

Distr.
RESTRINGIDA

LC/MEX/R.765 (SEM.106/2)
12 de octubre de 2000

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Reunión de Expertos sobre reforma económica y gestión
pública en Centroamérica

Panamá, Panamá, 17 de octubre de 2000

CENTROAMÉRICA: REFORMA ECONÓMICA Y GESTIÓN PÚBLICA

Mercado, intermediación política y proceso presupuestario

(Versión preliminar)

INDICE

I. MERCADOS, INSTITUCIONES Y DESARROLLO ECONÓMICO: LOS PROBLEMAS CENTRALES

1. La dicotomía tradicional
2. Una complementariedad necesaria para el desarrollo
3. Calidad de las instituciones y la política pública

II. REFORMA ECONÓMICA, DESARROLLO Y RECONSTRUCCIÓN DEL ESTADO EN CENTROAMÉRICA

1. Las dos reformas: una vinculación compleja
2. La fragilidad económica de los estados centroamericanos
3. Fiscalidad, cohesión social y conflictos distributivos en el proceso de reforma
4. La capacidad de absorción de los choques externos

III. POLÍTICAS PÚBLICAS Y CAMBIO ESTRUCTURAL EN CENTROAMÉRICA: LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA

1. El presupuesto y la política pública
2. El ciclo presupuestal en Nicaragua
 - a) El marco legal e institucional
 - b) Modos de gestión presupuestaria y ausencia de evaluaciones efectivas
 - c) Ciclo y ejercicio presupuestarios
 - d) Formulación y aprobación del presupuesto: fragilidad y necesidad de planes estratégicos
 - e) Ejecución presupuestaria: pervivencia de problemas de discrecionalidad y transparencia
 - f) Control de la ejecución presupuestaria: deficiencias del rendimiento de cuentas
 - g) Definición y evaluación de las políticas públicas en el ciclo presupuestario: peso de los factores externos, distorsiones del proceso de gestión y deterioro del rendimiento del gasto público
3. La gestión presupuestaria de las instituciones descentralizadas del Estado: el caso de los organismos de combate a la pobreza en Costa Rica
 - a) El ciclo presupuestario de las instituciones descentralizadas
 - b) Los programas de combate a la pobreza y el mecanismo de asignación de recursos: origen, desempeño y debilidades institucionales
 - c) La filosofía de la política social de combate a la pobreza: los últimos catorce años
 - d) La vivienda y los programas de titulación de tierras y compensación social: ¿cómo medir su eficiencia?
 - e) Consideraciones finales

Apéndices al apartado III.3

Bibliografía

I. MERCADOS, INSTITUCIONES Y DESARROLLO ECONÓMICO: LOS PROBLEMAS CENTRALES

1. La dicotomía tradicional

El Estado es esencial para el crecimiento y el desarrollo, pero también puede ser fuente de inestabilidad, estancamiento e incluso declinación de la economía. Esta paradoja es considerada por las principales corrientes teórico analíticas —de la tradición marxista a la neoclásica¹— y es acaso una clave explicativa del carácter casi irresoluble de los debates académicos, ideológicos y políticos que periódicamente se libran en la sociedad acerca de la relación entre el Estado y la economía, el gobierno y el mercado.²

La economía política de las naciones modernas registra una suerte de alternancia histórica entre fases de desarrollo en que los valores que prevalecen con respecto a los asuntos públicos se estructuran y construyen —tanto en el campo de las ideas como en el de las preferencias políticas— con marcada inclinación hacia una de las partes de aquella relación. Así, a las fases de desarrollo que se distinguen por un acentuado activismo económico del Estado y los gobiernos suelen suceder otras en que el mercado y la iniciativa privada adquieren un papel más relevante y prioritario. Basta recordar los rasgos dominantes del proceso económico del último medio siglo para constatar, tanto a escala internacional como nacional, esta alternancia.³

En correspondencia con lo anterior, y no obstante la amplitud del espectro de concepciones ideológicas y representaciones teóricas de la relación del Estado y el gobierno con el mercado, éstas tienden con mucha frecuencia a ser encasilladas en una dicotomía no exenta de maniqueísmo que puede expresarse esquemáticamente en dos fórmulas: *más gobierno, menos mercado*, por un lado, y *más mercado, menos gobierno*, por el otro. Además de expresar diversos grados de polarización real y potencial de las sociedades nacionales con respecto a la elección y los contenidos concretos de la política pública, esta dicotomía también entraña una simplificación (en ocasiones extrema) de las complejidades y sutilezas de esa relación y del papel que desempeña con respecto al crecimiento y desarrollo económicos.

Sin embargo —y a partir de la evidencia aportada por la misma experiencia histórica—, en el periodo reciente se observa cierto reflujo de las concepciones extremas. Más allá de los debates políticos y las oposiciones doctrinarias, la teoría económica y la ciencia política actuales documentan ampliamente la existencia simultánea e interactiva de imperfecciones del mercado e

¹ Véase D. C. North (1981).

² Las expresiones estado y gobierno son utilizados indistintamente en el presente texto para aludir al conjunto de los poderes públicos instituidos en la sociedad. De igual forma, el término genérico de instituciones también se usa en el mismo sentido.

³ Este patrón histórico es ilustrado en el caso de los Estados Unidos en V. M. Godínez (1996).

imperfecciones del Estado y el gobierno,⁴ cuyo análisis abre fructíferas perspectivas al estudio del papel —tanto normativo como positivo— que desempeñan el estado y el mercado en el proceso de desarrollo.

En esta perspectiva analítica, los dilemas que enfrentan las sociedades modernas en materia de políticas públicas se desplazan de las opciones polarizadas implícitas en la dicotomía tradicional citada anteriormente a una elección entre mercados imperfectos, gobiernos imperfectos y toda una gama de posibles combinaciones entre ambos que están determinadas por cada circunstancia nacional. De tal manera, la “elección económica cardinal” de las sociedades modernas (Ch. Wolfe, Jr., 1993) se refiere al grado en que los mercados y el gobierno, cada uno en sus respectivos ámbitos, pueden determinar la asignación, uso y distribución de los recursos económicos.

La hipótesis según la cual el libre funcionamiento del mercado produce resultados cuya eficiencia en términos de la asignación, uso y distribución de los recursos no pueden ser igualada ni por consiguiente mejorada por ningún otro mecanismo o institución social, hipótesis que fuera originalmente postulada por la llamada economía del bienestar,⁵ fue objeto de desarrollos ulteriores que abrieron nuevas perspectivas de análisis.⁶ De manera general éstas tienden a mostrar que el equilibrio de la economía requiere de un conjunto de condiciones y mecanismos de coordinación social cuya satisfacción está lejos de ser garantizada por el mero automatismo del libre mercado. El argumento común de estos planteamientos es que, por sí mismos, los mercados operan de manera deficiente porque la competencia no es perfecta (estructuras monopólicas), hay externalidades (o efectos exógenos al mercado y su sistema de precios), necesidad de bienes públicos (cuya existencia no es garantizada por los agentes privados), insuficiencia de los mercados (lo que crea incertidumbre) y un acceso asimétrico e incompleto de los agentes a la información.⁷ Además de estas condiciones, existe una serie de consideraciones relacionadas con la equidad y la justicia sociales que también influyen en la asignación y uso de los recursos.⁸

Estas deficiencias están en la base de las llamadas intervenciones políticas en el mercado; son ellas las que suscitan la intervención estatal en la economía. Dadas las causas económicas estructurales en que se origina, esta intervención no puede interpretarse en principio como un acto de suplantación ni de impedimento del libre juego de las fuerzas del mercado. Según el conocido planteamiento de J. E. Stiglitz (1988), es en este punto donde se justifica y clarifica la función esencial del estado en las economías modernas, que consiste, ni más ni menos, en corregir las imperfecciones del mercado.

⁴ La bibliografía especializada sobre este tema es amplia. Para una aproximación a las discusiones en curso véanse, entre otros, Ch. Wolf, Jr. (1993), R. Boyer y D. Drache (1996) y Banco Mundial (1997).

⁵ Véase la base teórica de este planteamiento en K. J. Arrow (1963) y K. J. Arrow y G. Debreu (1954).

⁶ J. Geanakoplos (1998) hace ver que, en el origen, tales desarrollos tienen como punto de partida las aplicaciones de esta hipótesis al análisis de mercados particulares, cuyo comportamiento “no es explicado por el modelo de equilibrio general Arrow-Debreu”.

⁷ Entre los estudios pioneros de este enfoque véanse los de F. Bator (1958) y R. Radner (1968); entre los más recientes el de J. E. Stiglitz (1984).

⁸ R. Boyer (1998).

Ahora bien, el proceso del desarrollo aporta una vasta masa de experiencias en cuanto a las virtudes y limitaciones del papel económico del estado. Son variadas las formas en que las instituciones y los cambios de las instituciones pueden afectar el desempeño económico de los países, pero la experiencia a largo plazo del desarrollo muestra que, mientras en algunas circunstancias estimulan el crecimiento y mayores grados relativos de eficiencia, en otras lo impiden o dificultan, además de provocar una utilización no eficiente de los recursos.⁹

De todo lo anterior se desprende una conclusión: para que el mercado prospere y se expanda se requiere de un estado eficaz. Pero también surge una pregunta: ¿qué factores determinan la eficacia del estado? Es ésta una cuestión que remite al examen—directamente vinculado al análisis de las políticas públicas— de las llamadas imperfecciones del gobierno o de la acción colectiva. Es cierto que hay suficientes razones para justificar la intervención económica estatal, pero también lo es que nada garantiza que ésta sea por sí misma, siempre y en todo lugar, eficiente.¹⁰ Atendiendo al mismo criterio de eficiencia en la asignación y uso de los recursos, pueden identificarse las principales fuentes de tales imperfecciones.¹¹ Éstas se originan en la propia acción del gobierno, que tiende a generar una disyunción entre los costos de producción de la función pública y los ingresos que la sustentan (origen de dispendio, gastos crecientemente redundantes y mal distribuidos, tensiones fiscales); tiende también a crear “internalidades” o incentivos que desvían de sus propósitos formales a las organizaciones públicas (convirtiendo sus actividades en un elemento central de las funciones de utilidad que la burocracia y los directivos de esas agencias buscan maximizar); tiende, en fin, a instituir esquemas de tenencia o posesión de rentas entre diversos sectores de la economía y la sociedad (lo que crea y profundiza una distribución no equitativa del poder, el bienestar y la justicia).

⁹ Tal es una de las conclusiones mayores del trabajo de D. C. North (1993).

¹⁰ “No podemos suponer que los burócratas gubernamentales tendrán éxito donde los mercados fallan. Las intervenciones del gobierno, que con frecuencia son mal diseñadas e instrumentadas, pueden crear más problemas de los que resuelven”. P. Belli (s.f.)

¹¹ Véase Ch. Wolf, Jr. (1993).

Recuadro I

CINCO ÁMBITOS DE ARTICULACIÓN DE LAS RELACIONES ENTRE INSTITUCIONES Y MERCADO

- (i) Contratos y derechos de propiedad. Las instituciones garantizan el cumplimiento de los contratos, esenciales para el crecimiento económico y para delimitar la actividad de cada agente en relación con los otros; los contratos son la base de un desarrollo económico promovido por derechos de propiedad efectivos.
- (ii) Regulación. La operación de los mercados de bienes y servicios, laborales y financieros exige toda un arsenal de leyes, preceptos, reglamentos, normas técnicas y de calidad que ajusten la conducta de los agentes y determinen los términos de la competencia.
- (iii) Política macroeconómica. La inestabilidad es inherente a la economía capitalista. La función central de las instituciones fiscales y monetarias es garantizar la estabilidad, ya sea por medio de acciones contracíclicas, ya sea a través de acciones preventivas, a fin de reducir la incertidumbre y ampliar las expectativas económicas y sociales
- (iv) Políticas sociales. Diversas formas de seguridad y asistencia sociales, así como de provisión de obras, infraestructuras y servicios públicos fundamentales (educación, salud, red vial) tienden a garantizar la cohesión y la estabilidad social, cumpliendo funciones a la vez de bienestar y legitimización de la economía de mercado.
- (v) Gestión de conflictos. Las fracturas sociales (distributivas, culturales, de oportunidades, etcétera) generan incertidumbre, distorsionan la asignación eficiente de los recursos y entorpecen o impiden la coordinación de los agentes. Los conflictos reales y potenciales de interés que se derivan de ello son canalizados y administrados por las instituciones de representación política y gremial. La celebración de elecciones libres y la operación de un sistema judicial de calidad, de manera que se creen incentivos para reducir la tendencia hacia el desarrollo de estrategias no cooperativas entre los diversos grupos de interés de la sociedad.

Fuente: D. Rodrik (2000) y D. C. North (1981).

2. Una complementariedad necesaria para el desarrollo

Las fallas de la acción estatal son de diferente naturaleza que las atribuibles al mercado, pero sus efectos reales y potenciales sobre el desempeño económico son igualmente importantes. En este sentido, la experiencia de los últimos dos decenios del siglo XX es muy aleccionadora, y de manera particular en los países en vías de desarrollo. Mientras que las crisis de los años ochenta marcaron el límite de las estrategias económicas fundadas en un creciente activismo estatal,¹² las crisis financieras de los noventa hicieron lo propio con aquellas orientadas casi exclusivamente por las fuerzas del mercado.¹³ Este cúmulo de enseñanzas quizá pueda ser esquematizado diciendo que el exceso —sea de dirigismo, sea de mercado— es nocivo para el desarrollo. Esa misma experiencia también ofrece una sugerente conclusión (que, por lo demás corrobora algo bien conocido por los historiadores de la economía): desde el punto de vista del desarrollo, el

¹² La bibliografía al respecto es abundante. Véanse, entre otros, J. Williamson (1994) y R. Dornbusch y S. Edwards (1991).

¹³ Véase, entre otros, J. A. Ocampo (1999) y R. Boyer (1998a).

dilema entre estado y mercado puede superarse fructíferamente por medio de la complementariedad, no de la supremacía de uno de ellos sobre el otro.¹⁴

Parte relevante de esa experiencia fue la instauración y ejecución, entre ambos ciclos de crisis, de programas de reforma estructural en un amplio número de economías en vías de desarrollo y en transición. El examen comparado de todo ello muestra la existencia de una extendida gama de configuraciones posibles entre instituciones y mercados, tantas, de hecho, como las particulares realidades nacionales en las que se desarrollan. Muestra también que los casos relevantes de asignación y uso eficientes (deficientes) de los recursos productivos responden a dinámicas de complementariedad (antagonismo) entre estado y mercado, entre liberalización e intervención, que pueden hacer sostenible (insostenible) el crecimiento.¹⁵

Habida cuenta de la variedad de configuraciones posibles de la relación instituciones-mercado, éstas se estructuran preferentemente en torno a cinco grandes ámbitos:¹⁶ contratos y derechos de propiedad, regulaciones, estabilidad económica, bienestar y gestión de conflictos. En el recuadro 1 se resumen las funciones esenciales que, desde un punto de vista normativo, desempeñan las diversas formas institucionales susceptibles de desarrollarse en cada uno de estos ámbitos. De ello se desprende que el papel básico del estado consiste en proveer las reglas del juego subyacentes en el proceso económico, especificando los términos de competencia y cooperación, definiendo la estructura de la propiedad en los mercados de factores y productos, y creando condiciones de estabilidad (tanto económica como social) para el crecimiento.

Todo esto se materializa en la provisión de una serie de bienes y servicios públicos fundamentales que influyen en los costos de especificación, negociación y observancia de los contratos subyacentes en el proceso económico del mercado. Ahora bien, no existen bienes y servicios públicos “puros”, y su cantidad, calidad, extensión y cobertura siempre dependen del poder de negociación que tienen los grupos de interés para definir la estructura de los derechos de propiedad. Según North (1981), hay una tensión entre dos grandes tipos históricos de estructuras de esos derechos: las que se organizan para maximizar las rentas de uno o más grupos de interés y las que buscan estimular el crecimiento económico reduciendo los costos de transacción y proveyendo incentivos para una asignación más eficiente de los recursos.¹⁷

¹⁴ Tal es una de las principales conclusiones que se desprenden de investigaciones recientes, como las reunidas en R. Hollingsworth y R. Boyer (1997).

¹⁵ La investigación comparada sobre la economía política de la reforma económica también es vasta. Entre otros, véanse L. C. Bresser Pereira et al. (1993) y D. Rodrik (1996).

¹⁶ Se adopta en este punto la propuesta de D. Rodrik (2000), por adaptarse mejor a los propósitos de este estudio. Otras clasificaciones, igualmente válidas, en Ch. Wolf (1993), R. Boyer (1998) y J. E. Stiglitz (1997).

¹⁷ Cabe observar que la primera es una estructura predominantemente rígida y estática, en tanto que la segunda es dinámica y cambiante. El crecimiento económico, en efecto, puede generar innovaciones tecnológicas, impulsar el desarrollo de los mercados, alterar los costos de oportunidad de los agentes y modificar los precios relativos. A largo plazo, todo ello puede mejorar la capacidad de negociación de uno o más grupos de interés y producir una alteración de las reglas y el balance de poder iniciales.

Recuadro 2

ACERCA DE LA CALIDAD DE LOS GOBIERNOS Y DEL SISTEMA DE JUSTICIA

Fiscalización y rendimiento de cuentas

“Lo que pensemos acerca del papel apropiado para el estado dependerá de nuestro modelo de la economía tanto como del estado mismo. Una interrogante es: “¿qué puede hacer el estado?”; el otro es: “¿qué clase de estado hará todo lo que debe hacer y nada más?” (El argumento es que la calidad de la intervención estatal en la economía depende en gran medida de la eficacia de los mecanismos por los que se ven obligados los gobiernos a responder ante el público por sus acciones (...)) El espectro de los políticos y burócratas sólo interesados en sí mismos persigue a la teoría de la regulación: se nos dice que no hay ninguna razón para esperar que los funcionarios gubernamentales estén motivados por otra cosa que la motivación de todos: el interés propio. Sin embargo, aún si los funcionarios gubernamentales no tienen ningún sentido de servicio público, y muchos sí lo tienen, con la democracia están sujetos no sólo al imperio de la ley sino también a mecanismos de rendimiento de cuentas: primordialmente las elecciones pero también otros. Las instituciones políticas bien elaboradas harían que los gobiernos realizaran intervenciones económicas socialmente deseables, de modo independiente de sus motivaciones”. A. Przeworski (2000).

Sistema de justicia

“Es fundamental el papel del sistema de justicia para hacer cumplir los contratos, proteger la propiedad, garantizar la seguridad de los individuos y mejorar la eficiencia de otras instituciones. No es exagerado decir que la calidad del sector público de un país depende en una amplia medida de la calidad de su sistema de justicia (...)) En muchos países la justicia ha estado en crisis en los años recientes. Los individuos y las propiedades no están protegidos, los contratos no se cumplen, los procesos toman años y hasta décadas (...)) En muchos casos los que infringen la ley no son castigados, lo son ligeramente o cuando el efecto disuasivo de la pena se ha perdido. En algunos países, la lentitud de la justicia y aun su corrupción son un incentivo implícito para la evasión fiscal (...)) y otros delitos (...)) En algunos países, determinar si alguien acusado de evasión fiscal está obligado a pagar los impuestos evadidos, es algo que puede tomar diez años al gobierno. Y con frecuencia las penalidades que se imponen son insignificantes (...)) Lo mismo suele ocurrir con quienes no cumplen con los términos de los contratos. Por ejemplo, la proliferación de malos préstamos y de crisis financieras es en parte una consecuencia directa de las reducidas y muy demoradas penas que se imponen sobre quienes no cumplen con los términos de sus contratos financieros”. V. Tanzi (1999).

“Una economía de ‘alto desempeño’ se caracteriza por un número significativo de contratos—que es precisamente el tipo de relaciones económicas que no pueden desarrollarse en ausencia de un sistema de justicia que funcione adecuadamente”. R. E. Messick (1999).

3. Calidad de las instituciones y la política pública

El hecho anterior suscita directamente el tema de la calidad de las instituciones y de la política pública. Hay dos aspectos a considerar.¹⁸ El primero se refiere a la sinergia institucional. Un sistema de instituciones no homogéneas, en el que, por ejemplo, el poder judicial o la administración tributaria sean deficientes en tanto que otras áreas del poder público alcancen incluso la excelencia, no es seguro que esté en condiciones de mejorar—al menos comparativamente—su oferta de externalidades positivas y costos de transacción reducidos. En este sentido, la calidad se refiere al conjunto del sistema institucional, a su arquitectura misma, y no solamente a uno o algunos de sus componentes particulares.

El segundo aspecto tiene relación con la capacidad de las instituciones de cumplir sus propios mandatos y además hacer cumplir las leyes, los reglamentos y las normas (es decir, las

¹⁸ V. Tanzi (1999).

reglas del juego establecidas). Este es un asunto sustantivo que se vincula con los mecanismos de control interno de las instituciones y con la fiscalización externa a ellas. De acuerdo con A. Przeworski (2000) aquí radica el problema mayor de un diseño institucional eficiente y de la calidad de la intervención estatal en la economía: ¿bajo qué tipo de arreglos institucionales es posible garantizar que el estado haga lo que debe hacer al tiempo que también encuentre limitaciones que le impidan hacer lo que no debe? La respuesta a esta cuestión está, en una medida muy importante, en la transparencia y la eficacia de los sistemas de rendición de cuentas y de contrapesos entre los poderes instituidos. En este sentido, el funcionamiento efectivo del aparato de justicia es un factor de especial relevancia. (Véase el recuadro 2.)

De acuerdo con este enfoque, la acción económica del estado es una acción que debe ser limitada (lo que, por cierto, no equivale necesariamente a ser reducida) por medio de un conjunto de mecanismos políticos y legales que induzcan la formulación y ejecución de políticas públicas adecuadas para impulsar y promover el desarrollo. Tales mecanismos deben impedir que las políticas públicas sean desviadas de la prosecución de objetivos colectivos al beneficio de grupos de interés particulares. Es por ello que se afirma que la calidad de la intervención económica del estado depende en última instancia de la calidad de la democracia.¹⁹

Ahora bien, tanto la teoría como la evidencia empírica sugieren que los países donde las deficiencias del mercado son mayores suelen ser los mismos donde la capacidad de los gobiernos para corregirlas está más debilitada, además de también ser, por regla general, aquellos donde las “fallas” del estado se manifiestan con mayor fuerza. Hay cierta ironía en el hecho de que, cuando la acción económica de los gobiernos es más necesaria para fomentar el desarrollo del mercado, las políticas públicas produzcan resultados que impiden o retardan la consecución de ese objetivo. Esta situación es característica de numerosos países en vías de desarrollo y con mucha frecuencia se origina en mecanismos ilegítimos de apropiación y desviación de las políticas públicas propiciados por la propia arquitectura institucional.²⁰

Una arquitectura institucional deficiente—sin contrapesos entre los poderes del estado ni mecanismos de rendición de cuentas—ofrece estímulos, en efecto para que grupos particulares de interés acaparen o apropien en su provecho los beneficios derivados de los diversos programas presupuestales, que son diseñados para universos sociales más amplios, que tienen otros objetivos o que suponen la creación de bienes públicos. Un problema similar (que a menudo coexiste con el anterior) es la desviación de los programas públicos a favor de la burocracia y los funcionarios a cargo de su ejecución. Todas estas prácticas distorsionan los costos de la función pública, crean ineficiencias y alientan la corrupción. También entorpecen y deforman el funcionamiento de las instituciones cuyo papel se vincula con la gestión de los conflictos distributivos en el seno de la sociedad.²¹ La vigencia de este tipo de prácticas plantea serios desafíos a la compaginación de la eficiencia económica y la democracia. Queda claro que el papel normativo del estado en la economía (es decir, aquello que, de acuerdo con los principios generales de la teoría económica,

¹⁹ Tal es la conclusión, entre otros, de A. Przeworski (2000).

²⁰ Las observaciones que siguen generalizan las hechas por V. Tanzi (1998) con respecto a los programas presupuestales de combate a la pobreza y la desigualdad del ingreso en las naciones pobres.

²¹ Los grupos de interés perviven a condición de recibir beneficios especiales. Según M. Olson (1982), sólo bajo condiciones muy excepcionales el interés de estos grupos suele coincidir con el “bien social”.

debiera ser y hacer) es continuamente afectado por la circunstancia y constitución políticas propias de cada país.

Pero ese papel también es afectado por los factores internacionales. La creciente interdependencia y la globalización de los mercados son procesos que tienden a reducir los grados de autonomía y poder con que cuentan los gobiernos para fijar sus propias políticas. La llamada tiranía de los mercados internacionales es una metáfora de la manera en que estos procesos redujeron los márgenes de discrecionalidad de las autoridades nacionales en toda una gama de ámbitos de la gestión económica, lo que en los hechos se traduce en un endurecimiento de las restricciones externas sobre las políticas fiscal, monetaria, comercial e industrial de los países.

Lo anterior no sólo significa cierta transferencia de poder de decisión de los gobiernos nacionales a las fuerzas del mercado;²² también supone una modificación sustancial del contexto estratégico en el que los gobiernos pueden pensar y definir la política de desarrollo, así como de los términos en que dicha política debe ser discutida.²³ Hay una excesiva carga ideológica cuando se discuten las ventajas para el desarrollo nacional de la apertura y la integración internacionales que, cuando se acompañan por estrategias de pasividad gubernamental que dejan a su libre curso a los mercados, tienden a convertirse en fines en sí mismos. Los casos de inserción internacional que han sido exitosos en términos del desarrollo²⁴ no se caracterizan por esta estrategia ni por una que pretenda manejar y controlar los mercados, sino por enfoques pragmáticos edificados sobre las fortalezas específicas de la economía nacional.

En este cuadro, el orden institucional interno vuelve a jugar un papel clave. Una de las consecuencias más evidentes de la globalización es la mayor sensibilidad de las economías nacionales ante los choques provenientes del exterior. La manera en que éstos son absorbidos y se transmiten al desempeño económico interno está en gran medida determinado por la capacidad de ajuste con que cuenta cada país.²⁵ Y tal capacidad, por su parte, es una función directa de la calidad con que las instituciones nacionales administran y contienen los conflictos distributivos que entrañan y desencadenan los ajustes de la economía.

De acuerdo con la evidencia presentada por D. Rodrik (1999), las naciones donde la integración a los mercados mundiales parece ser más fructífera son aquellas donde la gestión institucional de estos conflictos es más eficiente. Por el contrario, en países donde la arquitectura institucional es frágil (democracia precaria, deficiente aplicación de la justicia, oferta insuficiente de bienes y servicios públicos básicos), la volatilidad de los mercados mundiales, como una variación a la baja de los términos del intercambio, suele traducirse en disminuciones directas del ingreso que agudizan conflictos sociales que siempre están latentes por la desigualdad del ingreso y las oportunidades.

²² V. Tanzi (1998a).

²³ D. Rodrik (1999), en quien se basan estos argumentos.

²⁴ Es decir, aquellos donde el crecimiento exportador y la apertura a las inversiones extranjeras directas han reportado progresos tangibles del nivel interno de bienestar.

²⁵ Es bien sabido que esta capacidad, a su vez, suaviza o magnifica, según el caso el costo real de los choques externos.

II: REFORMA ECONÓMICA, DESARROLLO Y RECONSTRUCCIÓN DEL ESTADO EN CENTROAMÉRICA

1. Las dos reformas: una vinculación compleja

Aunque en el transcurso de la crítica década de los años ochenta los países centroamericanos adoptaron diversas medidas para controlar la inestabilidad económica y alentar el cambio estructural, fue hasta el inicio del decenio siguiente que empezaron realmente a implantar una nueva estrategia de desarrollo. Este hecho facilitó, sobre todo en la primera mitad de los noventa y con distintos grados de avance, que se diera en Centroamérica cierta convergencia en los principales objetivos nacionales de la política económica, en la puesta en marcha de estrategias de estabilización y en los cambios del sistema de incentivos económicos aparejados con la reforma estructural.

Si bien es cierto que la adopción de programas de reforma económica no fue exclusiva de la región en ese periodo, éstos revistieron en Centroamérica algunas características particulares. Entre éstas destaca el hecho de que la reforma económica fue impulsada en un contexto general de pacificación y cambio político. En marcado contraste con el panorama que prevaleció en este terreno en las dos décadas precedentes, hacia principios de los años noventa todos los países de la región habían incorporado a su arquitectura jurídica y política las instituciones y prácticas democráticas.²⁶ Y lo más importante, en todos había un acuerdo básico en cuanto a resolver los conflictos sociales a través de las nuevas reglas del juego. Después de las elecciones de 1990 en Nicaragua, los procesos de transición hacia la democracia fueron fortalecidos con “las firmas de paz” de 1992 en El Salvador y de 1996 en Guatemala.

Es sabido que, con la excepción de Costa Rica, la construcción de la democracia parte en Centroamérica de una experiencia previa muy limitada. Es ésta una circunstancia de carácter histórico que explica en una medida importante la fragilidad estructural de las transiciones políticas en curso. Como la democracia es aún incipiente, la institucionalidad de los partidos políticos y de otras formas de organización también suele serlo, lo cual disminuye su capacidad para encauzar las tensiones y las confrontaciones que siguen expresándose en la sociedad después de un periodo tan prolongado de inestabilidad como lo fue el precedente. Una consecuencia de lo anterior es cierta disminución de la capacidad de las fuerzas políticas organizadas para identificar, diseñar, aprobar e instrumentar las reformas requeridas para promover el desarrollo económico de forma sostenible.²⁷

²⁶ “En los inicios de los setenta, cuatro países tenían dictaduras militares y elecciones sin democracia. Guatemala ya estaba inmersa en su conflicto armado, en tanto que a finales de esa década (...) los sandinistas derribaron a Somoza y el Farabundo Martí anunció su ofensiva final que fue propiamente el inicio de la guerra civil. Para alcanzar el tránsito hacia la democracia política la región rindió un terrible tributo de 300 000 muertos, un millón de migrantes y otro tanto igual de refugiados”. E. Torres (1999).

²⁷ Según Colburn y Sánchez (1999) “la falta de iniciativa o de capacidad de los partidos políticos para proponer reformas que impulsen el desarrollo (...) ya no sólo es suplida por iniciativas de organismos internacionales. Sectores como el académico y, con mayor vigor, el empresarial, están participando de manera decidida en la proposición de reformas y en la integración de alianzas para hacerlas llegar hasta el gobierno central”.

En este contexto, la reforma económica de los países centroamericanos —tal como sucedió en otras experiencias regionales y nacionales de cambio estructural— persiguió ampliar los espacios de operación de las fuerzas del mercado por medio de la liberalización de los precios de bienes, servicios y factores, de los sistemas financieros y del comercio exterior, de la adecuación de las estructuras fiscales y de la reducción del tamaño y las funciones del Estado. Como en otros casos, los programas de reforma también aquí asignaron la más alta prioridad a la estabilización macroeconómica. Los objetivos principales fueron el abatimiento de la inflación, la reducción de los déficit fiscales y los desequilibrios en el sector externo, el control de las variables monetarias y el restablecimiento de la estabilidad cambiaria. La estabilización macrofinanciera se consideró crucial para la reactivación del crecimiento económico y la normalización de los procesos de ahorro e inversión, así como para mejorar el grado de inserción de los países en el nuevo entorno económico internacional. Al mismo tiempo, el establecimiento de la disciplina fiscal y monetaria fue en todos los países centroamericanos una condición necesaria para la renegociación de la deuda externa, así como para lograr el acceso a nuevos recursos financieros.

Así, los años noventa estuvieron signados en las sociedades centroamericanas por un proceso generalizado de cambios cuyo ritmo y modalidades se definieron a partir de la articulación de sus dos grandes componentes —el económico y el político—, y del peso relativo que cada uno de ellos ha sido capaz de ejercer tanto en la nueva configuración de la arquitectura institucional del estado como en la orientación particular de las políticas públicas. En este sentido cabe consignar que, con mucha frecuencia, los gobiernos debieron actuar durante todos estos años bajo el peso de las restricciones que supuso la condicionalidad asociada al apoyo financiero brindado por las principales agencias multilaterales. Este hecho determinó que, por regla general, se instauraran estrategias de estabilización macroeconómica y ajuste estructural convencionales que casi nunca incorporaron en su definición las particularidades del caso centroamericano. En otras palabras, el tipo de estrategias económicas que se adoptó hizo en alguna medida abstracción del hecho de que la región venía de atravesar un período marcado por conflictos armados, por lo que sus directrices esenciales no fueron determinadas en el contexto de la economía política del proceso de reconciliación interna, el desarrollo de la democracia y la reconversión de las economías nacionales y sus respectivas administraciones públicas a una situación de paz.²⁸

2. La fragilidad económica de los estados centroamericanos

Este hecho cobró una importancia particular en un entorno institucional precariamente desarrollado en lo que hace a su capacidad de proveer los bienes y servicios públicos fundamentales, y marcado por las fracturas sociales producidas por las guerras civiles, varios años de conflicto militar, la pobreza y una extrema desigualdad en la distribución del ingreso. Es evidente que el punto de partida de cada país fue diferente, pero es quizá posible generalizar

²⁸ Este hecho fue varias veces mencionado por expertos centroamericanos que fueron entrevistados en junio de 2000 para la preparación de este documento. El director de un centro de investigación y asesoría de la región describió de esta manera el problema: “Al comprometer con los organismos financieros internacionales las metas macroeconómicas nacionales, sobre todo las presupuestarias, en realidad se delimitaba el ‘campo de juego’ en el que podían ser diseñadas las políticas públicas”.

diciendo que en casi todos ellos las reformas económicas y políticas tuvieron como trasfondo bajos índices de confianza en el estado y su capacidad para generar cambios positivos.²⁹ Una de las razones de esta falta de confianza fue probablemente la debilidad histórica de la intervención económica del Estado centroamericano, debilidad que en el pasado inmediato fue ella misma una fuente de desequilibrios por la escasa capacidad de los gobiernos para emprender reformas.³⁰ De tal manera, de las dos características tradicionales que algunos especialistas atribuyen a los gobiernos latinoamericanos,³¹ los de Centroamérica sólo parecen poseer la que se refiere a la fragilidad, pues la existencia de la segunda—la omnipresencia—difícilmente podría acreditarse en la historia económica de la región. No, al menos, si con esta figura se sugiere la presencia histórica de gobiernos económicamente activos y explícitamente comprometidos en llevar a cabo funciones de asignación (asegurando una oferta de bienes y servicios públicos básicos capaz de corregir y crear externalidades), de distribución (sirviéndose de la fiscalidad para promover un reparto más equitativo del ingreso y la riqueza) y finalmente de estabilización (contribuyendo a mantener por medios no inflacionarios un nivel elevado de la actividad económica y el empleo).³²

En los últimos treinta años el gasto gubernamental anual promedio de Costa Rica, El Salvador y Guatemala se mantuvo en rangos menores a 19% del PIB y, si se deduce el pago de intereses de los gobiernos centrales, estos rangos se ubican entre un máximo de 17% en los años ochenta en El Salvador y un mínimo de 9.6 en los años noventa para Guatemala. (Véase el cuadro 1.) En comparación con el gasto promedio de un número amplio de gobiernos en el mundo, tales coeficientes son, en verdad, reducidos.³³

²⁹ Véase C. Sojo (1999), en donde además se citan las numerosas evidencias empírico-estadísticas que existen al respecto.

³⁰ Se ha dicho que esta debilidad llevó “frecuentemente a los gobiernos a buscar sustitutos de transformaciones que corrieran el riesgo, quizás, de rebasar los límites de tolerancia de las capas dominantes. Por ejemplo se acudió al financiamiento externo en parte para aplazar o para sustituir aumentos en la base impositiva; se repartieron tierras del Estado en programas llamados de ‘colonización’ en vez de reestructurar los sistemas de tenencia de la tierra, y se acudió al ahorro externo como sustituto (en vez de complemento) de los deficientes mecanismos de captación del ahorro nacional”. CEPAL (1984).

³¹ Véase Burki y Edwards (1996).

³² Fácilmente se reconocerá que estas son las tres funciones económicas básicas asignadas al gobierno en la teoría positiva.

³³ Considérese el nivel del gasto público en los Estados Unidos, donde este indicador ha fluctuado alrededor del 30% del PIB desde los años setenta, en tanto que en Francia y Alemania rondó durante el mismo período en torno a 40% y en Japón a 29%. En el resto de América Latina, el gasto público promedio se ubica en torno a 25% del PIB.

Cuadro I

CENTROAMÉRICA: GASTO DE LOS GOBIERNOS CENTRALES

(Promedio anual en porcentajes del PIB)

	1970-1979		1980-1989		1990-1999	
	Total	Neto de intereses	Total	Neto de intereses	Total	Neto de intereses
Costa Rica	16.8	nd	18.6	15.5 <u>a/</u>	15.8	12.9
El Salvador	12.3	nd	18.3	17.0	14.5	12.8
Guatemala	11.0	nd	12.4	10.3 <u>b/</u>	10.6	9.6
Honduras	16.3	nd	23.1	21.0	23.1	19.2
Nicaragua	16.4	nd	43.5	nd	30.7	nd

Fuente: CEPAL.

a/ 1987-1989.b/ 1983-1989.

La situación de Honduras y Nicaragua, por su parte, es un tanto diferente desde los años ochenta. En el primero de estos dos países el gasto público mantiene desde entonces un nivel relativamente elevado (casi siete puntos del PIB más que el promedio de la década de los años setenta y entre cinco y trece puntos superior al de los tres países citados anteriormente). En Nicaragua el cambio fue más acentuado. En los años setenta el monto relativo de su gasto público promedio era similar al de Costa Rica y Honduras; en los años ochenta, en el marco de la revolución sandinista y la confrontación interna, se multiplicó por un factor de 2.6 (pasando de 16.4 a 43.5% del PIB); aunque este nivel disminuyó significativamente en los años noventa, su monto continuó siendo, con mucho, el mayor de la región: casi 31% del PIB, promedio que triplica el de Guatemala y duplica los de Costa Rica y El Salvador. De hecho, por su dimensión relativa, el gasto público nicaragüense es uno de los mayores de América Latina y en este sentido se equipara con el de algunos países altamente industrializados (como Japón y los Estados Unidos). Sin embargo, como se constatará en lo que sigue, el nivel del gasto gubernamental nicaragüense ha estado lejos de traducirse en una mayor y mejor oferta de bienes y servicios públicos básicos, sobre todo si se la compara regionalmente.³⁴

¿Cómo se emplea el gasto público de las economías centroamericanas? Durante los años ochenta, cuando el monto relativo de este indicador se incrementó en todos los países, una parte sustancial se destinó al capítulo militar del presupuesto. Con la excepción de Costa Rica (que, como se sabe, carece de ejército), este componente alcanzó en todos los países porciones muy elevadas. De acuerdo con cifras del PNUD, puede estimarse que al finalizar la década de los años

³⁴ Debe considerarse, además, que en estas relaciones hay ciertas distorsiones estadística originadas en problemas de medición de las principales variables económicas de Nicaragua. Estos problemas suponen una subestimación del valor real del PIB, generada por la hiperinflación de los años ochenta.

ochenta 6 de cada 10 unidades del gasto público de Nicaragua se destinaban al rubro militar (lo que equivalía a más de una cuarta parte del PIB); en tanto que poco más de una tercera parte del presupuesto de Honduras y una quinta parte de los de El Salvador y Guatemala tenían el mismo destino. Si la década de mayor expansión del gasto público en Centroamérica se tradujo en estos cuatro países en una mayor presencia institucional del Estado, no cabe duda que ésta tuvo una fuerte connotación militar. Hacia mediados de la década siguiente, y como producto de la pacificación regional, la importancia relativa del gasto militar cayó drásticamente en Nicaragua y Honduras, en El Salvador se redujo en más de la mitad y en Guatemala en una tercera parte. (Véase el cuadro 2.)

Cuadro 2

GASTOS MILITARES: UNA ESTIMACIÓN DE SU PESO
ECONÓMICO Y PRESUPUESTAL

	1989		1996	
	% del PIB	% del GTGC	% del PIB	% del GTGC
El Salvador	3.5	23.5	1.5	9.6
Guatemala	2.6	20.6	1.4	14.9
Honduras	8.4	38.0	1.3	6.1
Nicaragua	28.3	61.6	1.5	5.0

Fuente: Estimado sobre la base de cifras del PNUD (1992 y 1998) y CEPAL.

La “militarización” del gasto público supuso distorsiones en la estructura funcional de los presupuestos de egresos de los gobiernos centrales de Centroamérica, ya que en función de ella (y en algunos casos también debido al incremento de los servicios por endeudamiento externo) durante los años ochenta se deterioró la capacidad del Estado para sostener su oferta de bienes y servicios básicos—que ya era de suyo limitada. La mayor distorsión ocurrió en Nicaragua, país en el que los rubros del gasto en educación, salud y creación de infraestructuras públicas sufrieron durante esa década un duro revés al tiempo que el gasto en defensa y policía se incrementaba constantemente. Expresados como múltiplos de las erogaciones militares, esos cuatro capítulos disminuyeron constantemente su importancia presupuestal, según se muestra en el cuadro 3. Esta caída no sólo fue relativa sino real; calculado el valor de esos rubros presupuestales en moneda constante, se comprueba una reducción de su monto por habitante en el mismo período.³⁵

³⁵ Banco Mundial (1992), Vol. II.

Cuadro 3

NICARAGUA: GASTO PÚBLICOS EN EDUCACIÓN, SALUD Y
DE CREACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS COMO
PROPORCIÓN DEL GASTO DEL GOBIERNO
CENTRAL EN DEFENSA Y POLICÍA

	1980	1981	1984	1989
Defensa y Policía	1.00	1.00	1.00	1.00
Educación	0.82	0.55	0.45	0.23
Salud	0.33	0.59	0.36	0.33
Obras públicas y transporte	1.37	0.47	0.54	0.26

Fuente: Elaborado sobre la base de cifras de Banco Mundial (1992).

El tránsito del estado militar o de seguridad nacional de los años ochenta a los estados democráticos de los años noventa supuso en los países centroamericanos la disminución de la influencia política e institucional de las fuerzas armadas y con ello, también, de su peso presupuestal. Por otra parte, con la reforma económica que se instrumentó al mismo tiempo, el volumen relativo y la estructura del gasto público volvieron a registrar un nuevo ajuste en la región. Los imperativos de disciplina fiscal, reestructuración del gasto público y privatización de entidades estatales determinaron en primer lugar que el monto relativo promedio de los presupuestos de egresos de los gobiernos centrales experimentara un descenso con respecto a la década precedente. (Véase de nuevo el cuadro 1.)

El menor tamaño de los gobiernos centroamericanos que resulta de lo anterior se impone por la necesidad de equilibrar las cuentas fiscales. Desde la segunda mitad de los años setenta los déficit presupuestales de Costa Rica, Honduras y Nicaragua tendieron a dispararse. En el primer país este desequilibrio alcanzó su máximo nivel en el bienio 1979-1980 (con cerca de 8% del PIB). En Honduras, en cambio, el desequilibrio de las finanzas públicas se amplió progresivamente hasta 1983-1985 (cuando su monto promedio fue de casi 10% en proporción al PIB). En Nicaragua, por su parte, la brecha fiscal del gobierno también alcanzó en el mismo trienio su mayor nivel desde 1970, pero con dimensiones comparativamente superiores (con promedios cercanos a una cuarta parte del PIB). En este lapso, solamente Guatemala y en menor medida El Salvador lograron mantener los déficit fiscales en rangos relativamente moderados. Con todo, debe notarse que en El Salvador la primera mitad de los años ochenta marcó un rompimiento en las tendencias tradicionales de este indicador, al pasar de niveles promedio ligeramente inferiores a un punto porcentual del PIB a un máximo histórico de 9% en 1983. (Véase el cuadro 4.)

La secuencia temporal y los ritmos con que cada país ajustó sus finanzas públicas (y con ello el conjunto de sus cuentas macroeconómicas) pueden apreciarse en el mismo cuadro 4. El primer país en incursionar por este camino fue Costa Rica. Después de la crisis de 1981-1982, y como parte de un programa más amplio de ajuste estructural, el gobierno tomó una serie de medidas encaminadas a reducir la demanda efectiva y el nivel del déficit fiscal. En su conjunto, esta estrategia imprimió, después de aquellos años, una nueva tendencia en la gestión de las

finanzas públicas, impidiendo la generación de déficit fiscales excesivos.³⁶ En términos generales, esta misma tendencia apareció en Guatemala y El Salvador a partir de la segunda mitad de los años ochenta. En Nicaragua, donde la reorientación de la política fiscal dio lugar a un drástico ajuste del déficit en 1991, se incorporó desde este año al nuevo modo de gestión. Honduras hizo lo propio de manera más tardía.³⁷

Cuadro 4

CENTROAMÉRICA: BALANCE FISCAL DE LOS GOBIERNOS CENTRALES

(Promedios del porcentaje anual del PIB)

	1970-1975	1976-1980	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996-1999
Costa Rica	-2.5	-5.7	-3.1	-2.7	-2.9	-3.0
El Salvador	-0.2	-0.9	-6.6	-3.5	-1.8	-1.8
Guatemala	-1.3	-2.6	-4.2	-1.8	-0.7	-1.4
Honduras	-2.3	-4.9	-8.5	-7.2	-6.4	-2.7
Nicaragua	-3.5	-6.8	-19.0	-16.2	-1.0	-2.3

Fuente: CEPAL.

La reducción de los déficit fiscales, si bien era y es indispensable para asegurar la estabilización de las economías, incluyó reducciones del gasto público de inversión que casi siempre acarrearón caídas subsecuentes de la tasa nacional de acumulación. En Costa Rica, por ejemplo, el ajuste fiscal determinó que el gasto público destinado a la formación de capital fijo bruto perdiera alrededor de tres puntos porcentuales del PIB en el transcurso de la primera mitad de los años ochenta; al no ser compensado lo anterior por un aumento equivalente de la inversión privada, el monto total de recursos que desde entonces se consagra en Costa Rica a la formación de capital se mantiene por debajo de los niveles alcanzados en la década de los años setenta. (Véase el cuadro 5 y el gráfico 1.) Un efecto similar se verificó en El Salvador (aunque en este país la mayor reducción se concentró en los años ochenta) y en Guatemala (economía que históricamente ha tendido la tasa nacional de inversión más baja de Centroamérica).

En consonancia con las tendencias del conjunto de los indicadores que ya fueron examinados, en Honduras y Nicaragua las cosas fueron un tanto diferentes. En Honduras la inversión pública sufrió un descenso importante—pero transitorio—al inicio de la segunda mitad de los años ochenta, y su característica hasta 1995-1996 fue más bien la de comandar el proceso de formación de capital en el país (como lo muestra el hecho de haber representado en los últimos

³⁶ Para un análisis detallado de las medidas de ajuste macroeconómico adoptadas por el gobierno de Costa Rica, véase Lizano (1999).

³⁷ En este país se realizaron hasta principios de los años noventa importantes inversiones públicas.

veinte años alrededor de dos quintas partes de la inversión fija bruta total). En Nicaragua, por su parte, el coeficiente nacional de inversión tendió a elevarse significativamente en los años más recientes. Con la muy relativa excepción de estos dos países, los niveles de inversión de las economías de Centroamérica son actualmente menores que un cuarto de siglo atrás. Y si bien es cierto que los procesos de contención y ajuste de los déficit fiscales no tuvieron la misma intensidad en cada país ni se ejecutaron de manera necesariamente idéntica, detrás de esta disminución del monto de recursos que cada economía destina a la acumulación de capital se encuentran líneas de causalidad muy semejantes. Es un hecho que los espacios dejados por la contracción del gasto público no fueron totalmente ocupados por el sector privado, cuyo esfuerzo de inversión, aún siendo relativamente mayor ahora que en el pasado, sigue sin ser suficiente para colmar el vacío de formación de capital dejado por el gobierno.

Cuadro 5

CENTROAMÉRICA: FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO TOTAL Y PÚBLICA

(Promedios anuales en porcentajes del PIB y tasas de participación)

	1970-1975	1976-1980	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996-1998
Costa Rica						
TOT/PIB	22.0	23.8	20.3	20.1	20.5	19.7
PUB/PIB	6.1	8.4	7.2	4.7	4.6	5.2
PUB/TOT	27.8	35.4	35.3	23.6	22.7	26.8
El Salvador						
TOT/PIB	16.4	19.2	12.3	13.3	17.5	16.0
PUB/PIB	n.d	n.d	n.d	2.5 <u>a</u>	3.6	3.4
PUB/TOT	n.d	n.d	n.d	18.2 <u>a'</u>	20.6	21.1
Guatemala						
TOT/PIB	13.9	18.9	12.6	12.5	14.5	14.6
PUB/PIB	3.0	4.9	4.6	2.7	2.6	2.8
PUB/TOT	21.6	26.3	36.8	21.5	17.9	19.0
Honduras						
TOT/PIB	18.7	22.7	17.8	16.2	24.5	25.5
PUB/PIB	5.6	8.3	9.4	5.7	10.2	6.5
PUB/TOT	30.1	36.7	53.1	35.4	41.7	25.9
Nicaragua						
TOT/PIB	18.7	15.8	19.5	20.7	20.5	30.1
PUB/PIB	5.6	7.3	11.3 <u>b</u> /	11.2 <u>c</u> /	10.7 <u>d</u> /	n.d
PUB/TOT	30.3	46.4	59.4 <u>b</u> /	45.6 <u>c</u> /	41.5 <u>d</u> /	n.d

Fuente: CEPAL.

a/ 1990; b/ 1981-83; c/ 1990; d/ 1991.

3. Fiscalidad, cohesión social y conflictos distributivos en el proceso de reforma

Una consecuencia inevitable de la reducción de la inversión pública es que los gobiernos cuentan con menos recursos para proporcionar los bienes y servicios (educación, salud, seguridad social, infraestructuras físicas) sin los cuales la sociedad y la economía no son capaces de generar dinámicamente las externalidades positivas requeridas para el desarrollo efectivo de los mercados.³⁸ Si esto además ocurre en un cuadro socioeconómico como el centroamericano, caracterizado por carencias y rezagos seculares, los conflictos y las presiones en torno a la disponibilidad, el uso y la asignación de los recursos se intensifican. Esto supone para el Estado la exigencia de optimizar la utilización de los recursos con que cuenta (es decir, incrementar su eficiencia promedio), pero también, y en primer término, la exigencia de maximizar el volumen de sus ingresos a fin de fortalecer su capacidad de respuesta ante las demandas de los distintos agentes sociales y económicos (esto es, incrementar su capacidad tributaria).

Recuadro 3

ALIGERANDO EL PESO ECONÓMICO DEL ESTADO CENTROAMERICANO

³⁸ Los bienes públicos no son producidos por los mercados privados, pero el desarrollo de éstos depende ampliamente de la existencia de aquéllos: obras básicas de transporte y comunicación, infraestructuras urbanas y rurales, seguridad pública, capital humano. La principal distinción económica entre la producción de bienes privados y la producción de bienes públicos es la distribución de sus respectivos costos y beneficios entre los agentes sociales.

Esta doble exigencia ha sido enfrentada por los gobiernos centroamericanos racionalizando el gasto de sus diversas dependencias, reduciendo el número de empleos públicos, recortando subsidios a la producción y al consumo y privatizando y suprimiendo empresas y organismos estatales. El recuadro 3 muestra algunos ejemplos al respecto. En lo que hace al fortalecimiento de las capacidades tributarias, el panorama regional, como se verá a continuación, es poco satisfactorio.

Cuadro 6

CENTROAMÉRICA: INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO CENTRAL

(Porcentajes del PIB en promedio anuales)

	1970-1975	1971-1980	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996-1999
Costa Rica	12.2	12.0	14.0	14.2	11.9	12.7
El Salvador	10.2	13.1	11.6	10.9	10.5	10.8
Guatemala	7.9	9.3	6.5	7.7	7.7	9.5
Honduras	12.2	14.2	12.6	13.3	15.6	15.7
Nicaragua	10.1	12.0	24.7	19.5	19.1	23.3

Fuente: CEPAL.

Con la excepción de Nicaragua y en menor medida de Honduras, el nivel relativo de los ingresos tributarios de los países centroamericanos muestra escasos cambios en el transcurso de los últimos treinta años. En la década de los años noventa la presión tributaria de Costa Rica y El Salvador continua siendo similar a la de la primera mitad de los años setenta. Durante la década de los años ochenta el monto total de los ingresos tributarios de Costa Rica registró un aumento promedio de dos puntos porcentuales del PIB como resultado de incrementos de la recaudación producidos por el impuesto al valor agregado (IVA). Este efecto desapareció en la década siguiente debido a las pérdidas de ingreso fiscal, por montos más o menos equivalentes, originados en la desgravación del comercio exterior. En El Salvador el monto de los ingresos tributarios se mantiene constante con respecto al tamaño de la economía, y los cambios ocurridos durante estos años atañen a la importancia relativa de los diversos grupos de impuestos (en 1992 entró en vigor el IVA, convirtiéndose en la fuente de impositiva de mayor relevancia). En este país también se constata una virtual desaparición de los impuestos a la exportación, que a principios del decenio de los ochenta aún eran la fuente de cerca de una cuarta parte de los ingresos fiscales del estado (un promedio anual de tres puntos porcentuales del PIB).

Recuadro 4

EL PACTO FISCAL DE GUATEMALA

El Pacto Fiscal constituye un acuerdo nacional sobre el monto, origen y destino de los recursos con que debe contar el Estado para cumplir con sus funciones, según lo establecido en la Constitución de la República y los Acuerdos de Paz. Implica acuerdos nacionales sobre el estilo de sociedad que se desea construir y sobre principios y compromisos recíprocos del Estado y los ciudadanos acerca de los temas de política fiscal. Dadas la grandes brechas sociales que existen en el país, el Pacto Fiscal implica asegurar suficientes recursos para el Estado, de manera que pueda contribuir a crear las condiciones que permitan que todos los guatemaltecos y guatemaltecas puedan dejar atrás la pobreza y beneficiarse de los frutos del desarrollo. El Pacto Fiscal también implica contribuir a la estabilidad macroeconómica mediante un equilibrio de los ingresos y gastos del Estado y permite definir una política fiscal de largo plazo con visión de país, que reducirá la incertidumbre mediante la definición de reglas claras y estables.

Entre los principios y compromisos del Pacto Fiscal, destacan los tres siguientes:

1. *El poder tributario es inherente e inseparable del Estado.*- Para hacer efectivo este principio el Estado y las organizaciones sociales realizarán acciones para elevar la conciencia ciudadana sobre la importancia del cumplimiento de las funciones básicas del Estado y de su derecho a establecer tributos.
2. *La suficiencia de recursos.*- Se asegurará que la carga tributaria se haya incrementado en el año 2002 en por lo menos 50% con respecto a la carga tributaria de 1995. Para el logro de la meta tributaria de 12% del PIB se realizará una sola reforma en el transcurso del año 2000.
3. *Prioridad de los ingresos tributarios del Estado.*- A partir de 2001, como objetivo, los ingresos tributarios del Estado no podrán ser menores al 85% de los ingresos totales.

Fuente: *Pacto Fiscal Para un Futuro con Paz y Desarrollo*. Guatemala de la asunción, 25 de mayo de 2000.

En materia impositiva, el caso de Guatemala es particular. Después de Haití es el país con la carga fiscal más reducida del subcontinente latinoamericano. El nivel promedio de los ingresos tributarios del gobierno central se mantuvo en las últimas tres décadas por debajo de los diez puntos porcentuales del PIB.³⁹ Durante este mismo período se observa una serie de movimientos en lo que hace a los diferentes impuestos, entre los destacan la virtual desaparición de los impuestos sobre las exportaciones y sobre todo la evolución del IVA. Este gravamen fue introducido en 1983 y desde su segundo año de vigencia se convirtió en la fuente de ingresos fiscales de mayor importancia del gobierno central (muy cerca del cincuenta por ciento del total en la década de los años noventa, frente a veinte por ciento del impuesto sobre la renta). Sólo en El Salvador se registra una contribución equiparable de este impuesto indirecto que, en el caso de Guatemala, es considerado como un gravamen de alto contenido regresivo.⁴⁰ Tanto por su estructura como por el bajo nivel histórico de los ingresos que genera, la modificación del sistema tributario ha sido considerada por la propia sociedad guatemalteca como uno de los ejes centrales de la reforma del Estado y del proceso de reconciliación nacional (recuadro 4).

³⁹ En los últimos treinta años del siglo XX el valor de este indicador llegó a representar un máximo de 10 y un mínimo de 5.2 puntos porcentuales del PIB, observando una desviación anual estándar de 1.1%. lo que expresa la gran rigidez de la estructura tributaria guatemalteca.

⁴⁰ Referencia a estudio del Informe 1999 sobre desarrollo humano del PNUD.

En Honduras se registró a fines de los años ochenta una elevación de la recaudación promedio por dos puntos porcentuales del PIB. Este incremento provino en su totalidad del IVA. Desde entonces el nivel de la tributación se mantiene ligeramente por encima de los promedios que habían prevalecido desde 1970. Esta tendencia fue apuntalada a partir de 1986 con otro punto porcentual del PIB, que ahora fue aportado por los impuestos que gravan a los productos derivados del petróleo (que junto con el resto de los impuestos sobre productos y servicios específicos es el segundo rubro fiscal de mayor importancia). Los tributos generados por el comercio de importación son la fuente que produce individualmente los mayores ingresos fiscales al gobierno. En este país, los impuestos sobre la exportación de productos básicos (banano y café) siguieron generando ingresos hasta hace muy pocos años.

La situación tributaria de Nicaragua evolucionó de otra manera. Desde principios de la década de los ochenta la presión fiscal aumentó en forma muy significativa, manteniendo desde entonces montos promedio equivalentes a cuando menos una quinta parte del PIB (el mayor promedio de la región). El nivel de los ingresos tributarios de los últimos cuatro años duplica la porción del PIB que representaba en la primera mitad de los años setenta. Esta tendencia es un reflejo de la expansión ya examinada del gasto gubernamental durante estos mismos años. Una característica del caso nicaragüense es la magra aportación tributaria de los impuestos sobre la renta y al valor agregado (un promedio de doce y catorce por ciento, respectivamente, del total). En consecuencia, el sistema impositivo descansa de manera muy amplia en las "industrias fiscales" (que generan desde los años ochenta entre una tercera parte y la mitad de los ingresos tributarios del gobierno): bebidas, tabacos y derivados del petróleo. En los años noventa, los impuestos sobre las importaciones, que siempre han sido un rubro importante, cobraron mayor relevancia (desde 1992 su valor promedio equivale casi al doble de lo recaudado por el IVA).

A pesar de las diferencias de estructura y presión fiscal, los sistemas tributarios de los países centroamericanos tienen en común su insuficiencia como fuente de ingresos del gobierno. Con la salvedad de la nicaragüense, las economías centroamericanas tienen en la actualidad ingresos tributarios cuyos promedios fluctúan entre un monto mínimo de 9.5% (Guatemala) y un máximo de 15.7% del PIB (Honduras). El promedio ponderado de los ingresos tributarios del conjunto de Centroamérica es aproximadamente de 16.5% del PIB, y menor si en el cálculo se excluye a Nicaragua. Comparado con el promedio correspondiente al conjunto de América Latina (que al inicio de la segunda mitad de los noventa era ligeramente superior a 22%) este nivel de ingresos resulta sumamente insuficiente. Incluso sin considerar aquí los aspectos cualitativos de los sistemas tributarios centroamericanos (estructura impositiva, regresividad, evasión, administración fiscal, bases y tasas de imposición) lo anterior revela una fragilidad intrínseca de los estados en un ámbito de su exclusiva competencia y que es definitorio de su poder y legitimidad social: la capacidad impositiva.⁴¹ Revela también carencias financieras de orden estructural para cubrir la oferta de servicios públicos e infraestructuras que demanda la población y requiere el desarrollo de la economía (una carencia cuya contrapartida es la dependencia de las finanzas públicas de la ayuda y el endeudamiento externos).

⁴¹ Según North (1981), en la tradición teórica de la economía neoclásica el Estado es entendido como "una organización con una ventaja comparativa (...) que se extiende en un área geográfica cuyas fronteras están determinadas por su poder de imponer tributos a los contribuyentes".

La fragilidad fiscal también es un factor que restringe los márgenes de acción con que cuentan los estados para construir los arreglos y compromisos institucionales requeridos para conducir un proceso de reforma económica y política como el que se puso en marcha en los años noventa en Centroamérica. De acuerdo con una vasta evidencia recogida del análisis comparativo de diversas experiencias nacionales de reforma, la construcción de tales arreglos es indispensable para administrar las consecuencias distributivas (pecuniarias y de poder) del cambio estructural.⁴² En sociedades tan fracturadas como las centroamericanas—sobre todo después de una crisis regional prolongada y profunda como fue la de los años ochenta—, este requisito parece ser aún más necesario frente a los problemas de gobernabilidad que produce un proceso simultáneo de liberalización económica y democratización política.

Cuadro 7
POBREZA, INDIGENCIA Y NIVELES DE INGRESO
(Porcentajes de los hogares)

	Bajo la línea de:		Ingreso menor al promedio	
	Pobreza <u>a/</u>	Indigencia	Urbano	Rural
Costa Rica				
1981	22	6	65	66
1990	24	10	65	65
1997	20	7	66	67
El Salvador				
1995	48	18	70	65
1997	48	19	70	67
Guatemala				
1980	65	33	-	-
1986	68	43	72	76
1989	-	-	73	73
Honduras				
1986	71	51	-	-
1994	73	49	73	71
1997	74	48	73	72
Nicaragua				
1993	68	51	-	-
1997	66	36	74	-

Fuente: CEPAL (2000); para Nicaragua en 1993 Arana (1998).

a/ Incluye a los hogares bajo la línea de indigencia o en situación de extrema pobreza.

⁴² Véanse Pzeworski (1991) y Rodrik (1996).

Esos problemas son activados por los ajustes y los cambios estructurales que registran las economías de la región desde los años ochenta. Las modificaciones de asignación y distribución de los recursos que ello ha provocado incluyeron inevitablemente un trastocamiento de los arreglos políticos y los equilibrios de poder establecidos entre los diversos grupos de interés. La instauración de nuevos pactos—y la posibilidad de consolidarlos—ahora depende en gran medida de la capacidad institucional de cada país para generar consensos a favor de las reformas.⁴³ En este sentido, los grados de cohesión social propios de cada situación nacional devienen un factor determinante, dado que son ellos los que marcan la capacidad de acción (o “márgenes de maniobra”) de las instituciones encargadas de manejar los conflictos reales o latentes, producidos por la reforma y preexistentes a ella. A su vez, la fortaleza o la fragilidad de estas instituciones es una función directa de su mayor o menor capacidad de gestión de los conflictos.

Una forma de aproximarse al asunto de la cohesión social en Centroamérica es examinando algunos indicadores básicos de bienestar relativo y participación. El cuadro 7 contiene información acerca de los niveles de pobreza, indigencia e ingreso de los hogares. Con la salvedad de Costa Rica, cuyos promedios en este terreno son incluso mejores a los del conjunto de América Latina, la pobreza es el denominador común de la gran mayoría de las unidades familiares centroamericanas. Más de dos terceras partes de todos los hogares de la región tienen un ingreso global menor al promedio nacional, dato que en sí mismo ya es revelador de la fuerte concentración del ingreso que priva en la región.⁴⁴ Según el país, entre la mitad y tres cuartas partes de los hogares de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua viven bajo la línea de pobreza. En El Salvador una quinta parte de todos los hogares viven en la indigencia, una tercera parte en Nicaragua y cerca de la mitad en Guatemala y Honduras. Esta situación *no* es solamente resultado de un proceso de empobrecimiento; su carácter es estructural y define un estilo excluyente de desarrollo. De acuerdo con la evidencia empírica disponible, la pobreza y la indigencia en Centroamérica son además fenómenos persistentes cuya dimensión relativa incluso creció en las áreas rurales en los años recientes. Para poner en perspectiva el fenómeno de la pobreza en la región, conviene señalar que el promedio de hogares bajo la línea de pobreza para toda América Latina es de 35% y el de aquellos en situación de indigencia de 18%.

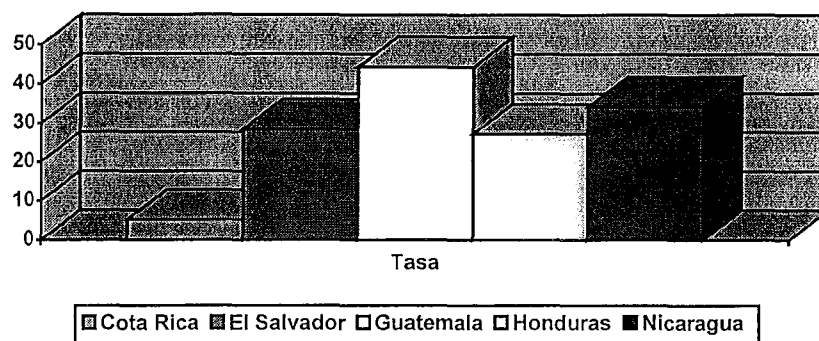
La magnitud de la pobreza y la fuerte concentración del ingreso en Centroamérica ponen de manifiesto el amplio fenómeno de exclusión que entraba las posibilidades de cohesión social. Son acaso los fenómenos que mejor sintetizan las brechas de equidad que históricamente ha padecido la región. Es cierto que ambos fenómenos son crónicos, pero también lo es que las crisis de los años ochenta y las consecuencias distributivas de los sucesivos ajustes macroeconómicos y estructurales los profundizaron e hicieron más complejos. Así lo han documentado profusamente los diversos estudios sobre el desarrollo humano realizados en los últimos años por el PNUD, los sucesivos estudios sobre el desarrollo social hechos por la CEPAL y un número importante de trabajos empíricos realizados por investigadores independientes.

⁴³ No debe olvidarse que la reacción primaria de los grupos sociales frente a un proceso de reforma es la incertidumbre acerca de las posibles pérdidas o ganancias que el cambio entrañará para cada uno de ellos. Véase al respecto Drazen y Grill (1993).

⁴⁴ De acuerdo con los datos de las encuestas de ingreso de los hogares levantadas por los organismos oficiales de cada país, el 40% más pobre de la población participaba con 17% del ingreso total de Costa Rica y El Salvador en 1997, con 14% en Honduras y Nicaragua en el mismo año y con 12% en Guatemala en 1998. CEPAL (2000), cuadro 21.

Gráfica 2

CENTROAMÉRICA: TASA DE ANALFABETISMO DE LA POBLACIÓN MAYOR DE 15 AÑOS, 1995



FUENTE: Estado de la Región (1999).

Es sabido que la educación es un factor clave de inclusión, movilidad y cohesión sociales.⁴⁵ En Centroamérica, otra vez con la notable excepción de Costa Rica, que en este rubro también detenta uno de los mejores rangos del subcontinente latinoamericano, entre casi un tercio y poco más de dos quintas partes de la población mayor 15 años son analfabetas (gráfica 2).⁴⁶ En Guatemala y Nicaragua (primero y tercer lugares regionales por tamaño de población) este problema es particularmente fuerte. En los grupos de edad inferiores a los 15 años los rezagos de cobertura educativa tienden a reproducirse. Entre los niños de 7 a 12 años, 30% de la población guatemalteca y 26% de la nicaragüense no estaban inmatriculados en el sistema escolar en 1997 (las tasas respectivas de El Salvador y Honduras fueron 9 y 15% en esta cohorte poblacional). Además de la cobertura, el sistema educativo centroamericano enfrenta problemas de eficiencia, como lo releva el hecho de que sólo 6 de cada 10 alumnos que inician la educación primaria la terminan, pero en un lapso promedio de 8.5 años, equivalente a 1.4 años calendario por cada ciclo escolar.

⁴⁵ Stephen Heyneman ("From the Party/State to Multi-Ethnic Democracy: Education and its Influence on Social Cohesion in Europe and Central Asia Region", Florencia, 1998, United Nations Children's Fund), citado por Ritzen, Easterly y Woolcock (2000), identifica tres medios por los cuales la educación, además de contribuir a la movilidad social, también genera bases sólidas de cohesión social: a) provee el conocimiento público necesario sobre los contratos sociales entre los individuos y entre éstos y el Estado; b) ayuda a construir un tipo de comportamiento acorde con los contratos sociales establecidos; c) ayuda a conocer las consecuencias de romper los contratos sociales. El mismo experto señala que el objetivo básico de la educación pública ha sido y es "construir una sociedad cohesionada, pacífica y fructífera". Según Ritzen, Easterly y Woolcock, "si la educación es un vehículo de bienestar social, conviene entonces preguntar: ¿cuál es el vehículo para engendrarla?". Su respuesta es categórica: "la obligación es del gobierno".

⁴⁶ En Guatemala, este porcentaje ascendía en 1995 a 52% en el caso de la población femenina por el mismo grupo de edad (contra 38 para los hombres). Fuente: misma de la gráfica 2.

Otros factores determinantes de la cohesión social son la legalidad y la seguridad⁴⁷ (que históricamente constituyen otros tantos ámbitos de responsabilidad y actuación exclusivos del Estado). En ambos rubros las inercias históricas y los saldos de la crisis político-militar de los años ochenta siguen gravitando con pesantez sobre las posibilidades de desarrollo económico y social de los países centroamericanos. A pesar de los importantes progresos registrados en estos terrenos en los años ochenta en toda la región,⁴⁸ las funciones de impartición y administración de la justicia y la garantía de seguridad ciudadana continúan adoleciendo de graves deficiencias. En entrevistas realizadas para la preparación de este estudio con funcionarios públicos y empresariales y representantes de organizaciones civiles se recogió una opinión casi unánime sobre el problema que representan, por un lado, la lenta aplicación de la justicia (lo que produce rezagos extraordinarios y multiplica la ineficacia de los juzgados y las cortes), y por otro, la desigualdad de acceso de los ciudadanos a la justicia en función de su posición social y económica (a menor posición en la escala, menores posibilidades de ser atendido por el sistema de administración de justicia).⁴⁹

Recuadro 5

COSTOS ECONÓMICOS DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD EN EL SALVADOR

A partir de información recabada en diversas fuentes oficiales, en observaciones de campo y en encuestas especialmente diseñadas para los propósitos del estudio, un grupo de trabajo del Instituto Universitario de Opinión Pública de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas realizó un esfuerzo de cuantificación de la violencia registrada en 1996 y, en algunos casos, en 1995. Entre los principales resultados del estudio pueden citarse los siguientes:

Los *años perdidos por muerte prematura* ocasionada por violencia intencional en 1996 ascendió en El Salvador a cerca de 180 000 años de vida.

Los *años vividos con discapacidad* ocasionada por violencia intencional alcanzó en la misma fecha un total estimado en 4 500 años.

Calculando cinco rubros de costos directos de la violencia (personales 1.31 % del costo total; institucionales 2.63%, de rehabilitación 0.08%; de prevención 0.93%; y legales 36.27%) y tres de costos indirectos (ingresos perdidos 21.5%; pérdidas a la economía 1.54%; y pérdidas materiales 29.72%), los autores del estudio llegan a la siguiente conclusión: “más del 13% del PIB de 1995 se utilizó para cubrir los diferentes costos de la violencia”.

Fuente: Cruz, González, Romano y Sisti (1998).

⁴⁷ Además de ser, como quedó establecido en la primer parte de este documento, requisitos indispensables para el desarrollo de los mercados.

⁴⁸ Sojo (1999) hace ver que entre las innovaciones más importantes se encuentra el desarrollo de mecanismos institucionales “de control político de los ciudadanos con respecto a las acciones de los poderes públicos y privado”. Se refiere a las agencias de defensoría de los derechos humanos y ciudadanos que aparecieron en estos años en todos los países de la región. El estudio sobre el Estado de la Región (1999) hace un recuento detallado de los cambios ocurridos en el marco penal y procesal y de los mayores grados de autonomía otorgados al poder judicial.

⁴⁹ Las entrevistas se llevaron a cabo en el mes de junio de 2000.

A lo anterior se añade la cuestión de la inseguridad, en sus dos vertientes: la que afecta directamente la vida cotidiana de la población y la que afecta el desarrollo de actividades productivas. Este problema tiene como origen incrementos perceptibles de la criminalidad y la violencia en todos los países centroamericanos.⁵⁰ Se trata de un fenómeno que, en muchos sentidos, prolonga un ciclo de violencia iniciado en el marco del conflicto político-militar de los años ochenta, sólo que ahora ésta ha dejado de ser producto de la guerra para tornarse eminentemente delictiva en un entorno de pobreza generalizada y desempleo. La inseguridad y la violencia se presentan en la región bajo una serie de modalidades y se ejerce por igual en contra de las personas y las empresas y sus activos físicos y financieros. De los escasos esfuerzos por sistematizar evidencias empíricas de este fenómeno, se desprende que el crecimiento de la violencia y la criminalidad no sólo es un factor de destrucción del tejido social que genera desconfianza en los agentes sociales de los países centroamericanos, sino que además es un factor de desperdicio de recursos que tiene altos costos económicos directos. (Véase de nuevo el recuadro 5.) Cabe considerar, por último, que la violencia y la criminalidad, en un contexto social que en términos generales sigue caracterizándose por rezagos y deficiencias en la administración de la justicia, afectan inevitablemente la confianza en las instituciones públicas.⁵¹

Las reformas institucionales de los años noventa en Centroamérica sentaron las bases para la generalización de estados democráticos. La instauración y difusión de las prácticas políticas democráticas son sin duda un poderoso factor que contribuye a la cohesión social al tiempo que también abre la posibilidad de que se desarrollen en la región formas más abiertas de participación en los procesos de toma de decisión. Dado el pasado autoritario y militarista tan inmediato, la democratización significa un avance cualitativo de primer orden en el proceso general de modernización de estas sociedades, y en primer lugar de las formas básicas de operación del Estado de derecho. La regularidad y funcionamiento efectivo de los procesos electorales asegura el funcionamiento de la primera y acaso más elemental forma de rendimiento de cuentas del gobierno ante la sociedad, y de escrutinio y fiscalización de ésta ante el ejercicio del poder.⁵²

A poco más de una década de haberse generalizado la democracia en Centroamérica, los estudios sobre la implantación en los ciudadanos de los valores propios de esta forma de organización política arrojan resultados que los expertos consideran “preocupantes” para todos los países (incluido Costa Rica, el país democrático por excelencia de la región) en la medida en que revelan la subsistencia de elevados índices de intolerancia. (Véase el recuadro 6.) Igualmente reveladores son las actitudes y creencias de los individuos centroamericanos frente a lo colectivo. En este campo prevalecen en toda la región percepciones de desconfianza hacia los “otros”

⁵⁰ No existen cuantificaciones rigurosas de este problema, que sin embargo es reconocido tanto por instituciones públicas como privadas. La principal razón de esto es la deficiencia de la información disponible, pues se basa en registros de cobertura parcial, de temporalidad limitada y captada bajo conceptos que varían grandemente de una fuente a otra.

⁵¹ “En una comunidad donde el comportamiento delictivo se persigue efectivamente, los individuos tendrán mayor confianza al sentirse más protegidos contra los comportamientos no cooperativos extremos.” Alesina y La Ferrara (2000).

⁵² Desde 1989 se han efectuado 16 elecciones presidenciales en Centroamérica (tres en El Salvador, Guatemala y Honduras, y dos en Costa Rica y Nicaragua). Una característica de estos procesos electorales es la alta tasa de alternancia de los partidos políticos que, en cada caso, se han hecho del poder.

(incluyendo a las instituciones). En cuanto al apoyo ciudadano al sistema democrático, la información disponible parece indicar que, aunque en relación con Costa Rica los índices todavía pueden parecer bajos, en Centroamérica tiende a constituirse una conciencia mayoritaria a favor de esta forma de gobierno. Un dato sumamente revelador es el alto índice que alcanza en todos los países el rechazo a las formas violentas de resolución de los conflictos.

Recuadro 6

LOS CENTROAMERICANOS Y LA DEMOCRACIA

El Programa Centroamericano para la Sostenibilidad Democrática (PROCESOS) realizó una encuesta regional entre septiembre y diciembre de 1997 con la finalidad de conocer los grados de confianza y el apoyo de la población centroamericana a las instituciones democráticas. La encuesta consistió en la aplicación personal de un cuestionario de 15 preguntas a centroamericanos mayores de 18 años, repartidos nacionalmente de la siguiente manera: 1 200 costarricenses, 1 202 salvadoreños, 1 214 guatemaltecos, 1 222 hondureños y 1 234 nicaragüenses. En cada caso la encuesta abarcó todos el país y se realizaron divisiones territoriales que fueran representativas de la distribución de los asentamientos poblacionales. El margen de error de los resultados finales fue de más-menos 2.8%.

El estudio de la encuesta procesó tres grandes componentes con los siguientes resultados:

1. Valores democráticos (compuesto por tolerancia, solidaridad e igualdad política). El índice obtenido en este rubro muestra una situación calificada como "preocupante" para toda la región, pues en todos los países más de un 40% de la población se ubica en el grupo de valores bajos. Los casos más serios fueron Guatemala (61%), Costa Rica (59.2%) y El Salvador (58.8%). El análisis desagregado de este índice muestra un panorama regional en el que los valores particulares de la tolerancia revelan que "los centroamericanos no están dispuestos a apoyar derechos de participación en asuntos de la vida pública a personas pertenecientes a grupos que les desagradan".

2. Apoyo al sistema democrático (compuesto por orgullo por la democracia, superioridad del sistema democrático, avance de la democracia, valoración del voto, calidad de la representación y respeto a las normas democráticas). Este capítulo midió el "apoyo difuso" de la población al sistema político. Los resultados dejan ver grandes diferencias entre Costa Rica y el resto de los países centroamericanos. De acuerdo a este índice, la situación más precaria de apoyo a la democracia la presenta Guatemala, donde 55.6% de la población se ubicó en el estrato de "apoyo bajo", en tanto que en Costa Rica el índice alcanzó 88.8% de "apoyo alto" en Costa Rica. En los otros tres países más de dos terceras partes de la población también manifestaron un "apoyo alto": El Salvador (70.5%), Honduras (70.4%) y Nicaragua (66.3%). El resultado más significativo que resulta del análisis desagregado de este índice es el rechazo a las formas violentas como recurso para lograr objetivos políticos, que fue expresado por más del 80% de la población de los cinco países.

3. Actitudes de los individuos hacia lo colectivo (compuesto por confianza interpersonal y actitud hacia la participación). Este índice muestra una debilidad generalizada en Centroamérica, pues en todos los países la mayoría de la población se ubica en valores bajos. En El Salvador, 68.2% de los entrevistados se encuentran en este caso; siguen Guatemala (66.2%), Nicaragua (61.7%), Costa Rica (59.6%) y Honduras (55.6%). El análisis del índice mostró que, en términos generales, es mayor la predisposición positiva hacia lo colectivo entre los centroamericanos menores de 24 años, en la población urbana y entre quienes poseen mayores niveles de educación.

Fuente: Rodríguez, Castro y Espinosa (1998).

4. La capacidad de absorción de los choques externos

La democracia centroamericana está en construcción. El camino que falta por recorrer tal vez tenga menos que ver con la arquitectura del proceso electoral propiamente dicho que con el marco social y económico. Su fortalecimiento parece ahora depender de la capacidad efectiva del orden institucional para ampliar las oportunidades de desarrollo, abrir en forma efectiva los canales de participación de la ciudadanía en los procesos de decisión y mejorar la administración de justicia. Todo ello incrementará la cohesión social, y ésta, a su vez, fortalecerá las instituciones.

En este cuadro, las reformas estructurales y la gestión económica también deben ganar credibilidad, asegurando primero y ampliando después los entramados institucionales que garanticen una verdadera red de seguridad social (*social safety nets*) que proteja a la población ante los riesgos del mercado —en particular los provenientes del mercado mundial—, que suelen traducirse en variaciones inopinadas del ingreso real y del empleo. Si —como se afirma con frecuencia— la existencia y desarrollo de tal red es una característica del capitalismo moderno y a la vez una de las razones de su duración,⁵³ en las sociedades centroamericanas es hoy una precondition para consolidar las reformas económicas y políticas iniciadas en la década de los años noventa. También es una condición necesaria para hacer más fructífera la integración de cada uno de los cinco países a la economía internacional.

Estudios comparativos muestran, en efecto, que a una mejor gestión interna de los conflictos sociales y distributivos corresponde por regla general una mayor capacidad nacional para absorber con eficiencia los choques externos sobre la economía.⁵⁴ La elección del tipo de ajuste que ante tales acontecimientos deberán instrumentar los gobiernos está fuertemente condicionada por la severidad de los conflictos latentes en la sociedad. Si los ajustes adoptados tienen como resultado acelerar la explosión de estos conflictos o fracturar los arreglos instituidos entre los grupos sociales, es altamente probable que el ajuste sea ineficiente y que el impacto de los choques externos sobre el desempeño de la economía se magnifique. Estas consideraciones tienen especial pertinencia a la luz de la llamada globalización y de las condiciones de las economías centroamericanas, que son pequeñas, poco diversificadas, abiertas, “tomadoras” de precios en el mercado mundial y altamente dependientes de los flujos financieros del exterior. Una revisión del desempeño reciente del sector externo de las cinco economías muestra claramente la mayor vulnerabilidad relativa que estas características significan para ellas.

La sensibilidad de las economías centroamericanas ante las variaciones de los términos del intercambio sigue siendo muy alta. A pesar de los avances observados en el campo de la modernización productiva y de la promoción de nuevas exportaciones, la región continúa siendo fuertemente castigada por la volatilidad de los mercados mundiales de productos básicos. En la medida en que el azúcar, el banano y el café siguen representando entre cerca de una quinta parte (Costa Rica y El Salvador) y casi 40% (Guatemala, Honduras y Nicaragua) de la exportación total de bienes, el deterioro de los precios internacionales de los tres productos en la década de los años noventa ha sido un factor de presión de las cuentas externas, pero también una fuente de conflicto social y económico entre los agentes involucrados en su producción y comercialización.

⁵³ Adelman (2000).

⁵⁴ Véanse, por ejemplo, Rodrik (1998).

El examen de las formas de organización institucional que distinguen estas actividades en cada uno de los países, demuestra que ahí donde aquéllas son más sólidas (como en los sectores bananero y cafetalero de Costa Rica) los costos del ajuste ante la caída de los ingresos y la falta de acceso a los mercados han sido distribuidos de manera más equitativa y han ocasionando menos estragos en términos de empleo, producción, cumplimiento de los contratos y estabilidad de las relaciones profesionales a lo largo de las cadenas agroindustriales.⁵⁵

Cuadro 8

CENTROAMÉRICA: TENDENCIAS DEL DESEQUILIBRIO EXTERNO

(Saldos promedio y anuales en porcentajes del PIB)

	1980-1985	1986-1990	1991-1995	1996	1997	1998	1999
Saldo Comercial							
Costa Rica	-2.0	-3.5	-4.5	-2.1	-2.8	-2.9	3.7
El Salvador	-2.4	-9.2	-14.9	-12.1	-10.0	-10.6	-10.6
Guatemala	-0.7	-2.8	-6.7	-4.1	-5.3	-7.9	-8.4
Honduras	-2.6	-0.5	-4.8	-3.4	-4.3	-4.7	-13.3
Nicaragua	-15.0	-17.8	-24.6	-23.1	-31.8	-34.9	-46.9
Saldo Corriente							
Costa Rica	-10.9	-7.3	-4.3	-2.3	-2.6	-3.6	-3.2
El Salvador	-3.6	-3.5	-2.4	-1.6	-0.9	-0.7	-1.7
Guatemala	-3.7	-3.9	-4.7	-2.5	-3.6	-5.3	-6.0
Honduras	-9.7	-5.1	-8.1	-4.8	-3.9	-0.8	-3.3
Nicaragua	-26.9	-28.9	-50.7	-38.3	-41.2	-38.4	-47.3

Fuente: CEPAL:

En Centroamérica el desequilibrio comercial tiende a ser mayor en la década de los años noventa (es decir, en el período en que se hizo efectiva la apertura) que en la década de los ochenta.⁵⁶ La brecha del comercio exterior en Nicaragua no sólo es muy grande sino creciente, además de tener ya un carácter crónico. En El Salvador, Guatemala y Honduras se aprecia una clara tendencia al crecimiento del tamaño relativo del déficit comercial. Este desequilibrio está en la base del secular requerimiento de financiación externa por el que se definen las economías de la región, requerimiento que se expresa en los saldos deficitarios de la cuenta corriente de la

⁵⁵ Puede verse un reciente estudio al respecto en CEPAL (2000 a).

⁵⁶ Nótese, sin embargo, que en 1999 Costa Rica registró superávit comercial (el primero desde 1986) y que en la segunda mitad de los noventa su déficit comercial promedio representa un menor monto del PIB que en el decenio precedente.

balanza de pagos (véase de nuevo el cuadro 8) y que es satisfecho principalmente por medio de la contratación de deuda externa y, en menor medida, entradas de inversión extranjera.

El financiamiento de la cuenta corriente de la balanza de pagos de los países centroamericanos es una cuestión compleja que rebasa los límites de interés de este trabajo,⁵⁷ y sólo importa aquí en la medida en que es fuente de una presión adicional sobre las periódicas necesidades de ajuste de la economía. El peso económico de la deuda externa se aligeró en la década de los años noventa en Costa Rica y El Salvador, en Guatemala no varió significativamente y en Honduras y Nicaragua mantuvo dimensiones insostenibles. En correspondencia con estas tendencias, las presiones asociadas con el pago de los servicios por endeudamiento externo también son diferenciadas, aunque en todos los casos siguen representando cargas significativas en términos de los recursos nacionales que deben ser consagrados a este rubro.

Cuadro 9

CENTROAMÉRICA: PESO DE LA DEUDA EXTERNA TOTAL

(Porcentajes del PIB)

	1980-1985	1986-1990	1991-1995	1996	1997	1998	1999
SALDO							
Costa Rica <u>a/</u>	88.1	74.7	35.5	24.4	20.8	20.7	20.3
El Salvador <u>a/</u>	38.1	42.1	31.7	24.5	20.8	20.7	20.3
Guatemala	20.1	34.2	22.5	19.3	18.0	19.1	21.9
Honduras	69.0	90.4	111.6	102.1	86.8	84.9	88.6
Nicaragua <u>a/</u>	139.0	414.9	620.6	308.8	296.4	295.7	286.6
SERVICIO <u>b/</u>							
Costa Rica <u>a/</u>	10.6	9.5	5.2	4.6	5.0	4.4	3.9
El Salvador <u>a/</u>	10.6	8.9	3.2	4.3	7.6	4.7	4.5
Guatemala	2.7	6.1	5.1	2.3	1.8	1.4	1.3
Honduras	9.8	13.0	20.5	21.3	17.0	17.5	14.1
Nicaragua <u>a/</u>	5.1	0.8	11.2	12.2	17.5	10.0	7.4

Fuente: CEPAL.

a/ Se refiere únicamente a la deuda externa pública total; b/ Amortizaciones e intereses.

⁵⁷ No obstante, conviene hacer algunas observaciones generales. Después de la crisis de la deuda externa de los años ochenta, la afluencia de recursos crediticios fue menor, cobrando una mayor importancia relativa la inversión extranjera y los flujos de remesas familiares de centroamericanos residentes en el exterior. La importancia de este último rubro es particular, pues en algunos países llega a compensar porcentajes muy elevados de déficit externo. En El Salvador, por ejemplo este rubro de ingresos externos equivale en la actualidad a 11% del PIB y casi financia por completo el saldo negativo de la balanza comercial (CEPAL, 2000b). Se trata de un flujo de financiamiento que no implica compromisos financieros ulteriores, pero cuya regularidad puede verse afectada por toda una serie de eventos externos sobre los cuales los gobiernos centroamericanos no tienen control: cambios legislativos y de la política migratoria de los Estados Unidos (donde residen la casi totalidad de los migrantes), variaciones del mercado de trabajo de este mismo país y otros imponderables más que, de presentarse, podrían reducir los montos y la regularidad de estos flujos hacia Centroamérica.

Aun dejando de lado los casos de Honduras y Nicaragua (donde los problemas de endeudamiento externo son tan grandes que ambos países pasaron a formar parte de los programas internacionales de condonación), conviene considerar, para concluir, el significado general —económico y social— de tener que enfrentar pagos al exterior por montos anuales cuyo promedio de 1996 a 1999 se sitúa alrededor de dos puntos porcentuales del PIB en Guatemala y de cinco puntos en Costa Rica y El Salvador. El cuadro 10 muestra la relación entre los pagos de la deuda externa y los montos destinados por los estados centroamericanos a la inversión bruta en capital fijo en las últimas dos décadas.

Cuadro 10

CENTROAMÉRICA: SERVICIO DE LA DEUDA EXTERNA E INVERSIÓN BRUTA FIJA DEL SECTOR PÚBLICO

(Porcentajes del PIB y coeficientes)

	Costa Rica			El Salvador a/			Guatemala			Honduras		
	SRV	IBFP	REL	SRV	IBFP	REL	SRV	IBFP	REL	SRV	IBFP	REL
1980	5.8	9.2	0.63	3.9	13.6	0.29	0.7	5.9	0.12	7.5	9.3	0.80
1981	15.5	8.9	1.74	8.8	13.6	0.65	1.5	7.8	0.19	8.1	8.1	1.00
1982	9.7	7.2	1.34	18.2	12.6	1.44	2.2	6.2	0.35	12.8	9.1	1.41
1983	12.6	6.4	1.97	13.6	11.6	1.17	2.9	3.9	0.74	9.9	10.0	0.99
1984	8.7	6.4	1.36	10.8	11.5	0.94	4.4	2.9	1.52	9.71.9	11.1	0.87
1985	11.5	7.0	1.64	8.1	12.0	0.66	4.6	2.1	2.19	10.5	8.9	1.18
1986	7.8	5.8	1.34	14.8	13.1	1.13	5.9	1.9	3.11	12.8	5.9	2.17
1987	6.0	4.4	1.36	10.3	13.6	0.76	5.6	2.7	2.07	12.0	5.1	2.35
1988	5.8	4.1	1.41	8.1	12.6	0.64	6.7	2.9	2.31	13.1	5.0	2.62
1989	5.0	4.5	1.11	4.7	13.3	0.35	5.8	3.2	1.81	7.7	5.7	1.35
1990	23.0	4.7	4.89	6.6	2.5	2.64	6.6	2.7	2.44	19.2	6.6	2.91
1991	4.9	4.2	1.17	3.9	2.82	1.39	8.1	2.2	3.68	22.1	7.2	3.07
1992	6.0	4.1	1.46	3.3	4.0	0.83	6.9	3.3	2.30	23.7	10.4	2.28
1993	5.6	4.9	1.14	3.1	4.0	0.86	5.1	2.7	1.89	18.7	12.4	1.51
1994	4.7	4.9	0.96	2.3	3.7	0.62	3.2	2.6	1.23	19.3	11.1	1.74
1995	4.6	5.1	0.90	3.2	3.5	0.91	2.2	2.5	1.88	18.6	10.0	1.86
1996	4.6	5.1	0.90	2.3	3.7	1.16	2.3	2.5	0.92	21.3	8.0	2.66
1997	5.0	5.1	0.98	1.8	3.2	2.38	1.8	2.9	0.62	17.0	5.9	2.88
1998	4.4	5.5	0.80	1.4	3.2	1.47	1.4	2.9	0.48	17.5	5.6	3.13

Fuente: CEPAL.

SRV: Servicio de la deuda externa (amortizaciones más intereses) en % del PIB.

IBFP: Inversión bruta de capital fijo del sector público en % del PIB.

REL: Coeficiente de SRV a IBFP.

a/ El período 1980-1989 se refiere a la IFBC total.

En el período 1980-1998, por cada punto porcentual del PIB que los gobiernos centroamericanos invirtieron en obras y servicios públicos básicos, los países debieron realizar pagos por endeudamiento que fueron con frecuencia superiores. Sólo en tres de estos 19 años, el coeficiente de la inversión pública de Honduras fue superior al pago de servicios de la deuda externa; la misma relación indica seis años para Costa Rica, ocho para Guatemala y 11 para El Salvador.

Desde 1985 el pago de servicios por endeudamiento externo ha rebasado permanentemente a la inversión pública de Honduras, llegando en nueve ocasiones a más que duplicarla. En Costa Rica el monto relativo de los servicios tiende a ser menor que el destinado a la inversión pública desde 1994, pero la relación sigue siendo alta (de 0.9: 1.0). En Guatemala, que como ya se vio tiene una muy baja tasa de inversión pública (la menor de Centroamérica), esta relación fue de 1.0: 2.2 en promedio anual entre 1984 y 1994; entre este último año y 1998 bajó a 1.0:0.73. En El Salvador, por último, la relación ha sido más volátil, pero en los últimos años tiende a crecer a favor de los pagos de la deuda (no debe olvidarse que en este país la inversión pública también es reducida en relación con la economía).

La relación entre la fragilidad externa de las economías centroamericanas y los grados de fortaleza del entramado institucional encargado de garantizar a la población una red mínima de seguridad social, es sin duda compleja. Sin embargo, hay una relación inversa (*trade-off*) más o menos evidente entre tal fragilidad y el monto de recursos que los gobiernos pueden destinar para el mantenimiento (no se diga ya la ampliación) de su oferta básica de bienes y servicios. En la medida en que ésta se debilita o no crece lo suficiente, los conflictos distributivos latentes en situaciones de baja cohesión social tienden a agudizarse a cada embate de los mercados externos y las necesidades de ajuste del ingreso que ellos suponen.

En este marco general de restricciones se sitúa la tarea de reestructuración del Estado y la gestión pública que entraña la doble reforma emprendida en las naciones Centroamericanas en respuesta a la profunda crisis que azotó la región en la década de los años ochenta. En este proceso, la modernización de la economía y del sistema institucional implica la construcción de una nueva articulación entre mercados y gobierno, que sea capaz de producir la sinergia necesaria para enfrentar los grandes problemas del desarrollo en la región, y sobre todo los primero de entre ellos: la extraordinaria desigualdad del ingreso y el poder, la pobreza de masas y la exclusión social. La reforma del Estado centroamericano enfrenta por ello dos grandes objetivos todavía no alcanzados plenamente: la gobernabilidad y la gobernación. Es decir, por un lado, consolidar su legitimidad por medio de instituciones capaces de representar e intermediar intereses sectoriales legítimos (función que se ha identificado previamente en este documento como una capacidad de "gestión de los conflictos distributivos"); y por otro lado, mejorando su capacidad financiera y administrativa para ejecutar las políticas propuestas por gobiernos elegidos democráticamente.

III. POLÍTICAS PÚBLICAS Y CAMBIO ESTRUCTURAL EN CENTROAMÉRICA. LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA

1. El presupuesto y la política pública

Las decisiones de los agentes económicos y de los responsables de las políticas públicas se formulan en contextos variables cuyas características deben ser permanentemente evaluadas, pero que al mismo tiempo inducen cambios en las percepciones y expectativas según las inferencias que cada uno hace sobre la dinámica del entorno económico interno y externo.⁵⁸ Desde esta perspectiva, la mayor parte de los problemas que enfrenta la región centroamericana al iniciarse el nuevo siglo tienen raíces históricas y están directamente vinculados con las discontinuidades del sendero de crecimiento y los escasos avances en materia de competitividad, empleo y equidad social. En consecuencia, los esfuerzos actuales, orientados a adoptar un patrón distinto de desarrollo, tienen como punto de partida aquellos problemas y su confrontación con las nuevas realidades provenientes del desarrollo de una verdadera economía mundial y los cambios en los paradigmas económicos que ello implica. Para ser fructíferos, las nuevas estrategias de desarrollo no sólo deben prestar atención a la experiencia adquirida, sino al contexto histórico e institucional en el que se produjo el desarrollo de los países del área y al papel desempeñado por las políticas públicas, consideradas éstas como todas las acciones organizadas en torno a objetivos de interés colectivo, y no solamente las estatales.⁵⁹

En este contexto, en materia de políticas públicas, una de las más importantes enseñanzas que se pueden extraer del período reciente de desarrollo es la necesidad de revalorizar el papel del Estado. No se trata de acrecentar ni disminuir necesariamente el papel de la acción pública (como lo sugieren las posiciones puramente ideológicas), sino de aumentar su impacto positivo sobre la eficiencia y eficacia de todo el sistema económico. Para ello, es necesario renovar el estilo de intervención estatal, construir y reconstruir instituciones y abrir espacios de participación a la sociedad civil. No menos importante resulta la creación de márgenes de maniobra en el plan macroeconómico, para dar sustento y viabilidad a dichas reformas, llenas de costos ineludibles e imprevistas complejidades. De acuerdo con lo dicho hasta aquí, Centroamérica enfrenta estos retos con un legado mixto, proveniente no sólo de sus recientes reformas económicas y políticas, sino también de las secuelas —aún no plenamente superadas— de la crisis que marcó la “década perdida” de los años ochenta, así como de una realidad secular de pobreza, exclusión y desigualdad social.⁶⁰ Esta realidad, por cierto, incluye la debilidad fiscal del Estado, presente en grados diversos en todos los países centroamericanos; una debilidad que adquiere mayor relevancia en vista del necesario fortalecimiento de las acciones públicas a favor del desarrollo de los mercados y la consolidación de la democracia y sus instituciones. En este sentido, la efectividad de las políticas públicas —entendiendo por ello el aumento de su calidad— pasó a ocupar un lugar central en la agenda de todos los agentes sociales y económicos de la región. La modernización del proceso presupuestario adquiere en este contexto una alta prelación debido a su carácter estratégico en tanto que mecanismo de asignación de los recursos públicos,

⁵⁸ Heymann (2000).

⁵⁹ CEPAL (2000c).

⁶⁰ Ocampo (2000).

recursos que siempre son escasos, y Centroamérica está muy lejos de ser la excepción a esta regla.

Ocurre, en efecto, que el proceso presupuestario expresa y a un tiempo resume en una medida importante el funcionamiento efectivo de las instituciones centrales del Estado. También muestra la continuidad y las rupturas de la acción gubernamental, además de poner en evidencia la real operación de mecanismos de control sobre las políticas públicas y de rendimiento de cuentas por parte de los responsables de ejecutarlas. Por otra parte el proceso presupuestal también deja ver las jerarquías de las diversas agencias gubernamentales y la división del trabajo que existe entre ellas. El diseño y la ejecución de la política presupuestaria se ubica, así, en el centro de las grandes decisiones políticas de los gobiernos y es uno de los medios —acaso el de mayor peso y el más tangible para la población— por los cuales éstos responden a las demandas de los ciudadanos y de los grupos especiales de interés. Al mismo tiempo, también es un mecanismo ideal por medio del que los gobiernos definen sus propias iniciativas y establecen sus prioridades. En este sentido la política presupuestal está jalonada por dos tensiones hasta cierto punto contradictorias pero que, al final, pueden e idealmente deben tornarse complementarias. Por un lado la necesidad de rigor técnico y disciplina en la tarea de asignación y administración de los recursos presupuestales, por el otro, la necesidad de validar, en la práctica de gobierno, los grandes mandatos políticos surgidos de los procesos electorales.

El proceso presupuestario es una acción fundamentalmente política y, a la vez, un ejercicio esencialmente financiero. Ninguna propuesta seria de política pública es sostenible si las instituciones que están encargadas de su ejecución no cuentan con los recursos presupuestales requeridos para ello y las capacidades técnicas para administrarlos con eficacia y probidad. Es probablemente debido a esta característica que en los sistemas democráticos la política presupuestaria está sujeta a un ciclo específico de elaboración, casi siempre largo, que da lugar a diversas negociaciones entre agentes sociales, económicos e institucionales, así como a varios ajustes en vista de encontrar un equilibrio entre los criterios políticos y los requerimientos financieros y de gestión.

Con el objeto de profundizar el conocimiento de la gestión presupuestario de los países centroamericanos se presentan a continuación dos análisis sobre el proceso de formación y ejecución de la política de gasto público. El trasfondo de ambos análisis está constituido tanto por las reformas instrumentadas en los últimos quince años en la economía, la política y la legislación, como por las demandas crecientes de bienes, servicios y obras públicas por parte de grupos ciudadanos y sociales cada vez más exigentes y participativos. En el marco del reacomodo entre el Estado y los mercados en Centroamérica, la gestión presupuestaria adquiere una importancia estratégica en el doble plano de la economía y la política. En el plano económico porque la utilización y asignación eficientes de los escasos recursos fiscales con que cuentan los gobiernos —recursos que son de la sociedad— es un imperativo ante los múltiples rezagos de las infraestructuras físicas y las inversiones en capital humano, las necesidades insatisfechas de la población, la falta de equidad social y la pobreza. En el plano político porque la reforma del Estado supone una administración honesta y transparente de los recursos públicos, el cumplimiento responsable de las facultades y atribuciones legales de cada una de las instituciones estatales, el imperio de la legalidad, el rendimiento de cuentas y el ejercicio de la capacidad fiscalizadora de la sociedad sobre los actos de gobierno. Es ésta la perspectiva en que se ubican los análisis que siguen sobre el ciclo presupuestario general de Nicaragua y la gestión

presupuestaria de las instituciones descentralizadas del Estado especializadas en el combate de la pobreza en Costa Rica. Ambos análisis se realizan desde los puntos de vista de la disciplina fiscal y del cambio institucional.

2. El ciclo presupuestario en Nicaragua: Una evaluación de sus debilidades institucionales y operativas

a) El marco legal e institucional

La organización y el proceso presupuestarios se asientan en un marco legal que parte de la Constitución Política de Nicaragua.⁶¹ En ella se establece las normas fundamentales que rigen el Presupuesto General de la República. Actualmente, el sistema presupuestario nicaragüense está gobernado por la Ley Anual de Presupuesto General de la República, 2000⁶² la Ley del Régimen Presupuestario,⁶³ la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República⁶⁴ y la Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo⁶⁵ y su Reglamento.⁶⁶

La Asamblea Nacional es la instancia más elevada de la organización presupuestaria del Gobierno Central de Nicaragua. Ejerce la autoridad y el control finales sobre los ingresos y egresos de la administración pública, puede modificar el proyecto de presupuesto enviado por el poder Ejecutivo, aprueba la Ley Anual del Presupuesto General de la República, tiene la potestad exclusiva de crear, aprobar, modificar y suprimir tributos y está facultada para informarse periódicamente sobre la ejecución y liquidación del Presupuesto General de la República y para pedir cuentas al poder Ejecutivo por el uso de los fondos públicos.

En el ejercicio de estas prerrogativas la Asamblea Nacional recurre a su Comisión de Asuntos Económicos, Finanzas y Presupuesto que dictamina el Proyecto de Ley Anual de Presupuesto tomando en cuenta la documentación respectiva presentada por Presidente de la República, las mociones propuestas conforme a la ley por los diputados y las audiencias con las

⁶¹ Publicada en La Gaceta, Diario Oficial, No. 5 del 9 de enero, 1987; reformada por la Ley 192 del 15 de junio, 1995, Ley de Reforma Parcial a la Constitución Política de Nicaragua. publicada el 4 de julio, 1995 y por la Ley 330 del 18 de enero, 2000, Ley de Reforma Parcial a la Constitución Política de Nicaragua, publicada en La Gaceta, Diario Oficial, No. 13 del 19 de enero, 2000.

⁶² Ley No. 327 del 14 de diciembre, 1999, publicada en La Gaceta, Diario Oficial, No. 9 del 13 de enero, 2000; reformada por la Ley No. 341 del 15 de marzo, 2000, Ley de Modificación a la Ley Anual de Presupuesto General de la República 2000, publicada en La Gaceta, Diario Oficial, No. 73 del 12 de abril, 2000.

⁶³ Ley No. 51 del 23 de noviembre, 1988, publicada en La Gaceta, Diario Oficial, No. 243 del 22 de diciembre, 1988; reformada por la Ley No. 136 del 17 de octubre, 1991, Reformas y Adiciones a la Ley del Régimen Presupuestario, publicada el 26 de diciembre, 1991.

⁶⁴ Decreto No. 625 del 22 de diciembre, 1980, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, del Sistema de Control de la Administración Pública y del Area de Propiedad del Pueblo.

⁶⁵ Ley No. 290 del 26 de marzo, 1998 publicada en La Gaceta, Diario Oficial, No. 102 del 3 de junio, 1998.

⁶⁶ Decreto No. 71-98 del 30 de octubre, 1998 publicado en La Gaceta, Diario Oficial, No. 205 y No. 206 del 30 y 31 de octubre, 1998.

autoridades de los organismos pertenecientes a los demás poderes del Estado y la Contraloría General de la República, que pueden recurrir a una entidad de jerarquía superior para expresar sus necesidades y consideraciones sobre el proyecto de presupuesto. Asimismo, la Comisión puede informarse sobre cualquier cuestión relativa a la ejecución y al seguimiento de la Ley Anual del Presupuesto. La Unidad Parlamentaria de Análisis, Seguimiento y Evaluación del Presupuesto General asesora a la Comisión en el desempeño de sus atribuciones, particularmente en la revisión de las partidas de gasto correspondientes a cada organismo estimadas en el Proyecto de Ley Anual de Presupuesto.

El Presidente de la República es responsable de la elaboración y presentación del Proyecto de Ley Anual de Presupuesto y de la rendición del Informe de Liquidación del Presupuesto ante la Asamblea Nacional. En gran medida estas funciones presidenciales son delegadas al Ministro de Hacienda y Crédito Público, a los demás miembros del Gabinete Económico y a las autoridades de los Organismos Sujetos a la Ley del Régimen Presupuestario.

El Gabinete Económico define los objetivos de los planes y programas económicos y aprueba la política presupuestaria que asigna recursos a los programas gubernamentales. Por lo tanto, también determina la agenda y las principales políticas económicas del gobierno, además de asesorar al Presidente de la República en la resolución del Proyecto de Ley Anual de Presupuesto.⁶⁷

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público formula la política presupuestaria, estima los ingresos para cada presupuesto, evalúa conjuntamente con las autoridades de los organismos los anteproyectos de gastos que representan la demanda de recursos de las instituciones, autoriza el proyecto de presupuesto para el próximo ejercicio que propone al Presidente de la República, dicta las normas anuales de ejecución y control presupuestario, presenta el Informe de Liquidación del Presupuesto al Presidente y a la Contraloría General de la República.

El ministerio, a través de la Dirección de Presupuesto⁶⁸ revisa los anteproyectos de gastos institucionales con relación a la política presupuestaria, consolida el proyecto correspondiente, programa y supervisa la ejecución y liquidación del Presupuesto, prepara evaluaciones periódicas sobre la ejecución presupuestaria, incluido el Informe de Liquidación del Presupuesto e igualmente, por medio de la Dirección de Contabilidad Gubernamental, registra y produce con regularidad información sobre la ejecución del Presupuesto, fija principios normas y procedimientos técnicos de contabilidad pública y supervisa su cumplimiento, además aprueba el sistema contable de los organismos.

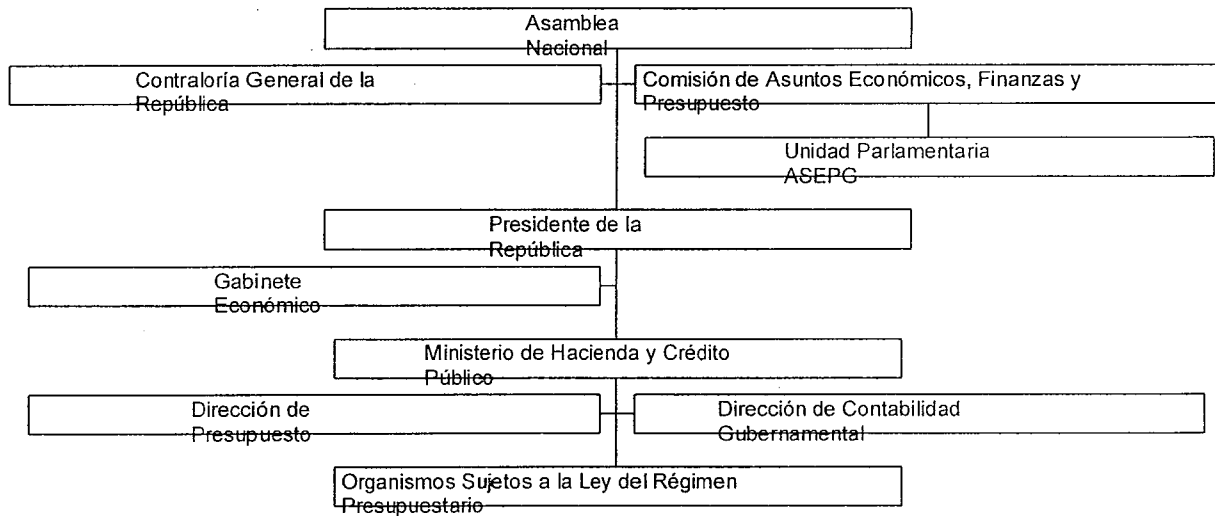
⁶⁷ Integran el Gabinete Económico el Vicepresidente de la República, el Secretario de la Presidencia y los titulares de los Ministerios de Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Fomento, Industria y Comercio; Agropecuario y Forestal; Banco Central de Nicaragua; Secretaría Técnica de la Presidencia; Secretaría de Cooperación Externa y Asesoría Personal del Presidente. Véase el Artículo 12 del Decreto 71-98 del 30 de octubre, 1998.

⁶⁸ Con la vigencia desde septiembre de 1998 de la Ley 290, Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo y su Reglamento, el Ministerio de Finanzas fue reestructurado y se creó el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con tres direcciones generales y una intendencia, siendo absorbidas las Direcciones Generales de Presupuesto y Contabilidad Gubernamental por la Dirección General de Egresos, de ahí al cambio jerárquico en esas dos áreas.

Los Organismos Sujetos a la Ley del Régimen Presupuestario ejecutan el presupuesto, lo cual supone la entrega de bienes y servicios públicos, y sus autoridades son responsables personales y directos de la ejecución de sus respectivos presupuestos.⁶⁹ Estos organismos presentan sus anteproyectos de presupuesto de egresos ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, programan trimestralmente sus gastos y obtienen de la Dirección de Presupuesto la aprobación de los mismos, así como la autorización mensual de los desembolsos correspondientes, también están obligados a supervisar la ejecución de actividades y proyectos e informar mensualmente a la Dirección de Presupuesto sobre el avance físico y finalización de los mismos.

La función de la Contraloría General de la República es clave para la organización y el proceso presupuestarios, puesto que esta entidad rige el sistema de control de la administración pública y fiscalización de los bienes y recursos del Estado. para dirigirla se creó el Consejo Superior de la Contraloría General de la República integrado por cinco miembros propietarios. La Contraloría General de la República ejerce el control sucesivo sobre la gestión del Presupuesto General de la República e informa a la Asamblea Nacional de su actuación cada año o cuando esta lo solicita.⁷⁰

Diagrama
Nicaragua: Organización Presupuestaria del Gobierno Central, 1999



⁶⁹ Véase el Artículo 27 de la Ley No. 51 Ley del Régimen Presupuestario.

⁷⁰ Véanse los Artículos 154 y 156 de la Constitución Política de Nicaragua, reformados por la Ley No. 330 del 18 de enero, 2000 y el Artículo 155 reformado por la Ley No. 192 del 4 de julio, 1995.

b) Modos de gestión presupuestaria y ausencia de evaluaciones efectivas

El proceso presupuestario nicaragüense combina elementos propios de un sistema de gobierno presidencial (aunque moderado por una reciente ampliación de las atribuciones parlamentarias) con prácticas tradicionales y reformas al sistema presupuestario.

La administración presupuestaria del gobierno nicaragüense durante gran parte del siglo XX se realizó mediante el método de “renglón de gasto”,⁷¹ el cual se centra en el control de las cuentas presupuestarias; con un menor énfasis operativo en la eficiencia del gasto. El propósito principal de la presupuestación por “renglón de gasto” consiste en especificar los límites máximos de los renglones de gasto en la asignación del presupuesto y asegurar que los egresos de los ministerios y otras entidades públicas no excedan los montos asignados. De acuerdo con este método, los gastos para el próximo año se listan según su objeto indicando cuánto le es permitido gastar a un organismo presupuestado particular en cualquier clase de insumo que adquiera. Las fortalezas del método de “renglón de gasto” residen en su simplicidad, ausencia de ambigüedad y potencial para controlar los gastos mediante una comparación sencilla con respecto a los años anteriores y una especificación detallada de los insumos. Sin embargo, los presupuestos estructurados por renglón de gasto no informan acerca de porqué se gastaron los fondos públicos, ni de la eficiencia y efectividad de tales gastos.

En los años sesenta se introdujo en Nicaragua el método de “presupuesto por programas”,⁷² el cual enfatiza la planificación en el uso de los recursos públicos. El método de “presupuesto por programas” se concentra ante todo en las opciones presupuestarias que puede haber entre políticas rivales, considerando como variables los objetivos de política. En el presupuesto por programas se intenta vincular costos y resultados de los programas gubernamentales. El elemento esencial del presupuesto por programas es el programa, o sea un objetivo de política con los pasos necesarios para lograrlo. El presupuesto se estructura por programas, en vez de construirse de acuerdo con el diseño de la organización. Asimismo, el presupuesto por programas requiere objetivos a más de un año de plazo e indicadores de efectividad, lo que implica una medición de insumos y resultados.

La principal reforma al proceso presupuestario nicaragüense en el siglo XX consistió seguramente en la implantación del presupuesto por programas, el cual supone una alternativa al método de arbitraje presupuestario tradicional basado en hacer cambios marginales a la situación preexistente. Sin embargo, con la excepción de experiencias parciales relativas a proyectos inversión, en Nicaragua no se ha podido institucionalizar la medición de resultados de los programas con respecto a las metas presupuestadas. No ha habido y todavía no hay una definición tajante de las metas, ni un uso adecuado de los clasificadores presupuestarios, de modo que con la habilidad suficiente para usarlos se logre vincular el rendimiento de los programas con todos los recursos del presupuesto.⁷³ Actualmente, dos de cada tres organismos presupuestados no programan sus metas y la costumbre de ligar la estructura programática con la estructura orgánica en el presupuesto de las instituciones está bien establecida. Todo esto ha implicado una reversión tácita al método de renglón de gasto.

⁷¹ Este método se conoce también como “line item” en inglés.

⁷² Véase Dirección General de Presupuesto (1998).

⁷³ Ibid. Páginas 33 y 34.

En los años noventa, la ejecución de los acuerdos ESAF apoyados por el FMI requirió el seguimiento del saldo presupuestario de caja; con ello el interés de los gobiernos nicaragüenses se centró en el registro de los gastos al momento de su pago, obviando el control de las metas de cada programa; por consiguiente la presupuestación de caja predominó al final sobre el monitoreo de los rendimientos. Pese a las dificultades objetivas que ha encontrado la aplicación del presupuesto por programas, este método de procesar el presupuesto continua anclado en la Ley del Régimen Presupuestario vigente en Nicaragua.⁷⁴

c) Ciclo y ejercicio presupuestarios

De acuerdo con el marco jurídico vigente, el Presupuesto General de la República es una Ley que regula los ingresos y egresos anuales de la administración pública: Los principios de esta Ley son: la *unicidad*, esto es que el Estado no tendrá más que una Ley de Presupuesto: la *anualidad*, es decir, que solo será válida durante el ejercicio presupuestario para el cual sea dictada; la *universalidad*, esto es que enumere todos los ingresos y detalle todos los gastos autorizados y la *publicidad*, o sea, que todo ciudadano pueda tener acceso a su conocimiento.

El presupuesto nicaragüense se puede ver como una declaración pormenorizada de los ingresos y gastos del Gobierno Central proyectados para un ejercicio determinado (ejercicio presupuestario), mientras el ciclo presupuestario consiste en una secuencia de actividades, que consta de las fases siguientes: formulación incluida la aprobación de la Ley Anual de Presupuesto, ejecución y control del presupuesto.

El ciclo presupuestario de inicio con la fase de *formulación*, cuyos grandes hitos son la adopción y comunicación a los organismos de la política presupuestaria por la cual se fijan los límites de gasto, la preparación de los anteproyectos de presupuesto institucionales, la consolidación del proyecto de presupuesto, su adopción por el Presidente de la República y la aprobación de la Ley Anual de Presupuesto por la Asamblea Nacional. A continuación, la fase de *ejecución* involucra la emisión de las normas anuales de ejecución presupuestaria que obligan a los organismos presupuestados, la aprobación de los programas trimestrales de gasto de los organismos, la autorización mensual de los desembolsos según programas trimestrales e informes de avance, el registro en la contabilidad gubernamental de los comprobantes de ejecución presupuestaria de los gastos, entrega de información contable mensual de la ejecución presupuestaria a los organismos e información trimestral de la ejecución presupuestaria a la Asamblea Nacional y la Contraloría General de la República. Finalmente, el ciclo presupuestario se completa con la fase de *control* en la que se presenta el Informe de Liquidación del Presupuesto al Presidente de la República y a la Contraloría General que después se somete a la Asamblea Nacional.

El recuadro 7 detalla el ciclo presupuestario del Gobierno de Nicaragua tomando como ejemplo el ejercicio correspondiente al año 2000, la duración en días laborales y la fecha final de las actividades programadas.

⁷⁴ Véanse los Artículos Nos. 8, 9 (numeral 1), 13, y 37 de la Ley No. 51 del 23 de noviembre, 1988 reformada por la Ley No. 136 del 17 de octubre, 1991.

Cuadro 1
Nicaragua: Ciclo Presupuestario para el Ejercicio del 1 de Enero al 31 de Diciembre, 2000

Días	Final	Fase/Actividad	Responsable	
138	10/01/00	Formulación y Aprobación		
11	15/07/99	Programación económica y fiscal	Gabinete MHCP	
46	17/09/99	Formulación de los presupuestos de ingresos y deuda pública	MHCP	
11	30/07/99	Diseño, adopción y comunicación de la política presupuestaria Gabinete Económico. MHCP		
5	6/08/99	Definición de prioridades y políticas institucionales	Organismos	
20	3/09/99	Consolidación, adopción y remisión al MHCP de anteproyectos de gastos	Organismos	
20	3/09/99	Consolidación y remisión a MHCP del plan de inversiones públicas	Secretaría Técnica	
10	17/09/99	Revisión de los anteproyectos de gastos institucionales	DP	
10	17/09/99	Evaluación de los anteproyectos de gasto con autoridades de organismos	MHCP	
5	24/09/99	Consolidación del proyecto de presupuesto y presentación al Presidente	MHCP, DP	
10	8/10/99	Resolución, adopción y ajuste del proyecto de presupuesto	Presidente de la República	
5	15/10/99	Presentación del proyecto de ley de presupuesto a la Asamblea Nacional	Presidente de la República	
9	28/10/99	Exposición de motivos a la Asamblea Nacional	MHCP	
42	14/12/99	Dictamen, sesión plenaria y aprobación de la ley anual de presupuesto	Asamblea Nacional	
19	10/01/00	Promulgación de la ley anual de presupuesto	Presidente de la República	
287	18/01/01	Ejecución		
13	3	31/12/99	Registro del presupuesto general y 1er. Programa trimestral de gasto	DP
13	3	31/12/99	Emisión de las normas anuales de ejecución presupuestaria	MHCP
148	08/09/00	Registro del programa trimestral de gasto solicitado por cada organismo	DP, Organismos	
135	29/09/00	Ajuste y aprobación del programa trimestral de gasto por organismo	DP	
239	30/11/00	Autorización mensual de desembolsos	DP	
259	31/12/00	Supervisión de la ejecución e informes mensuales de avance físico	Organismos	
274	18/01/01	Verificación y registro de comprobantes de la ejecución presupuestaria	DCG	
260	31/12/00	Informes mensuales de ejecución presupuestaria a los organismos	DCG	
201	15/01/01	Informes trimestrales de ejecución presupuestaria a la Asamblea Nacional	DP, DCG	
51	31/03/01	Control		
21	16/02/01	Informe contable consolidado de cierre del ejercicio presupuestario	DCG	
15	9/03/01	Evaluación de la ejecución e informe de liquidación del presupuesto	DP	
5	16/03/01	Informe de liquidación del presupuesto al Presidente y CGR	MHCP	
10	31/03/01	Informe de liquidación del presupuesto a la Asamblea Nacional	Presidente de la República	

a/ MHCP = Ministerio de Hacienda y Crédito Público; DP = Dirección de Presupuesto; DCG = Dirección de Contabilidad Gubernamental

d) Formulación y aprobación del presupuesto: fragilidad y necesidad de planes estratégicos

La formulación y aprobación del presupuesto en Nicaragua tiene lugar a través de una sucesión de actividades muy elaboradas. (Véase el recuadro 8.) Sin embargo, en esta fase del ciclo presupuestario persisten una serie de situaciones difíciles, como el corto plazo de que disponen las instituciones para la elaboración de sus proyectos de presupuesto y la entrega tardía de los mismos al Ministerio de Hacienda y Crédito Público; el escaso tiempo destinado a la discusión del presupuesto con las instituciones y el período comparativamente prolongado de las discusiones en la Asamblea Nacional.

Pese a que los presupuestos institucionales están divididos en programas, se proporciona poca justificación acerca de los programas identificados y no hay perfiles de las metas programadas, salvo en lo que hace a una minoría de ministerios; por consiguiente, las decisiones sobre la asignación de recursos se basan en generalidades en vez de apoyarse en un análisis costo/beneficio de los programas. Estas debilidades del presupuesto por programas son atribuibles en definitiva a la deficiencia y/o carencia de planes estratégicos socioeconómicos a los niveles global, sectorial e institucional.

Los gastos de capital reciben desde la fase de formulación del presupuesto un tratamiento diferente del que se da a los gastos corrientes. La mayor parte del presupuesto de gastos de capital es financiado con recursos externos (donaciones y créditos concesionales). Es un requisito para ser incluidos en el presupuesto que los proyectos de inversión negociados por los organismos con instituciones financieras y donantes externos cuenten con su financiamiento garantizado (o sea, que los desembolsos estén disponibles). Sin embargo, el proceso de evaluación y priorización de los gastos de capital ocurre por separado del correspondiente a los gastos corrientes, aunque no en paralelo, y opera por medio de la preparación un plan anual de inversiones públicas (PIP)⁷⁵ a cargo de la Secretaría Técnica de la Presidencia de la República en conjunto con los organismos, el cual es incorporado al proyecto de presupuesto durante la consolidación del mismo.

La formulación por aparte del programa de inversiones públicas y el hecho de que en su mayor parte sea financiado con recursos externos, exigen que todos los gastos incluidos en el programa sean en efecto gastos de capital, aunque en la realidad no todos ellos lo sean y muchos gastos corrientes queden diluidos en esa clasificación. Esto impide con frecuencia que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público conozca cuanto gasta realmente un organismo en sus programas.

Asimismo, al completarse los proyectos de inversión surgen inevitablemente nuevas demandas de los organismos, ejerciendo presión sobre el presupuesto de gastos corrientes, además de perturbar el balance presupuestario, en caso de asumirse estas nuevas cargas que no fueron presupuestadas. Pero si éstas no se asumen, las inversiones realizadas no pueden producir los servicios públicos previstos y pierden su sentido. Esta situación contradictoria de los gastos corrientes y de capital es un dilema para el cual el gobierno no tiene aun soluciones.

⁷⁵ Las siglas significan Programa de Inversiones Públicas.

e) Ejecución presupuestaria: pervivencia de problemas de discrecionalidad y transparencia

Luego de la aprobación del presupuesto por la Asamblea Nacional, la Dirección de Presupuesto registra contablemente los créditos presupuestarios asignados según la ley y el primer programa trimestral de ejecución de gastos de cada organismo que ha preparado de oficio. Simultáneamente, el Ministro de Hacienda y Crédito Público dicta las normas de ejecución y control presupuestario para el próximo ejercicio. Ambos eventos se llevan a cabo a fines de diciembre del año precedente.

De acuerdo con lo dispuesto en la Ley del Régimen Presupuestario y las leyes anuales de presupuesto que desde hace varios años y hasta el presente contienen un mandato al respecto, los organismos presupuestados deben presentar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público su programación trimestral, detallada por mes, de la ejecución física y financiera del presupuesto de gastos. La Ley Anual de Presupuesto 2000 ordena que la programación trimestral y los programas mensuales reflejen los compromisos y el gasto devengado⁷⁶ respectivamente, para los gastos corrientes y las inversiones. Asimismo, las Normas de Ejecución y Control Presupuestario para el año 2000 fijan el plazo de entrega de la programación en tres semanas antes del inicio del trimestre.

La autoridad máxima de cada organismo es responsable principal del proceso de programación y control de la ejecución presupuestaria institucional. Además están a cargo de este proceso los responsables de unidades ejecutoras de programas, actividades específicas y proyectos y de la División Administrativa Financiera del organismo. También es responsabilidad del organismo la supervisión permanente de la ejecución de sus actividades y proyectos, lo mismo que la presentación de informes de avance físico al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El Director de Presupuesto es responsable de autorizar el programa trimestral de compromiso y el mensual de devengado para el período trabajado, tomando en cuenta la recomendación del funcionario revisor a cargo del organismo y del Director Específico respectivo, así como la recaudación estimada de ingresos. Las normas de ejecución presupuestaria responsabilizan a la Dirección de Presupuesto de la autorización del programa de desembolsos mensuales, sobre la base del programa trimestral de cada organismo y de los informes de avance físico. Únicamente con aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público se pueden realizar traslados de los montos presupuestados entre grupos de gasto y

⁷⁶ La programación y el registro de la ejecución presupuestaria de gastos en Nicaragua conocen tres momentos: compromiso, devengado y pago. Cada uno de ellos tiene sus propias características: el compromiso de gasto es un acto de administración interna que refleja la afectación preventiva de un crédito presupuestario aprobado por ley; el gasto devengado representa una obligación de pago inmediata o diferida por la recepción de bienes y servicios, por haberse cumplido los procedimientos en los casos de gastos sin contraprestación (transferencias) o por contraer una deuda; el pago consiste en la liquidación de obligaciones exigibles directamente al acreedor y/o mediante entrega de fondos al organismo. Véase el Capítulo I del documento Ministerio de Finanzas, Dirección Gral. de Contabilidad Gubernamental. Manual de Registro de la Ejecución Presupuestaria de Gastos y el Artículo 27 de la Ley del Régimen Presupuestario.

Recuadro 8
NICARAGUA: FORMULACIÓN Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO

El *primer paso* en el proceso de formulación del presupuesto en Nicaragua, comenzando en julio del año precedente, es la especificación del programa económico y fiscal anual que guiará el presupuesto. Esta actividad, a cargo del Gabinete Económico bajo el liderazgo del Banco Central, actualiza las previsiones sobre el comportamiento del PIB, revisa las restricciones financieras de la economía sobre los agregados amplios del presupuesto y sus consecuencias sobre los saldos presupuestarios globales. Un escenario preliminar agregado de las operaciones del Gobierno Central (Balance Fiscal) durante el siguiente ejercicio presupuestario es preparado por la Dirección de Presupuesto, en coordinación con el Banco Central. Corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la proyección de los ingresos tributarios y otros con relación al PIB estimado, tomando en cuenta las propuestas de la Direcciones Generales de Ingresos, Aduanas y la Tesorería General de la República. El presupuesto de ingresos determina la magnitud de los gastos presupuestados a ser financiados con recursos internos.

El *segundo paso* implica la formulación de la política presupuestaria en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que incluye una propuesta de los límites de gasto para cada organismo respaldada en los presupuestos de años anteriores. El Gabinete Económico aprueba la participación en los gastos correspondiente a cada organismo, habida cuenta de las metas económicas y las prioridades del gobierno para determinado presupuesto (por ejemplo, el presupuesto ley para el año 2000 incrementó los gastos del Ministerio de Educación en 16% con respecto al presupuesto de 1999, de forma que la educación primaria y secundaria representaron un 14% de los gastos totales). Finalmente, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público envía una circular a los ministerios y otras instituciones presupuestadas a fines de julio por la que comunica los límites de gasto de cada organismo, así como un documento técnico que reseña los objetivos generales, medidas y prioridades del próximo presupuesto y les pide que sometan su anteproyecto de presupuesto enmarcado dentro de esos parámetros.

El *tercer paso* consiste en la elaboración de los anteproyectos de presupuesto institucionales, por cuyo medio los ministerios y demás instituciones traducen los límites de gasto respectivos en programas presupuestarios detallados. Después que han revisado su red de programas y proyecciones financieras bajo la coordinación de su División General Administrativa Financiera con el apoyo de la Unidad de Planificación (estas revisiones preparatorias son importantes puesto que sientan las bases para la ulterior incorporación al presupuesto de nuevos programas institucionales), los organismos fijan al nivel del ministro sus prioridades y política institucional. Las Unidades Ejecutoras de Programas preparan sus anteproyectos de gasto correspondientes, los cuales son consolidados al nivel de la institución por la División General Administrativa Financiera. El anteproyecto de presupuesto institucional es aprobado por el ministro del ramo una vez que lo ha discutido con los responsables de las Unidades Ejecutoras de Programas. Los organismos someten al Ministerio de Hacienda y Crédito Público sus demandas de financiamiento a fines de agosto y más tardar en los primeros días de septiembre.

El *cuarto paso* culmina con la consolidación del proyecto de presupuesto que tiene lugar en septiembre. Este procedimiento comprende la revisión técnica de los anteproyectos de presupuesto institucionales a cargo de la Dirección General de Presupuesto que verifica la consistencia de las demandas de recursos de los organismos con los límites de gasto institucionales y globales, el cumplimiento con las prioridades de la política presupuestaria y la precisión en el cálculo de los costos. Esta actividad es crítica para afianzar la disciplina del gasto, puesto que se ha detectado demandas de financiamiento de los organismos superiores en conjunto al techo de gasto global en un rango que va del 40% al 50% de la meta. Seguidamente, se resuelve la discrepancia entre los fondos destinados a cada organismo por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y los fondos demandados por Ministerios y otras instituciones. Esto se hace mediante una evaluación conjunta en una reunión entre las autoridades de los organismos y del Ministerio de Hacienda y Crédito, a este nivel la decisión final corresponde al Ministro de Hacienda. El proyecto de presupuesto consolidado resultante es propuesto a fines de septiembre para autorización del Presidente de la República.

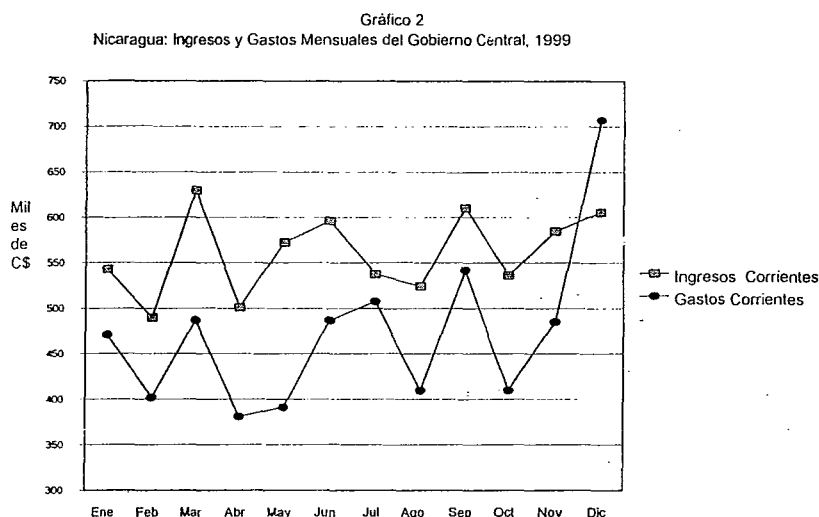
El *quinto paso* involucra la revisión y adopción presidencial del proyecto de presupuesto. El Presidente, con el apoyo del Gabinete Económico y tomando en cuenta la opinión de los ministros y titulares de las instituciones dirime las diferencias y asuntos pendientes que puedan subsistir en materia presupuestaria. Efectuados los ajustes presidenciales, se prepara el proyecto de ley anual de presupuesto a principios de octubre

El *sexto paso* es la aprobación por la Asamblea Nacional de la Ley Anual de Presupuesto. El 15 de octubre a más tardar, el Presidente de la República presenta a la Asamblea Nacional el proyecto de ley de presupuesto para el próximo año. Por delegación del Presidente de la República, el Ministro de Hacienda efectúa a fines de octubre la exposición de motivos del proyecto de ley anual de presupuesto. La Comisión de Asuntos Económicos, Finanzas y Presupuesto inicia el dictamen del proyecto de ley en noviembre, cuyos ingresos, gastos y financiamiento son analizados en detalle. La Comisión realiza audiencias rutinarias con las autoridades de los Poderes Electoral, Judicial y Legislativo, la Contraloría General de la República, así como con el Gabinete Económico, representantes de los Gobiernos Locales y Regionales y el Consejo Nacional de Universidades para conocer sus políticas, programas, consideraciones sobre el proyecto de presupuesto, necesidades y solicitudes específicas. Además, si lo juzga pertinente, convoca a los titulares de los organismos presupuestados para que defiendan sus proyectos de presupuesto ante esa instancia superior. La Comisión recibe también mociones presentadas por los diputados en el plazo prescrito por la ley. A mediados de diciembre, la Comisión rinde a la Junta Directiva de la Asamblea Nacional su Dictamen del Proyecto de Ley Anual de Presupuesto General, la cual lo somete al plenario para su discusión y aprobación antes de que finalice el período legislativo en curso.

Finalmente, en el *séptimo paso* una vez firmada por el Presidente de la Asamblea Nacional, la Ley Anual de Presupuesto General es promulgada por el Presidente de la República, quien normalmente la hace publicar en el diario oficial al comienzo del nuevo ejercicio presupuestario.

programas de un mismo organismo, siempre que no impliquen una transferencia de gastos de capital a gastos corrientes, solamente, no obstante esta es una operación rutinaria de la Dirección de Presupuesto.

Debido a la variabilidad de los ingresos fiscales de un mes a otro y los cambios frecuentes en las prioridades de gasto, la ejecución del presupuesto depende del proceso de asignación mensual de los fondos. (Véase el gráfico 2.)



Fuente: CEPAL, sobre la base de información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El proceso de autorización de fondos presupuestados vigente no requiere que los organismos informen sobre el cumplimiento de las metas programadas para sus actividades y solamente deben explicar el avance físico de los proyectos, lo cual ocurre a intervalos irregulares. Como resultado de esta situación, el seguimiento de la ejecución presupuestaria es de carácter predominantemente financiero.

En el contexto de las modificaciones al presupuesto, la Ley del Régimen Presupuestario prohíbe terminantemente realizar traslados o transferencias de fondos destinados a proyectos de inversiones presupuestadas para financiar gastos corrientes y lo que es más importante aún, a raíz de la reforma constitucional de 1995, el Artículo 112 de la Constitución Política de Nicaragua ordena que: "Toda modificación al Presupuesto General de la República que suponga aumento o disminución de los créditos, disminución de los ingresos o transferencias entre distintas instituciones requerirá de la aprobación de la Asamblea Nacional". Este mandato constitucional ha cambiado radicalmente la manera como el Poder Ejecutivo encara la administración del presupuesto.

En los últimos cuatro ejercicios presupuestarios, de 1997 a 2000, el Poder Ejecutivo ha presentado sucesivamente ante la Asamblea Nacional proyectos de modificación a la Ley Anual de Presupuesto vigente⁷⁷ con ampliaciones considerables al presupuesto de egresos, mismos que fueron aprobados por la Asamblea Nacional pasando a ser leyes de Nicaragua, con la excepción del Proyecto de Ley de Modificación a la Ley Anual de Presupuesto General de la República 1999.⁷⁸

Los motivos de estas reformas presupuestarias han sido múltiples.⁷⁹ enero de 2000. Estas iniciativas de modificación sustancial del presupuesto ley tomadas por el Poder Ejecutivo en el transcurso de cada ejercicio, aunque justificadas de manera diversa, resultan capciosas al menos por tres razones. Primero, limitan la autoridad de aprobar el presupuesto que tiene la Asamblea Nacional, Segundo, debilitan el principio fundamental de la presupuestación (esto es que el presupuesto sea sostenible y que las asignaciones basten para todo el año), por tanto se disminuye la seriedad de las prácticas de formulación del presupuesto. Tercero, limitan considerablemente la posibilidad y los beneficios de una comparación de los estimados originales y los gastos efectivos al final del ejercicio presupuestario. En resumen, la costumbre de recurrir reiteradamente a la modificación del presupuesto ley promueve una discrecionalidad administrativa que no concuerda con el objetivo de una presupuestación transparente.

En septiembre de 1996 se trasladó el registro de los gastos en la ejecución del presupuesto de la Dirección General de Presupuesto a la Dirección General de Contabilidad Gubernamental y en enero de 1998 se puso en marcha el Sistema Integrado de Gestión Financiera. Administrativa y Auditoría (SIGFA), que contiene un módulo de ejecución presupuestaria del gasto. La operación del SIGFA en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha permitido la producción de estados financieros formales con periodicidad mensual y trimestral, así como la provisión en

⁷⁷ Véase las leyes siguientes: Ley No. 267, Ley de Modificación a la Ley Anual de Presupuesto General de la República 1997 del 2 de octubre, 1997 publicada en La Gaceta No. 196 del 15 de octubre, 1997, Ley No. 302, Ley de Modificación a la Ley Anual de Presupuesto General de la República 1998 del 7 de diciembre, 1998 publicada en La Gaceta No. 17 del 26 de enero, 1999, Ley No. 341, Ley de Modificación a la Ley Anual de Presupuesto General de la República 2000 del 15 de marzo, 2000 publicada en La Gaceta No. 73 del 12 de abril, 2000.

⁷⁸ A fines de mayo de 2000, una fracción parlamentaria opositora solicitó a la Junta Directiva de la Asamblea Nacional la interpelación del Ministro de Hacienda y Crédito Público por haberse ejecutado la suma de C\$981.5 millones en exceso del presupuesto de gastos de capital para 1999 sin la aprobación legislativa que requiere el Artículo 112 de la Constitución Política de Nicaragua.

⁷⁹ En 1997: aprobación tardía de la Ley Anual de Presupuesto 1997 (en junio de ese año), efectos de la reforma a la Ley Electoral en cuanto a las elecciones de la Costa Atlántica, la reforma a la Ley del Salario Mínimo, aumento en los recursos externos para ciertos proyectos del PIP. En 1998: redistribución de créditos presupuestarios de acuerdo a las nuevas competencias de los organismos según la Ley 290, ampliación del presupuesto para hacer frente a los gastos de emergencia ocasionados por los desastres del Huracán Mitch, obtención de nuevos recursos destinados al Fondo Social Suplementario provenientes de los países del Grupo Consultivo para Nicaragua, incremento en los fondos externos destinados a proyectos de inversión. En 1999: incorporación de recursos externos adicionales obtenidos en el año para continuar la reconstrucción del país, financiamiento de la reparación de daños en la infraestructura básica y ayuda a los damnificados por las lluvias ocasionadas por la Onda Tropical No. 37. reajuste aprobado en agosto del salario mínimo de los trabajadores. En 2000: efectos de la Ley Electoral en lo relativo a las elecciones municipales y las reformas constitucionales de enero de 2000.

tiempo real de información sobre la ejecución del presupuesto a las autoridades del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Los estados financieros de cierre para el año fiscal 1998 elaborados por la Dirección de Contabilidad Gubernamental mediante el nuevo sistema le fueron entregados al Ministro de Hacienda a principios de 1999, un progreso importante en comparación con los atrasos entre 6 y 10 meses de los años anteriores, o aún con la situación de inoperancia de la contabilidad gubernamental prevaleciente a inicios de los años noventa.

Sin embargo, hace falta extender la reforma de la gestión financiera a todos los organismos del Gobierno Central y otras instituciones clave y profundizarla en varios subsistemas (contabilidad, tesorería, contrataciones, crédito público, activos fijos e inventarios, nómina fiscal y personal). Efectivamente, la formulación y la ejecución del presupuesto, así como el registro y el control del gasto al nivel de los organismos individuales son funciones de la División Administrativo–Financiera respectiva. El resultado de esta situación es que cada organismo liquida sus cuentas internas a su manera con una autonomía excesiva.

Por tanto, las cuentas de cierre no se preparan de acuerdo con procedimientos uniformes o no se elaboran del todo y la Contraloría General de la República no asume su función imprescindible de auditar el cierre contable de los organismos e informar al respecto a la Asamblea Nacional.

Puesto que no se le pide cuentas a los organismos por la manera en que gastan su presupuesto, el actual sistema de gestión financiera no es capaz de finiquitar la responsabilidad en el manejo de los fondos públicos de los Ministros y titulares de otros organismos presupuestados.

f) Control de la ejecución presupuestaria: deficiencias del rendimiento de cuentas

Después de la recaudación y desembolso de los fondos públicos, la Dirección de Contabilidad Gubernamental prepara un informe de cierre consolidado de la ejecución presupuestaria del ejercicio anterior junto con los estados financieros del Gobierno Central y lo somete a las autoridades del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a más tardar a mediados de febrero. Sobre la base del informe contable de cierre del ejercicio presupuestario, la Dirección de Presupuesto elabora el Informe de Liquidación del Presupuesto que se presenta sucesivamente al Presidente de la República, a la Contraloría General de la República y la Asamblea Nacional, en este último caso a más tardar el 31 de marzo.

El Informe de Liquidación del Presupuesto permite comprobar el uso de los créditos asignados a los organismos por la ley anual de presupuesto y asiste a la Asamblea Nacional en el análisis y detección de aquellos organismos que han excedido sus asignaciones presupuestarias. Sin embargo, este instrumento se ha visto debilitado por las reiteradas modificaciones al presupuesto ley antes mencionadas que impiden una comparación del presupuesto original con los gastos efectivamente ejecutados.

La Contraloría General de la República por mandato constitucional tiene la atribución del control sucesivo sobre la gestión del Presupuesto General de la República, no obstante la confirmación de la legalidad y veracidad de los pagos realizados ha sido el talón de Aquiles del proceso de control presupuestario.

Según se ha señalado, los sistemas contables de los organismos no se prestan para ser auditados y tanto la Ley del Régimen Presupuestario, como la Ley Orgánica de la Contraloría se enfocan al Informe de Liquidación del Presupuesto.⁸⁰

La consecuencia de este marco jurídico – administrativo de la función de control es que no se practiquen auditorías, ni se rinda a la Asamblea Nacional informes anuales de la Contraloría General de la República que revelen situaciones de mal uso o mal manejo de los fondos públicos en el transcurso del proceso presupuestario, fraudes, sobreejecución de las asignaciones de presupuestarias, gastos no autorizados por el presupuesto ley y otras irregularidades, o que hagan observaciones en cuanto a ahorro de costos en las adquisiciones y contrataciones, maximización de los beneficios dados unos costos o procedimientos apropiados para medir el grado de realización de las metas al nivel de programas, actividades y proyectos.

Por consiguiente, la Asamblea Nacional recibe una justificación incompleta de la forma en que se administra el presupuesto aprobado y su capacidad de pedir cuentas al Poder Ejecutivo resulta impedida.

g) Definición y evaluación de las políticas públicas en el ciclo presupuestario: peso de los factores externos, distorsiones del proceso de gestión y deterioro del rendimiento del gasto público

La definición de las políticas públicas es el elemento crucial del ciclo de administración del gasto público, da el tono y generalmente compensa las fallas en el control de la ejecución del presupuesto. Ciertamente, lo que se pierde en la formulación de las políticas difícilmente se puede recuperar mediante la aplicación de controles efectivos del gasto.

En el caso de Nicaragua, se puede ver la definición de las políticas públicas como un proceso compartido de toma de decisiones, en el cual las instituciones financieras internacionales y los países donantes tienen una participación directamente proporcional a la asistencia financiera que suministran. Donde la cooperación externa es considerable, el área de decisiones compartidas es correspondientemente grande. A través del tiempo, desde el inicio de los programas de asistencia para el desarrollo en los años cincuenta y sesenta, esta toma de decisiones compartidas ha llevado un sistema presupuestario en el cual existen áreas bajo control del gobierno y áreas compartidas con la comunidad internacional. Estas últimas suelen tener sus propias prioridades y cada vez con mayor frecuencia sus propios sistemas de administración del gasto.

Los proyectos del programa de inversiones públicas y en general, los programas presupuestarios tienen sus propias normas y reglas que distan de estar relacionadas con los recursos disponibles. Una vez incluidos en el presupuesto, los programas adquieren una legitimidad que contribuye permanentemente al crecimiento inexorable de los gastos. Por ejemplo, la estimación de los costos de la mayor parte de los proyectos deja mucho que desear como lo demuestra el hecho de que con demasiada frecuencia se excede los estimados iniciales. En casos extremos, se ha incorporado proyectos al plan de inversiones públicas sin una

⁸⁰ Véase el Artículo 38 de la Ley del Régimen Presupuestario y el Artículo 10, numerales 21 y 25 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

cuantificación de sus costos totales. A medida que ha crecido la cantidad de proyectos de inversión pública por diseño de la política de gasto y subestimación de los costos, el proceso presupuestario ha asignado recursos internos cada vez más limitados para mantener con vida demasiados proyectos y actividades, lo cual repercute en atrasos de los calendarios de ejecución y de los beneficios esperados (la mayor parte del portafolio de proyectos del gobierno se compone de los llamados "proyectos de arrastre"), así como presiones alcistas del gasto público que se manifiestan en las tendencias de los gastos y acumulación de cuentas por pagar en los organismos. Esta situación de los gastos presupuestados afecta adversamente las decisiones de política gubernamentales.

Es importante que los organismos reciban una guía adecuada sobre la disponibilidad de recursos. La circular sobre política presupuestaria que envía el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la fase de formulación del presupuesto es muy escueta y no argumenta en detalle la disponibilidad de recursos, concentrándose sobre todo en la política de gastos. Consecuentemente, los organismos, al preparar sus anteproyectos de gasto, parten del supuesto de que hay recursos suficientes y no concentran su revisión de prioridades en las necesidades más urgentes, cuando los recursos internos disponibles son en definitiva limitados.

Pese a todo, en el corto período de formulación, se impone numerosos recortes del gasto y de alguna manera el Poder Ejecutivo presenta el proyecto de presupuesto. En la medida que se trata de resolver una situación recurrente, el enfoque de corto plazo para alcanzar un presupuesto total aceptable propende a ser más un problema que una solución y, en estas condiciones, la administración del presupuesto se vuelve inevitablemente una competencia por los recursos que a su vez perpetúa la cultura del gasto.

El pobre rendimiento del presupuesto se puede encontrar en el caso nicaragüense en el nexo débil entre definición de políticas, planificación y presupuestación. A cierto nivel, las decisiones de política y los planes sectoriales e institucionales —cuando los hay— no están limitados por lo que el país es capaz de permitirse a mediano plazo. A otro nivel, los procesos de definición de políticas y la planificación no carecen de información oportuna acerca de sus implicaciones en materia de presupuesto y de su impacto en la comunidad. La ausencia de restricciones presupuestarias a la que se enfrentan los tomadores de decisiones en la fase de planificación y formulación del presupuesto conduce al financiamiento inadecuado de las operaciones, a un control mínimo del gasto y a un flujo impredecible de los recursos presupuestados a los organismos encargados de entregar los servicios públicos.

El nexo entre la falta de disciplina fiscal y la inflación que afecta a la economía, pero en particular a los pobres es evidente. Menos obvia es la conexión entre sistemas presupuestarios poco efectivos, opciones de política insostenibles y asignaciones sectoriales del presupuesto. Excepcionalmente, estos nexos se vuelven la lógica de la reforma presupuestaria.

El análisis de las políticas públicas y los controles asociados que se utilizan en la fase de formulación consisten en el análisis de los aumentos y las disminuciones, verificación del mandato legislativo con respecto al programa y otros aspectos legales. Este enfoque es claramente ineficiente para dar respuesta a tres cuestiones clave en materia de políticas públicas: ¿qué debe hacer el gobierno?, ¿qué debe financiar? y ¿qué debe encargar a un sector privado competitivo?.

Los programas gubernamentales se han vuelto tan complicados que cualquier ajuste en su diseño e implantación puede tomar más de un año. Por tanto, es indispensable que el gobierno estime los requerimientos financieros de las políticas existentes de modo que los desembolsos de fondos sean predecibles y sostenibles. Para esto, el gobierno tendría que implantar un programa de gasto de mediano plazo y después un presupuesto rotativo. Ambos métodos suponen información sobre los componentes de los programas, la necesidad y disponibilidad de recursos subyacente; podrían por tanto convertirse en herramientas más eficientes y fructíferas para los administradores y el público. Como se sabe, el presupuesto tiene un impacto en tres niveles de resultado del sector público: 1) disciplina fiscal, 2) asignación y uso de recursos basados en prioridades estratégicas y 3) eficiencia y efectividad de los programas en la entrega de servicios. Estos dos instrumentos de presupuestación del gasto prioritario facilitarían enormemente el logro de esos tres tipos de impacto.

Las instancias centrales de la organización presupuestaria⁸¹ nicaragüense no ejercen un control monolítico sobre cada situación o contingencia. De hecho, el marco jurídico (por ejemplo, la Ley del Régimen Presupuestario y la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República) no delimita debidamente las funciones entre las instancias centrales a cargo de las prácticas presupuestarias y el control del gasto. Por esto se suscitan situaciones de traslapes, vaguedades y vacíos de competencias. Dada la falta de un mecanismo integrador que aclare las políticas de cada institución al resto de participantes, los organismos individuales tienden a trabajar por su cuenta, aislados de los demás. Cuando el conjunto de estas políticas institucionales conduce a un monto de gastos mayor que el permisible, la autoridad fiscal impone recortes más o menos arbitrarios a las asignaciones de las instituciones individuales.

Estas reducciones son percibidas por los organismos presupuestados como algo temporal y por tanto, éstos no hacen ajustes a los programas. Por otra parte, los organismos recurren a diversas tácticas para neutralizar los recortes centralizados: empleo de consultores para combatir la falta de personal, alquiler de equipo en vez de su compra, retención de fondos a algunos proyectos y actividades en espera de asignaciones suplementarias, aprovechamiento de la inflación proyectada y en situaciones difíciles, acumulación de cuentas por pagar o cabildeo para obtener fondos extrapresupuestarios por la vía de transferencias directas de los donantes. El efecto combinado de todas estas prácticas es que, en definitiva, el sistema de control presupuestario resulta ineficaz.

Para corregir buena parte de los problemas aquí señalados se deben considerar varias rutas de acción, entre las cuales cabe destacar, para concluir, las seis siguientes: i) implantar un programa de gasto de mediano plazo y después un presupuesto rotativo que establezca el nexo entre políticas públicas, planes gubernamentales y presupuesto y mejore la disciplina fiscal, la asignación y el uso de recursos basados en prioridades estratégicas, así como la eficiencia y efectividad de los programas en la entrega de servicios; ii) reformar el marco jurídico-administrativo del sistema presupuestario, en particular la Ley del Régimen Presupuestario, a fin de que se delimite cuidadosamente las funciones de las instituciones centrales del sistema presupuestario y se fortalezca el proceso de control del presupuesto; iii) extender el Sistema Integrado de Gestión Financiera, Administrativa y Auditoría (SIGFA) al conjunto del Gobierno

⁸¹ Se refiere a: Asamblea Nacional, Contraloría General de la República. Presidente de la República, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Central, de modo que se unifique la contabilidad y las prácticas presupuestarias de todos organismos ejecutores del gasto; iv) establecer un procedimiento de auditoría de las cuentas finales de los organismos presupuestados mediante la Contraloría General de la República para determinar su responsabilidad en cuanto al uso de los fondos asignados por el presupuesto; v) fortalecer el sistema de inversión pública con miras a elevar la eficiencia de los gastos de capital y mejorar su coordinación con el presupuesto de gastos corrientes, y vi) mejorar los mecanismos de coordinación y control de la cooperación externa.

3. La gestión presupuestaria de las instituciones descentralizadas del Estado: el caso de los organismos de combate a la pobreza en Costa Rica

a) El ciclo presupuestal en las instituciones descentralizadas

En Costa Rica la mayoría de las instituciones del Estado que se dedican a atender la pobreza, son instituciones descentralizadas cuyo presupuesto es objeto de aprobación por parte de la Contraloría General de la República (CGR). En este caso el proceso presupuestario se lleva a cabo en forma similar que el de las instituciones del gobierno central, con la diferencia que la asignación de recursos se hace de una manera mucho más flexible. (Véase el recuadro 9.) En el aspecto formal, estas instituciones deben cumplir con las normas presupuestarias que dicta el órgano contralor y acatar los lineamientos que en materia de gasto público dicta la Autoridad Presupuestaria. Estas normas fijan porcentajes de crecimiento en gastos corrientes y gastos de capital, generalmente acordes con lo fijado para el gobierno central, pero no definen políticas en el uso de los recursos. Cuando estos presupuestos llegan para aprobación de la CGR, se revisa que en general, sean acordes con las grandes áreas de atención del programa nacional de desarrollo o con directrices gubernamentales dictadas para esos efectos.

Con anterioridad a la fase de presentación del presupuesto a la CGR, los jefes de estas instituciones son sujetos de presión por parte de todos aquellos que quieren recibir algún aporte del presupuesto. Es así como en el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), en el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), o en la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF), por sólo citar algunas, abundan las solicitudes de asociaciones de desarrollo comunal, de dirigentes locales, de dirigentes de proyectos de vivienda, que solicitan recursos para satisfacer las necesidades de sus asociaciones. Estas solicitudes se hacen directamente o por medio de los líderes políticos —diputados, jefes cantonales— del gobierno de turno. La mayor discrecionalidad en la asignación de recursos la ostenta quien coordina el Sector. Esta coordinación generalmente recae en alguno de los funcionarios de mayor rango del gobierno..

La alta cuota de poder ostentada y la flexibilidad disponible, provoca que estos jefes emitan directrices o asignen directamente recursos de las instituciones hacia programas o proyectos específicos. En muchos casos, se ha utilizado este poder para beneficiar comunidades que dieron su apoyo electoral en la campaña, o para respaldar a dirigentes locales y a diputados en diferentes regiones del país. De ahí que abunden las solicitudes y las presiones en este nivel. Uno de los grupos que crecientemente ejerce más presión, es el de los diputados mediante el envío de listas, cartas de recomendación a potenciales beneficiarios, visitas por medio de sus

asesores. En algunas oportunidades presionan a través de la Presidencia de la República, para que las comunidades que representan o para que los dirigentes que los apoyaron, reciban por medio de los programas de estas instituciones, algún beneficio.

Recuadro 9
EL PRESUPUESTO DE LOS ENTES DESCENTRALIZADOS

Los presupuestos de los entes descentralizados, son aprobados por la Contraloría General de la República, la cual aplica para todos los efectos, la normativa contenida en el “Manual de normas técnicas sobre presupuesto que deben observar las entidades, órganos descentralizados, unidades desconcentradas y municipalidades, sujetos a la fiscalización de la Contraloría General de la República”, el cual constituye básicamente el marco legal y técnico sobre los cuales se debe formular el presupuesto. No incorpora métodos para evaluar la gestión ni desarrolla indicadores que permitan determinar el grado de éxito o fracaso en función con el objetivo elemental de cada institución.

Formalmente el ciclo presupuestario inicia el 1º de junio del año anterior al que se refiere el presupuesto, pues en esa fecha se publica por parte de la Autoridad Presupuestaria, los lineamientos de política que deben observar en la formulación del presupuesto del período siguiente, el cual debe enviarse a la Contraloría General a más tardar el 30 de septiembre. El ciclo presupuestario finaliza seis meses después de que ha fenecido el ejercicio económico, por cuanto estas entidades tienen también un período de seis meses para pagar los compromisos.

Procesada la avalancha de solicitudes –seleccionándolas e identificando los programas por medio de las cuales se atenderán–, finalmente se elabora el presupuesto y se envía para aprobación a la CGR.

Como se ha mencionado, la CGR se encarga de revisar contable y legalmente la formulación del presupuesto. Se limita a aprobar o rechazar la formulación, pero emite opiniones al respecto. Puede devolver el presupuesto porque sobrepasa el límite de gasto previamente establecido, pero no porque determine que el gasto o la inversión propuesta no es rentable para la sociedad. A diferencia de lo que sucede en la Asamblea Legislativa con la aprobación del presupuesto del Gobierno Central, en esta etapa no se da ningún tipo de negociación entre las instituciones y el órgano contralor. Una vez aprobado el presupuesto, se convierte en la autorización del gasto para el ejercicio económico correspondiente.

Con el inicio del año económico, inicia también una nueva etapa de presión para el Ministerio de Hacienda por parte los jefes institucionales y de los beneficiarios de programas. Los ingresos de las instituciones descentralizadas estudiadas (IMAS, DESAF, BANHVI) son determinados en su mayoría por los ingresos que perciba el Estado a través de la recaudación de impuestos que realiza el Ministerio de Hacienda.

Si el monto de recaudación no es lo que se había proyectado, es de esperar que a estas instituciones no se les gire lo que se había estimado originalmente, por tanto, los programas o beneficiarios de estos recursos, tampoco serán atendidos en su totalidad. Este “estira y afloja” en la cadena de desembolsos y transferencias, produce que las presiones de los jefes, sobre el

Ministro de Hacienda y hasta la presidencia de la república, generen altos niveles de tensión. En este caso, para realizar el desembolso, es cada vez más importante el papel de la amistad y la cercanía políticas, el compromiso con uno u otro superior jerárquico, uno u otro dirigente y por supuesto, los compromisos adquiridos por cada institución y por cada jerarca. Así, el proceso de ejecución presupuestaria –y aquí sí sucede igual que con el Gobierno Central– tiende crecientemente a ser más el producto de múltiples negociaciones entre los que tienen el poder, y menos el resultado de un proceso ordenado y planificado de desarrollo y crecimiento socioeconómico.

Aunque la CGR exige informes semestrales de ejecución complementaria que informan del gasto contable y del cumplimiento de metas de acuerdo con los objetivos planteados en la presentación original del presupuesto, no existe una evaluación pormenorizada de la eficacia de las instituciones. Es así como se pueden señalar algunas de las principales deficiencias del ciclo presupuestal del sector público costarricense, tanto en el ámbito de gobierno central como en las instituciones descentralizadas: a) Ausencia de coordinación entre los distintos sectores con respecto al presupuesto del sector público en su conjunto; b) El proceso presupuestario es el conjunto de una serie de negociaciones espontáneas entre los jefes de las instituciones, el Ministro de Hacienda y hasta la Presidencia de la República; c) Inexistencia de una cultura de evaluación de la gestión; d) Rigidez para la ejecución del presupuesto y e) Falta de recurso humano profesionalizado y de programas de capacitación en las diferentes áreas que conforman el proceso presupuestario.

b) Los programas de combate a la pobreza y el mecanismo de asignación de recursos: origen, desempeño y debilidades institucionales

Es tradición definir el grupo de instituciones encargadas de atender el problema de la pobreza. Existen instituciones que usualmente se convierten en el eje de este grupo: la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF), y el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). Paralelamente, han sido parte del sector la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) y el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). Este grupo se coordina directamente desde la casa presidencial, ya sea bajo la tutela de alguno de los vicepresidentes, del ministro de la presidencia o de un asesor de reconocida trayectoria política dentro del partido gobernante.

La institución más significativa dentro de este conjunto es la DESAF. Su carácter autónomo y el cuantioso presupuesto del que dispone la convierte en la institución sobre la cual giran los más ambiciosos programas de combate a la pobreza de Costa Rica. Adicionalmente, está el IMAS, que junto con al DESAF conforma el binomio en torno al cual se definen los principales programas de asistencialismo, pues como se ha mencionado anteriormente, la etapa de formulación de presupuesto en estas instituciones facilita las negociaciones entre los jefes de las instituciones para que se les asigne a sus representadas los recursos necesarios para ejecutar los respectivos programas. A continuación se hace una descripción analítica del modo de operación de las instituciones más importantes de atención a la población en estado de pobreza.

i) Dirección General de Asignaciones Familiares y Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. La Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. (DESAF) se creó en 1974,⁸² como una dependencia adscrita al Ministerio de Trabajo y con el propósito de financiar programas en diferentes instituciones para beneficios de los costarricenses de escasos recursos económicos. En 1990 realizó cambios significativos en la formulación del presupuesto y apareció la figura del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), con el propósito de buscar eficiencia y eficacia⁸³ en la asignación de recursos por medio de la revisión y reorientación de objetivos, metas y actividades de los diferentes programas, con el objeto de dirigirlos a la población en condiciones de pobreza y pobreza extrema.

Los ingresos de FODESAF están establecidos por ley y provienen de una contribución del 5% sobre el total de las planillas que pagan los patronos públicos y privados a la CCSS, así como de un aporte del 20% del total recaudado por concepto de impuesto de ventas. Las fuentes de financiamiento fueron establecidas en proporción directa al objetivo de creación del Fondo: entidad por excelencia para atender el problema de pobreza del país. No obstante sus egresos están definidos también por diferentes leyes. Del total del presupuesto de FODESAF, 77% tiene destino específico. Las instituciones que reciben más recursos son: BANHVI (33% al Fondo de Subsidios para la Vivienda, Fosuvi);⁸⁴ CCSS (20% al Régimen no contributivo de pensiones, a Indigentes y Subsidio pacientes terminales);⁸⁵ MEP (10% a Comedores Escolares; 0.5% a las Juntas de Educación y 1% al Fondo Nacional de Becas);⁸⁶ CNP (5% a Reconversión productiva); PANI (4% a Programas varios);⁸⁷ IMAS (Programas varios).⁸⁸

Lo restante se negocia con otras organizaciones, tales como el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, el Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud, el Instituto de Desarrollo Agrario. Aunque no tienen una asignación establecida por ley, estos entes han adquirido ese derecho a través del tiempo. También reciben recursos los gobiernos locales (municipalidades), asociaciones de desarrollo, instituciones u organizaciones que el poder Ejecutivo defina. Dadas sus fuentes de financiamiento, el monto de recursos con que cuenta el Fondo es cuantioso. Así es que pese a tener destino fijo cerca del 77% de sus recursos, lo restante es una suma significativa que queda disponible para que el poder ejecutivo defina su distribución.

¿Qué ha pasado con la institución a lo largo de estos años? Algunas de sus acciones en materia de asignación han conllevado una fuerte reducción de los recursos de FODESAF disponibles para los sectores más necesitados del país. Quizás uno de los ejemplos más

⁸² Ley No. 5662 del 23 de diciembre de 1974.

⁸³ Memoria del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990, p. 57.

⁸⁴ Ley 7052. No incluye el pago de intereses de los Bonos Tasa Real, emitidos en 1996. Estos recursos son adicionales y su pago se estableció obligatorio mediante el decreto ejecutivo No. 27560

⁸⁵ Leyes 5662, 7374 y 7756.

⁸⁶ Leyes 7763, 7097 y 7658.

⁸⁷ Ley 7648.

⁸⁸ Según la memoria anual de la GGR de 1999, aunque no hay un porcentaje definido de recursos correspondientes al IMAS, en 1999 se giró a esta institución el 4.2% del total de los recursos que transfirió FODESAF en ese año.

significativos es el pago de los intereses de los Bonos Tasa Real emitidos por el Banco Hipotecario de la Vivienda, caso que se analizará más adelante. Esta decisión refleja –además de un desvío de recursos que pudieron destinarse a otros fines– la vulnerabilidad de la institución ante presiones y circunstancias políticas contingentes. En contraste con algunas rigideces legales que limitan la agilidad del Estado (por ejemplo en términos de contratación de bienes y servicios para las instituciones públicas), en este caso se contó una amplia flexibilidad, precisamente cuando los recursos en riesgo son los destinados a la atención de la pobreza.

En el caso de los recursos que FODESAF gira al IMAS, basta con que esta última institución justifique su uso bajo el argumento que “son para la atención de los costarricenses más necesitados” para que se giren. Así se han financiado una diversidad de proyectos que van desde unos muy bien estructurados (hogares comunitarios, asistencialismo a indigentes) hasta otros que desde su concepción llevaban el signo del fracaso y, en el peor de los casos, de la falta de transparencia y probablemente hasta de corrupción (programas de donación de terrenos a familias precaristas, viviendas, proyectos de microempresa que nunca llegaron a dar frutos, compensaciones de deuda). No se encuentran estudios de factibilidad, evaluaciones durante o después de los programas, y mucho menos, llamadas de atención sobre metas no alcanzadas. Los resultados que se contabilizan son, generalmente, producto de los registros que lleva el dirigente local o regional, o las autoridades superiores. Por lo general se limitan a identificar a quien se le está asignando la ayuda o el beneficio. Estos escuetos informes salen a la luz pública en los momentos en que se debe informar a la Asamblea Legislativa⁸⁹ o deconstructurar un discurso que intente revertir las encuestas de opinión.

Se han detectado otras debilidades institucionales. Por ejemplo, la entrega incompleta de los recursos asignados por ley. Los fondos de FODESAF son recaudados por la CCSS y el Ministerio de Hacienda, y quizá debido a la permanente necesidad de recursos en las arcas del Estado, rara vez se cumple con la totalidad de la transferencia correspondiente. Por ejemplo, al 31 de diciembre de 1998, el Ministerio de Hacienda, por concepto de recaudaciones del Impuesto de Ventas, acumulaba una deuda con el FODESAF por 25 301,5 millones de colones, mientras la CCSS acumulaba 4 863,5 millones. A dichas sumas deben agregarse los bonos entregados como pago durante 1998 por el Ministerio de Hacienda, cuyo saldo a diciembre de ese año fue de 41 802.5 millones de colones.⁹⁰ La suma no entregada más los intereses que por ella se pagan, engrosan cada día más la deuda interna.

⁸⁹ Cada 1 de mayo, el Presidente de la República debe dar un informe al Congreso de su gestión.

⁹⁰ Contraloría General de la República. Memoria Anual 1998. P. 77. En 1998 el Ministerio de Hacienda entregó los “Bonos Pago Deuda Asignaciones Familiares”, Decreto No. 26586, por ₡44.788,4 millones de los cuales se hizo efectivo el primer bono en julio de 1998 por ₡2.985.9. Dichos títulos vencen cada 6 meses y no pagan intereses hasta el último el cual caduca en el 2005.

Hay una ausencia manifiesta de planificación en lo que hace la asignación de los recursos, así como en lo tocante a sistemas efectivos de evaluación de impacto y eficiencia de los programas. La evaluación y la planificación se han reducido a su mínima expresión. Este es el resultado de un modo de asignación legalmente preconcebida en virtud del cual gran parte de los ingresos tienen destinos específicos y escapan a las medidas de control que la DESAF debe ejercer sobre los recursos del FODESAF.

No es posible determinar el porcentaje de logro alcanzado en los diferentes programas del Fondo, porque no hay datos registrados, salvo los consignados en las memorias del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social o de la CGR. Ambos documentos presentan los pocos datos disponibles sin una explicación sobre su cálculo ni su correspondiente respaldo. La experiencia de los años recientes sugiere que la acción del Fondo se limita a gestionar los recursos y trasladarlos a las diferentes instituciones, pero sin realizar una labor de control ex-ante, durante la ejecución o ex-post. Su principal tarea es la de funcionar como “caja chica” para la atención de los problemas sociales. También hay una disfunción en la acción de control de la CGR. Su labor fiscalizadora es más asemeja más a la de una empresa auditora que a una revisión integral del uso de los recursos. Su acción se limita a constatar si un monto determinado se asignó correctamente en la respectiva partida presupuestaria, siendo totalmente indiferente a los resultados obtenidos en términos de desarrollo social

La información disponible lleva a la conclusión de que, en la asignación de los recursos, se ejercen influencias políticas que llevan a cabo al amparo de los programas específicos creados en los últimos años.⁹¹

ii) Instituto Mixto de Ayuda Social. El IMAS se creó con la finalidad de resolver el problema de la pobreza extrema en el país, para lo cual “deberá planear, dirigir, ejecutar y controlar una plan nacional destinado a dicho fin.”⁹² Se nutre de transferencias de FODESAF, específicamente para el área de promoción social, de partidas incluidas en el presupuesto de la República, del 0.5% de los salarios de la empresa privada, impuesto de 30 dólares pagadero por todas aquellas personas que salgan del territorio nacional por cualquiera de los aeropuertos internacionales, puertos marítimos o aéreos que cruce las fronteras, y algunos otros ingresos provenientes de impuestos menores, tales como el 30% de los ingresos diarios de los moteles.⁹³ Su ente fiscalizador es la CGR. Al igual que con el FODESAF, el control que realiza este órgano

⁹¹ Revisión de archivo de FODESAF disponible al público de los últimos cinco años. Carpetas con correspondencia: Presidencia de la República, Ministerios e Instituciones Autónomas. Algunos de estos programas son: Hogares Comunitarios, IMAS; Comunidades Prioritarias de la Primera Dama; Plan de Compensación Social; Programa de Titulación de Tierras; Compra de terrenos, IMAS.

⁹² Artículo 2 de la ley 4760 y sus reformas.

⁹³ En Costa Rica, según la ley, el motel es un “refugio de amor transitorio”. Se asume que cada habitación de un motel tiene tres usos diarios, y sobre este supuesto se calcula el 30%.

es estrictamente contable y apegado a la normativa que regula la contratación administrativa. Este tipo de control facilita el uso de los recursos de la institución para fines políticos.⁹⁴

c) La filosofía de la política social de combate a la pobreza: los últimos catorce años

El análisis de los principales programas y resultados obtenidos en el período 1986-2000 deja ver que, en forma paralela a este conjunto de instituciones, se creó una serie de programas específicos. Estos programas han sido concebidos como instrumentos de apoyo a los sectores de escasos recursos económicos. En general se ha intentado facilitar el acceso a capacitación, empleos, créditos y tierras, así como alivianar obligaciones financieras.

Algunos de estos programas han sido fundamentados para la realización de funciones que, en principio, son propias de las instituciones ya existentes de atención de los grupos poblacionales más pobres del país. Entre los casos más sobresalientes pueden citarse los siguientes: Banco Hipotecario de la Vivienda (creado durante la administración Arias); Hogares Comunitarios y microempresa (administración Calderón); Compensación Social y Titulación de Tierras (administración Figueres); Plan de Solidaridad (administración Rodríguez)

En términos generales, estos programas dieron un impulso para que algunos costarricenses que no habían podido ascender en la escala social lo hicieran y aprovecharan estas ayudas para mejorar su condición socioeconómica y la de su familia. En este contexto es necesario distinguir entre aquellos beneficios clasificables como herramientas de creación de riqueza ("cañas de pescar") y aquellas más típicas del asistencialismo ("pescados"): Un análisis de los principales programas demuestra que existe una tendencia creciente a crear programas caracterizados por otorgar pescados a los sectores más vulnerables del país. Ejemplo de esta política de donaciones es la de los Bonos Familiares de Vivienda (BFV) y la competencia, de un ciclo político a otro, por entregar un mayor número de bonos, práctica que fomentó el clientelismo en la definición de las líneas de acción de estos programas. En el cuadro 11 se refleja el crecimiento en la entrega de este subsidio pese a que en Costa Rica no se realiza desde 1983 un censo demográfico⁹⁵ y, por tanto, no se hay una determinación precisa de déficit habitacional.

⁹⁴ Lo sucedido en la división regional del IMAS en una de las zonas político territoriales en el periodo 1994-1998 del país sirve para ilustrar lo anterior. Por razones, que no es pertinente discutir aquí el legislador que representaba a la zona decidió no ejercer ningún poder o influencia en la selección de beneficiarios de los recursos del IMAS. Tan extendida estaba esa práctica que el espacio político no ocupado por el legislador fue aprovechado por el directivo regional del IMAS para construir su propia carrera política hacia la legislatura. Con un inescrupuloso uso de los recursos destinados a combatir la pobreza se convirtió de la nada en candidata a diputada, sin que esto causara el menor asombro en las autoridades de la institución ni en el resto del gobierno.

⁹⁵ Fue hasta junio de 2000 que se realizó nuevamente el Censo. Se espera conocer los primeros resultados en diciembre de 2000.

Cuadro 11

CASOS CON SUBSIDIO EN EL SFNV POR ADMINISTRACIÓN
DE 1987 A 2000 a/

Período	Administración	BFV entregados
1986-1990	Arias Sánchez	27 048
1990-1994	Calderón Fournier	59 560
1994-1998	Figueres Olsen	64 208
1998-2000	Rodríguez Echeverría <u>a/</u>	10 448

Fuente: Elaboración propia con datos del BANHVI.

a/ Al 6 de marzo de 2000. Dato suministro por Mideplan.

Muchas de las familias que han recibido BFV han perdido su casa por remate bancario. la han vendido (o han vendido sus partes⁹⁶), o se encuentra en estado avanzado de deterioro. En otros casos se han otorgado beneficios a personas y familias que ostentan un nivel de vida satisfactorio o que poseen fincas altamente productivas.

La matriz del Anexo 1 resume las principales acciones realizadas en el campo de la pobreza a lo largo de estos últimos años, y la filosofía seguida para la ejecución de las mismas. Enfoca variables que ayudan a definir el origen de la política implementada, tales como lo propuesto en el plan de desarrollo de cada gobierno y el mecanismo creado para su ejecución. Del examen de esta información, se deriva que los programas de atención a la pobreza han girado en torno al FODESAF, IMAS, INVU, IDA, BANHVI. Estas instituciones se regulan en materia de contratación de bienes y servicios por la Ley General de Contratación Administrativa, que establece una serie de restricciones en el uso de los recursos públicos. Precisamente esta fue la razón que justificó la creación de programas paralelos en un marco mucho más flexible de ejecución presupuestaria. Generalmente y como se mencionó, se utilizan recursos FODESAF para llevar a cabo sus proyectos. Por otra parte, la flexibilización en el uso de recursos públicos no siempre es la mejor decisión en términos de control y fiscalización de la hacienda pública. Hechos como el de compensación social (tratado más adelante) y como el desvío de recursos en Asignaciones Familiares,⁹⁷ demuestran que las instituciones requieren vigilancia, control y el establecimiento de ciertas limitaciones. De hecho en la historia de Costa Rica se han realizado importantes logros en salud y educación bajo el mismo marco legal que muchas veces se ha querido flexibilizar.

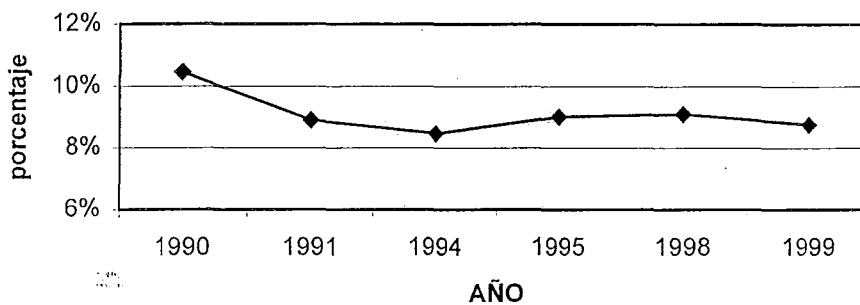
⁹⁶ Por ejemplo, venden la loza sanitaria, o la pila de la cocina, con el fin de obtener dinero. Después las abandonan y se dedican a formar tugurios en propiedades invadidas, y debe entonces el Estado, ingresar nuevamente a este ciclo generado por él mismo, y buscar soluciones para estos casos (reubicación de precaristas (personas que han ocupado ilegalmente un terreno pero que de acuerdo con la legislación y después de cierto tiempo, tienen derechos adquiridos sobre éste), compras de terreno, creación de proyectos de vivienda, entre otros).

⁹⁷ Hacia 1997-98, se determinó un faltante de aproximadamente el.700 millones de Asignaciones Familiares de las cuentas de este organismo, producto de inversiones realizadas ilegalmente en un puesto de bolsa que posteriormente fue intervenido por la Superintendencia General de Valores de Costa Rica por malversación de fondos.

La revisión del gasto consolidado del Gobierno⁹⁸ y del gasto realizado en área de pobreza⁹⁹ de 1990 a la fecha, muestra que éste se mantiene constante –alrededor de 10% del total–, según se aprecia en el gráfico 3.

Gráfico 3

Gasto para la atención de la pobreza como porcentaje del gasto consolidado del Gobierno



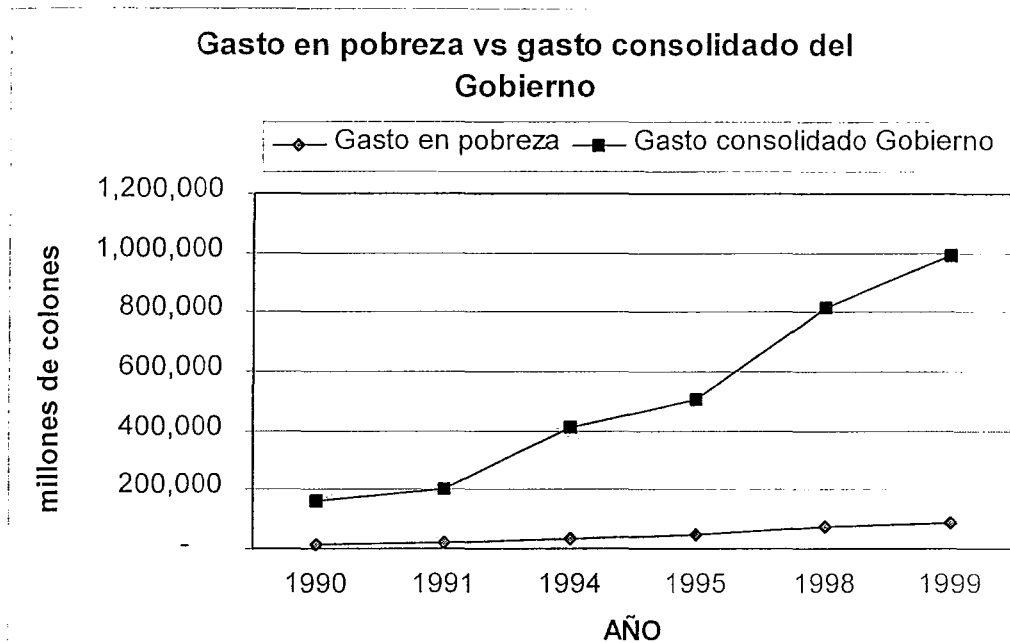
Fuente: Elaboración propia con datos de la CGR.

De igual manera, mientras que en el gasto consolidado ha aumentado considerablemente, el gasto social se mantiene constante. Se tomaron los datos correspondientes al último y primer año de cada administración, con el fin de determinar las diferencias en cuanto a asignación de recursos, pero como se puede observar en el gráfico 4, no existen diferencias significativas: a la hora de definir las áreas prioritarias de atención y por ende los recursos disponibles para ello, la tendencia es la misma.

⁹⁸ Se entiende por consolidado: poder ejecutivo, poder legislativo, instituciones descentralizadas.

⁹⁹ Se tomaron en cuenta para este estudio las siguientes instituciones: FODESAF, IMAS, INVU, MIVAH, BANHVI, IDA. No se incluye el gasto en salud ni en educación.

Gráfico 4



d) La vivienda y los programas de titulación de tierras y compensación social: ¿cómo medir su eficiencia?

Con el propósito de ofrecer soluciones al problema habitacional del país, se estableció desde 1979 el sector vivienda conformado en ese entonces por el Ministerio de Vivienda y el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo. Posteriormente, con la creación del Banco Hipotecario de la Vivienda (1986), se incluyeron además de éste las entidades autorizadas del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV).¹⁰⁰

i) El Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU). Fue creado con carácter de institución autónoma y órgano responsable de la planificación urbana en el país.¹⁰¹ tarea en la que trabaja conjuntamente con las municipalidades para emitir el plan nacional de desarrollo urbano y los planes reguladores de cada cantón. Hasta 1986, tenía la obligación de canalizar la acción del Estado para la solución de problemas habitacionales. Se financia con subvenciones del Estado, donaciones, préstamos internos y externos e ingresos propios generados por el alquiler de edificios multifamiliares y terrenos, intereses y amortizaciones de los préstamos concedidos,

¹⁰⁰ El Sistema Financiero Nacional para la Vivienda se creó con la Ley 7052, cuyo artículo 66 establece que podrán ser entidades autorizadas del SFNV, las mutuales, cooperativas, bancos del Estado y privados, Banco Popular, fundaciones y otros organismos públicos especializados en el financiamiento de viviendas.

¹⁰¹ Ley No 1788 del 24 de agosto de 1954.

colocación de lotes y viviendas al contado y la tramitación de bonos de vivienda.¹⁰² El INVU ejecuta básicamente tres programas: donación de terrenos, construcción de viviendas y programas de crédito. Adicionalmente, existe el Sistema de Ahorro y Préstamo, establecido desde la promulgación de la ley del INVU. Mediante este sistema la persona suscribe un contrato por un monto determinado, del cual ahorra una parte fijada en cuotas mensuales y consecutivas. Completado el ahorro convenido, el INVU concede un préstamo para construcción, compra, reparación o ampliación de vivienda a tasas subsidiadas (actualmente 9% en colones). Su principal labor en el campo de la atención de vivienda de interés social es la erradicación de tugurios (terreno e infraestructura, donado o con crédito), en conjunto con el IMAS y el BANHVI.

ii) Ministerio de Vivienda y Asentamiento Humanos (MIVAH). Fue creado en 1979 durante la Administración Carazo Odio. Desde su inicio y hasta la fecha el MIVAH carece de una ley orgánica constitutiva, funciona bajo el amparo legal de la Ley de Presupuesto Nacional y por tanto, es un Ministerio sin cartera. No obstante, cuenta con un superior jerárquico (el ministro), quien a su vez es el presidente de la junta directiva del Banco Hipotecario de la Vivienda y miembro de la junta directiva del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, instituciones sobre las cuales se coordina la política habitacional del país.

Su función principal es canalizar la demanda habitacional hacia el Banco Hipotecario de la Vivienda. No obstante, esa canalización se realiza sin ningún análisis ni ningún procesamiento. La fuente primaria es las listas de posibles beneficiarios de un bono de vivienda, enviadas al Ministerio por los Diputados, los dirigentes cantonales, las entidades financieras autorizadas para canalizar bonos de vivienda, y por las visitas de campo que realizan los funcionarios de este ente gubernamental. Estas imperfecciones en el proceso obedecen principalmente a tres tipos de carencias: a) de recursos; b) de un marco legal que defina sus obligaciones y responsabilidades en la definición de la política habitacional del país, y c) de recursos humanos profesionales.

iii) Banco Hipotecario de la Vivienda (Banhvi). El BAHNVI se creó mediante la Ley 7052 del 13 de noviembre de 1996, como ente rector del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda¹⁰³ y como una entidad de derecho público, de carácter no estatal, con patrimonio propio y autonomía administrativa. Dentro de los objetivos de carácter social, está que las familias de escasos recursos tengan la posibilidad de adquirir casa propia para lo que promoverá programas de desarrollo de vivienda rural y urbana en condiciones preferenciales de crédito. proyectos habitacionales que se desarrollan al amparo de incentivos fiscales.

Funciona como un banco de segundo piso: le está prohibido operar directamente en el financiamiento, compra y venta, o construcción de inmuebles, salvo que se trate de bienes recibidos con motivo de la liquidación de garantías hipotecarias u otros que le fueren donados.¹⁰⁴ Su tarea es la de promover y apoyar la labor de los intermediarios de primer grado, a través de la focalización del subsidio hacia los sectores de la población de bajos ingresos. Esa intermediación se realiza por medio de entidades autorizadas.

¹⁰² El INVU (y todas las entidades autorizadas) cobran al beneficiario el 1% del monto total de BFV asignado por concepto de trámites.

¹⁰³ Artículo 4, Ley 7052.

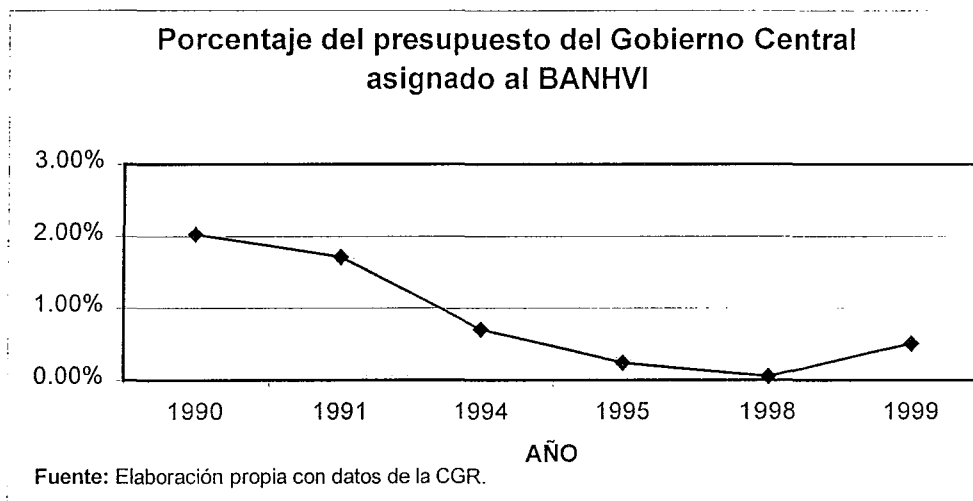
¹⁰⁴ Artículo 10, Ley 7052.

Administrativamente funciona con una Junta Directiva, un Gerente y una Auditoría. El presidente de la Junta Directiva es el Ministro de Vivienda. Financieramente, está compuesto por dos fondos que se describen a continuación.

iv) Fondo de Subsidios para la Vivienda (FOSUVI). Financia el programa de subsidios habitacionales a través del Bono Familiar de Vivienda (BFV). Sus fuentes de ingreso son:¹⁰⁵ a) tres por ciento de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República.; b) 33% de los ingresos anuales de FODESAF; c) las utilidades netas de la lotería instantánea; d) donaciones.

No obstante, y a pesar de estar establecido en la ley de creación, desde el inicio de la década de los noventa, se ha incumplido la transferencia a la que se refiere el punto a). El gráfico 5 muestra cómo el porcentaje de recursos del presupuesto de la República que se transfiere al Banhvi está muy por debajo del legalmente establecido.

Gráfico 5



v) Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI). Es un fondo de crédito que se utiliza para el descuento de hipotecas de las entidades autorizadas y se nutre de las colocaciones del BANHVI en el mercado financiero, y de la capitalización inicial del fondo con el que fue dotado en el momento de su creación.¹⁰⁶ Su principal objetivo es proveer recursos permanentes y al menor costo posible para la financiación de los programas habitacionales del Sistema, que son canalizados a través del Banco. Se financia además de: a) 25% de las inversiones transitorias de la CCSS; b) los créditos internos y externos que se contraten; y c) las captaciones provenientes de la colocación de títulos valores en los mercados financieros.

vi) El bono familiar de vivienda (BFV). El BFV es el instrumento mediante el cual se aplican los recursos del BANHVI a los beneficiarios. Originalmente (1986) se concibió como un subsidio intertemporal que consistía en un préstamo sin intereses y con tres años de gracia. A

¹⁰⁵ Art. 46, Ley 7052.

¹⁰⁶ Art. 34, Ley 7052: aporte inicial del Estado de mil millones de colones.

partir de 1991 el bono se transformó en una donación.¹⁰⁷ El subsidio fue diseñado con el propósito de facilitar la obtención de vivienda a los sectores de más bajos ingresos y operaba como complemento a la capacidad de compra de las familias, cuyas posibilidades de endeudamiento no les permitían adquirir una vivienda por medio únicamente de una obligación hipotecaria.

De acuerdo con la ley, son elegibles al subsidio aquellas familias con ingresos iguales o inferiores a cuatro salarios mínimos de un obrero no especializado de la industria de la construcción (el salario mínimo mensual vigente al segundo semestre de 2000 es de 63 544 colones por mes, poco más de 200.00 dólares). El bono máximo que se puede entregar puede alcanzar hasta treinta veces el monto del salario mínimo vigente y se otorga a las familias que se ubican en el primer estrato de ingreso, es decir, aquellas cuyo ingreso es inferior a un salario mínimo. El subsidio disminuye según aumente el ingreso. O sea que el bono se concibe como un complemento al crédito; primero se establece el monto del crédito a que puede hacer frente la familia de acuerdo con su ingreso y después se calcula el subsidio.

En cuanto a la garantía de pago de los créditos, la casa queda hipotecada al SFNV por 15 años y son los entes autorizados los encargados de ejecutar la garantía por falta de pago. En los últimos cinco años la mora ha ido en aumento debido a que, por razones macroeconómicas, los intereses fueron elevados, se dio la quiebra de entidades financieras cuya principal actividad era el financiamiento de vivienda de interés social,¹⁰⁸ y adicionalmente se promovieron programas de cancelación de deudas.

Hay una creciente demanda de BFV y escasez de recursos existentes para solucionar los problemas habitacionales. El Banco no ha recibido durante estos años los recursos necesarios para realizar su labor. Esto ocasiona la “presa” de bonos que los gobiernos de los últimos años, han utilizado para justificar la asignación de recursos al BANHVI. La presa es la diferencia entre los bonos emitidos (aprobación por parte del banco del derecho de subsidio de un núcleo familiar) y los bonos pagados (pago del BFV efectuado por el Banco a través de una entidad autorizada). El SFNV a través del BANHVI enfrenta una creciente demanda habitacional y la lista de espera de BFV aumenta sin medida cada año.

Hay carencia de control en el proceso de asignación por parte de las entidades autorizadas de BFV. Hasta 1999 el BANHVI no había realizado una revisión exhaustiva de cumplimiento de requisitos por parte de los beneficiarios de los bonos que ha tramitado. No existen mecanismos para verificar que los ingresos reportados sean reales, ni para garantizarse que a quien se le otorga el bono, no tiene otras propiedades. Los controles previos a la asignación del subsidio, no concuerdan con la rigurosidad que exige el manejo de recursos públicos.

Los bonos no siempre se pagan con el criterio “primero en tiempo, primero en derecho”. Existe un generalizado tráfico de influencias en la asignación de recursos para pago de bonos. En el análisis de los últimos 5 años, se determinó que aunque el principio de “primero en tiempo primero en derecho” fue utilizado para lanzar la emisión de los BTR (anexo 5), en muchas

¹⁰⁷ Reforma legal impulsada por la Administración Calderón Fournier.

¹⁰⁸ Coovivienda, Bancoop, Viviendacoop, Banco Solidario.

ocasiones prevalecieron listas de beneficiarios enviadas por los diputados, por dirigentes cantonales o por autoridades gubernamentales.

La quiebra de entidades autorizadas ha ocasionado que el BANHVI haya tenido que hacerse cargo de sus obligaciones financieras: no solo el pago de BFV pendientes, sino además, el pago de títulos valores que esos entes emitieron con la garantía estatal que el BANHVI les otorgó. Gran parte de los recursos que el Gobierno giró al Banco los dos últimos años, se han utilizado más para el pago de emisiones de valores que para el pago de BFV. El SFNV está pasando la mayor crisis financiera desde que se creó.

vii) Programa de Titulación de Tierras. El Consejo Social de la Administración Figueres estableció este programa dentro del Plan Nacional de Combate a la Pobreza. Se creó la Comisión Especial de Titulación, que luego se estableció por decreto, para atender al menos cinco tipos de problemas distintos:

- Poseedores consolidados en propiedades que pertenecían a instituciones públicas
- Poseedores consolidados en propiedades que pertenecían a instituciones públicas, pero estaban registradas a nombre de personas civiles
- Poseedores consolidados en propiedades que pertenecían a instituciones públicas tituladas doblemente por personas particulares
- Poseedores consolidados en propiedades ubicadas en la zona marítima o en la franja fronteriza inalienable.
- Beneficiarios que ocupaban o poseían casas de habitación, lotes o parcelas producto de los programas regulares de las instituciones pero que carecían del título de propiedad.

El programa tuvo como objeto facilitar mecanismos interinstitucionales que buscaran solucionar el problema de la no titulación de las propiedades de familias de escasos recursos económicos, y procuraba donarles los costos necesarios para la obtención de un título de propiedad inscrito. Estos incluyeron los servicios profesionales necesarios para la obtención del título de propiedad inscrito en el Registro Público, los servicios de un trabajador social para realizar los estudios socioeconómicos, los servicios en el campo de la topografía, notariales y otros costos .

La ejecución estuvo a cargo del IMAS y la coordinación de la ejecución interinstitucional es responsabilidad de la Comisión de Titulación. Esta comisión estuvo formada por representantes de la Segunda Vicepresidencia, el IMAS, el INVU, el IDA, el MIVAH, FODESAF, así como el Director de Catastro y del Registro Público. El financiamiento provenía del FODESAF y del IMAS.

Los beneficiarios deben ser postulados por las instituciones participantes¹⁰⁹ y todo parece indicar que fue esta decisión la que “contaminó” el programa. La comisión se reunía quincenalmente para aprobar las listas de posibles beneficiarios que presentaba cada jerarca institucional. Al poco tiempo de anunciado el programa, la demanda por recibir este subsidio crecía en demasía. Los profesionales que se contrataron para realizar el estudio socioeconómico fueron rebasados, y en muchos casos se prestaron para realizar actos de corrupción (como firmar

¹⁰⁹ Decreto ejecutivo No. 24199.

un estudio socioeconómico de una familia a la que nunca visitaron o dotar de tierra a personas que ya poseían extensas fincas pero que no aparecían inscritas a su nombre en el Registro Nacional). El programa careció de control y fiscalización

viii) Programa Nacional de Compensación Social. Con el programa de compensación social se buscaba otorgar apoyo económico a las familias de bajos ingresos, para que aplicaran esos recursos a las obligaciones financieras relacionadas con viviendas, lotes, parcelas y servicios (agua y alcantarillado). Este programa fue creado bajo la coordinación de una comisión interinstitucional conformada por los jefes o su respectivo representante de las siguientes instituciones: la segunda vicepresidencia (coordinador), el Mivah, el INVU, el IDA, el MAG, el ICAA, el IMAS y Asignaciones Familiares.¹¹⁰

Originalmente, se había determinado que la compensación de deudas se realizaría únicamente entre instituciones del Estado, pero posteriormente, y ante la presión política que ejercieron, también fueron incorporados entes privados como mutuales, asociaciones solidaristas, cooperativas, financieras, convirtiéndose así en posibles beneficiarios indirectos de la cancelación de deudas de acreedores morosos de escasos recursos.

Al coordinador se le otorgaron vía decreto ejecutivo, importantes atribuciones para la ejecución del programa: dar seguimiento a la ejecución del programa, autorizar la incorporación al programa de proyectos; autorizar la compensación o pago de las obligaciones de los beneficiarios, definir los requisitos y documentos que debían presentar los beneficiarios propuestos. Como se observa, en el coordinador recaían las principales acciones del programa: definir los requisitos y autorizar el pago del beneficio. Dado que la comisión de compensación y la de titulación estaban conformadas en su mayoría por las mismas instituciones, permanecieron en ambas los representantes comunes de cada una de ellas.

En la operación de este programa ocurrieron diversos actos que llamaron la atención del Ministerio Público y de la CGR: beneficiarios fantasmas que recibieron sumas significativas de ayuda; profesionales que se contrataron para realizar los estudios en diversos proyectos habitacionales que nunca existieron; proyectos habitacionales a los que les fueron girados millones de colones para cancelar sus cuotas atrasadas, aunque muchos de sus supuestos beneficiarios han perdido sus casas debido a que el dinero que les fue asignado nunca llegó. Todavía no se establece la suma exacta que fue objeto de malversación y el asunto se conoce en los juzgados penales del país.

e) **Consideraciones finales**

El ciclo presupuestal de las instituciones estatales costarricenses adolece de serios males. Se denota una ausencia de coordinación entre los distintos sectores con respecto al presupuesto del sector público en su conjunto: no existe una coordinación formal ni entre las instituciones encargadas de atender una misma área, ni entre éstas y el Ministerio de Hacienda. Mucho menos hay definida una metodología que permita asignar correctamente el gasto hacia las áreas de

¹¹⁰ Decreto Ejecutivo No. 25481.

atención de una sociedad (se incluye aquí la pobreza, pero además, la salud, la educación, la infraestructura, entre otras). El gasto no automático tiende a privilegiar intereses políticos.

Existe rigidez para la ejecución del presupuesto y superposición de las tareas de control: la asignación de los recursos no es oportuna, los programas se retrasan desmedidamente y por ende, los pocos controles que existen, no se pueden ejecutar eficientemente.

Hay una falta generalizada de recursos humanos profesionalizados. así como no hay un programa de capacitación en las diferentes áreas que conforman el proceso presupuestario: el presupuesto lo hace el jerarca de la institución porque no se ha establecido gubernamentalmente la importancia y el rigor que debe observarse al elaborar un presupuesto. Las instituciones tienen departamentos encargados de realizar entre otras la labor de presupuestación, pero se encargan de elaborar el marco general, pues la asignación de recursos a las partidas sustantivas, las realiza el jerarca.

La ejecución presupuestaria tanto del Gobierno Central como de las instituciones descentralizadas, es producto de múltiples negociaciones entre los que tienen el poder, pero no refleja un proceso ordenado y planificado de desarrollo y crecimiento socioeconómico. Es así como todo el ciclo presupuestario está sujeto a intensas y desgastantes negociaciones desvinculadas de las prioridades estratégicas del país. Este proceso se ha profundizado en los últimos tres lustros.

No existen procesos de evaluación de la gestión. Tampoco hay indicadores que reflejen el desempeño de las instituciones ni que precisen el rendimiento logrado por cada colón gastado. El ministerio de Hacienda intenta fortalecer los medios de recaudación de impuestos, pero no se ha preocupado por evaluar la eficacia y eficiencia de esos recursos. Además de esta carencia de sistemas de evaluación y seguimiento, no existen valoraciones a la gestión de los directivos institucionales

No se ha definido un mecanismo que impida que la transferencia de recursos se vea influenciada por decisiones políticas. Por el contrario, para asignar un determinado gasto cada vez resulta de mayor importancia el tráfico de influencias.

Se ha pasado de la institucionalidad a la politización. Las instituciones han dejado de ser ejecutoras y se han creado programas colaterales para la puesta en práctica de proyectos específicos que permiten utilizar los recursos de las instituciones pero sin estar dentro de éstas. En la mayoría de los casos se ha utilizado la herramienta legal del "decreto ejecutivo" que permite implantar, vía una acción administrativa, directrices, proyectos y delegación de poder.

Pareciera que la tendencia a crear programas alternos responde a objetivos meramente políticos, pues al final se gastan los mismos recursos autorizados por las leyes creadas años atrás. La asignación de recursos que se ha dado en los últimos años no sobrepasa el 11% del gasto gubernamental, por lo que pese a crear numerosos programas, paralelos a los ya existentes, la cantidad de recursos que se asigna sigue siendo la misma.

Los programas especiales de combate a la pobreza creados en los últimos tres lustros no trascienden el período de un gobierno y se limitan a ser parte de la propuesta electoral que

presentan los partidos políticos a los electores. Las instituciones ejecutoras de estos programas se ven afectadas por la entrega incompleta de los recursos asignados por ley. la ausencia de planificación para la asignación de los recursos y ausencia de sistemas efectivos de evaluación de impacto y eficiencia de los programas. Los programas de subsidio completo que se han implementado en los últimos tiempos, promueven el clientelismo, la corrupción y el abuso del poder. Las instituciones encargadas de su ejecución están atravesando serias crisis financieras (BANVHI, FODESAF).

- En general, en los últimos 15 años se observa una evolución caracterizada por varios factores:
 - más política y menos institucionalidad
 - más pescados y menos cañas de pescar
 - más programas creados por decreto y menos recursos para las instituciones creadas por ley
 - más programas de duración limitada al período de gobierno y menos continuidad institucionalizada
 - más asignación de recursos y selección de beneficiarios de acuerdo con los criterios del “botín del ganador” y menos de acuerdo con criterios técnicos
 - más participación de los dirigentes políticos y menos respeto a las leyes y a la opinión de los trabajadores sociales de las instituciones
 - más control político y menos participación de auditorías institucionales
 - más dificultad para conocer los criterios de acceso y menos neutralidad en la asignación de los recursos
 - más personalización en los directivos en turno de los réditos políticos de los programas de combate a la pobreza y menos desarrollo institucional
 - más clientelismo y menos solidaridad
 - más corrupción y menos transparencia y predictabilidad

Anexo 1

**PRINCIPALES PROGRAMAS DE CADA ADMINISTRACIÓN PARA LA ATENCIÓN
DE LA POBREZA**

Administración	Programa	Objetivos	Coordinado	Fundamento Legal	Presupuesto	Logros	Fundamento Filosófico
Arias Sánchez	Creación de 80.000 viviendas	Dotar de vivienda a familias de escasos recursos por medio del bono familiar de vivienda (BFV). Acceso al crédito subsidiado a grupos económicos de bajos ingresos. Combatir el déficit habitacional.	Ministro de Vivienda Banco Hipotecario de la Vivienda	Ley 7052	Creación de un fondo rotativo con ¢1000.0 millones. <ul style="list-style-type: none"> • 3% del presupuesto anual de la República • 33% recursos FODESAF 	85.000 soluciones de viviendas ¹	Caña de pescar
	Comedores Escolares	Proveer de alimento a niños que por su condición socioeconómica carecen de recursos para alimentarse adecuadamente. Se establecieron tres grupos de escuelas con cuotas ² diferentes de alimentos por alumno: G1 (mayor prioridad): equivalente 3 cuotas G2 (prioridad media) 2 cuotas G3 (menor prioridad) 1 cuota	Ministerio de Educación (MEP)	Ley 5562 Decreto Ejecutivo	FODESAF IMAS	n.d.	Caña de pescar

¹ Según mensaje del Dr. Oscar Arias Sánchez a la Asamblea Legislativa el 1 de mayo de 1990. Según datos del Bahvi, durante esa administración se entregaron 27.048 bonos familiares de vivienda (BFV). Se contabiliza como soluciones de vivienda, aquellos casos en los que se otorgó el Bono, como los que se realizaron por medio de crédito hipotecario.

² La cuota se refiere a la cantidad de comida que se le da al alumno, no se refiere específicamente a desayuno, almuerzo ó cena.

Administración	Programa	Objetivos	Coordinado	Fundamento Legal	Presupuesto	Logros	Fundamento Filosófico
Calderón Fournier	Carácter gratuito del BFV	Convertir el BFV en un subsidio total y no una segunda hipoteca	Presidente de la República y el Ministro de Vivienda	Reforma Ley 7052 por Ley 7208	Ley 7052	96.118 soluciones viviendas ³	Pescado
	Titulación de tierras	Dotar de tierras a campesinos de zona rural	Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) ⁴	Ley del IDA	FODESAF	28.747 escrituras a campesinos ⁵	Pescado
	Hogares Comunitarios	Promover el desarrollo de la microempresa para la atención infantil	IMAS	Decreto Ejecutivo	IMAS-FODESAF	1.000 Hogares Comunitarios ⁶	Caña de pescar
	Plan de Alivio frente a la Pobreza		Mideplan	Directriz presidencial		Enfocado a 43 distritos con mayor índice de deterioro social y poblados del Área Metropolitana ⁷	N.d. ⁸

³ Según mensaje del Lic. Rafael Ángel Calderón Guardia a la Asamblea Legislativa el 1 de mayo de 1994. Según datos del Banhvi, durante esa administración se entregaron 59.560 BFV gratuitos. Según el PND de esa Administración a finales de 1989 se estimaba un faltante habitacional de 74.200 viviendas, y se proyectaba un crecimiento para el período 90-94 de 64.000, con lo cual se estimaba un faltante total al final de la administración de 138.200 viviendas.

⁴ Su principal propósito es propiciar la democratización de la tierra. Compra tierras y las dona a los campesinos para que puedan salir adelante. No se dedica a definir políticas agrarias, función que le corresponde al Ministerio de Agricultura.

⁵ Mensaje del Lic. Rafael Ángel Calderón Guardia a la Asamblea Legislativa el 1 de mayo de 1994. Se agrega además en este discurso que la meta era de 25.000 escrituras.

⁶ Idem. La meta inicial fue de 10.000 hogares en el largo plazo.

⁷ Idem.

⁸ El programa nunca llegó a ejecutarse, solo se incluyó en el programa de gobierno.

Administración	Programa	Objetivos	Coordinado	Fundamento Legal	Presupuesto	Logros	Fundamento Filosófico
Calderón (cont.)	Comedores Escolares	Proveer de alimento a niños que por su condición socioeconómica carecen de recursos para alimentarse adecuadamente. Se definieron 2 grupos de escuelas con cuotas diferentes de alimentos por alumno: G2: 2 cuotas G1: 1 cuota	FODESAF	Ley 5562 Decreto Ejecutivo	FODESAF		Caña de pescar
	Programa de entrega del Bono Escolar	Facilitar el acceso a educación a niños de escasos recursos.	MEP	Decreto Ejecutivo	Programa OCIE-FODESAF	180.000 beneficiarios ⁹	Caña de pescar

Idem. El programa se inició en 1993, durante ese año se beneficiaron 65.000 estudiantes. A mayo de 1994, se entregaron 115.000 bonos escolares.

Administración	Programa	Objetivos	Coordinado	Fundamento Legal	Presupuesto	Logros	Fundamento Filosófico
Figueres Olsen	Plan Nacional de Combate a la Pobreza ¹⁰ : -Proinfancia -EBAIS ¹¹ -Promujeres, -Protrabajo -Solidaridad y Desarrollo Local: (vivienda e infraestructura, 16 comunidades vulnerables de la Primera Dama ¹² , Titulación y Compensación Social)	Buscar un apoyo integral a los pobres que permita subsanar su insuficiencia de ingresos, garantizar su acceso a servicios sociales y bienes colectivos básicos, y actuar sobre elementos psicosociales y culturales que propician actitudes, conductas y formas de interacción que generan círculo vicioso de pobreza y obstaculizan la integración social.	Segunda Vicepresidencia, IMAS, IDA, FODESAF, INVU, MIVAH, BANHVI, CCSS.	Decretos Ejecutivos	Recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (35%), Presupuesto Nacional, recursos propios de cada institución autónoma participante y recursos externos (BID, BM, OPS, PNUD, UNICEF). ¹³	64.208 BFV ¹⁴	Pescado
						51.950 deudas compensadas	Pescado
						27.586 escrituras entregadas	Caña de pescar
						593 EBAIS ¹⁵	Caña de pescar

¹⁰ El Plan Nacional de Combate a la Pobreza (PNCP) incluía programas nuevos de atención, pero también aquellos que ya habían sido creados por gobiernos anteriores: el bono familiar de vivienda, los comedores escolares, los hogares comunitarios, microempresa.

¹¹ Equipos Básicos de Atención Integral: equipo conformado por un médico, un auxiliar de enfermería y técnicos de atención primaria. Atiende una unidad geográfica o sector en el que residen en promedio 4.000 habitantes y responde al primer nivel de atención, principalmente en prevención y promoción de la salud. (Mideplan, Panorama Nacional 1995, p. 35)

¹² El 12 de mayo de 1994, el Consejo del Sector Social estableció las 16 comunidades más vulnerables donde debía intervenir integralmente el Estado, el programa fue coordinado por la Primera Dama de la República. (Consejo Social, Plan Nacional de Combate a la Pobreza, 1996, p. 58). Se organizaron equipos de trabajo de base local para recibir ayuda integral: salud, educación, vivienda, prevención social.

¹³ Tomado de Consejo Social. Plan Nacional de Combate a la Pobreza, 1996, pp.66-67.

¹⁴ Se contabilizan los bonos familiares de vivienda, las soluciones dadas por el programa de compensación social y las soluciones dadas por el programa de titulación de tierras.

¹⁵ Mideplan. Gobernando en Tiempos de Cambio: La Administración Figueres Olsen. 1998. p. 195

Administración	Programa	Objetivos	Coordinado	Fundamento Legal	Presupuesto	Logros	Fundamento Filosófico
Rodríguez Echeverría	Plan de Solidaridad. Mecanismo de ejecución: Triángulo de la Solidaridad ¹⁶	Facilitar a estos grupos -- donde la pobreza y la desigualdad son más críticas- la obtención de mayor inversión en capital a través de capital físico como un hogar donde vivir o tierra para cosecha, o de capital humano por medio de educación, salud, alimentación y servicios básicos.	FODESAF IMAS IDA MIVAH	Decretos Ejecutivos: -27076-C (creación Secretaría Técnica del Triángulo de Solidaridad); -27842-C (creación Dirección del Triángulo de la Solidaridad). -26604-MP-C (reforma 27842-C)	57 mil millones de colones ¹⁷	ø49.921,7 millones invertidos en: ¹⁸ -70.310 personas Régimen no Contributivo de la CCSS;	Pescado
						-4.300 menores en albergues, aldeas, centros infantiles;	Caña de pescar
						-10.652 bonos de vivienda	Pescado
						-117 acueductos rurales	Caña de pescar
						-6.000 niños en hogares comunitarios	Caña de pescar

¹⁶ Los recursos provienen principalmente del FODESAF. Tomado del Plan Nacional de Desarrollo: Soluciones para el Futuro. 1998-2002.

¹⁷ Dato para 1999. Tomado del Plan Nacional de Desarrollo: Soluciones para el Futuro, 1998-2002.

¹⁸ Son recursos FODESAF (fondo que transfiere recursos a instituciones que desarrollan estos programas: CCSS, PANI, Banhvi, IMAS, Mep). Memoria del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1998, p. 42.

Administración	Programa	Objetivos	Coordinado	Fundamento Legal	Presupuesto	Logros	Fundamento Filosófico
Rodríguez Echeverría	Plan de Solidaridad. Mecanismo de ejecución: Triángulo de la Solidaridad ¹⁶	Facilitar a estos grupos -- donde la pobreza y la desigualdad son más críticas- la obtención de mayor inversión en capital a través de capital físico como un hogar donde vivir o tierra para cosecha, o de capital humano por medio de educación, salud, alimentación y servicios básicos.	FODESAF IMAS IDA MIVAH	Decretos Ejecutivos: -27076-C (creación Secretaría Técnica del Triángulo de Solidaridad); -27842-C (creación Dirección del Triángulo de la Solidaridad). -26604-MP-C (reforma 27842-C)	57 mil millones de colones ¹⁷	¢49.921,7 millones invertidos en: ¹⁸ -70.310 personas Régimen no Contributivo de la CCSS;	Pescado
						-4.300 menores en albergues, aldeas, centros infantiles;	Caña de pescar
						-10.652 bonos de vivienda	Pescado
						-117 acueductos rurales	Caña de pescar
						-6.000 niños en hogares comunitarios	Caña de pescar

¹⁶ Los recursos provienen principalmente del FODESAF. Tomado del Plan Nacional de Desarrollo: Soluciones para el Futuro. 1998-2002.

¹⁷ Dato para 1999. Tomado del Plan Nacional de Desarrollo: Soluciones para el Futuro, 1998-2002.

¹⁸ Son recursos FODESAF (fondo que transfiere recursos a instituciones que desarrollan estos programas: CCSS, PANI, Banhvi, IMAS, Mep). Memoria del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1998, p. 42.

Anexo 2

GASTO DE LAS INSTITUCIONES DESTINADAS A ATENDER LA POBREZA

**Gasto de las instituciones en atención de pobreza
de 1986 a 1999
en millones de colones**

AÑO	FODESAF	IMAS	IDA	MIVAH	BANHVI	INVU	TOTAL
1986	2,202	663	1,216	1,204	-	1,569	6,854
1987	4,587	717	890	1,180	61	1,613	9,047
1990	7,745	1,659	1,742	2,303	559	2,838	16,847
1991	8,596	1,576	2,249	2,382	826	2,152	17,781
1994	20,993	3,327	3,657	2,224	930	3,726	34,857
1995	25,469	6,404	4,381	1,048	789	7,345	45,436
1998	50,676	5,590	5,327	2,056	949	9,379	73,977
1999	54,577	14,532	n.d.	3,868	1,045	12,390	86,412

Fuente: Elaboración propia con datos del Contraloría General de la República

Anexo 3

GASTO CONSOLIDADO DEL GOBIERNO VS GASTO EN POBREZA

**Gasto consolidado del gobierno vs gasto en pobreza
de 1990 a 1999
en millones de colones**

GASTO	1990	1991	1994	1995	1998	1999
Gasto consolidado Gobierno	161,169	200,039	412,367	504,404	814,310	988,240
Gasto social	16,847	17,781	34,857	45,436	73,977	86,412
% asignado gasto social	10.45%	8.89%	8.45%	9.01%	9.08%	8.74%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Contraloría General de la República.

Anexo 4

**TRANSFERENCIAS REALIZADAS AL BANHVI CON CARGO AL
PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA**

**Transferencias realizadas al BANHVI con cargo al Presupuesto de la República
de 1990 a 1999
en millones de colones**

Año	Gasto total Gobierno	BANHVI		Diferencia	Porcentaje asignado
		Transferencia realizada	Monto correspondiente al 3%		
1990	110,904	2,249	3,327	1,078	2.03%
1991	134,924	2,313	4,048	1,734	1.71%
1994	294,015	2,066	8,820	6,754	0.70%
1995	359,602	852	10,788	9,936	0.24%
1998	607,159	350	18,215	17,865	0.06%
1999	668,772	3,410	20,063	16,653	0.51%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Contraloría General de la República

Anexo 5

LAS EMISIONES DEL BANHVI EN 1996 Y 1997

LOS BONOS TASA REAL

El Banhvi puso en marcha en el último trimestre de 1996 el Programa para la Reactivación del Fosuvi (PR-Fosuvi), que establecía la emisión de títulos valores por parte del Fonavi y cuyos montos serían utilizados para la reactivación del FOSUVI. La intención fue obtener recursos del mercado de valores y cancelar la “presa” de bonos, constituida por todos aquellos bonos emitidos, formalizados y pendientes de cancelación por parte del Banco, lo que se constituiría en un compromiso contingente¹ no registrado.

Se propuso este programa como un mecanismo de deuda para la cancelación de tal presa, mediante “swap” de pasivos, reconociéndose con la emisión de deuda como “real” una deuda contingente², con la particularidad de que el pago de intereses sería el costo de oportunidad de satisfacer “hoy” las necesidades de vivienda de aquellas familias que contaban con un bono familiar de vivienda no cancelado.

Con la emisión de la deuda en el mercado de valores, se adquirirían los recursos financieros necesarios para cancelar la presa pendiente. Se justificó argumentando, que era la oportunidad para los beneficiarios de los BFV, de que el único activo financiero que poseían pudiera ser usado como colateral del préstamo que el PR-Fosuvi les haría, y los intereses serían cubiertos por el Programa de Compensación Social de FODESAF.³

El primer título valor se llamó Bono Tasa Real (BTR), el cual permitió duplicar los fondos asignados al Fosuvi sin depender de cargas impositivas ni del presupuesto nacional.

El BTR es un título a largo plazo que se vende en Bolsa como cualquier otro producto financiero, con la diferencia de que presenta ventajas respecto a otros productos pues resuelve tres problemas típicos de las inversiones en valores del país: que generalmente se premia el corto plazo, el riesgo inflacionario y la falta de liquidez.

El BTR salió al mercado en tres emisiones: la primera por diez mil millones de colones, la segunda por cinco mil ochocientos millones y la última por tres mil seiscientos cincuenta y nueve millones cien mil colones. Las emisiones se colocaron en el mercado en su totalidad. El éxito en las ventas de la emisión obedeció principalmente a la flexibilización de lineamientos en materia de inversiones por parte de las instituciones descentralizadas, que fueron autorizadas a comprar parte de la emisión por medio de un decreto ejecutivo. El plazo de las operaciones fue de cinco años.

¹ La contingencia nace por la incertidumbre en la fecha de pago y por la voluntad del beneficiario de cobrar o no.

² La contingencia se establece en términos financieros, dado que socialmente esa deuda existía y era real desde el momento de la emisión del BFV, porque tal documento acreditaba a la familia como beneficiario del subsidio habitacional. En este sentido, se trata de un derecho y no de una mera expectativa de derecho, siendo por tanto exigible por el portador ante quien lo extendió.

³ La “presa” que se cancelaría con estos recursos se haría con aquellos beneficiarios del primer y segundo estrato (familias cuyos ingresos son inferiores a dos salarios mínimos, de un obrero no especializado en la industria de la construcción). Con esto los recursos de FODESAF se estarían aplicando a costarricenses de escasos recursos.

BIBLIOGRAFIA

- Adelman, I (2000), "Fifty Years of Economic Development: What have we Learned?", ABVCDE in Europe, Banco Mundial, junio.
- Alesina, A., y E. La Ferrara (2000), "The determinants of trust", National Bureau of Economic Research, Working Paper 7261.
- Arana, M. (1998), "Efectos de las políticas macroeconómicas y sociales sobre la pobreza en el caso de Nicaragua", en E. Ganuza et al., editores, Políticas macroeconómicas y pobreza en América Latina y el Caribe, Madrid, Mundi Prensa Libros. PNUD. CEPAL. y BID.
- Arrow, J. K. (1963), Social Choice and Individual Values, segunda edición. Nueva Haven. Yale University Press.
- Arrow, J. K. Y G. Debreu (1954), "Existence of an equilibrium for a competitive economy". Econometrica, N° 22.
- Banco Mundial (1998), Public Expenditure Management Handbook, Washington, D.C.
- _____ (1997), Informe sobre el desarrollo mundial. (El estado en un mundo en transformaci), Washington, BIRF.
- _____ (1992), Nicaragua. Public Sector Expenditure Review, Vols. II: Main Report y III: Statiscal Appendix, Washington DC, Report N° 10785-NI.
- Bator, F. (1958), "The anatomy of market failure", Quarterly Journal of Economics, N°4.
- Belli, P. (s.f.), "The Comparative Advantage of Government: A Review". Banco Mundial (documento provisional para discusión).
- Boyer, R. (1998), "Etat, marché et développement. Une nouvelle synthese pour le XXIe siecle?". CEPREMAP, CNRS, EHESS.
- _____ (1998a), "Deux enjeux pour le XXIe siecle: Discipliner la finance et organiser l'internationalisation", CEPREMAP, CNRS, EHESS.
- Boyer, R. y D. Drache (1996), States Against Markets. The limits of globalization, Londres y Nueva Yok, Routledge.
- Bresser Pereira, L. C. Et al. (1993), Economic reforms in new democracies: A social democratic approach, Cambridge, Cambridge University Press.
- Burki, S. J., y S. Edwards (1996), Dismantling the Populist State: The Unfinished Revolution in Latin America an the Caribbean, Wahington DC, The World Bank

- Sojo, C. (1999), "El traje nuevo del emperador: la modernización del estado en Centroamérica", Proyecto Centroamérica 2020, Universidad Internacional de Florida, Diálogo Interamericano e Instituto de Estudios Iberoamericanos de Hamburgo.
- Stiglitz, J. (1984), "Pecuniary and Market Mediated Externalities: Towards a General Theory of the Welfare Economics of Economies with Imperfect Information and Incomplete Markets", National Bureau of Economic Research. Working Papers Series n° 1304.
- _____ (1988), "Economic Organization, Information, and Development". en H. Chenery y T. N. Srinivasan (editores), Handbook of Development Economics. vol. 1. Ginebra. Elsevier Science Publishers.
- _____ (1997), "The Role of Government in Economic Development". en Annual World Bank Conference on Development Economics 1996, Washington, D.C., The World Bank.
- Tanzi, V. (1999), "The Quality of the Public Sector", IMF Conference on Second Generation Reforms, www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/1999/reforms.
- _____ (1998), "Fundamental Determinants of Inequality and the Role of Government", IMF Working Paper WP/98/178.
- Torres, E. (1999), "Veinticinco años después", en Estado de la Región. San José. Proyecto Estado de la Nación, Informe 1.
- Williamson, J. (1994), editor, The political economy of policy reform. Washington DC. Institute for International Economics.
- Wolf, Ch., Jr. (1993), Markets or Governments. Choosing between Imperfect Alternatives. segunda edición, Cambridge y Londres, The MIT Press.



Este documento fue elaborado por la Sede Subregional en México de la
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Dirección postal: Presidente Masaryk No. 29
Col. Chapultepec Morales
México, D. F. C.P. 11570

Dirección electrónica: cepal@un.org.mx
Biblioteca: bib-cepal@un.org.mx

Teléfono: (+52) 5263 9600
Fax: (+52) 5531 1151

Internet: <http://www.eclac.cl/mexico/>