



**SICA**  
Sistema de la Integración  
Centroamericana

# ACTUALIDAD CENTROAMERICANA

Con enfoque sobre el interés público

**No. 11**

30 de enero de 2026

- ◇ La seguridad social y el reto de las pensiones en Centroamérica
- ◇ Retos para la Presidencia de Costa Rica (2026-2030): seguridad pública, seguridad social y educación
- ◇ El análisis de CEPAL sobre Centroamérica y los retos de la implementación de un mayor bienestar
- ◇ Gobernar el gasto tributario: un desafío clave para la sostenibilidad fiscal en los países del COSEFIN
- ◇ Rediseño Organizacional para la Era Predictiva: De la Burocracia Rígida a la Gestión Anticipativa en el Sector Público



## Misión

“Fortalecer las competencias y capacidades de los Estados y las instituciones por medio de su recurso humano, la modernización de las entidades públicas y el apoyo a la integración centroamericana”.



**I C A P**

## Visión

“Ser la institución del Sistema de la Integración Centroamericana especializada en la gestión pública que genera conocimiento para las organizaciones y fortalece la gerencia de las políticas públicas a nivel local, nacional y regional para avanzar hacia el desarrollo sostenible”.

El Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) es un organismo internacional del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), especializada en administración pública y en apoyar en el fortalecimiento de capacidades en el sector público de los países centroamericanos. Fundado en 1954, el ICAP tiene como objetivo principal promover el desarrollo de una gestión pública eficiente, transparente y orientada al servicio en la región centroamericana.





Este boletín informativo nace con el propósito de ofrecer una selección de noticias relevantes sobre temas diversos de interés público, tales como la salud, el medio ambiente, la economía y los problemas sociales, entre otros. Como advierte Hirschman (1986)<sup>1</sup> en *Interés privado y acción pública*, “se piensa que la acción en aras del interés público está inspirada en el idealismo, la dedicación a una causa, si no es que en el sacrificio por el bien común” (p. 12) Desde esta perspectiva, el boletín busca apoyar la comprensión de los asuntos públicos mediante la difusión de información accesible y confiable, que fortalezca el conocimiento colectivo y promueva una ciudadanía más consciente.

Nuestro objetivo es contribuir a la reflexión sobre los desafíos y oportunidades que enfrenta la región, ofreciendo insumos que apoyen una comprensión más profunda del entorno y del papel que cada persona puede desempeñar en la construcción de un futuro compartido.

En el ICAP creemos que la integración regional se fortalece con información de calidad. Por ello, ponemos a su disposición este espacio, construido desde y para Centroamérica, como una herramienta que impulse el intercambio de conocimiento, la cooperación y el desarrollo sostenible de nuestras naciones.

**Dirección:** Dr. Edgar Balsells Conde

**Equipo de redacción:**

Andy Prado Guadamuz

Carlos Calderón Monroy

Yerlyn Rosales Pérez

Jesse De León

Pamela Quirós Espinoza

---

<sup>1</sup>Hirschman, A. (1986). *Interés privado y acción pública*. Fondo de Cultura Económica



La undécima entrega de *Actualidad Centroamericana* aborda los dilemas más apremiantes para la región: la sostenibilidad de la seguridad social y las pensiones, los retos presidenciales de Costa Rica para el período 2026-2030, las recomendaciones estructurales de CEPAL para impulsar el bienestar, la gobernanza del gasto tributario como pilar de sostenibilidad fiscal y el rediseño organizacional del Estado para transitar de una burocracia rígida hacia una gestión anticipativa. El hilo conductor de la edición apunta a una conclusión compartida: sin capacidad estatal no hay contrato social sostenible.

El primer eje analiza el futuro de la seguridad social en un istmo marcado por coberturas desiguales, informalidad laboral y presiones demográficas. Costa Rica y Panamá exhiben sistemas más robustos que el resto de la región, mientras Guatemala y Honduras enfrentan cotizaciones bajas y pensiones sin indexación.

En un escenario donde emergen propuestas que van desde cuentas nocionales hasta nuevos esquemas de financiamiento, instancias como el CISSCAD del SICA intentan armonizar diagnósticos actuariales y buscar fuentes sostenibles de financiamiento. El artículo subraya que la tecnocracia no sustituye a la política, pero sí debe fortalecerla, iluminando decisiones que impactan en la calidad de vida y la cohesión social.

El segundo eje sitúa el caso costarricense en un triángulo de gobernabilidad compuesto por seguridad pública, seguridad social y educación. El avance del crimen organizado, la deuda del Estado con la CCSS y el deterioro del desempeño educativo documentado por el Décimo Estado de la Educación configuran retos para la Presidencia 2026-2030 que requieren pactos verificables, tableros de resultados y coordinación interinstitucional. El ICAP es llamado a contribuir con formación especializada, asistencia técnica y cooperación regional.

El diagnóstico de CEPAL complementa estas perspectivas resaltando que no basta con crecer: importa cómo ese crecimiento se traduce en bienestar. Salazar-Xirinachs identifica tres pilares para superar la trampa de bajo crecimiento y alta desigualdad: transformación productiva, inversión pública y privada, y fuerza laboral mejor calificada. La edición añade un cuarto: fortalecer los servicios civiles y la conducción técnica del Estado para que las reformas no se diluyan en aparatos públicos fragmentados.



La dimensión fiscal aparece a través del análisis del gasto tributario en los países del COSEFIN, mostrando que exenciones, deducciones y regímenes especiales representan entre 4 % y 7 % del PIB en varios países, compitiendo directamente con el financiamiento de salud, pensiones e inversión pública. La evidencia sobre la eficacia de los incentivos fiscales es ambigua y refuerza la necesidad de medir, evaluar, transparentar y revisar periódicamente el gasto tributario. Aquí el ICAP puede impulsar estándares regionales y capacidades metodológicas.

El cierre de la edición propone mirar hacia la arquitectura interna del Estado: una burocracia diseñada para contextos estables enfrenta límites severos en épocas de crisis sanitarias, climáticas y tecnológicas. Se plantea un tránsito hacia organizaciones públicas anticipativas basadas en equipos misionales, indicadores predictivos, liderazgo distribuido y culturas de aprendizaje que permitan gestionar incertidumbre.

En conjunto, esta entrega converge en una premisa estratégica: Centroamérica dispone de diagnósticos sólidos y agendas claras, pero carece aún de la capacidad estatal para ejecutarlas. Seguridad social, fiscalidad, productividad y rediseño institucional no son temas aislados, sino piezas complementarias de un mismo proyecto. El ICAP reafirma su papel como puente entre conocimiento y acción, contribuyendo a construir Estados más justos, eficaces y anticipativos para el bienestar de la región.



# Índice

- |    |  |
|----|--|
| 1  | La seguridad social y el reto de las pensiones en Centroamérica  |
| 4  | Retos para la Presidencia de Costa Rica (2026-2030): seguridad pública, seguridad social y educación                   |
| 9  | El análisis de CEPAL sobre Centroamérica y los retos de la implementación de un mayor bienestar                        |
| 11 | Gobernar el gasto tributario: un desafío clave para la sostenibilidad fiscal en los países del COSEFIN                 |
| 18 | Rediseño Organizacional para la Era Predictiva: De la Burocracia Rígida a la Gestión Anticipativa en el Sector Público |

# La seguridad social y el reto de las pensiones en Centroamérica



*Nota.* Imagen tomada de CELAG.org

El titular del diario La Nación de Costa Rica del viernes 23 de enero pone el dedo en la llaga de uno de los problemas estructurales más acuciantes del istmo: la situación al final del ciclo de vida laboral de millones de almas. El mencionado titular resume una serie de propuestas de la clase política para rescatar dicho régimen.

Vale indicar que, junto a Panamá son los países que tienen una mayor cobertura de personas pensionadas, cercanos al 60% ambos. Mientras tanto, los países restantes oscilan entre un 30% al 10%, ocupando el último puesto el caso hondureño. Cabe destacar también que la estructura institucional de los regímenes de seguridad social y pensiones mantienen diferencias importantes, siendo que en el caso salvadoreño es totalmente privado, dada la

reforma practicada en tiempos pasados de dividir en dos la seguridad social y diferenciar totalmente las prestaciones por enfermedad de las pecuniarias.<sup>1</sup>

Volviendo al titular de La Nación, se estructura desde el entramado político una serie de propuestas para rescatar el IVM: la mayoría de estas se quedan en un plano general, desde la eliminación de la base mínima contributiva, hasta la titularización de los recursos y fortalecer incentivos para contribuir. Ahora bien, la mayoría de los candidatos mencionan la necesidad de incrementar la formalización en el trabajo, debido al incremento del empleo por “servicios profesionales” que no cotiza en el régimen.

Mientras tanto, otros apelan al modelo sueco de *cuentas nocionales*,<sup>2</sup> en el cual el mercado de capitales y su modernización, se conjugan con valiosos apoyos no contributivos (esencialmente fiscales) y una visión de modos de vida igualitaria, en donde también tienen una importancia creciente las estadísticas sobre esperanza de vida y por supuesto, una constante valuación actuarial de las reservas constituidas.

<sup>1</sup> Ver al respecto, el interesante reportaje de Nodal, basado en datos de la Organización Internacional del Trabajo: (<https://www.nodal.am/2025/10/baja-cobertura-de-la-seguridad-social-reto-a-superar-en-centroamerica/>)

<sup>2</sup> Ver al respecto, el interesante reportaje de Juan Antonio Fernandez *El sistema sueco de pensiones ¿un modelo?* (<https://economistasfrentealacrisis.com/el-sistema-sueco-de-pensiones-un-modelo/>)

Otros candidatos apelan a buscar ingresos incluso permitiendo la explotación del oro, mientras que algunos más afines al Estado social proponen impuestos a los más ricos para financiar las reservas. En fin, las propuestas bien sugieren lo complejo del tema y las innovaciones centradas en el mundo de lo dinerario, que en las visiones nuevas del ambiente ICAPIANO, se asocian al mercado de capitales y la necesidad de su modernización en Centroamérica incluso buscando una mayor integración de los mercados bursátiles en la región, siendo ello una vieja idea de los años 90's.

El tema es de particular relevancia en la parte norte centroamericana. En Guatemala, por ejemplo, únicamente un 20% de la Población Económicamente Activa (PEA) cotiza al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), mientras tanto las pensiones actuales no se indexan desde 1993, durante el gobierno del presidente Ramiro de León Carpio.

En reciente reunión de profesores de las diferentes cohortes de Gerencia de la Salud, Epidemiología aplicada a la Gerencia de la Salud Pública y Alta Gerencia en Servicios de Emergencias Médicas, a cargo del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), se resaltó el tema de las variables financieras de los regímenes de seguridad social, siendo ello parte de la necesaria reforma previsional en Centroamérica, que en su versión más avanzada significa la búsqueda de un conjunto de modificaciones legales a los sistemas de pensiones. Debido a esto, se buscan ahora modelos mixtos que incluyen una Pensión Garantizada Individual, unido a esquemas novedosos de capitalización y de ahorro.

Lo interesante del tema es que, la salud atañe a las Haciendas Públicas centroamericanas, las carteras de Trabajo y Previsión Social, estas últimas son las que encabezan las delegaciones que participan en la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), siendo este un órgano multilateral de singular importancia para el tema, que incluye a los Estados Unidos y Canadá, países que cuentan con avanzados sistemas de seguridad social.

Es de aplaudir así la reciente consolidación del denominado Consejo de Instituciones de Seguridad Social de Centroamérica y República Dominicana (CISSCAD), que se encuentra ya bien constituido en el SICA y con el cual la nueva visión estratégica del ICAP apunta a la búsqueda de encuentro de ideas, plataformas y realizaciones concretas, en las que no sólo está el desafío de los nuevos servicios civiles en la región, sino la búsqueda de una mejor calidad de vida de la fuerza laboral en cada país.

El Plan de Trabajo del CISSCAD tiene como uno de sus pilares fundamentales la estrategia de financiamiento de la salud y las pensiones. Además, tiene en su seno una Comisión Técnica de Prestaciones Sociales y Económicas.

Adicionalmente, un tópico sumamente ambicioso de dicho organismo regional, en sus estrategias de financiamiento, es el de efectuar al menos bianualmente valuaciones actuariales de los programas sustantivos de los regímenes de seguridad social centroamericanos. Y, efectuar al menos cada cinco años, una valuación actuarial externa, de los programas sustantivos de los regímenes de seguridad social.



Una meta, también bastante ambiciosa de dicho ente regional es la de *identificar e implementar al menos una fuente de financiamiento sustantiva adicional a las existentes en cada Institución de Seguridad Social para el decenio 2018-2028*. Además, buscar fuentes alternativas de financiamiento para la seguridad social centroamericana.

Aquí se observa entonces que un papel de la tecnoestructura o tecnocracia es apoyar las decisiones de la clase política, que es la clase electa por las mayorías en los ambientes democráticos. Urge entonces que tanto entes como el ICAP y el CISSCAD encuentren esas fuentes de financiamientos y alumbren las decisiones de los países en temas relacionados a la Salud. Además, que se fundamenten los ordenamientos jurídicos que tienden, en el ambiente de la seguridad social, a hacer obligatorias las contribuciones, a sancionar a empresas y organizaciones que intenten evadir al sistema.

---

## Referencias

- Ulloa, F. (2022). *LA SEGURIDAD SOCIAL COMUNITARIA EN EL SICA*. Cuaderno de Integración No. 5. Editorial Bicentenario. [opac-retrieve-file.pl](http://opac-retrieve-file.pl)
- Villalobos Solís, A. (23 de enero de 2026). Explotar oro, vender el BCR y saldar la deuda estatal: vea qué proponen los candidatos presidenciales para salvar el IVM. *Diario La Nación*. [Explotar oro, vender el BCR y saldar la deuda estatal: vea qué proponen los candidatos presidenciales para salvar el IVM | La Nación](#)

# Retos para la Presidencia de Costa Rica (2026-2030): seguridad pública, seguridad social y educación



*Nota.* Imagen tomada del TEC Costa Rica.

## 1. Gobernar en un país con “agrietamiento” del contrato social

El periodo 2026-2030 iniciará con un desafío estructural: sostener el desarrollo humano en un contexto donde la estabilidad macroeconómica reciente convive con tensiones sociales, recortes y debilitamiento de la inversión social, así como con el avance del crimen organizado como amenaza directa a la democracia y a la seguridad humana (Consejo Nacional de Rectores [CONARE] & Programa Estado de la Nación [PEN], 2024).

En ese marco, tres frentes concentran el “núcleo duro” de la gobernabilidad: seguridad pública (control territorial, justicia efectiva y prevención), seguridad social (sostenibilidad y acceso oportuno, especialmente en salud y pensiones) y educación (aprendizajes, equidad y capacidades estatales). La Presidencia 2026-2030 necesitará, además, una capacidad de coordinación interinstitucional y de gestión por resultados superior a la tradicional, pues la evidencia reciente sugiere que la política pública ha sido lenta en adaptarse a la nueva realidad, especialmente en materia de seguridad (CONARE & PEN, 2024).

## 2. Seguridad pública: contener la violencia homicida, debilitar economías criminales y reconstruir legitimidad estatal

Costa Rica enfrenta una crisis de violencia homicida estrechamente vinculada al crimen organizado. En 2024 se registraron 879 homicidios dolosos, con una leve reducción respecto a 2023; el patrón muestra concentración en noches/madrugadas y fines de semana, con un perfil de víctimas predominantemente masculino y joven (Ministerio de Justicia y Paz, Observatorio de la Violencia, 2024). Además, en 2024 el 74% de los homicidios se asoció a “ajuste de cuentas” (venganza/profesional), una tendencia observada desde 2019 (Ministerio de Justicia y Paz, Observatorio de la Violencia, 2024).

El análisis del Estado de la Nación enfatiza que el crimen organizado es un factor central detrás del aumento de la violencia homicida y que la política de seguridad ha sido insuficiente para prevenir su auge y lenta para ajustarse al nuevo escenario (CONARE & PEN, 2024).

El capítulo especializado sobre seguridad ciudadana advierte, además, presiones sobre un sistema carcelario agotado y el riesgo de que la sobrepoblación penitenciaria vuelva a exacerbar la violencia si no hay soluciones de largo plazo (Villarreal Fernández et al., 2024).

En cuanto a los retos para la presidencia en esta materia se destacan:

a) **Recuperar control territorial con inteligencia y focalización (“puntos calientes”)**, sin caer en respuestas únicamente punitivas: la evidencia comparada suele mostrar mejores resultados cuando el despliegue policial se acompaña de prevención social y acciones sostenibles (Villarreal Fernández et al., 2024).

- b) **Debilitar la economía del crimen** (lavado, flujos financieros ilícitos, logística y corrupción), priorizando la “ruta del dinero” como eje operativo.
- c) **Reducir impunidad** mediante gestión integrada con OIJ, Ministerio Público y Poder Judicial: especialización, priorización estratégica y uso intensivo de datos (no solo enfoque casuístico).
- d) **Prevenir reclutamiento juvenil** y violencia letal: el perfil etario y la concentración en hombres jóvenes exige políticas de prevención secundaria/terciaria y oportunidades reales en territorios vulnerables (Villarreal Fernández et al., 2024).

Se presentan líneas de acción que puede desarrollar el gobierno entrante:

- a) **Estrategia nacional contra homicidios vinculados a crimen organizado** con metas trimestrales, tablero público y rendición de cuentas interinstitucional (Presidencia–MSP–OIJ–Fiscalía–PJ).
- b) **Modelo de intervención territorial**: policía + municipalidades + IAFSA/servicios sociales + centros educativos, para prevención situacional y social (recuperación de espacios, deporte/cultura, mediación de conflictos, salud mental comunitaria).
- c) **Paquete anticorrupción y de integridad operativa** en seguridad y justicia (controles, rotación inteligente, investigación patrimonial, protección de denunciantes, auditorías y disciplina).

### 3. Seguridad social: sostenibilidad financiera y acceso oportuno como condición de legitimidad democrática

En seguridad social, el desafío es doble: financiamiento sostenible y capacidad de respuesta. Un factor crítico es la deuda del Estado con la CCSS. A mayo de 2025, la Auditoría Interna reportó una deuda acumulada

cercana a ₡4,4 billones, con alta proporción no negociada, y alertó sobre afectaciones de gestión y trazabilidad asociadas a la implementación del ERP-SAP (Caja Costarricense de Seguro Social [CCSS], Auditoría Interna, 2025). La Contraloría subrayó que la deuda del Estado con la CCSS creció con fuerza en años recientes y que se requieren mejoras de gobernanza, control, seguimiento y cobro administrativo/judicial (Contraloría General de la República [CGR], 2024).

A esto se suma el problema de listas de espera, que golpea la confianza ciudadana: para abril de 2024 se reportaron 187.439 personas esperando cirugía, con 427 días promedio (Cordero Parra, 2024; La Nación, 2024). En paralelo, la Auditoría Interna señaló deterioro en metas de la hoja de ruta y crecimiento interanual de pacientes en espera (Córdoba, 2024).

Finalmente, el país enfrenta un proceso acelerado de envejecimiento poblacional, que presiona sistemas de salud y pensiones y obliga a reformas oportunas de gestión y sostenibilidad (Universidad de Costa Rica, 2024).

En cuanto a los retos para la presidencia en esta materia se destacan:

- a) **Cerrar la brecha Estado–CCSS**: sin un esquema creíble de pago, registro y cobro, cualquier reforma de eficiencia será insuficiente.
- b) **Reducir listas de espera con rediseño del modelo de atención**: fortalecer primer nivel, mejorar gestión de quirófanos, compra estratégica de servicios cuando aplique y transparencia de tiempos.
- c) **Sostener pensiones ante envejecimiento**: reformas paramétricas y de gestión (progresivas, basadas en evidencia y con diálogo social), junto con formalización laboral y productividad.
- d) **Recuperar legitimidad**: salud y pensiones son el “corazón” del contrato social; cuando fallan, se abre espacio para polarización y desafección.

Se desarrolla a continuación una agenda propositiva en esta materia:



**a) Acuerdo nacional de sostenibilidad CCSS 2026-2030** con tres componentes:

- o (i) **Plan de regularización y cobro** de obligaciones estatales con cronograma, hitos verificables y mecanismos de rendición pública (CCSS–Hacienda–CGR).
- o (ii) **Gobernanza y trazabilidad financiera** (calidad de datos, facturación, intereses, cartera y reportes periódicos), incorporando aprendizajes del ERP.
- o (iii) **Pacto de eficiencia y acceso:** metas anuales de reducción de listas priorizadas por riesgo clínico y carga de enfermedad.

**b) Plan nacional de listas de espera basado en riesgo:**

- o Priorización clínica unificada.
- o Gestión por especialidad con cuellos de botella.
- o Transparencia de indicadores y auditoría ciudadana (apoyada por academia/medios).

**c) Estrategia de envejecimiento saludable** articulada con educación y empleo: prevención de cronicidad, promoción de estilos de vida y reorientación del primer nivel.

## 4. Educación: recuperar aprendizajes, reducir brechas y modernizar capacidades del sistema

El Décimo Estado de la Educación identifica un punto crítico: Costa Rica atraviesa su peor desempeño desde que participa en PISA, señalando una crisis de aprendizajes y condiciones institucionales (CONARE & PEN, 2025). Los resultados internacionales confirman rezagos: en PISA 2022, Costa Rica registró 385 puntos en matemáticas, 415 en lectura y 411 en ciencias, por debajo del promedio OCDE

(OECD, 2023; OECD, s. f.).

El mismo informe resume debilidades en la mediación docente, pérdida de lecciones y falta de apoyo/capacitación como factores que afectan el desarrollo de las clases (CONARE & PEN, 2025).

Algunos retos estratégicos en educación para el 2026-2030:

- a) Recuperación acelerada de aprendizajes** (lectoescritura y matemáticas) con foco territorial y por cohorte: sin esto, se deteriora productividad, movilidad social y cohesión.
- b) Cerrar brechas público–privado y urbano–rural:** la desigualdad educativa reproduce desigualdad económica y vulnerabilidad frente al crimen (CONARE & PEN, 2025).
- c) Fortalecer el rol pedagógico y el apoyo al docente:** acompañamiento, formación continua, bienestar laboral y herramientas didácticas.
- d) Gobernanza y uso de evidencia:** evaluación, datos accesibles y decisiones basadas en resultados, no solo en insumos.

Se desarrollan algunos puntos como agenda propositiva:

- **Misión nacional “Aprendizajes 2026-2030”** con tres metas:
  - o (i) reducir porcentajes en niveles bajos de desempeño,
  - o (ii) elevar resultados en lectura/ matemáticas,
  - o (iii) recuperar asistencia efectiva y tiempo lectivo. (alineada a diagnósticos PEN y PISA).
- **Redes territoriales de mejora:** centros educativos en zonas vulnerables con soporte técnico-pedagógico, liderazgo directivo y coordinación con servicios sociales y municipalidades (CONARE & PEN, 2025).
- **Formación docente orientada a práctica** (coaching pedagógico, evaluación formativa, enseñanza de matemáticas/lectura basada en evidencia), con incentivos por permanencia en territorios críticos.

- **Transparencia y datos para la mejora:** sistemas de información útiles para escuelas y regiones; cultura de evaluación y aprendizaje institucional (OECD, 2023).

## 5. El papel del ICAP: articular soluciones con capacidad estatal, gestión por resultados y cooperación regional

El Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), por su experiencia regional, puede aportar valor específico a la Presidencia 2026-2030 en tres niveles:

- a) **Formación y profesionalización:** programas ejecutivos para mandos medios y altos en:
  - o gestión de seguridad (intervención territorial, coordinación interinstitucional, integridad),
  - o gerencia de servicios de salud (listas de espera, procesos, datos, calidad),
  - o gestión educativa (liderazgo directivo, redes de mejora, evaluación y uso de evidencia).
- b) **Asistencia técnica:** diseño de tableros de control, modelos de gobernanza, gestión por resultados y evaluación de políticas (seguridad, CCSS y educación) con metodologías comparadas en Centroamérica.
- c) **Cooperación regional:** intercambio de buenas prácticas y construcción de capacidades en un entorno donde el crimen organizado y la migración impactan más allá de fronteras (Villarreal Fernández et al., 2024).

## Conclusión: un “triángulo” de gobernabilidad para 2026-2030

Seguridad pública, seguridad social y educación forman un triángulo inseparable: la violencia erosiona la vida comunitaria y la inversión; el deterioro de salud/pensiones debilita legitimidad y cohesión; y la crisis educativa compromete el futuro productivo y la prevención social.

La evidencia del Estado de la Nación advierte que sostener el contrato social exige reformas institucionales, mejor coordinación y políticas que prioricen resultados reales (CONARE & PEN, 2024).

La Presidencia 2026-2030 puede convertir esta coyuntura en una oportunidad si lidera pactos verificables, con metas, datos, evaluación y alianzas (incluyendo al ICAP) para fortalecer capacidades estatales y reconstruir confianza.

## Referencias

- Caja Costarricense de Seguro Social. Auditoría Interna. (2025). *Oficio de advertencia referente al estado actual de la deuda del Estado con la Caja Costarricense de Seguro Social (AD-AFINPE-0089-2025)*. CCSS.
- Consejo Nacional de Rectores & Programa Estado de la Nación. (2024). *Estado de la Nación 2024: Resumen*.
- Consejo Nacional de Rectores & Programa Estado de la Nación. (2025). *Décimo Estado de la Educación 2025: Resumen*.
- Contraloría General de la República. (2024). *Informe de auditoría sobre el proceso de cobro de las obligaciones del Estado con la CCSS y su gobernanza (DFOE-BIS-IAD-00009-2024)*.
- Cordero Parra, M. (2024, 7 de junio). Pacientes esperan en promedio 427 días por una operación en la CCSS. *Semanario Universidad*.
- Córdoba, J. (2024, 16 de julio). Auditoría Interna: CCSS ha cumplido apenas un 24% de metas. *Semanario Universidad*.
- La Nación. (2024, 6 de junio). 187.000 enfermos esperan en promedio 427 días por una operación en CCSS. *La Nación*.
- Ministerio de Justicia y Paz, Observatorio de la Violencia. (2024). *Análisis de homicidios dolosos, 2024*. MJP.
- OECD. (2023). *PISA 2022 Results (Volume I): The State of Learning and Equity in Education*. OECD Publishing.
- OECD. (s. f.). *Education GPS – Costa Rica: Student performance (PISA 2022)*.
- Universidad de Costa Rica. (2024). *Observatorio del Envejecimiento: IV Informe*.



# El análisis de CEPAL sobre Centroamérica y los retos de la implementación de un mayor bienestar



*Nota.* Fotografía tomada del Semanario Universidad, de la Universidad de Costa Rica.

El prestigiado Semanario Universidad de la Universidad de Costa Rica, realizó una interesante entrevista, por medio de María José Núñez (14 de enero de 2026) a José Manuel Salazar-Xirinachs, actual Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), con sede en Santiago de Chile.

Salazar efectúa una serie de reflexiones, tanto para Costa Rica, como para el resto de la región. En primer lugar, aclara la relatividad de hablar de simple numerología como el crecimiento del Producto Interno Bruto, -un indicador muy trillado, por cierto-, siendo que los promedios no reflejan la desigualdad y las brechas de los países, que suelen asentarse en consecuencias sociales que deterioran, tanto la salud de la gente, la educación y la calificación para el trabajo.

Salazar recurre a la historia para ejemplificar el caso costarricense: la industrialización de la década de 1950, combinada con cambios estructurales y el surgimiento de una nueva institucionalidad, contribuyó de manera significativa a mejorar los servicios de salud y educación, en consecuencia, a elevar los indicadores sociales del país.

El experto menciona lo ocurrido en los años 80s, sobre el cambio en el modelo de desarrollo, hacia la promoción de las exportaciones, basado

en la atracción de inversiones en las zonas francas, la promoción de nuevas exportaciones agrícolas y el turismo.

Ello ha conllevado a éxitos sectoriales focalizados, y a la creación de empleo calificado. Pero, se enfrentan a grandes retos: i) por una parte el desarrollo productivo, no todo ha sido exitoso; ii) la informalidad y las brechas han crecido, según el experto entrevistado.

Las cifras costarricenses de las exportaciones al cierre del 2025 reflejan un exitoso sector competitivo, basado en zonas francas, altamente concentrado en equipo médico quirúrgico liviano, pero seguido muy atrás por las clásicas exportaciones agrícolas, tan comunes en el istmo: piña, café y otras de tipo agrícola que deben ser cuidadosamente reguladas para adaptarse al cambio climático.

Nos enfrentamos así a un dualismo productivo, dice el experto, lo que podría extenderse con diversos matices al resto de Centroamérica, siendo una de las preocupaciones, la alta tasa de informalidad en el empleo.

Al preguntársele a Salazar por los cambios sugeridos por CEPAL para que los países de la región logren salir de las brechas en las que se encuentran en materia de desarrollo socioeconómico y bajo crecimiento, el experto bien señala que no existe un factor único ni una simple receta.

Excelente respuesta a juicio de los análisis que se efectúan en ICAP, porque el recetario implica una serie de medidas de preparación para la implementación que bien ocupan la misión del propio ICAP, siendo que organismos como CEPAL e ILPES orientan en estrategias, sin embargo, si no se cuenta con los cuadros gerenciales y operativos, bien educados y capacitados en las esferas públicos/privadas, todo serían puras quimeras.

Salazar subraya que diversos estudios del ambiente en el que se desenvuelve resaltan tres pilares fundamentales: i) procesos dinámicos de transformación productiva; ii) mayores niveles de inversión pública y privada y, finalmente, iii) una fuerza laboral mejor calificada.

Todo ello ha sido bastante explicado en anteriores números de actualidad, que han venido efectuando análisis a partir de diversos estudios con cobertura istmeña. Sin embargo, debemos añadir una preocupación que viene desde los tiempos de la alianza para el progreso y el primer tratado de integración centroamericana: se trata de países que suelen estar subadministrados; es decir, comandados por cuadros profesionales que, principalmente en la esfera pública, carecen de un buen número de protagonistas que se entronicen en el principal rol de la burocracia, según los grandes expertos en el tema: servir a las grandes mayorías de la población, antes que servirse y perpetuarse a sí mismos, o bien actuar en función de los grandes intereses privados dominantes.

Urge en Centroamérica una adecuada transformación del servicio público y los servicios civiles, que deben tener un carácter general. Pareciera ser que la proliferación de entidades descentralizadas y para estatales ha venido a distorsionar las escalas salariales, a provocar un desorden y desmotivación del mérito del servidor público.

Ello se observa hoy en Guatemala en donde los medios resaltan el incremento desproporcionado de los directivos de la instancia reguladora de la competencia que se concretizó luego del entusiasmo democrático de inicios del actual gobierno, y hoy se viene organizando en su funcionariado; sin embargo, las críticas afloraron cuando los seis altos directivos, junto al superintendente de la misma decretaron sueldos mayores al promedio y además con un pago retroactivo, dados los retrasos ocurridos entre su nombramiento y la obtención de la primera asignación presupuestaria, en concordancia con la autorización del presupuesto 2026 por parte de la Asamblea Legislativa.

Además, con respecto a las soluciones aportadas por Salazar, ha sido preocupación de esta *Newsletter* la estructura de los presupuestos públicos en la región, en donde predomina el gasto corriente sobre la inversión y se refleja una carencia de banco de proyectos públicos. Ello es parte del nuevo plan estratégico de ICAP: el colaborar con los sectores públicos centroamericanos en la conformación de numerosas ideas de proyectos, que luego de un proceso de maduración, se concreten en: perfiles, prefactibilidades, factibilidades y una red de proyectos adecuadamente ejecutados, gracias a sistemas de información financiera y adquisiciones transparentes. Pero lo más importante aún resulta ser el mantenimiento de tales proyectos y su adecuada administración, para evitar su rápido deterioro.

## Referencias

- ECLAC. (2025). *Preliminary overview of the economies of Latin America and the Caribbean 2025*. <https://www.cepal.org/en/publications/84461-preliminary-overview-economies-latin-america-and-caribbean-2025-executive-summary>
- IMF. (2024). *Monetary and foreign exchange policy in the CAPDR*. <https://www.imf.org/en/news/articles/2024/07/30/pr24296-capdr-conclusions-xviii-regional-conference>
- IMF. (2025). *World economic outlook: October 2025*. <https://www.imf.org/en/publications/weo/issues/2025/10/14/world-economic-outlook-october-2025>
- Pellerano, F. (2024). *How U.S. tariffs might affect nearshoring dynamics in Central America*. <https://www.pellerano.com/en/articles/22eluewv4p1wbdodogxwvvauahxyg2>
- World Bank. (2025). *Global economic prospects: Latin America and the Caribbean*. <https://www.worldbank.org/en/publication/global-economic-prospects>

# Gobernar el gasto tributario: un desafío clave para la sostenibilidad fiscal en los países del COSEFIN

Ing. Pamela Quirós Espinoza, MBA, MSc.,  
MGP



*Nota.* Imagen tomada de Rumbo Económico.

## Elementos centrales del análisis

- El gasto tributario constituye una modalidad de intervención estatal que implica uso de recursos públicos sin pasar por el presupuesto.
- En varios países del COSEFIN, los ingresos que el Estado deja de percibir por beneficios tributarios alcanzan magnitudes similares a programas sociales relevantes.
- La evidencia muestra que los incentivos fiscales, por sí solos, no garantizan mayores niveles de inversión ni crecimiento.
- Gobernar el gasto tributario —medirlo, evaluarlo y revisarlo periódicamente— es hoy una condición para la sostenibilidad fiscal.

**Palabras clave:** GASTO TRIBUTARIO; SOSTENIBILIDAD FISCAL; INCENTIVOS FISCALES; GOBERNANZA FISCAL; POLÍTICA TRIBUTARIA; CENTROAMÉRICA; COSEFIN.

## 1. La política fiscal bajo presión: por qué el gasto tributario importa hoy

Durante la última década, los países de Centroamérica, Panamá y República Dominicana han enfrentado un entorno fiscal cada vez más complejo, marcado por altos niveles de endeudamiento, presiones persistentes sobre el gasto público y demandas sociales acumuladas en protección social, infraestructura y servicios básicos.

A estas tensiones se han sumado choques económicos recientes que han reducido los márgenes de maniobra de las haciendas públicas y han reactivado el debate sobre la sostenibilidad de los sistemas tributarios.

En este contexto, la atención suele concentrarse en la recaudación y en el gasto presupuestario directo. Sin embargo, un componente menos visible, pero decisivo para la capacidad financiera del Estado, es el gasto tributario. Las exenciones, deducciones, créditos fiscales, tasas reducidas y otros tratamientos preferenciales implican ingresos que el Estado deja de percibir y que, en la práctica, operan como una forma de gasto público indirecto al canalizar recursos hacia sectores, actividades o grupos específicos sin pasar por el presupuesto.

Pese a su magnitud, el gasto tributario recibe un nivel de escrutinio menor que el gasto directo y, en muchos países, se consolida sin evaluaciones sistemáticas sobre su efectividad, eficiencia o impacto distributivo. Esto incrementa el riesgo de que la política fiscal incorpore compromisos implícitos que limitan la capacidad de financiar prioridades estratégicas.



En la coyuntura actual, revisar estos instrumentos resulta ineludible, ya que cada unidad monetaria que se deja de recaudar compite directamente con el financiamiento de políticas sociales, inversión pública y servicios esenciales.

Con base en la primera edición del Informe de Gasto Tributario en los países del Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas de Centroamérica, Panamá y República Dominicana (COSEFIN (2023)), este artículo presenta una síntesis analítica sobre la magnitud, composición y principales desafíos del gasto tributario en los países miembros. La relevancia del ejercicio es inmediata en un escenario de restricciones fiscales y presión por ampliar el espacio para el desarrollo.

Este debate se inscribe, además, en un entornomacroeconómico regional de crecimiento moderado y condiciones financieras aún restrictivas: en 2023, el PIB de Centroamérica, Panamá y República Dominicana creció 3,8%, mientras que la economía mundial lo hizo en 3,2%, con un desempeño más débil en las economías avanzadas. Este contexto refuerza la necesidad de utilizar con mayor cuidado y transparencia todos los instrumentos de política fiscal.

## 2. El gasto tributario como política pública implícita

El gasto tributario se refiere al conjunto de disposiciones especiales dentro de los sistemas tributarios que permiten reducir, total o parcialmente, la carga impositiva de determinados contribuyentes, sectores o actividades. Estas disposiciones incluyen, entre otras, exenciones, deducciones, créditos fiscales, tasas reducidas y tratamientos diferenciados que se apartan de la estructura general de los impuestos. Su rasgo distintivo es que generan una renuncia a ingresos públicos con el objetivo de promover determinados fines de política.

En este sentido, se trata de una forma de gasto público indirecto: aunque no se ejecuta a través del presupuesto, produce efectos equivalentes al asignar recursos a beneficiarios específicos mediante menores pagos de impuestos. Por

esta razón, en la literatura especializada suele denominarse también *gasto público implícito*.

Un aspecto clave para el análisis es distinguir entre beneficios e incentivos tributarios. Todo incentivo es un beneficio, pero no todo beneficio constituye un incentivo. Los incentivos tienen como propósito explícito modificar el comportamiento de los agentes económicos —por ejemplo, inducir inversión, generación de empleo o adopción de tecnologías—, mientras que otros beneficios responden principalmente a objetivos de alivio financiero o apoyo a determinados grupos, sin buscar necesariamente cambios conductuales. Esta distinción es relevante, porque condiciona los criterios con los que deben evaluarse estas medidas.

Los gastos tributarios persiguen múltiples objetivos: fomentar la inversión doméstica y extranjera, estimular el crecimiento económico, apoyar a sectores estratégicos, promover exportaciones, contribuir al desarrollo regional, proteger el medio ambiente o mejorar la distribución del ingreso. No obstante, la coexistencia de estos fines no garantiza que los instrumentos utilizados sean los más adecuados para alcanzarlos.

El tema adquiere relevancia en la coyuntura actual por tres razones centrales: (i) los ingresos que el Estado deja de percibir por el gasto tributario pueden alcanzar magnitudes comparables a programas de gasto social relevantes, lo que obliga a preguntarse por su costo de oportunidad; (ii) muchos de estos instrumentos se mantienen vigentes por largos períodos sin revisiones periódicas, aun cuando las condiciones económicas que motivaron su creación hayan cambiado y (iii) la escasa disponibilidad y sistematización de información sobre el gasto tributario dificulta que la ciudadanía y los tomadores de decisión dimensionen su verdadero peso dentro de la política fiscal.

Comprender qué es el gasto tributario, cómo opera y para qué se utiliza constituye, por tanto, un punto de partida indispensable para evaluar si estos instrumentos están alineados con las prioridades actuales de desarrollo y con las restricciones fiscales que enfrentan los países de la región.

### 3. Medir lo invisible: cómo se estima el gasto tributario en COSEFIN

La medición del gasto tributario constituye uno de los principales desafíos para su análisis y gestión. A diferencia de los impuestos recaudados o del gasto presupuestario ejecutado, el gasto tributario no se observa directamente, sino que debe estimarse a partir de comparaciones entre la estructura tributaria vigente y un marco de referencia que represente la “tributación normal” de cada país.

En términos generales, existen tres enfoques utilizados a nivel internacional para estimar el gasto tributario: (i) el enfoque *ex post*, que calcula los ingresos no recaudados suponiendo que los contribuyentes no modifican su comportamiento si se eliminaran los beneficios; (ii) el enfoque *ex ante*, que incorpora supuestos sobre cómo cambiaría el comportamiento de los agentes económicos ante la eliminación de los tratamientos preferenciales y (iii) el enfoque de gasto equivalente, que estima cuánto costaría otorgar el mismo beneficio mediante un programa de gasto directo.

En los países del COSEFIN predomina el uso del enfoque *ex post*, particularmente a través del llamado método del ingreso renunciado, que estima el monto de impuestos que el Estado deja de percibir como resultado de cada disposición especial, manteniendo constantes otros factores, como los niveles de consumo o inversión. Su principal ventaja es la relativa simplicidad operativa, lo que facilita la producción periódica de informes. No obstante, presenta limitaciones importantes, ya que no captura cambios de comportamiento ni efectos indirectos.

Otro elemento metodológico relevante es el marco de referencia utilizado para definir qué se considera gasto tributario. La mayoría de los países de la región emplean un marco legal, que toma como punto de partida la legislación tributaria general vigente. Algunos países utilizan marcos conceptuales más amplios, que combinan la normativa nacional con principios de buenas prácticas internacionales. La elección

de uno u otro enfoque incide directamente en el nivel estimado de gasto tributario y dificulta la comparación estricta entre países.

Los países utilizan distintas fuentes de información y técnicas de cálculo, que van desde la explotación directa de datos declarados por los contribuyentes, hasta estimaciones basadas en estadísticas agregadas o modelos de simulación. Esta diversidad metodológica explica, en parte, la heterogeneidad observada en la cobertura, desagregación y periodicidad de los informes nacionales.

Para la política pública, esta diversidad metodológica refuerza la necesidad de avanzar hacia estándares regionales mínimos de medición y reporte, que permitan mejorar la comparabilidad, fortalecer la transparencia y dotar a los tomadores de decisión de información más robusta para evaluar el uso del gasto tributario.

### 4. Radiografía regional del gasto tributario

La evidencia del Informe de Gasto Tributario en los países del COSEFIN (2023) confirma que el gasto tributario es un componente de gran magnitud dentro de la política fiscal regional, con comportamientos heterogéneos entre países en nivel, evolución y composición. Este patrón se inscribe en un debate más amplio: aunque muchos gobiernos han otorgado exenciones, deducciones y regímenes especiales para hacer más atractiva la carga tributaria empresarial, estos beneficios no necesariamente reducen el costo del capital ni incrementan la inversión. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2025) advierte que varios países combinan elevados beneficios fiscales con tasas efectivas del impuesto sobre la renta corporativa relativamente altas, y que los resultados empíricos sobre su impacto son mixtos y, en muchos casos, no concluyentes.

Para ilustrar estas dinámicas, el análisis se centra en Costa Rica, El Salvador y Honduras, países con información comparable en el Informe COSEFIN (2023) y perfiles contrastantes: Honduras exhibe el mayor nivel relativo de gasto tributario, Costa Rica muestra una trayectoria

reciente de reducción y El Salvador presenta una tendencia al alza.

En el caso de Costa Rica, el gasto tributario alcanzó 5,35% del PIB en 2018, descendió a 4,57% en 2019 y se ubicó en 4,15% del PIB en 2020, lo que evidencia una trayectoria reciente de reducción relativa, aunque manteniendo un peso significativo dentro de las finanzas públicas. El informe señala que los principales componentes del gasto tributario costarricense se concentran en el impuesto sobre la renta (ISR) y en el impuesto al valor agregado (IVA), con una participación relevante de la canasta básica tributaria dentro de las renuncias asociadas al IVA.

Para El Salvador, el Informe COSEFIN (2023) muestra una tendencia al alza del gasto tributario en los últimos años de la serie disponible: pasó de 3,50% del PIB en 2017 a 3,90% en 2018, 4,06% en 2019 y 4,43% del PIB en 2020, consolidándose como un componente relevante de la política fiscal salvadoreña. El documento indica, además, que el gasto tributario se distribuye principalmente entre beneficios asociados al ISR y al IVA.

Honduras destaca como el país con el mayor nivel relativo de gasto tributario en la región. De acuerdo con COSEFIN (2023), el gasto tributario se mantuvo alrededor de 6,8% del PIB en 2019 y 2020, y alcanzó 7,3% del PIB en 2021, el valor más alto reportado en la serie regional analizada. El informe vincula este elevado nivel, en buena medida, a exoneraciones y regímenes especiales asociados a zonas francas, regímenes de importación temporal y otros esquemas de incentivos sectoriales.

Más allá de los casos nacionales, el informe identifica un patrón común: la mayor parte del gasto tributario regional se concentra en el ISR y en los impuestos al consumo. Asimismo, documenta incentivos dirigidos a exportaciones, turismo, energía renovable, actividades forestales, cooperativas y zonas específicas, y señala avances incipientes en clasificaciones según incidencia ambiental.

En conjunto, COSEFIN (2023) muestra que el gasto tributario no es marginal, sino un componente estructural de las finanzas públicas regionales, cuya magnitud y persistencia

justifican su análisis sistemático dentro de cualquier discusión sobre reforma fiscal y calidad del gasto.

## 5. ¿Funcionan los incentivos: lecciones desde la evidencia

La utilización de incentivos fiscales para promover inversión, empleo y crecimiento es una práctica extendida en América Latina y el Caribe. No obstante, la evidencia revisada muestra que sus resultados son heterogéneos y, en muchos casos, ambiguos (COSEFIN, 2023).

El informe no aporta evidencia concluyente sobre el impacto de estos instrumentos en las decisiones de inversión y subraya la necesidad de evaluaciones ex post para determinar su eficacia dentro de las prioridades de política pública. Asimismo, señala que los incentivos tienden a ser más efectivos cuando forman parte de estrategias de desarrollo claramente definidas y no cuando se aplican de manera dispersa o como respuesta a presiones sectoriales, ya que en estos casos existe un alto riesgo de que se traduzcan principalmente en pérdidas de recaudación sin impactos significativos sobre crecimiento o empleo (COSEFIN, 2023).

La evidencia también indica diferencias según el tipo de instrumento: los créditos fiscales, deducciones vinculadas a inversión y esquemas de depreciación acelerada suelen mostrar mejores resultados que las exenciones amplias o permanentes. Sin embargo, solo Honduras cuenta con experiencias sistemáticas de evaluación costo-beneficio, mientras que en el resto de los países predominan análisis descriptivos centrados en la cuantificación del gasto tributario (COSEFIN, 2023).

Desde una perspectiva distributiva, el informe advierte que muchos incentivos benefician de manera desproporcionada a empresas de mayor tamaño y a contribuyentes de mayores ingresos, lo que refuerza la necesidad de analizar no solo la eficiencia, sino también la equidad del gasto tributario.

En síntesis, se sugiere que los incentivos fiscales, por sí solos, no garantizan resultados positivos y que su efectividad depende del



diseño, la focalización, la temporalidad y su articulación con otras políticas públicas (COSEFIN, 2023).

## 6. Desafíos actuales del gasto tributario

El análisis regional desarrollado permite identificar un conjunto de problemas estructurales que limitan el aporte potencial del gasto tributario a los objetivos de desarrollo y sostenibilidad fiscal.

En varios países, los beneficios tributarios se mantienen vigentes durante largos períodos sin mecanismos formales que obliguen a revisar su pertinencia, efectividad o alineación con las prioridades actuales de política pública. Esta ausencia de revisiones sistemáticas favorece la acumulación inercial de pérdidas de ingresos fiscales y dificulta la corrección de instrumentos que han perdido su razón de ser.

A ello se suma la debilidad de los sistemas de evaluación. COSEFIN (2023) destaca que solo Honduras ha avanzado en la realización de evaluaciones costo-beneficio de algunos incentivos, mientras que en el resto de los países predominan ejercicios de cuantificación del gasto tributario sin análisis sistemáticos de resultados. Esta limitación impide establecer con claridad si los beneficios fiscales generan retornos económicos o sociales acordes con su costo.

Otro rasgo relevante es la fragmentación institucional. La gestión del gasto tributario suele involucrar a múltiples entidades — ministerios de hacienda, administraciones tributarias, ministerios sectoriales y agencias de promoción— sin contar siempre con instancias claras de coordinación, lo que dificulta la construcción de una visión integral sobre el conjunto de incentivos vigentes y sus efectos acumulados.

COSEFIN(2023)tambienseñalarestricciones en materia de transparencia y accesibilidad de la información. Aunque varios países elaboran informes de gasto tributario, estos difieren en cobertura, nivel de desagregación, periodicidad y metodología, lo que limita la comparabilidad

regional y el uso efectivo de la información para la toma de decisiones.

Persiste el riesgo de regresividad y captura. Algunos esquemas de incentivos tienden a beneficiar de manera desproporcionada a grandes empresas o a sectores con alta capacidad de incidencia política, mientras que los beneficios potenciales para pequeñas y medianas empresas o para poblaciones vulnerables resultan menos claros. Este patrón puede debilitar la legitimidad social del gasto tributario y reforzar desigualdades.

Todo ello apunta a la necesidad de avanzar hacia marcos más sólidos de gobernanza del gasto tributario, que integren revisión periódica, evaluación sistemática, coordinación interinstitucional y transparencia como componentes centrales.

## 7. De la cuantificación a la gobernanza: implicaciones de política

A la luz de COSEFIN (2023), el gasto tributario no puede tratarse como un asunto técnico marginal. Aunque estos instrumentos pueden representar montos significativos, no suelen estar sometidos al mismo nivel de escrutinio público que el gasto directo y la producción de información sigue siendo heterogénea entre países.

Esta combinación tiene implicaciones directas para la gobernanza fiscal, COSEFIN (2023) identifica márgenes de mejora en transparencia, desagregación y construcción de series históricas, condiciones necesarias para incorporar el gasto tributario al ciclo regular de análisis fiscal con la misma seriedad que el gasto presupuestario.

Persiste, además, una brecha entre cuantificar y evaluar. Costa Rica no incorpora análisis costo-beneficio, El Salvador reporta ejercicios de recaudación potencial de carácter aritmético y en Guatemala no se constatan evaluaciones formales en la información divulgada, mientras que Honduras presenta experiencias sistemáticas de evaluación y hallazgos sobre regímenes como ZOLITUR

(Zonas Libres Turísticas), ZOLI (Zonas Libres) y RIT (Régimen de Importación Temporal). Sin evaluaciones ex post, el gasto tributario se gestiona con información incompleta, lo que debilita la toma de decisiones sobre su continuidad, rediseño o eliminación.

COSEFIN (2023) también indica que los incentivos tributarios deben concebirse como instrumentos complementarios, y no como el eje central de las estrategias de desarrollo productivo.

Factores como estabilidad institucional, infraestructura, tamaño del mercado y capacidad estatal suelen ser más determinantes para la inversión que la existencia de beneficios fiscales aislados. Cuando no existen condiciones adecuadas, un incentivo fiscal suele convertirse en una pérdida de ingresos sin beneficios claros.

La diversidad de definiciones y marcos de referencia entre países dificulta la comparación estricta de los niveles de gasto tributario, lo que refuerza la necesidad de ordenar el portafolio de beneficios con criterios explícitos, revisiones periódicas y reglas claras de priorización y simplificación. En este marco, la coordinación regional resulta estratégica para acordar estándares mínimos de reporte, evaluación y comparabilidad.

Estos desafíos se insertan en un entorno macroeconómico caracterizado por endeudamiento público elevado, presiones inflacionarias recientes y restricciones de liquidez. El Informe Económico Regional 2023–2024 (SIECA, 2024) subraya la importancia de analizar de manera integrada crecimiento, deuda, empleo y medidas orientadas a fortalecer la recaudación. Gobernar activamente el gasto tributario no es, por tanto, un ejercicio accesorio, sino una condición para fortalecer la sostenibilidad fiscal y ampliar el espacio para financiar prioridades de desarrollo.

## 8. Hacia una gestión estratégica del gasto tributario

El análisis del gasto tributario en los países del COSEFIN deja un mensaje central: los ingresos que el Estado deja de percibir por beneficios e incentivos fiscales constituyen una política

pública de gran escala que sigue operando con menores niveles de escrutinio, evaluación y gobernanza que el gasto presupuestario directo (COSEFIN, 2023).

En la coyuntura actual, caracterizada por restricciones fiscales persistentes y mayores demandas de financiamiento para políticas sociales e inversión pública, esta situación resulta cada vez menos sostenible. Tratar el gasto tributario como un componente periférico de la política fiscal supone aceptar un uso de recursos públicos que no siempre se alinea con las prioridades estratégicas de desarrollo ni con criterios básicos de eficiencia y equidad.

El desafío regional no es únicamente reducir o ampliar incentivos, sino gobernar activamente el gasto tributario: transparentarlo, medirlo con estándares comparables, evaluarlo de forma sistemática y vincular los resultados a decisiones concretas de política.

Avanzar en esta dirección permitiría transformar un conjunto disperso de beneficios históricos en una herramienta estratégica, capaz de complementar —y no sustituir— otras políticas de desarrollo productivo, social y ambiental.

Fortalecer la gobernanza del gasto tributario es, en última instancia, una condición necesaria para mejorar la calidad del gasto público y consolidar la sostenibilidad de las finanzas públicas en Centroamérica, Panamá y República Dominicana.

## 9. El Rol del ICAP

En este contexto, el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), como organismo regional especializado en el fortalecimiento de la gestión pública, está llamado a desempeñar un papel estratégico en la construcción de capacidades técnicas e institucionales para la gobernanza del gasto tributario. Ello implica contribuir a la formación de funcionarios en metodologías de medición, evaluación y análisis de gasto tributario, apoyar el desarrollo de estándares regionales de reporte y promover espacios de diálogo técnico entre ministerios de hacienda, administraciones tributarias y entidades sectoriales.

El ICAP puede fungir como plataforma regional para la generación de conocimiento aplicado y para la difusión de buenas prácticas, coadyuvando a que el gasto tributario transite de un conjunto disperso de beneficios históricos hacia un instrumento gestionado con criterios de eficiencia, equidad y alineación con las prioridades de desarrollo de los países del COSEFIN.

Este trabajo fue elaborado íntegramente con base en investigación original y reflexión propia. El uso de herramientas de inteligencia artificial se limitó exclusivamente a funciones de revisión gramatical y mejora estilística, sin afectar la autoría intelectual ni el contenido sustantivo.

---

## Referencias

- Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. (2026). *Oportunidades y desafíos de las administraciones tributarias: Encuentro de Administradores Tributarios del CIAT 2025*. CIAT. <https://biblioteca.ciat.org/opac/book/5927>
- Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas de Centroamérica, Panamá y República Dominicana (COSEFIN). Secretaría Ejecutiva. (2023). *Informe de gasto tributario en los países del COSEFIN*. <https://cosefin.org/publicacion/informe-de-gasto-tributario-en-los-paises-del-cosefin/>
- Inter-American Development Bank. (2025, 22 de agosto). *¿Cómo diseñar una política tributaria más favorable para los negocios y potenciar la inversión en América Latina y el Caribe?* BID Gestión Fiscal. <https://www.iadb.org/es/blog/modernizacion-del-estado/gestion-fiscal/como-disenar-una-politica-tributaria-mas-favorable-para-los-negocios-y-potenciar-la-inversion-en>
- Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA). (2024). *Informe Económico Regional 2023–2024*. SIECA. <https://www.secmca.org/informe-economico-regional-2023-2024/>



# Rediseño Organizacional para la Era Predictiva: De la Burocracia Rígida a la Gestión Anticipativa en el Sector Público

Jesse De León



Nota. Imagen de elaboración propia.

## Resumen

La burocracia weberiana, diseñada para entornos estables y predecibles, ha mostrado crecientes límites en un mundo marcado por la volatilidad, la incertidumbre y los choques tecnológicos. En el contexto de la administración pública latinoamericana, este modelo rígido genera inercia, fragmentación y ceguera sistémica, obstaculizando la capacidad de respuesta ante crisis emergentes. Este artículo propone un marco práctico para transformar las instituciones públicas en sistemas anticipativos, basado en cuatro pilares: (1) equipos ágiles transversales orientados a misiones; (2) indicadores predictivos alimentados por inteligencia artificial y análisis de datos; (3) liderazgo distribuido con separación clara entre cuadros políticos y técnicos; y (4) una cultura institucional que convierte el error en aprendizaje. La propuesta no busca eliminar la burocracia, sino evolucionarla

hacia una arquitectura de resiliencia que priorice la adaptación sobre el control.

**Palabras clave:** GESTIÓN PÚBLICA ANTICIPATIVA, BUROCRACIA ADAPTATIVA, RESILIENCIA INSTITUCIONAL, GOBERNANZA PREDICTIVA, INNOVACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO.

## El fin del paradigma estático

Desde el siglo pasado, las administraciones públicas en América Latina se han modelado bajo el paradigma weberiano de la burocracia: jerarquía rígida, reglas explícitas y control centralizado. Si bien este modelo aportó orden y legalidad en contextos de crecimiento lineal, hoy resulta insuficiente frente a pandemias, migraciones masivas, crisis climáticas y transformaciones digitales.

Como señalan Heifetz et al. (2009), los desafíos adaptativos actuales requieren que las instituciones dejen de ser máquinas de ejecución para convertirse en sistemas vivos capaces de evolucionar. La verdadera ventaja competitiva del Estado moderno no radica en la obediencia, sino en la capacidad de detectar señales débiles y tomar decisiones descentralizadas con base en evidencia anticipativa.

## Marco práctico para la arquitectura de resiliencia

### 1. Equipos Ágiles Transversales: Ruptura de Silos Operativos

La burocracia fragmenta la organización en silos funcionales (Finanzas, IT, RR.HH.), lo que genera ceguera sistémica. Las organizaciones predictivas se estructuran en equipos misionales. Cada unidad es un ecosistema de perfiles complementarios (científicos de datos, gestores de proyectos y especialistas técnicos)

enfocados en un *output* específico, como la optimización de la cadena de suministro o la experiencia del ciudadano.

De acuerdo con Sutherland (2014), la agilidad permite que los equipos se auto-organicen para maximizar el valor entregado, eliminando la fricción de los “grupismos” por afinidad y reemplazándolos por objetivos de impacto colectivo.

## 2. Indicadores de Alerta Temprana (Early Warning Systems)

Es imperativo transitar de los indicadores retrospectivos (*lagging indicators*) a los indicadores predictivos (*leading indicators*). Mientras los primeros informan lo que ya sucedió (gasto ejecutado), los segundos monitorean tendencias futuras mediante el uso de Inteligencia Artificial y Análisis de Datos:

- **En Salud:** Correlación de búsquedas en tiempo real y ventas de fármacos para predecir brotes. Ejemplo: Ministerios que usan búsquedas en Google Trends y ventas de medicamentos en farmacias populares para activar alertas tempranas de dengue o influenza.
- **En Finanzas:** Desviaciones en patrones de comportamiento fiscal como predictor de insolvencia. Ejemplo: Uso de patrones de declaración y pago para identificar riesgos de evasión antes de que ocurran.
- **En Talento Humano:** Análisis de sentimiento en comunicaciones internas para predecir crisis de clima organizacional. Ejemplo: Análisis de encuestas internas y canales de denuncia anónima para prevenir desgaste del capital humano.

## 3. Liderazgo Distribuido y Separación de Cuadros

La autoridad debe fluir hacia donde reside la información técnica, no necesariamente hacia la cima de la jerarquía. Esto exige una separación clara entre los cuadros políticos (estrategia y visión) y los cuadros técnicos (ejecución y especialización).

El liderazgo moderno, como sugería Parker Follett (1924), no consiste en imponer poder, sino en liberar el potencial del equipo. La implementación requiere definir Zonas de Autonomía, donde los equipos técnicos operen bajo umbrales de riesgo predefinidos, sustituyendo la supervisión punitiva por una facilitación basada en el *feedback*.

## 4. Cultura de Aprendizaje Continuo y Experimentación

La resiliencia institucional está ligada a la capacidad de convertir el error en un activo informativo. El Banco Interamericano de Desarrollo [BID] (2023) destaca que las instituciones que implementan rituales de aprendizaje presentan un 40 % más de resiliencia ante choques externos. Esto incluye:

- **Post-mortem analysis:** Reflexión sistemática tras cada hito.
- **Sandbox de experimentación:** Presupuestos específicos para pruebas fallidas que generen conocimiento técnico.

## Conclusión: El dilema del arquitecto organizacional

Rediseñar una organización para la era predictiva no es una cuestión de adquirir el software más costoso, sino de tener el coraje institucional de soltar el control centralizado para ganar agilidad sistémica. En un entorno donde los choques externos son la única constante, la eficiencia ya no se mide por cuánto se evitó el cambio, sino por qué tan rápido se transformó la organización para liderarlo.

El liderazgo del siglo XXI no debe aspirar a ser el capitán que sobrevive a la tormenta, sino el arquitecto que diseña barcos capaces de navegar en el caos. Si el mundo ya no es lineal, estable ni predecible, ¿seguirá usted gestionando su organización con los planos de un pasado que ya no existe, o se atreverá a demoler la burocracia antes de que la realidad la convierta en escombros?

## Referencias

Banco Interamericano de Desarrollo. (2023). *Informe sobre la resiliencia institucional en América Latina y el Caribe*. BID.

Heifetz, R. A., Grashow, A., & Linsky, M. (2009). *The practice of adaptive leadership: Tools and tactics for changing your organization and the world*. Harvard Business Press.

Parker Follett, M. (1924). *Creative Experience*. Longmans, Green and Co.

Sutherland, J. (2014). *Scrum: The art of doing twice the work in half the time*. Crown Business.





# Conoce Nuestros Programas de Posgrado

<p>POSTDOCTORADO EN INNOVACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA</p> <p>Oferido 2026</p> <p>Click para más información</p> <p>ICAPM SICA</p>	<p>DOCTORADO EN GESTIÓN PÚBLICAS Y EMPRESARIAL</p> <p>Oferido 2026</p> <p>Click para más información</p> <p>ICAPM SICA</p>
<p>MAESTRÍA EN GERENCIA DE LA CALIDAD</p> <p>Oferido 2026</p> <p>Click para más información</p> <p>ICAPM SICA</p>	<p>MAESTRÍA EN REGULACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL SECTOR DE ENERGÍA</p> <p>Oferido 2026</p> <p>Click para más información</p> <p>ICAPM SICA</p>
<p>MAESTRÍA EN GERENCIA DE LA INNOVACIÓN PÚBLICA</p> <p>Oferido 2026</p> <p>Click para más información</p> <p>ICAPM SICA</p>	<p>MAESTRÍA EN GERENCIA DE PROYECTOS PARA EL DESARROLLO</p> <p>Oferido 2026</p> <p>Click para más información</p> <p>ICAPM SICA</p>
<p>MAESTRÍA EN EPIDEMIOLOGÍA APLICADA A LA GERENCIA DE LA SALUD PÚBLICA</p> <p>Oferido 2026</p> <p>Click para más información</p> <p>ICAPM SICA</p>	<p>MAESTRÍA EN GERENCIA DE LA SALUD</p> <p>Oferido 2026</p> <p>Click para más información</p> <p>ICAPM SICA</p>
<p>MAESTRÍA EN GESTIÓN PÚBLICA EN ÉNFASIS POLÍTICAS PÚBLICAS</p> <p>Oferido 2026</p> <p>Click para más información</p> <p>ICAPM SICA</p>	<p>HAGAMOS EL TRABAJO FINAL DE GRADUACIÓN MAESTRÍA</p> <p>Oferido 2026</p> <p>Click para más información</p> <p>ICAPM SICA</p>
<p>HAGAMOS LA TESIS DOCTORAL</p> <p>Oferido 2026</p> <p>Click para más información</p> <p>ICAPM SICA</p>	



**SICA**  
Sistema de la Integración  
Centroamericana

