de un 4 por ciento anual —más que los últimos quince años— y para 2012, el porcentaje de recaudación debe alcan-

zar el 16 por ciento. A la necesidad de pagar la deuda se debe añadir el constante aumento de rigideces en el presupuesto público, tanto por el aumento de la masa salarial, como por el pago de pensiones.

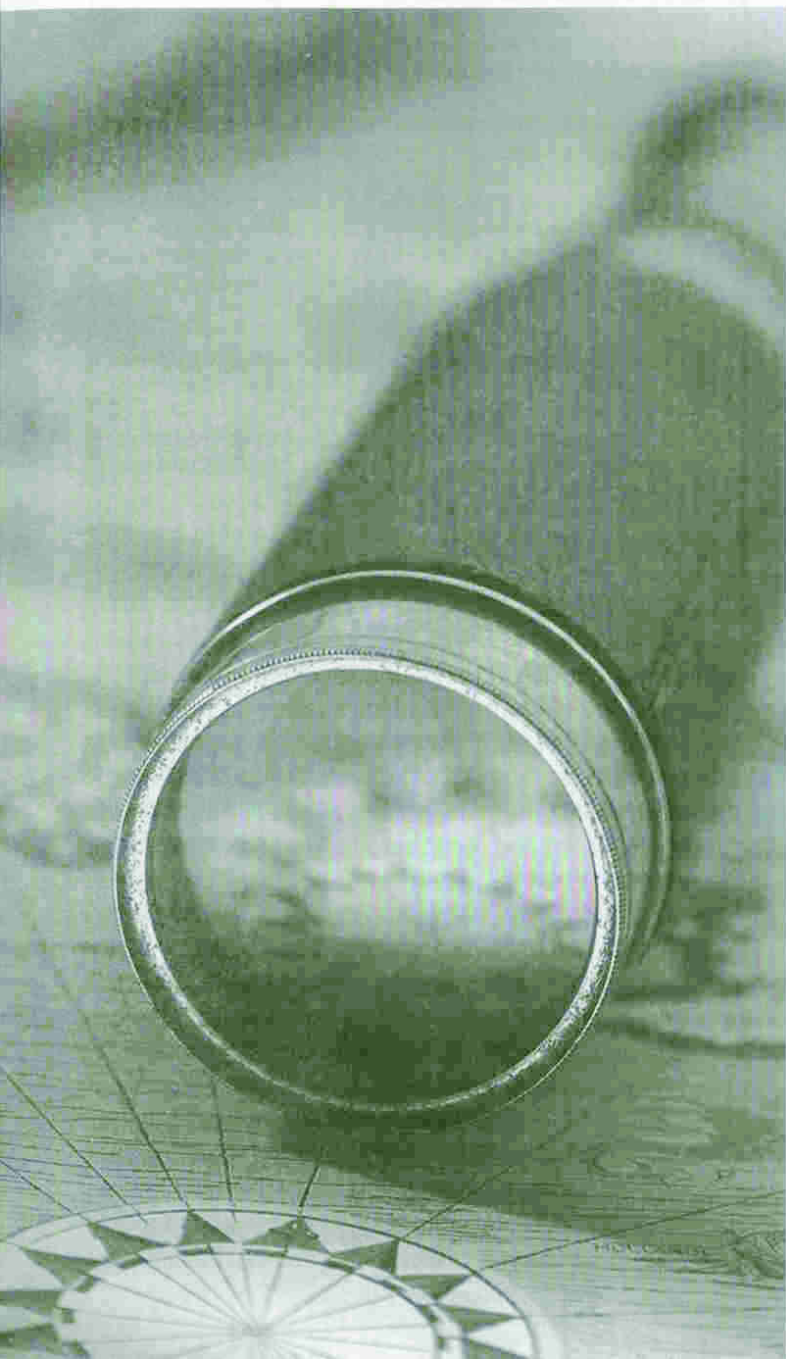
Mientras sienta las bases para una reforma integral, el Ejecutivo ha logrado la aprobación en la Asamblea Legislativa de préstamos para financiar su funcionamiento durante el año y la economía ha comenzado a recuperar niveles previos a la crisis.

Si bien no hay un debate abierto sobre la des-dolarización, puertas-hacia-dentro sí es una preocupación. Esto porque las reservas y las remesas enviadas desde EE. UU. ya no pueden sostener el modelo.

A diferencia de las últimas dos décadas, el Gobierno salvadoreño sí tiene entre sus prioridades para 2010 la concreción de una reforma fiscal integral y ha convocado a un pacto fiscal, al que han respondido de manera favorable todos los sectores. Al inicio del segundo cuatrimestre del año parece contar con la suficiente fuerza política para lograrlo. Para esto, deberá moverse en un equilibrio entre una relación difícil aunque no antagónica con su partido, más a la izquierda que el Gobierno y que posee la mayoría en el Congreso, y un desconcierto por ser un partido que esperó veinte años para estar en el poder, aunque no puede tomar las decisiones finales.

Como segunda fuerza con la que tiene que negociar, el Gobierno tendrá a la élite empresarial, que se encuentra en un momento decisivo sobre su partido Arena, en sus horas más bajas. Si el Gobierno consigue consolidarse como aliado estratégico de la élite empresarial, ésta podría aceptar —aunque sea por necesidad— su programa de reformas moderadas. El escenario no es alentador debido al agotamiento del modelo económico y el fin del modelo político, pero si el Gobierno consigue mantener sus equilibrios con el FMLN y con los empresarios, utilizar al partido bisagra Gana, sortear la oposición de los medios y mantener su popularidad, las posibilidades de reformas fiscales y políticas que salven a El Salvador de un cataclismo en el corto plazo pueden aumentar.

# ¿HACIA UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO?



**L**a crisis económica ha puesto en tela de juicio el modelo de bienestar social que impera en el mundo desarrollado. Esto ha provocado en Europa y Estados Unidos un intenso debate en torno a la promoción de sociedades menos vulnerables ante los choques económicos, lo que incluye no solamente la búsqueda de menores desigualdades sociales, sino una mayor regulación del sistema financiero. En ambos casos, la política fiscal juega un papel determinante.

En Europa, 2010 se ha declarado como el año de lucha contra la pobreza y la exclusión social. Cerca del 16 por ciento de los europeos —unos 85 millones de ciudadanos— viven con menos del 60 por ciento de la renta media de su país, lo que bajo los estándares europeos se considera que perjudica su capacidad para participar plenamente en la sociedad. Desde la Presidencia de la Unión Europea se ha insistido en la necesidad de un pacto social entre las instituciones europeas, las organizaciones empresariales y los representantes de los trabajadores para apoyar la Estrategia 2020, que marca la forma de hacer frente a los desafíos inmediatos de este conglomerado de países.

Asimismo, el Consejo Europeo ha reiterado la necesidad de renovar el contrato económico y social entre las entidades financieras y la sociedad a la que sirven, por lo que no solo se han creado mecanismos para la regulación de la entidades financieras, sino que se ha avalado la puesta en marcha de una tasa mundial sobre las transacciones financieras.

## El impacto negativo de los paraísos fiscales puede constituir un obstáculo insuperable para el desarrollo económico de los países pobres

En términos de regulación, la nueva Junta Europea de Riesgo Sistémico dotará a la Unión Europea de un sistema de vigilancia de los riesgos macroeconómicos y de emisión de advertencias de riesgo, así como de recomendaciones para adoptar medidas que puedan aportar soluciones cuando esos riesgos sean significativos. Nuevas autoridades de supervisión para la banca, los seguros y los mercados bursátiles desarrollarán normas técnicas comunes, tendrán una importante función de coordinación en el marco de los colegios de supervisores, podrán intervenir efectivamente en los casos de emergencias financieras y garantizarán la aplicación coherente de la legislación de la Unión Europea.

Los cambios en Estados Unidos pueden observarse en el avance de la reforma del sistema de salud, que permitirá asegurar una atención sanitaria prácticamente universal, que beneficiará a cerca de 45 millones de personas —aproximadamente el 15 por ciento de la población— que carecen de protección sanitaria aun cuando el gasto total en salud supera el 16 por ciento del PIB. Asimismo, impedirá a las compañías de seguros negar la cobertura por condiciones de salud preexistentes. Aunque la reforma carece de la opción pública, la misma debe ser observada como una maniobra en busca de la equidad y efectividad del sistema de salud.

Por otro lado, la Comisión de Banca del Senado ha presentado un proyecto para crear una nueva agencia de protección financiera del consumidor que establezca y vele por el cumplimiento de normas claras. Ha superado las primeras objeciones de parte del Partido Republicano y se debatirá pronto en el Senado. Así también, propone una supervisión más estricta sobre las mayores firmas financieras bajo la Reserva Federal y aumenta la transparencia y supervisión de mercados de derivados y otros

### Informe Guerrero sobre los efectos de la crisis financiera y económica mundial en los países en desarrollo y en la cooperación al desarrollo

El Parlamento Europeo, por medio de la Comisión de Desarrollo, aprobó recientemente un informe sobre los efectos de la crisis financiera y económica mundial en los países en desarrollo y en la cooperación al desarrollo, en el cual destaca que los países europeos tienen la obligación de ayudar a los países en desarrollo a hacer frente a los efectos de la crisis económica mundial y del cambio climático. Asimismo, pide a los Estados miembros el refuerzo de sus compromisos con respecto al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en 2015.

En materia fiscal, el Parlamento cree firmemente que gravar el sistema bancario supondría una contribución necesaria del sector financiero a la justicia social mundial; por ello pide que se aplique una tasa internacional sobre las transacciones financieras para hacer más equitativo el sistema fiscal global y generar recursos adicionales para financiar el desarrollo y los bienes públicos globales.

Además, expresa su preocupación porque el impacto negativo de los paraísos fiscales puede constituir un obstáculo insuperable para el desarrollo económico de los países pobres, usurpando su soberanía, dañando la eficiencia de los mercados financieros y de la asignación de recursos, socavando los sistemas fiscales nacionales y creando incentivos para la delincuencia económica. Lo anterior perjudica el crecimiento económico e impide que los países en desarrollo inviertan en servicios públicos que eleven el bienestar humano.

El Parlamento pide a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), al G-20 y a la Unión Europea que adopten criterios más rigurosos para la identificación de los paraísos fiscales y que trabajen con vistas a un acuerdo multilateral de intercambio automático de información fiscal internacional, vinculante, que prevea sanciones en casos de incumplimiento.

Fuente: elaboración propia con base en Parlamento Europeo (2010). Documento de sesión. A7-0034/2010.

productos financieros que fueron los detonantes de la crisis, separando las actividades bancarias de las inversiones con dinero propio en bolsa y en fondos de especulación. Este proyecto se suma a la Ley de reforma de Wall Street y protección del consumidor (*The Wall Street Reforma and Consumer Protection Act*), aprobada por la Cámara de Representantes en diciembre de 2009. Esta Ley crea el llamado Consejo de Estabilidad Financiera, cuyo objetivo es identificar a aquellas corporaciones que, por su tamaño e influencia, podrían poner en riesgo a todo el sistema.

La lucha contra los paraísos fiscales parece ser parte del nuevo modelo de desarrollo que se está gestando. A petición del G-20, que es la instancia de los veinte países desarrollados o en desarrollo más pujantes, que producen el 80 por ciento del PIB mundial, la OCDE hizo pública, en abril de 2009, una lista negra con los países que no se han comprometido a respetar las normas internacionales para

## La mayoría de los ciudadanos centroamericanos también está consciente de que las libertades de expresión o de sufragio no absuelven ni compensan la aún latente discriminación

la fiscalización tributaria. En una lista gris figuran los países que sí se han comprometido a adoptar las normas de la OCDE, pero aún no han implementado las medidas necesarias. En esta lista figuran Guatemala, Costa Rica y Panamá.

La presión por combatir la falta de transparencia tributaria que facilita la evasión y elusión es resultado de los estudios con los que se cuenta. Los informes de la Oficina General de Contabilidad de Estados Unidos, en especial el de 2007, revelan que el 25 por ciento de las compañías de ese país, con activos superiores a 250 millones de dólares o ingresos superiores a los 50 millones, no pagaron impuestos entre 1998 y 2005. En el Reino Unido, el Informe de 2008 de la Oficina Nacional de Auditoría Británica, indica que aproximadamente un tercio de las setecientas mayores empresas no pagaron impuestos en 2005 y 2006, mientras el Informe del Tribunal de Cuentas francés revela que las mayores empresas francesas están pagando actualmente un índice de 8 por ciento sobre los beneficios medios reales, mientras que el índice impositivo oficial es del 33 por ciento.

Desde que, en 1934, Suiza creara el secreto bancario, hasta la fecha, nunca se había lanzado una ofensiva tan importante de lucha contra estos Estados poco cooperantes. En Estados Unidos, en octubre de 2009, se introdujo en la Cámara de Representantes una propuesta de ley para aumentar los controles e información sobre inversiones transfronterizas. Asimismo, el proyecto que fortalece las capacidades del Servicio de Rentas propone sanciones más duras para quienes no informen sobre sus actividades en el extranjero.

En Europa, el Parlamento Europeo estima que los acuerdos de intercambio de información fiscal alcanzados por el G-20 y la OCDE no son suficientes para atajar el problema que provocan. Un informe aprobado recientemente por el Parlamento señala que los

flujos de capitales ilícitos procedentes de los países en desarrollo oscilan entre 641,000 y 941,000 millones de dólares anuales, lo que multiplica por diez la ayuda oficial al desarrollo. La riqueza acumulada en los paraísos ronda los 13.5 mil millones de dólares, según la Eurocámara.

Este reordenamiento mundial del desarrollo, bajo una mirada que abarca argumentos no solo económicos y políticos sino éticos, debe servir de base para las discusiones, que tanto políticos como empresarios y ciudadanos comunes deben promover, al momento de decidir sobre el futuro de la región centroamericana.

La mayoría de los ciudadanos centroamericanos reconoce que el avance de la democracia ha permitido el reconocimiento de los derechos civiles y políticos. Con la lamentable excepción del golpe de Estado en Honduras, en el resto de países, la democracia ha conllevado la práctica común de elecciones periódicas de presidentes, congresistas y alcaldes, en el marco de una vida ciudadana en construcción. Asimismo, el mayor respeto a la libertad de pensamiento, de expresión, de asociación y de culto, y los esfuerzos por mejorar la transparencia de los actos públicos, son un reflejo del avance democrático.

Sin embargo, la mayoría de los ciudadanos centroamericanos también está consciente de que las libertades de expresión o de sufragio no absuelven ni compensan la aún latente discriminación, ignorancia, insalubridad y miseria en la que vive un amplio conjunto de la población.

Combatir la pobreza y lograr la universalización de los derechos humanos es el principal desafío que enfrentan los gobiernos actuales para lograr una mayor gobernabilidad y estabilidad política, así como para atraer más inversión y potenciar el desarrollo. Encaminarse exitosamente hacia el cumplimiento de estos objetivos requerirá que la sociedad centroamericana establezca un pacto que permita el diseño y financiamiento de instituciones y políticas públicas adecuadas.

Para pasar de la voluntad política a los hechos concretos, será imprescindible hacer que la política fiscal se modernice y reforme para poder jugar plenamente su papel estabilizador y redistributivo, recaudando más y mejor y, sobre todo, haciendo que el sistema tributario y el gasto público sean transparentes, efectivos y justos.



# DIÁLOGO Y DEMOCRACIA: ¿CIUDADANÍA O POLÍTICAS?

Félix Alvarado\*

**L**as sociedades centroamericanas enfrentan tiempos de cambio. Con dos décadas de por medio, la agenda de post-Guerra Fría y el cese de los conflictos armados internos ya no operan como razones suficientes para procurar la transformación social y económica. ¿Cómo nos encontrará el bicentenario de la Independencia, apenas en diez años?; ¿cómo vemos nuestro desarrollo en lo que resta del siglo veintiuno? Más aún, ¿cómo lo conseguiremos? El diálogo es entonces la conversación en sociedad, formal o informal, que realizamos en conferencias, periódicos, comités y comisiones, en charlas de café y cada vez más en blogs y redes sociales, para

definir los fines —la naturaleza de la democracia— pero también los medios —las políticas— que perseguiremos juntos como ciudadanos.

## Las características del diálogo

Estrictamente, cuando las autoridades o los tecnócratas preparan una propuesta y luego la someten a los ciudadanos para recibir su opinión podemos hablar de consulta, pero no de diálogo. El diálogo es más que eso, es un ejercicio de construcción colectiva. ¿Cómo será ese diálogo, necesario a la vez que escaso? En primera



instancia, es un diálogo informado. No basta querer el bien, sino hay que quererlo bien. Ello significa saber de qué estamos hablando. Aunque las ideologías son parte admisible de nuestra identidad, cuando buscamos una construcción colectiva necesitamos apoyarnos todos y en primera instancia en la evidencia de las realidades sociales, económicas y políticas que queremos transformar.

Valga un ejemplo: para salir de la pobreza unos piden más Estado, mientras que otros, más mercado. Esto merece discutirse, pero la primera necesidad de todos es entender cuántos pobres hay, quiénes son, dónde están y qué requieren. Conocer los datos es el requisito y derecho mínimo para participar en el diálogo. Por ello, la información pública no puede esconderse, no debe controlarse.

Además, es un diálogo empoderado. Sirve de poco que a la mesa se sienten actores distintos si las diferencias de autoridad, recursos, legitimidad o competencias no permiten a los interlocutores verse a los ojos como iguales. El acceso a la información es apenas el primer peldaño en esto. La conciencia de la ciudadanía y el derecho de todos y todas a la participación deben fortalecerse. La eliminación de las barreras de acceso al diálogo, que afectan especialmente a los pobres, a la población rural, a los indígenas y a los analfabetos es también una necesidad perentoria para empoderar a todos los actores. Sin embargo la información y el empoderamiento no bastan. El diálogo, si ha de ser eficaz, necesita ser competente. Participar en el diálogo exige no sólo hablar, sino entender la información y, sobre todo, saber escuchar. La empatía, el poder ponerse en el lugar del otro, son competencias indispensables para el diálogo efectivo. La familia y la comunidad tienen un papel fundamental en cultivar en los más jóvenes las competencias para el diálogo. Más aún, la escuela, en su función de reproducción ciudadana, tiene una responsabilidad clave en esto.

Finalmente, el diálogo necesita ser legítimo. En sociedades de masas, quienes se sientan a la mesa no lo hacen simplemente por cuenta propia, sino que hablan por otros. ¿Qué canales de delegación, responsabilidad y rendición de cuentas conectan su voz con la de quienes están detrás, silenciosos y frecuentemente invisibles, pero no por ello carentes de derecho? Tener la oportunidad de participar en un diálogo no es un cheque en blanco de la sociedad a los representantes y actores. Al contrario, es un privilegio y fuente de responsabilidad.

El propósito del diálogo: ¿formar políticas o hacer ciudadanía? Ahora bien, ¿por qué dialogar? La razón más

evidente es que con ello podemos incidir en las políticas públicas que nos afectan a todos, asegurando que en ellas se vean reflejadas nuestras necesidades y preferencias específicas como individuos, organizaciones, movimientos o grupos de interés. Sin embargo, el diálogo cumple una función particularmente importante al generarse por su medio una masa de ciudadanos vinculados entre sí. Más allá de la resolución coyuntural de problemas y demandas específicas, los ciudadanos construimos redes de comunicación estable que, mediante el flujo persistente de información, constituyen un tejido político. Esto lo ilustran los casos de comités municipales pro-introducción de agua que luego se formalizan para promover candidaturas municipales, o las organizaciones de viudas de guerra que luego introducen diputados a las Legislaturas para promover agendas más amplias en derechos humanos.

Esta dimensión del diálogo tiene una importancia fundamental para el futuro de nuestras naciones. La comunidad de propósito democrático, que no riñe con la diversidad de ideologías y propuestas específicas de política, sólo se construye a través de la familiaridad que da la conversación permanente. Más aún, a la construcción de "redes que conversan" debe agregarse la noción de masa crítica. No es sólo de qué se habla, sino cuántos hablan de ello. Mientras las intenciones y las propuestas de reforma sean ejercicios de minorías el cambio nos eludirá, aún cuando las ideas sean buenas y las intenciones persistentes.

\* Félix Alvarado es Ph. D. en Administración Pública por la Universidad del Estado de Nueva York, en Albany. En la actualidad es asesor en educación y salud del Centro Global de Educación de la Academy for Educational Development (AED), con sede en Washington. Posee una vasta experiencia en la dirección de proyectos de asistencia internacional en educación en países de Centroamérica y, como asesor técnico, en proyectos en Sudamérica, África y Asia. Ha publicado artículos sobre teoría organizacional, teoría del Estado y políticas, planificación y sistemas en educación y salud.



# NOTICIAS ICEFI

## Hugo Noé Pino es el nuevo director ejecutivo del ICEFI



Desde el 5 de abril recién pasado, Hugo Noé Pino asumió como director ejecutivo del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI). De nacionalidad hondureña, Noé Pino obtuvo grados de licenciatura y maestría en la Universidad Autónoma de Honduras.

Tiene un doctorado en economía por la Universidad de Texas, en Austin. Fue presidente del Banco Central y Ministro de Finanzas en Honduras. También ha ejercido funciones diplomáticas como embajador de su país ante la Organización de las Naciones Unidas y en Washington. Fue director ejecutivo para Centroamérica en el directorio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y asesor principal del director para Centroamérica en el Banco Mundial.

En el campo académico, se desempeñó como profesor en economía y director del Postgrado Centroamericano en Economía de la Universidad Autónoma de Honduras. Ha publicado varios artículos y editado libros sobre temas de política económica tanto en Honduras como en el extranjero. Fue presidente del Colegio Hondureño de Economistas y de la Federación de Estudiantes Universitarios de Honduras.

El nuevo director ejecutivo aseguró que asume el cargo con "el compromiso de contribuir con los objetivos estratégicos del ICEFI para generar conocimientos, propuestas y diálogos que construyan políticas fiscales justas y democráticas para la región". Noé Pino sustituye al economista guatemalteco Fernando Carrera.

## Próximas publicaciones

Para junio, el ICEFI tiene programadas las presentaciones de los números 11 y 12 de su colección de Boletines de Estudios Fiscales.

El primero, titulado "Centroamérica y la crisis económica: ¿cuál es el rol de las políticas contracíclicas?", examina, entre otros temas, la crisis en las economías avanzadas, su origen, desarrollo y sus efectos más probables de corto y mediano plazos; el impacto de dicha crisis en las economías de Centroamérica, las respuestas adoptadas hasta el final de agosto de 2009 y las tendencias previstas para los próximos años, así como la oportunidad que las políticas fiscales contracíclicas pueden tener, los riesgos y ventajas relacionados con ellas.

Por su parte, el boletín núm. 12, titulado "Guatemala: choques económicos, vulnerabilidad y políticas de protección social", pretende mejorar la comprensión de la relación entre políticas macroeconómicas, los choques externos y las políticas de protección social. Busca, también, contribuir al diseño de políticas macroeconómicas y sociales más efectivas para reducir la pobreza y erradicar la pobreza extrema, así como disminuir la vulnerabilidad en el país.

## ICEFI participa como referente sobre fiscalidad en Centroamérica en distintos espacios académicos

En lo que va del año, los economistas senior de Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, ICEFI, han participado como ponentes en distintas actividades académicas, invitados por el aporte que pueden en la discusión de distintos temas fiscales referentes a la región centroamericana.

### Centroamérica frente a la crisis

De esa cuenta, María Castro, quien es la especialista en transferencias condicionadas y analista de la situación fiscal en El Salvador del Instituto, participó en el XXII Seminario Regional de Política Fiscal organizado por la CEPAL en Chile. Castro presentó los resultados de la investigación publicada bajo la colección Boletines de Estudios Fiscales de ICEFI y titulada "Los nuevos desafíos de Centroamérica frente a la recesión de Estados Unidos". El ensayo, el número 9 de esta colección, se planteó como objetivo evaluar como varió, entre 2000 y 2001, la capacidad de los países centroamericanos para enfrentar la recesión estadounidense. La actividad se llevó a cabo del 26 al 29 de enero en Santiago de Chile y es un espacio de reflexión organizado anualmente en donde ICEFI ha participado los últimos 4 años como referente de la fiscalidad en el istmo.

### Diálogos ciudadanos

Del 1 al 5 de marzo siguientes, María Castro también viajó a Berlín, Alemania y a Bruselas, Bélgica como parte de la comitiva de la "Red Centroamericana de Pensamiento e Incidencia", de la cual ICEFI forma parte desde hace un año. La Fundación Konrad-Adenauer invitó a una delegación de la Red a participar en una serie de diálogos para fomentar el asesoramiento político en el marco del programa "Diálogo multinacional sobre políticas de desarrollo". Dentro de la agenda de actividades, que se distribuyó en las dos ciudades, Castro realizó una presentación sobre estabilidad económica por medio del desarrollo.

### Desafíos fiscales frente al CAFTA

Con motivo del 50 aniversario del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), dicha Institución, en conjunto con el Woodrow Wilson International Center for Scholars, organizaron un taller para analizar el impacto y los desafíos que el DR-CAFTA ha ejercido sobre los países de Centroamérica y República Dominicana a cerca de cuatro años de su entrada en vigencia. La actividad se llevó a cabo en Tegucigalpa, Honduras, los días 22 y 23 de abril. A esta actividad también asistió María Castro quien realizó una exposición sobre los desafíos fiscales de Centroamérica en el marco del CAFTA.

### Impacto distributivo de las políticas públicas

Por su parte, Maynor Cabrera, experto en tributación y analista de la situación fiscal en Panamá y Nicaragua del Instituto, fue uno de los participantes en el taller "Impacto distributivo de las políticas públicas", organizado por CEPAL y GTZ, en Santiago de Chile, del 29 al 29 de abril. El objetivo del taller consistió en contribuir a la discusión acerca del aporte que la política macroeconómica puede hacer al fortalecimiento del vínculo entre crecimiento económico y equidad distributiva. Para ello, la agenda abordó múltiples tópicos, como con la relación entre el desempeño macroeconómico y la distribución del ingreso, el impacto distributivo de las políticas sectoriales, la política fiscal, el sistema impositivo, la evasión tributaria y su efecto sobre la equidad.



9ª calle 5-21 "J" zona 10  
Guatemala, Guatemala  
[www.icefi.org](http://www.icefi.org)  
[www.foro.icefi.org](http://www.foro.icefi.org)