



CENTROAMÉRICA: REFORMA ECONÓMICA Y GESTIÓN PÚBLICA

Mercado, intermediación política y proceso presupuestario

ÍNDICE

	<u>Página</u>
RESUMEN	1
INTRODUCCIÓN	3
I. MERCADOS, INSTITUCIONES Y DESARROLLO ECONÓMICO: LOS PROBLEMAS CENTRALES.....	5
1. La dicotomía tradicional	5
2. Una complementariedad necesaria para el desarrollo.....	8
3. Calidad de las instituciones y la política pública.....	11
II. REFORMA ECONÓMICA, DESARROLLO Y RECONSTRUCCIÓN DEL ESTADO EN CENTROAMÉRICA	14
1. Las dos reformas: una vinculación compleja.....	14
2. La fragilidad económica de los estados centroamericanos.....	16
3. Fiscalidad, cohesión social y conflictos distributivos en el proceso de reforma.....	22
4. La capacidad de absorción de los choques externos	33
III. POLÍTICAS PÚBLICAS Y CAMBIO ESTRUCTURAL EN CENTROAMÉRICA. EL CASO DE LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA.....	39
1. El presupuesto y la política pública	39
2. El proceso presupuestario en Centroamérica: hacia un análisis de sus debilidades institucionales y operativas.....	41
3. La gestión presupuestaria de las instituciones descentralizadas del Estado: el caso de los organismos de combate a la pobreza.....	58
IV. ALGUNAS ENSEÑANZAS DE ALCANCE REGIONAL.....	75
BIBLIOGRAFÍA.....	81

RESUMEN

El presente trabajo analiza diversos problemas relacionados con las condiciones de formación y ejecución de las políticas públicas en los países centroamericanos, y en particular con las políticas presupuestarias. El trasfondo del análisis es el conjunto de reformas desarrolladas en el doble plano de la economía y la política desde fines de la década de los años ochenta en la región.

El cambio estructural de la economía y la instauración de regímenes formalmente democráticos inició en Centroamérica un proceso generalizado de redefinición y reacomodo de los ámbitos de operación del gobierno y los mercados, del Estado y la economía. Este proceso, por cierto, es parte de un movimiento más vasto que ocurre paralelamente a escala internacional. Es por ello que la primera parte del documento, la menos extensa, hace una recapitulación del debate político y teórico sobre el origen, la naturaleza y los alcances históricos y estructurales de la intervención económica en la economía, sus transfiguraciones a lo largo del tiempo y su manifestación en el orden institucional de los países. Se pone particular atención en las funciones de intermediación política de las instituciones y su impacto en el desarrollo, entendido éste en dos vertientes: la operación eficiente de los mercados y el gobierno, y la regulación y acotamiento de las “imperfecciones” de cada uno de ellos por medio de la acción colectiva.

La segunda parte del documento revisa sucesivamente cuatro aspectos generales del desarrollo centroamericano a la luz del proceso de cambio que vive la región a raíz de su pacificación desde la década de los años ochenta. En primer lugar se hace un examen de la compleja relación de las dos reformas que desde entonces se impulsaron en la región: la económica, con la difusión de programas de cambio estructural, y la política, con la generalización de instituciones y prácticas formalmente democráticas. Se pasa después a examinar uno de los problemas estructurales más profundos de los cinco países: la fragilidad económica de los estados, que —con la excepción de Costa Rica— es un fenómeno histórico de la región que se agravó con la crisis económica de los años ochenta y que ahora plantea fuertes restricciones ante la necesidad de mantener políticas macroeconómicas que aseguren la estabilidad. Tanto el tercero como el cuarto tema que se abordan en esta sección tienen que ver con las consecuencias de la situación anterior. El primero es la capacidad institucional de los países para generar cohesión social y resolver los conflictos distributivos en la sociedad que son generados por la dinámica misma del mercado. El segundo es la secular vulnerabilidad externa que caracteriza a las economías centroamericanas.

La tercera parte del documento entrega un análisis más detallado de las formas concretas que asumen las relaciones discutidas y analizadas en las secciones precedentes en un ámbito de la política pública particular: la política presupuestaria. Por varias razones, este ámbito de la política pública condensa en su configuración y su dinámica la naturaleza de las relaciones que en un momento dado guardan en un país las relaciones funcionales entre el Estado y la economía. Su examen permite identificar la manera en que se da la interacción entre variables políticas y económicas (en este caso presupuestarias), y su influencia es decisiva en los resultados que obtiene la sociedad en lo que hace a la asignación y utilización eficiente de los recursos. En este marco se realiza un examen comparativo de los rasgos generales de las instituciones

presupuestarias de los cinco países centroamericanos. Se procede, por último, a un análisis pormenorizado para aquellos casos en que fue posible contar con información apropiada sobre la gestión presupuestaria. En un primer momento este análisis se centra en el examen de las fases de diseño, aprobación y ejecución del proceso presupuestario. Posteriormente se aborda el estudio de un caso más específico: la gestión de los recursos presupuestarios de las agencias descentralizadas del Estado.

INTRODUCCIÓN

En las páginas siguientes se presenta un estudio de algunas dimensiones de la gestión pública en los países centroamericanos después de casi tres lustros de reformas económicas y políticas. Uno de los objetivos particulares del documento es discutir cómo esa gestión ha incorporado en sus definiciones modos de ejecución y resultados de los cambios ocurridos en las condiciones de operación de los mercados y las formas de participación de la sociedad a raíz de los programas de cambio estructural y la democratización.

Para ello, primero se hace referencia al proceso general de “reacomodo” entre el Estado y la economía. Se revisa la evolución reciente de este debate a la vez político y teórico, así como algunas de sus consecuencias en el plano del orden institucional y del desarrollo, pues se considera que las nuevas definiciones de la gestión pública en Centroamérica (como, por lo demás, en el resto del mundo) tienen como referente general, así sea sólo de manera implícita, estas discusiones.

Con esta base se realiza posteriormente un análisis de las condiciones generales que influyen en la formación y ejecución de las políticas públicas, particularizado en las de orden presupuestario. El análisis se centra en el examen de las normas y los procedimientos de la política presupuestaria de los países centroamericanos, es decir, en el marco institucional de esta importante área de la política pública. Se detectan así un número importante de problemas de gestión, pero también canales específicos y formas particulares a través de los cuales interactúan los factores económicos y los políticos, así como los agentes públicos y los privados, con múltiples consecuencias en la eficiencia y los resultados de los programas de desarrollo económico y social de los gobiernos.

La información disponible para dicho análisis permitió en un caso (el que se relaciona con el ciclo presupuestario considerado en su conjunto) hacer comparaciones regionales; en otro (el ciclo presupuestario de las agencias descentralizadas del Estado), que requería información más detallada, se circunscribe a un solo país, Costa Rica. De cualquier forma, las principales conclusiones que se desprenden de este estudio particular resultan sumamente útiles para reflexionar acerca de los problemas que enfrentan en este terreno, en esta nueva etapa de su desarrollo, los otros países centroamericanos.

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 podría ser 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 siglo para constatar, tanto a escala internacional como nacional, esta alternancia.³

En correspondencia con lo expuesto, 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 una parte, y *más mercado, menos gobierno*, por la otra. Además de plantear 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 período 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 North (1981).

² Las expresiones Estado y gobierno se utilizan indistintamente en el presente texto para aludir al conjunto de los poderes públicos instituidos en la sociedad. El término genérico de instituciones también se usa en el mismo sentido. No obstante, cuando el desarrollo del análisis lo hace necesario, la diferencia conceptual entre Estado y gobierno se hace explícita.

³ Este patrón histórico es ilustrado en el caso de los Estados Unidos en 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 (Wolf, 1993) se refiere al grado en que los mercados y el gobierno, cada uno en sus respectivos ámbitos, pero también en su interacción, 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 postulada entre otras corrientes del pensamiento económico— 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 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, hay 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 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, Wolf (1993), Boyer y Drache (1996) y Banco Mundial (1997).

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

⁶ 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 Bator (1958) y Radner (1968); entre los más recientes, el de Stiglitz (1984).

⁸ 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 al desempeño económico de los países, pero la experiencia a largo plazo del desarrollo muestra que, mientras en algunas circunstancias estimulan el crecimiento y generan mayores grados relativos de eficiencia, en otras lo impiden o dificultan, además de provocar una utilización no eficiente de los recursos.⁹

De todo esto se desprende una conclusión: para que el mercado prospere y se expanda se requiere 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, crecimiento de los gastos 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 tratan de 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 principales del trabajo de 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” (Belli, s/f).

¹¹ Véase Wolf (1993).

Recuadro 1

**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 todo 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 legitimación 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: Rodrik (2000) y 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, Williamson (1994) y Dornbusch y Edwards (1991).

¹³ Véanse, entre otros, Ocampo (1999) y 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, la 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 La configuración que dicha estructura adquiere depende de las circunstancias económicas, políticas y sociales propias de cada país. Por tanto, los factores que en última instancia determinan esa configuración son históricos; más que a un “tipo general de sociedad”, remiten a un tipo de organización del

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

¹⁵ La investigación comparada sobre la economía política de la reforma económica también es vasta. Véanse, por ejemplo, Bresser Pereira y otros (1993) y Rodrik (1996).

¹⁶ Se adopta en este punto la propuesta de Rodrik (2000), por adaptarse mejor a los propósitos de este estudio. Otras clasificaciones, igualmente válidas, en Wolf (1993), Boyer (1998) y 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 equilibrio de poder iniciales.

sistema político e institucional. En otros términos, la definición de los derechos de propiedad se ubica en el centro del papel del Estado, en tanto que ámbito de negociación de intereses sociales contrapuestos donde, en consecuencia, la gestión de los conflictos de poder rebasa ampliamente los aspectos presupuestarios y fiscales para abarcar el conjunto de las relaciones sociales constitutivas del mercado y el orden institucional.

Recuadro 2

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

Fiscalización y rendición 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?’; la otra 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, aun 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 rendición 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.” 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 penalizaciones que se imponen son insignificantes (...). Lo mismo suele ocurrir con quienes no cumplen 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 a quienes no cumplen los términos de sus contratos financieros.” 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.” Messick (1999).

3. Calidad de las instituciones y la política pública

Lo descrito en el apartado 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 reglas del juego establecidas). Éste 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 Przeworski (2000) aquí radica el problema mayor de un diseño institucional eficiente y de la calidad de la intervención estatal en la economía: ¿qué tipo de arreglos institucionales son los que permiten 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 reside, 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 se desvíen 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

¹⁸ Tanzi (1999).

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

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

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 presupuestarios, 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, debiera ser y hacer) es continuamente afectado por la circunstancia y constitución de 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.

Esto no significa sólo 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 concebir 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 postula que las ventajas para el desarrollo nacional de la apertura y la integración internacionales son mayores si estas medidas se acompañan con estrategias de pasividad gubernamental, dejando a su libre curso a los mercados y tendiendo a convertirse en fines en sí mismos. Los casos de inserción internacional que han sido más 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 tener 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

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

²² Tanzi (1998a).

²³ Rodrik (1999).

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.

se transmiten al desempeño económico interno está en gran medida determinada 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 Rodrik (1999), las naciones cuya 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 con una arquitectura institucional frágil (democracia precaria, deficiente aplicación de la justicia, oferta insuficiente de bienes y servicios públicos básicos), la volatilidad de los mercados mundiales (traducida en una variación a la baja de los términos del intercambio) suele generar disminuciones directas del ingreso que agudizan conflictos sociales siempre latentes por la desigualdad del ingreso y las oportunidades.

²⁵ Es bien sabido que esta capacidad, a su vez, suaviza o incrementa, 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 promover 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 cierta convergencia regional en los principales objetivos nacionales de la política económica, en la puesta en marcha de estrategias de estabilización y en el cambio del sistema de incentivos económicos buscados por la reforma estructural.

Si bien es cierto que la adopción de programas de reforma económica no fue exclusiva de la región en ese período, éstos revistieron en Centroamérica algunas características particulares. Entre ellas 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 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, la transición hacia regímenes formalmente democráticos fue fortalecida 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 —a la vez formal y real— 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 representatividad 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 período tan prolongado de inestabilidad como lo fue el precedente. Una consecuencia de esta situación es cierta disminución de la capacidad de las fuerzas políticas

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 fines 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”. Torres (1999).

organizadas para identificar, diseñar, aprobar e instrumentar las reformas requeridas para promover el desarrollo económico de forma sostenible.²⁷

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 asignaron en Centroamérica 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. Esto 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 —fundamental para el diseño de las políticas públicas— de que la región venía de atravesar un período marcado por conflictos armados. En consecuencia, la estrategia de desarrollo que finalmente se adoptó en los países centroamericanos no definió sus directrices esenciales 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 En todo caso, los criterios de gestión

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”.

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”.

económica asociados al llamado consenso de Washington tuvieron un peso decisivo —y probablemente hasta mayor al de los factores sociopolíticos regionales— en la definición de estas directrices.

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. La gestión económica, al quedar fuertemente restringida por los procesos de ajuste macroeconómico, limitó adicionalmente la capacidad presupuestaria de los gobiernos electos en el nuevo marco democrático de la región; esto, a su vez, tendió a abrir una brecha entre las expectativas de progreso y atención de necesidades básicas de numerosos sectores de la sociedad y las posibilidades efectivas del Estado para atender demandas y rezagos acumulados a lo largo del tiempo, sobre todo entre los grupos más empobrecidos de la sociedad.

Es evidente que el punto de partida de cada país fue diferente, pero es quizá posible generalizar 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 Además del precario margen de acción presupuestaria para hacer frente al cúmulo de necesidades sociales insatisfechas, esta falta de confianza también se vincula con la debilidad histórica de la intervención económica del Estado centroamericano, debilidad que en el pasado inmediato fue en sí 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 las 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

²⁹ Véase 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 éstas son las tres funciones económicas básicas asignadas al gobierno en la teoría positiva.

En los últimos 30 años el gasto gubernamental anual promedio de Costa Rica, El Salvador y Guatemala se mantuvo en rangos inferiores a 19% del producto interno bruto (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

Cuadro 1

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 a/	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 b/	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: Estimado sobre la base de cifras del PNUD (1992) y la CEPAL.

Nota: GTGC: Gasto del total del gobierno central.

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 13 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

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.

gubernamental nicaragüense ha estado lejos de traducirse en una mayor y mejor oferta de bienes y servicios públicos básicos, sobre todo si se 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 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), puede estimarse que, al finalizar la década de los años ochenta, seis 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 de 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 a menos de la mitad y en Guatemala a dos terceras partes. (Véase el cuadro 2.)

Cuadro 2

CENTROAMÉRICA: 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 la CEPAL.

Nota: GTGC: Gasto del total del gobierno central.

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

³⁴ Debe considerarse, además, que en estas relaciones hay ciertas distorsiones estadísticas 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.

servicios básicos, que ya era de suyo limitada.³⁵ 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 presupuestaria, según se muestra en el cuadro 3. Esta caída no fue sólo relativa, sino real; calculado el valor de esos rubros presupuestarios en moneda constante, se comprueba una reducción de su monto por habitante en el mismo período.³⁶

Cuadro 3

NICARAGUA: GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN, SALUD
Y 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 formalmente 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 presupuestario.³⁷ 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 impuso por la necesidad de equilibrar las cuentas fiscales. Desde la segunda mitad de los años setenta los déficit presupuestarios de Costa Rica, Honduras y Nicaragua tendieron a dispararse. En el primer

³⁵ Además del mayor gasto militar, hubo otros factores que a largo plazo también influyeron en el deterioro del gasto público en bienes y servicios básicos, como los sucesivos incrementos del precio internacional del petróleo en los años setenta y de las tasas de interés internacionales en los ochenta.

³⁶ Banco Mundial (1992), Vol. II.

³⁷ Por ejemplo, en Guatemala, como resultado de los Acuerdos de Paz, se redujo sustancialmente el peso relativo del gasto militar tanto en la estructura del presupuesto como en relación con la economía. Se estima que en 1999 este rubro representaba apenas un poco más de 0.5% del PIB.

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 nivel más alto 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 la primera mitad de los años ochenta marcó en El Salvador una ruptura de 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.³⁸ En términos generales, esta misma tendencia apareció en Guatemala y El Salvador a partir de la segunda mitad de los años ochenta. Nicaragua, cuya reorientación de la política fiscal dio lugar a un drástico ajuste del déficit en 1991, se incorporó en este año al nuevo modo de gestión. Honduras hizo lo propio de manera más tardía.³⁹

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.

³⁸ Para un análisis detallado de las medidas de ajuste macroeconómico adoptadas por el Gobierno de Costa Rica, véase Lizano (1999).

³⁹ En este país se realizaron a partir de los años noventa importantes inversiones públicas.

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 compensarse esta pérdida con 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.) 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 tiene históricamente la tasa nacional de inversión más baja de Centroamérica).

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 a/	3.6	3.4
PUB/TOT	n.d	n.d	n.d	18.2 a/	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 b/	11.2 c/	10.7 d/	n.d
PUB/TOT	30.3	46.4	59.4 b/	45.6 c/	41.5 d/	n.d

Fuente: CEPAL.

a/ 1990.

b/ 1981-1983.

c/ 1990.

d/ 1991.

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 20 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 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, aun siendo relativamente mayor ahora que en el pasado, sigue sin ser suficiente para colmar el vacío de formación de capital dejado por el gobierno.

En relación con este último hecho resulta pertinente señalar que, al menos en la experiencia centroamericana, la reforma económica no parece haber suscitado un proceso de sustitución de la inversión pública por la privada. Salvo en aquellos casos en que —como en la privatización de empresas— esta sustitución es evidente, la disminución o cancelación del gasto estatal de inversión en rubros específicos del presupuesto, al no ser compensada con inversiones privadas, casi siempre produjo un deterioro en cantidad y calidad de la provisión de bienes y servicios públicos. Con mucha frecuencia, este deterioro produjo otro: el del entorno (o externalidades) requerido para el desarrollo y despliegue eficientes del mercado, ya sea considerado en su conjunto o de algunos de sus segmentos particulares.

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

En efecto, 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.⁴⁰ 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

⁴⁰ 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.

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).

Cuadro 6

ALIGERANDO EL PESO ECONÓMICO DEL ESTADO CENTROAMERICANO
Una estimación del gasto del sector público no financiero

(Porcentajes del PIB)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998 a/	1999 a/
Costa Rica							
Sector público no financiero	-	37.4	33.5	34.4	32.0	31.1	31.5
Gobierno general	-	25.4	23.7	25.2	23.6	23.1	23.3
Resto sector público no financiero	-	12.0	9.8	9.2	8.4	8.0	8.2
El Salvador							
Sector público no financiero b/	-	20.8	20.7	22.6	20.6	19.9	17.5
Gobierno general	-	15.8	15.7	17.5	14.9	16.4	16.3
Resto sector público no financiero c/	-	5.0	5.0	5.1	5.7	3.5	1.2
Guatemala							
Sector público no financiero d/	-	14.7	14.7	14.2	14.7	16.1	-
Gobierno general e/	-	12.1	12.4	12.2	13.0	15.1	-
Resto sector público no financiero	-	2.6	2.3	2.0	1.7	1.0	-
Honduras							
Sector público no financiero	32.7	33.3	31.2	27.8	28.6		-
Gobierno general e/	-	24.0	23.2	21.2	20.8	22.0	-
Resto sector público no financiero f/	-	8.7	10.1	10.0	7.9	6.6	-
Nicaragua							
Sector público no financiero	51.8	48.2	50.9	48.4	46.3	46.1	-
Gobierno general e/	-	38.5	39.8	39.0	38.7	37.0	36.1
Resto sector público no financiero	13.3	8.4	11.9	9.7	9.3	10.0	

Fuente: Elaborado sobre la base de cifras del Banco Central de Costa Rica (Web-site) y del Fondo Monetario Internacional (FMI). (*Staff Country Report* de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua).

a/ Cifras preliminares.

b/ Incluye préstamos netos.

c/ Incluye gasto de operación + gastos de capital de empresas públicas.

d/ Gasto corriente y de capital.

e/ Estimado por sumatoria.

f/ Incluye gastos de operación + gastos de capital + préstamos netos de empresas públicas.

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 cuadro 6 presenta una estimación de los cambios registrados en el peso económico consolidado del sector público no financiero de los cinco países centroamericanos. La variable escogida para ello (gasto total de ese sector en proporciones del PIB) constituye un indicador sintético del apocamiento económico generalizado del Estado que resultó de este proceso de conjunto. Habida cuenta de las diferencias de nivel propias de cada caso nacional, que ya fueron comentadas con relación al gasto del gobierno central, en todos los países se

comprueba la existencia de una tendencia a la baja del peso económico del Estado. La excepción es Guatemala, donde —según se anotó anteriormente— la presencia económica del Estado es la más discreta de toda la región.⁴¹ También se observa que, en los cinco países, el “adelgazamiento” económico del Estado fue hasta ahora más acentuado fuera del ámbito del gobierno central, es decir, básicamente, en el de las empresas de propiedad estatal.⁴²

Cuadro 7

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.

En cuanto al fortalecimiento de las capacidades tributarias del Estado, el panorama regional, como se verá a continuación, es poco satisfactorio. 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 30 años. En la década de los años noventa la presión tributaria de Costa Rica y El Salvador continuó 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 mantuvo 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 impuesto al valor

⁴¹ En Guatemala el gasto consolidado del sector público no financiero mantiene estable su nivel en el período considerado.

⁴² Los datos del cuadro 6 hacen referencia al concepto de “gobierno general”. De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) (1996), este concepto “incluye todas las unidades gubernamentales en todos los niveles de gobierno (central, estatal y local), así como los fondos de seguro social establecidos y controlados por otras unidades gubernamentales. Además (...), comprende instituciones sin fines de lucro que se dedican a la producción no comercial y están controladas y financiadas fundamentalmente por el gobierno”.

agregado (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 3

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 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 las 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 al Estado e inseparable de él.* Para hacer efectivo este principio, el Estado y las organizaciones sociales realizarán acciones, que eleven 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 inferiores 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 de la región latinoamericana. El nivel promedio de los ingresos tributarios del gobierno central se mantuvo en las últimas tres décadas por debajo de los 10 puntos porcentuales del PIB.⁴³ Durante este mismo período se observa una serie de movimientos en lo que hace a los diferentes impuestos, entre los que 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 (45% del total en la década de los años noventa, frente a 20% del impuesto sobre la renta). Sólo en El Salvador se registra una contribución equiparable de este impuesto indirecto al que, en el caso de Guatemala, se atribuye

⁴³ En los últimos 30 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.

un alto contenido regresivo.⁴⁴ Tanto por la estructura como por el bajo nivel histórico de los ingresos que genera, la modificación del sistema tributario ha sido considerada por organizaciones representativas de la sociedad guatemalteca como uno de los ejes centrales de la reforma del Estado. (Véase el recuadro 3.) En todo caso, el Pacto Fiscal representa un paso muy importante para recalendarizar las metas de los Acuerdo de Paz y al mismo tiempo mejorar, así sea relativamente, la situación presupuestaria guatemalteca.

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 aportaron los impuestos sobre 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.⁴⁵

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, y desde entonces ha mantenido montos promedio equivalentes a cuando menos una quinta parte del PIB (el promedio más alto 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 12% y 14%, 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 (su valor promedio equivale desde 1992 a casi el 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), esta situación revela una fragilidad intrínseca de los estados en un ámbito de su exclusiva competencia y que es definitorio de su poder y

⁴⁴ González (1999).

⁴⁵ De hecho, estos impuestos fueron finalmente abolidos en el año 2000.

legitimidad social: la capacidad impositiva.⁴⁶ 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 con respecto a la ayuda y el endeudamiento externos).

Cuadro 8

CENTROAMÉRICA: POBREZA, INDIGENCIA Y NIVELES DE INGRESO

(Porcentajes de los hogares)

	Bajo la línea de:		Ingreso menor al promedio	
	Pobreza a/	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	80	59	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 pobreza e indigencia en Guatemala en 1989, INE (1991); para Nicaragua en 1993, Arana (1998).

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

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

⁴⁶ 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”.

estructural.⁴⁷ 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. Mientras que este último genera expectativas de apertura y participación social, la liberalización económica tiende a excluir hasta el momento a los sectores económicos y sociales más frágiles y menos capacitados para aprovechar las oportunidades reales y potenciales del nuevo modelo de desarrollo que se intenta desplegar en la región.

Estos problemas de gobernabilidad 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 provoca implican 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.⁴⁸ 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 consiste en examinar algunos indicadores básicos de bienestar relativo y participación. El cuadro 8 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 que 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 inferior al promedio nacional, dato que en sí mismo ya es revelador de la fuerte concentración del ingreso que priva en la región. 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 1998.⁴⁹ 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, cerca de la mitad en Honduras y casi el 60% en Guatemala. Esta situación *no* es solamente resultado de un proceso de empobrecimiento; su naturaleza 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. En Guatemala, por ejemplo, los niveles relativos

⁴⁷ Véanse Przeworski (1991) y Rodrik (1996).

⁴⁸ 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).

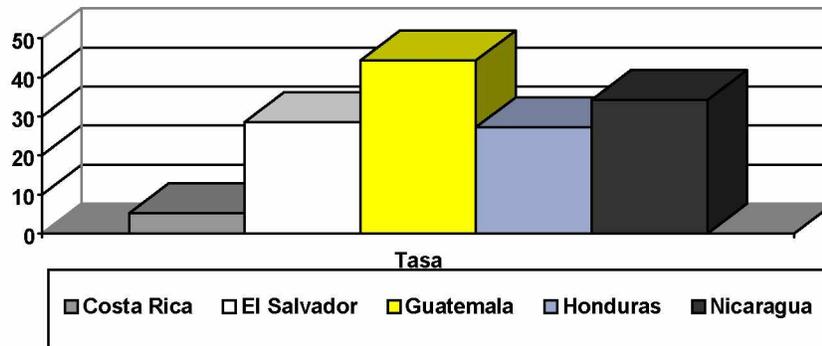
⁴⁹ CEPAL (2000), cuadro 21.

de pobreza son considerablemente más graves en el medio rural, donde este problema se manifiesta mayoritariamente entre la población indígena (lo que añade una mayor complejidad al fenómeno de la exclusión social). Para poner en perspectiva la dimensión de este problema regional, baste 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 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y un número importante de trabajos empíricos realizados por investigadores independientes.

Gráfico 1

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



Fuente: Proyecto Estado de la Nación (1999).

Es sabido que la educación es un factor clave de inclusión, movilidad y cohesión sociales.⁵⁰ 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 de 15 años es analfabeta. (Véase el gráfico 1.)⁵¹ En Guatemala y Nicaragua (primer 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 matriculados 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 seis 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.

Otros factores determinantes de la cohesión social son la legalidad y la seguridad (que históricamente constituyen otros tantos ámbitos de responsabilidad y actuación exclusivos del Estado).⁵² En ambos rubros las inercias históricas y los saldos de la crisis político-militar de los años ochenta siguen gravitando con fuerza 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,⁵³ 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 una parte, la lenta aplicación de la justicia (lo que produce rezagos extraordinarios y multiplica la ineficacia de los juzgados y las cortes) y, por otra, la desigualdad de acceso de los ciudadanos a la justicia en función de su posición social y

⁵⁰ 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, UNICEF), 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”.

⁵¹ 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: Proyecto Estado de la Nación (1999).

⁵² Además de ser, como quedó establecido en la primer parte de este documento, requisitos indispensables para el desarrollo de los mercados.

⁵³ 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 público y privado”. Se refiere a las agencias de defensa 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.

económica (a menor posición en la escala, menos posibilidades de ser atendido por el sistema de administración de justicia).⁵⁴

Recuadro 4

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).

A esto se añade la cuestión de la inseguridad, en sus dos vertientes: la que afecta directamente a la vida cotidiana de la población y la que afecta al desarrollo de actividades productivas. Este problema tiene como origen incrementos perceptibles de la criminalidad y la violencia en todos los países centroamericanos.⁵⁵ 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 tomarse 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 provoca un desperdicio de recursos que tiene altos costos económicos directos. (Véase de nuevo el recuadro 4.) Cabe considerar, por último, que la violencia y la criminalidad, en un contexto social que en

⁵⁴ Las entrevistas se llevaron a cabo en el mes de junio de 2000.

⁵⁵ 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, que se basa en registros de cobertura parcial y de temporalidad limitada, además de ser captada bajo conceptos que varían grandemente de una fuente a otra.

términos generales sigue caracterizándose por rezagos y deficiencias en la administración de la justicia, deterioran inevitablemente la confianza en las instituciones públicas,⁵⁶ además de erosionar las bases constitutivas del estado de derecho, cuya vigencia efectiva es percibida con escepticismo por los agentes económicos y sociales.

Las reformas institucionales de los años ochenta y noventa en Centroamérica sentaron las bases formales para la generalización de estados democráticos. La instauración y difusión de prácticas políticas democráticas serán sin duda un poderoso factor que contribuya a la cohesión social y también abrirán la posibilidad en la región de que se desarrollen 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 hacia la modernización de estas sociedades, y en primer lugar de las formas básicas de operación del estado de derecho. La regularidad y el funcionamiento efectivo de los procesos electorales —aspecto sustantivo, aunque no único de la democracia— asegura el funcionamiento de la primera y acaso más elemental forma de rendición de cuentas del gobierno ante la sociedad, y de escrutinio y fiscalización de ésta ante el ejercicio del poder.⁵⁷ Sin embargo, para que este mecanismo opere plenamente y sea fuente indiscutible de control y legitimación de los gobiernos electos y de sus proyectos y políticas, será necesario un desarrollo efectivo de la ciudadanía (lo que difícilmente se logrará en tanto no se anule el sesgo de exclusión social por el que sigue caracterizándose el proceso de desarrollo en Centroamérica).⁵⁸

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 5.) Igualmente reveladoras 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” (incluyendo 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.

⁵⁶ “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).

⁵⁷ Desde 1989 se han efectuado 14 elecciones presidenciales en Centroamérica (tres en El Salvador, Guatemala y Honduras y Costa Rica, y dos en Nicaragua). Una característica de estos procesos electorales es la alta tasa de alternancia de los partidos políticos que, en cada caso, se han hecho con el poder.

⁵⁸ La democracia no es efectiva si todos los ciudadanos no comparten el mismo sentido de pertenencia a la colectividad política por excelencia del mundo contemporáneo: el estado nación. En efecto, la ciudadanía es el sentido —individual y colectivo— de pertenecer a una sociedad política organizada y controlada por sí misma, en la que todos sus integrantes son “productores y consumidores” de las formas de organización política. En este sentido, la democracia se define por las relaciones que se establecen entre los individuos, la organización social y el poder político, y no solamente por las instituciones formales y sus diversos modos reales y posibles de funcionamiento. Véase Touraine (1995).

Recuadro 5

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 todo 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 $\pm 2.8\%$.

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 niveles más altos 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,⁵⁹ en las sociedades centroamericanas es hoy una condición previa 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.⁶⁰ La elección del tipo de ajuste que ante tales acontecimientos deberán instrumentar los gobiernos está fuertemente condicionada por la gravedad de los conflictos latentes en la sociedad. Si los ajustes adoptados tienen como resultado acelerar la explosión de estos conflictos o la fractura de 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 incremente. 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 fue 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. 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

⁵⁹ Adelman (2000).

⁶⁰ Véase, por ejemplo, Rodrik (1998).

menos estragos en términos de empleo, producción, cumplimiento de los contratos y estabilidad de las relaciones profesionales a lo largo de las cadenas agroindustriales.⁶¹

Cuadro 9

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.⁶² 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 requerimiento secular de financiamiento externo por el que se definen las economías de la región, requerimiento que se expresa en los saldos deficitarios de la cuenta corriente de la balanza de pagos (véase de nuevo el cuadro 9) y que es satisfecho principalmente por medio de la contratación de deuda externa y, en menor medida, entradas de inversión extranjera.

⁶¹ Puede verse un reciente estudio al respecto en CEPAL (2000a).

⁶² 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.

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,⁶³ y sólo importa aquí en la medida en que es fuente de una presión adicional sobre las necesidades periódicas 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 al 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 10

CENTROAMÉRICA: PESO DE LA DEUDA EXTERNA TOTAL

(Porcentajes del PIB)

	1980-1985	1986-1990	1991-1995	1996	1997	1998	1999
Saldo							
Costa Rica a/	88.1	74.7	35.5	24.4	20.8	20.7	20.3
El Salvador a/	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 a/	139.0	414.9	620.6	308.8	296.4	295.7	286.6
Servicio b/							
Costa Rica a/	10.6	9.5	5.2	4.6	5.0	4.4	3.9
El Salvador a/	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 a/	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.

⁶³ 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, y cobró 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 prácticamente 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 buscaron 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 11 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 11

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) como porcentaje del PIB.

IBFP: Inversión bruta de capital fijo del sector público como porcentaje del PIB.

REL: Coeficiente del SRV a IBFP.

a/ El período 1980-1989 se refiere a la IBFP 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, siete para Guatemala y 11 para El Salvador.

Desde 1985 el pago de servicios por endeudamiento externo rebasa permanentemente la inversión pública de Honduras, llegando en nueve ocasiones a más del doble. 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 primeros 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 una parte, 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 otra parte, mejorar su capacidad financiera y administrativa para ejecutar las políticas propuestas por gobiernos elegidos democráticamente. En el centro del difícil equilibrio que los Estados deben asegurar a favor del desarrollo entre las funciones de gobernabilidad y gobernación, la política pública —y en especial la presupuestaria— tiene un papel sumamente relevante.

III. POLÍTICAS PÚBLICAS Y CAMBIO ESTRUCTURAL EN CENTROAMÉRICA. EL CASO DE 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.⁶⁴ 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 fructíferas, 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.⁶⁵

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 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 y complejidades imprevistas. 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.⁶⁶ 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

⁶⁴ Heymann (2000).

⁶⁵ CEPAL (2000c).

⁶⁶ Ocampo (2000).

debido a su carácter estratégico como mecanismo de asignación de los recursos públicos, 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 operación real de mecanismos de control sobre las políticas públicas y de rendición de cuentas por parte de los responsables de ejecutarlas. Por otra parte, el proceso presupuestario también deja ver las jerarquías de las diversas agencias gubernamentales y la división del trabajo que existe entre ellas. Así, el diseño y la ejecución de la política presupuestaria se ubica 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 cual los gobiernos definen sus propias iniciativas y establecen sus prioridades. En este sentido, la política presupuestaria está jalonada por dos tensiones hasta cierto punto contradictorias pero que, al final, pueden e idealmente deben tornarse complementarias. Por una parte, la necesidad de rigor técnico y disciplina en la tarea de asignación y administración de los recursos presupuestarios y, por la otra, 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 presupuestarios requeridos para ello y con las capacidades técnicas para administrarlos con eficacia y probidad. Es quizá por 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 con el fin de encontrar un equilibrio entre los criterios políticos y los requerimientos financieros y de gestión.

Con objeto de profundizar el conocimiento de la gestión presupuestaria de los países centroamericanos, se presentan a continuación un conjunto de elementos de análisis sobre el proceso de formación y ejecución de la política de gasto público. Su trasfondo está constituido tanto por las reformas instrumentadas en los últimos 15 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 organizados, exigentes y participativos. En el marco del reacomodo entre el Estado y los mercados en Centroamérica, la gestión presupuestaria adquirió 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 el desarrollo de la democracia y la ciudadanía 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, la rendición de cuentas y el ejercicio de la capacidad fiscalizadora de la sociedad sobre los actos de gobierno.

2. El proceso presupuestario en Centroamérica: hacia un análisis de sus debilidades institucionales y operativas

a) Normas y procedimientos: el marco institucional

El proceso presupuestario y sus resultados no solamente constituyen un soporte a la vez financiero y de organización de la política pública considerada en su totalidad, sino que también son —junto con otros factores— determinantes en la generación de los grandes equilibrios económicos y financieros, y en la creación o mantenimiento de equilibrios de poder entre los grupos sociales y políticos de un país. En tal sentido, la institucionalidad presupuestaria tiene una gran importancia tanto en lo que hace a las formas de articulación entre el gobierno, el mercado y los agentes sociales, como en cuanto a la calidad y la eficiencia de las propias políticas públicas. En otros términos, el conjunto de reglas y procedimientos por medio de los cuales un país diseña, aprueba y ejecuta el presupuesto se ubica en el vértice de las relaciones entre la dinámica de las fuerzas del mercado y la de los mecanismos de gestión de conflictos y de representación y participación política.

La organización y el proceso presupuestarios de los países centroamericanos se asientan en un marco legal que parte de las respectivas constituciones políticas. En ellas se establecen, en efecto, las normas fundamentales que rigen el sistema presupuestario, que por regla general toma cuerpo y es gobernado por un conjunto de leyes y ordenamientos específicos en cuyo marco se decide el destino de los recursos y su aplicación. En todos los países de la región corresponde al poder ejecutivo formular y al Congreso aprobar el monto y la utilización de los recursos presupuestarios. También corresponde a los poderes legislativos desempeñar diversas funciones de control y fiscalización presupuestarias. En ciertos casos particulares (como el de las entidades descentralizadas de la administración pública costarricense) algunos presupuestos son aprobados y fiscalizados por otras entidades del Estado con capacidad legal de escrutinio (como la Contraloría General de la República en el caso citado).

El cuadro 12 presenta información para un examen comparativo de los principales rasgos institucionales del proceso presupuestario en Centroamérica. Según puede apreciarse, en la fase de preparación del presupuesto —que realiza el poder ejecutivo— la variable relevante es la posición que ocupa el ministerio de finanzas (o su equivalente) frente al resto de los ministerios y agencias gubernamentales en cuanto a la determinación de objetivos. Esta posición es fuerte en los cinco países, por lo que puede decirse que, en esta fase, en la que se negocia la asignación de los recursos, el procedimiento presupuestario es en todos ellos de tipo “jerárquico”.⁶⁷ Es cierto que prácticamente en todo el mundo los ministerios de finanzas poseen facultades presupuestarias

⁶⁷ Se emplea la tipología propuesta, entre otros, por Alesina y Perotti (1998b), de acuerdo con la cual hay tres tipos de procedimientos: jerárquico, intermedio y colegiado.

que están implícitas en la naturaleza de sus funciones político administrativas; ⁶⁸ también lo es que en algunos países estas prerrogativas están incluso instituidas, ya sea formalmente o en los hechos. ⁶⁹ Ahora bien, en la región centroamericana esta preeminencia se acompaña de una dimensión adicional, a saber: la influencia decisiva que ejerce en la determinación de las metas presupuestarias la condicionalidad de los programas de asistencia financiera convenidos durante la década de los años ochenta con los organismos multilaterales. La instrumentación de estos programas ha sido exigida por las condiciones de desequilibrio estructural y volatilidad crecientes que caracterizaron a la región hasta la puesta en marcha de los programas de estabilización y reforma económica de fines de los años ochenta y principios de los noventa. Estos programas supusieron importantes ajustes y reasignaciones del gasto gubernamental y, a la vez, para asegurar su instrumentación, un reforzamiento del poder relativo del ministerio de finanzas en el proceso diseño y ejecución de las políticas públicas que incluyó, en la práctica, cierto “aislamiento” con respecto a las presiones y demandas de los grupos internos de interés y ciertos márgenes de discrecionalidad para convenir y negociar con organismos financieros multilaterales las metas de desempeño económico. Si bien los sistemas jerárquicos suelen garantizar la disciplina fiscal de los gobiernos, ⁷⁰ la preeminencia exagerada y sin contrapesos de un área ministerial sobre las otras también puede generar deformaciones indeseables en la institucionalidad presupuestaria en términos de participación y apertura del proceso y, al menos teóricamente, abrir la puerta para que a la larga prevalezcan los intereses presupuestarios de los sectores sociales y políticos con mayor poder de negociación.

Como quiera que sea, la “jerarquía presupuestaria” advertida en la fase de preparación se ejerce en el marco de disposiciones legales y restricciones económicas que, en algunos países, suelen reducir los márgenes entre los que se ejerce aquella preeminencia ministerial. Por mandato legal, en Costa Rica, El Salvador y Honduras los presupuestos deben ser diseñados considerando su “adecuado” financiamiento, en tanto Guatemala, Honduras y Nicaragua (y en menor medida en los dos países restantes) los gobiernos deben presentar proyectos congruentes con los programas macroeconómicos en curso (casi siempre diseñados en el marco de paquetes de asistencia financiera internacional). En consecuencia, en este último caso, dichos programas suelen imponer fuertes limitaciones *ex ante* al proceso presupuestario.

⁶⁸ Según Lacasse (1996), en la mayoría de los países se constata que “en sus negociaciones con los otros ministerios [el Ministerio de Finanzas] tiene por misión moderar el entusiasmo, ser escéptico, ante toda estimación de [gasto] que le es presentada. Dado que nadie pide a la autoridad presupuestaria más que aumentos del gasto, ésta tiene la posibilidad de desempeñar sus reflejos de guardián. Reflejos y costumbres de organización que son sólidamente compartidas por todas las administraciones presupuestarias”.

⁶⁹ Por ejemplo, en Francia este procedimiento está formalmente establecido y en el Reino Unido es una situación de hecho que es aceptada con base en la *seniority* que todos los agentes reconocen al ministerio.

⁷⁰ Tal es la conclusión de algunos estudios comparativos, como el de Alesina y Perotti (1995b).

Cuadro 12

CENTROAMÉRICA: PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LAS INSTITUCIONES PRESUPUESTARIAS

Regla o procedimiento	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Autoridad del ministerio de finanzas frente al resto de los ministerios en materia presupuestaria	alta	alta	alta	alta	alta
Disposición constitucional de un financiamiento "adecuado" del déficit fiscal	si	si	no	si	no
Limitaciones del programa macroeconómico sobre el proceso presupuestario	ligeras	ligeras	fuertes	fuertes a/	fuertes a/
Limitaciones al endeudamiento	si b/ c/	si d/	si d/	si d/	
El Congreso puede proponer enmiendas presupuestarias	si e/	si f/	si e/	si e/	si f/
El Congreso puede rechazar el presupuesto	si g/	si h/	si h/	si i/	si g/
Posibilidad de revisión del presupuesto durante su etapa de ejecución, por iniciativa del ejecutivo y aprobación del congreso	si	si	si	si	si
Frecuencia y condiciones con que el gobierno central asume la deuda de otros organismos públicos	si j/ k/	si k/	si j/ k/	nd	si l/ m/
Facultades del gobierno para recortar el gasto aprobado en el presupuesto	si n/	si o/	si p/	si p/	si p/

Fuente: Alesina, Hausman, Hommes y Stein (1999) y CEPAL, sobre la base de datos oficiales.

Nd = no disponible.

- a/ A partir de 2001 en el marco de la Iniciativa de alivio del pago de la deuda para países pobres muy endeudados.
- b/ El Congreso aprueba las operaciones de contratación de deuda externa.
- c/ El Congreso fija límites a la deuda interna.
- d/ El Congreso aprueba la operación.
- e/ Ilimitadas.
- f/ A condición de que no incrementen el déficit ni el gasto.
- g/ Lo que provoca una aprobación automática del presupuesto del gobierno.
- h/ Lo que provoca que se adopte el presupuesto del año fiscal precedente.
- i/ Lo que provoca que el gobierno deba proponer un nuevo presupuesto.
- j/ Frecuentemente.
- k/ Sólo deuda garantizada.
- l/ Ocasionalmente.
- m/ Incluida la deuda no garantizada.
- n/ Sólo para gastos específicos.
- o) A discreción sobre cualquier rubro presupuestario.
- p) Sólo si los ingresos son inferiores a los proyectados.

En la fase legislativa, las normas y procedimiento que se están examinando remiten directamente a la cuestión de las relaciones y el equilibrio de poder entre el ejecutivo y el parlamento y, desde luego, a la de los efectos de todo ello en los resultados presupuestarios. El asunto central estriba en las facultades del poder legislativo para limitar la acción presupuestaria del gobierno, imponer o proponer enmiendas al presupuesto e incluso rechazarlo. En este sentido, una de las cuestiones de fondo es la capacidad de los gobiernos para fijar la agenda de la discusión legislativa en la materia. Los congresos centroamericanos comparten una primera prerrogativa que influye en la política presupuestaria del gobierno al tener todos ellos la facultad

de aprobar las operaciones de endeudamiento y, en el caso de Costa Rica, hasta de fijar los límites de la deuda pública. Salvo en El Salvador, en todos los países centroamericanos los congresos tienen además amplias atribuciones para enmendar el proyecto presupuestario del gobierno, procedimiento que si bien garantiza ciertos grados de participación “colegiada” de los legisladores, también es susceptible de socavar la prudencia y las disciplinas fiscales.⁷¹ En El Salvador, esta atribución sólo puede ser ejercida por el Congreso a condición de que las enmiendas no incrementen los niveles previstos de gasto y déficit. Otra facultad de los parlamentos consiste en poder rechazar la propuesta presupuestaria del gobierno; esta prerrogativa existe en los cinco países, si bien sus consecuencias no son idénticas.⁷² En un contexto que garantiza la celebración regular de elecciones y —como ha sido el caso en Centroamérica en el transcurso de la última década— la alternancia de partidos en el control del gobierno y el congreso, deja de estar garantizada de antemano para los grupos políticos el gozar de una posición relativa de poder. Este hecho, en principio, debiera ser un incentivo para que los gobiernos diseñen propuestas presupuestarias poco controvertibles y susceptibles de generar consensos políticos. En caso contrario, se corre el riesgo de caer en situaciones equiparables con el síndrome de la “tragedia del patrimonio común” (CEPAL, 1998), es decir, en problemas característicos de una situación en la que, ante la imposibilidad de generar acuerdos básicos sobre la distribución de los recursos fiscales, se manifiestan indistintamente tendencias hacia la expansión del gasto y hacia su contracción. Cuando ello se presenta, hay razones suficientes para suponer que las instituciones presupuestarias no cumplen una de las principales funciones que tienen asignadas: imponer a los diversos agentes sociales y económicos una racionalidad global.

En la fase de ejecución, los procedimientos y las normas que forman la institucionalidad presupuestaria están en el centro de un aspecto crucial de todo el proceso: la transparencia.⁷³ Esta dimensión de la política pública, y muy en especial de la presupuestaria, gana importancia y atención conforme las prácticas democráticas y el estado de derecho se fortalecen, y viceversa, a medida que esto último ocurre aumentan las posibilidades de hacer más transparente la política pública. (Véase el recuadro 6.)

⁷¹ Así lo sugieren algunos análisis comparativos aplicados a la experiencia de países industrializados. Véase Tanzi y Schuknecht (2000), quienes hacen referencia al caso de Italia, donde en algunos años el parlamento llegó a proponer más de 3 000 enmiendas antes de que el presupuesto fuera aprobado. Según los mismos autores, tantos cambios en el diseño presupuestario del gobierno resultan en un relajamiento de las restricciones sobre algunos rubros particulares del gasto, y en una gestión que queda sujeta a una disputa casi permanentemente entre los entes gubernamentales (y sus clientelas políticas) por los recursos fiscales.

⁷² En Costa Rica y Nicaragua supone la adopción automática del presupuesto del gobierno, sin perjuicio, desde luego, del fuerte costo político que significaría para el ejecutivo un rechazo en bloque de su propuesta. En El Salvador y Guatemala se prevé en estos casos la adopción del presupuesto del año precedente. En Honduras el gobierno tendría que proponer un nuevo proyecto.

⁷³ No es éste el único factor relevante; hay otros igualmente importantes, por ejemplo, la eficacia y la eficiencia con que se ejecuta el presupuesto.

Recuadro 6**GOBIERNO, TRANSPARENCIA Y GESTIÓN PRESUPUESTARIA**

La transparencia en las operaciones de las instituciones gubernamentales tiene varias dimensiones. Primero, en un nivel agregado, la transparencia requiere la provisión de información confiable sobre los proyectos y los pronósticos de política. Segundo, requiere datos e información detallados sobre las actividades de esas instituciones, incluyendo la publicación de documentos presupuestarios que contengan, apropiadamente clasificada, las cuentas del gobierno general y estimaciones de las actividades cuasifiscales operadas por el resto de las instituciones y organismos del Estado. La tercera dimensión consiste principalmente en aspectos de comportamiento, incluidas reglas bien establecidas con respecto a los conflictos de intereses en torno a funcionarios electos y designados, requerimientos de libre información, un marco regulatorio transparente, apertura y reglamentación de las compras gubernamentales, códigos de conducta de los funcionarios tributarios, realización y publicación de auditorías de desempeño de los entes presupuestarios.

Fuente: Adaptado de Kopits y Craig (1998).

El cuadro 12 considera tres variables significativas acerca de la transparencia. La primera se refiere a las facultades con que cuenta el poder ejecutivo para revisar el presupuesto aprobado por el Congreso cuando ya se encuentra en ejecución. La segunda se relaciona con las condiciones en que el gobierno central puede asumir la deuda de otros organismos públicos. La tercera tiene que ver con las prerrogativas del ejecutivo para recortar el gasto aprobado. Dada la naturaleza de los aspectos involucrados en torno a estas tres variables, es claro que las normas y los procedimientos aplicables no sólo pueden facilitar o no la transparencia del proceso presupuestario, sino que, en ciertos casos, también pueden afectar a la misma gestión macroeconómica del gobierno central. En todos los países centroamericanos los gobiernos centrales están facultados para revisar el presupuesto en la etapa de ejecución, pero con la aprobación del Congreso. Ahora bien, cuando estas revisiones se traducen en recortes del gasto aprobado, sólo el poder ejecutivo de El Salvador tiene la prerrogativa legal de hacerlo discrecional y unilateralmente, en tanto que en Costa Rica ello sólo es posible en rubros presupuestarios específicos. En Guatemala, Honduras y Nicaragua, en cambio, tal acción del ejecutivo se permite únicamente cuando los ingresos son menores que los proyectados. En todos los casos se observa que estas facultades del poder ejecutivo pueden, por una parte, reforzar en diversos grados su capacidad de respuesta ante variaciones no esperadas de la coyuntura que exijan modificaciones de la política presupuestaria; pero, por otra parte, también pueden ser fuente de distorsiones y opacidad al abrir la posibilidad de que se implanten prácticas sistemáticas de sobrevaluación y subestimación de las asignaciones presupuestarias, o bien modificaciones del orden de prioridades del presupuesto aprobado por el congreso. En todos estos casos, el resultado es que el proceso presupuestario, además de perder transparencia, disminuye su eficacia como mecanismo de asignación de recursos, que son escasos y a la vez objeto de disputas ministeriales y sectoriales.⁷⁴

⁷⁴ Véase BID (1997).

Otro factor de distorsión fiscal vinculado con la transparencia del proceso presupuestario es el mecanismo por medio del cual los organismos extrapresupuestarios del Estado, cuando tienen facultades para contratar endeudamientos, los trasladan al gobierno central. Esto sucedió con relativa frecuencia en Costa Rica y Guatemala en los últimos dos o tres lustros y, más ocasionalmente, en Nicaragua y los otros dos países. Sin embargo, en Costa Rica, El Salvador y Guatemala el gobierno sólo tiene facultades para asumir la deuda garantizada por el Estado de los organismos públicos no presupuestarios, en tanto que en Nicaragua esta práctica puede incluir la deuda no autorizada.

El conjunto de normas y procedimientos generales que se han examinado constituyen el marco institucional en que se diseña, aprueba y ejecuta la política presupuestaria de los países centroamericanos. Con el fin de profundizar en el análisis de la naturaleza y problemas de esta política, a continuación se presenta un examen más detallado del proceso institucional. En él se hace referencia a casos sobre los que fue posible contar con información particularizada sobre los modos de gestión presupuestaria, las modalidades de formulación y aprobación, de control, transparencia y evaluación.

b) Modos de gestión presupuestaria

En los años sesenta se introdujo en la región el método de “presupuesto por programas”, cuya adopción supuso el abandono de los sistemas de gestión tradicionales que hasta ese momento habían prevalecido.⁷⁵ Desde entonces, los procesos presupuestarios enfatizan, al menos teóricamente, la planificación en el uso de los recursos públicos y se concentran ante todo en las opciones presupuestarias que puede haber entre políticas rivales, considerando que los objetivos de política son variables e intentando vincular los costos y resultados de los programas gubernamentales. El elemento esencial de este método es el programa, o sea un objetivo de política con los pasos necesarios para lograrlo. En principio, 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 implantación del presupuesto por programas supuso una innovación con respecto al método tradicional de arbitraje presupuestario basado en hacer cambios marginales a la situación preexistente. Sus resultados, sin embargo, no han sido los esperados en todos los casos. En Nicaragua, por ejemplo, y con la excepción de experiencias parciales relativas a proyectos de inversión, no ha sido posible hasta ahora 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 que

⁷⁵ En Nicaragua, por ejemplo, la administración presupuestaria del gobierno durante gran parte del siglo XX se realizó mediante el método de “renglón de gasto”, que se centra en el control de las cuentas presupuestarias y pone un menor énfasis operativo en la eficiencia del gasto. 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 presupuestario particular en cualquier clase de insumo que adquiera. Las fortalezas del método de “renglón de gasto” residen en su simplicidad, ausencia de ambigüedad y capacidad para controlar los gastos mediante una comparación sencilla con respecto a los años anteriores. Sin embargo, este sistema no permite explicar por qué se gastaron los fondos públicos, ni proporciona elementos sobre la eficiencia y efectividad de tales gastos.

permita vincular el rendimiento de los programas con todos los recursos del presupuesto.⁷⁶ Actualmente, en este país, 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 continúa bien establecida. Todo ello hace, en la práctica, que el proceso tienda a una reversión tácita hacia el antiguo método de renglón de gasto.⁷⁷

c) **Formulación y aprobación del presupuesto**

La formulación y aprobación del presupuesto tiene lugar en todos los países por medio de una sucesión de actividades y procedimientos formales más o menos estilizados. El recuadro 7 de la página 51 ilustra estas secuencias para El Salvador.

En Costa Rica la secuencia incluye, en primer término, una serie de acciones coordinadas para elaborar el proyecto de presupuesto como expresión financiera de los programas del plan operativo anual institucional, tomando en cuenta una serie de variables (recursos disponibles, orientaciones dadas a través de las políticas de gobierno, situación fiscal del país, prioridades de gasto, límites de gasto originados en los convenios con organismos financieros internacionales, posibilidades de crecimiento económico). Se realiza también un estudio de las propuestas hechas por las dependencias, lo que permite verificar y ajustar los recursos asignados a los límites de gasto fijados previamente, así como modificar y reasignar los recursos resultantes del proceso de negociación entre el Ministro de Hacienda y los representantes de los ministerios y dependencias financiadas total o parcialmente con el presupuesto nacional. Conforme al sistema “jerárquico”, el Ministerio de Hacienda tiene la autoridad, que en Costa Rica es conferida por la Constitución Política de la República, de “reducir y suprimir cualquiera de las partidas que figuren en los anteproyectos formulados por los Ministros de Gobierno, Asamblea Legislativa, Corte Suprema de Justicia y Tribunal Supremo de Elecciones”. El proceso de negociación es intenso, pues generalmente el Ministerio de Hacienda reduce el gasto solicitado por las demás dependencias, y éstas presionan por conservarlo. La negociación implica en muchas ocasiones la intervención de la Presidencia de la República ante el Ministro de Hacienda, para que éste flexibilice los límites de gasto que previamente había establecido. La etapa de formulación presupuestaria concluye con

⁷⁶ Ministerio de Finanzas de Nicaragua (1998).

⁷⁷ 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 la supervisión de los rendimientos. Pese a las dificultades objetivas que ha encontrado la aplicación del presupuesto por programas, este método de procesar el presupuesto continúa anclado en la Ley del Régimen Presupuestario vigente en Nicaragua. Véanse los Artículos Nos. 8, 9 (numeral 1), 13, y 37 de la Ley No. 51 del 23 de noviembre de 1988 reformada por la Ley No. 136 del 17 de octubre de 1991.

la preparación del proyecto de ley que en definitiva presentará el poder ejecutivo para el trámite de aprobación a la Asamblea Legislativa.⁷⁸

El proceso de discusión y aprobación se inicia en la Asamblea Legislativa, con el recibo —a más tardar el 1 de septiembre de cada año— del proyecto de ley de presupuesto formulado por el ejecutivo. En el momento en que el presupuesto se recibe en la Asamblea se traslada a la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios (ésta lo turna a una subcomisión especializada que debe preparar un estudio sobre el proyecto) y se inicia una etapa de cabildeo por parte de las instituciones que pretenden aumentar el monto asignado por el Ministerio de Hacienda. También se ejerce presión ante los diputados por parte de diversos grupos sociales (asociaciones de desarrollo, asociaciones de deporte, organizaciones cantonales, cooperativas, sindicatos, hospitales, etc.) con el propósito de que sean incluidas partidas presupuestarias a su favor. En Costa Rica, los meses de septiembre y noviembre se caracterizan por una comparecencia constante de estos grupos en la Asamblea, así como por la presencia de dirigentes de instituciones a las que el Ministerio de Hacienda rebajó o excluyó partidas del proyecto de presupuesto original. Recibido el informe mencionado, la Comisión realiza la discusión, análisis y dictamen del proyecto. Así dictaminado, éste se traslada al plenario legislativo el primer día hábil del mes de noviembre para que se inicie la discusión y aprobación final de la ley, proceso que debe quedar finiquitado a más tardar el 30 de noviembre. La ley aprobada por la Asamblea Legislativa pasa al Presidente de la República para que decrete su ejecución.

Un proceso diferente se verifica en Nicaragua. Información más detallada referida a este país deja ver que, pese a estar los presupuestos institucionales divididos en programas, se proporciona escasa justificación acerca de los mismos 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 algunos casos 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 deficiencias (o franca carencia) de planes estratégicos socioeconómicos a escala global, sectorial e institucional.

Un rasgo distintivo del proceso de preparación del presupuesto en este mismo país con respecto al resto de la región lo constituye el tratamiento que reciben los gastos de capital. Dado que la mayor parte del presupuesto de gastos de capital es financiado con recursos externos (donaciones y créditos concesionales), se requiere que, para ser incluidos en el presupuesto, los proyectos de inversión negociados por las dependencias públicas 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 prelación de los gastos de capital ocurre por separado del correspondiente a los gastos corrientes, aunque no en paralelo, y opera por

⁷⁸ La Contraloría General de la República tiene una participación en esta materia, ya que la Ley para el Equilibrio Financiero del sector público dispone que el presupuesto debe ser remitido a la Asamblea Legislativa y comprenderá la totalidad de los gastos previsible equilibrados con los ingresos probables debidamente certificados por la Contraloría General de la República. Asimismo el artículo 179 de la Constitución Política de la República señala que la Asamblea no podrá aumentar los gastos presupuestados por el poder ejecutivo, si no es señalando los nuevos ingresos que hubieren de cubrirlos, previo informe de la Contraloría General de la República sobre la efectividad fiscal de los mismos.

medio de la preparación de un plan anual de inversiones públicas (PIP)⁷⁹ bajo la responsabilidad de la Secretaría Técnica de la Presidencia de la República, el cual es incorporado al proyecto de presupuesto durante su consolidación. La formulación por separado 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 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 cuánto gasta realmente una dependencia pública determinada en sus programas. Asimismo, al completarse los proyectos de inversión surgen inevitablemente nuevas demandas de los organismos, que ejercen 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 no se tienen hasta ahora soluciones.

d) Ejecución presupuestaria: control, discrecionalidad y transparencia

Una vez que el presupuesto es aprobado por los parlamentos, los poderes ejecutivos están en condiciones de ejercerlo. La ejecución presupuestaria es el conjunto de transacciones, operaciones, financieras o de otra naturaleza, realizadas para recibir los fondos correspondientes, así como para gastar con cargo a las asignaciones presupuestarias autorizadas y disponibles en cada programa. En esta etapa del proceso se dan diferentes negociaciones y presiones ante el ministerio de finanzas para que autorice la ejecución del gasto.⁸⁰

Generalmente la ejecución presupuestaria se inicia el 1 de enero del año económico para el cual fue autorizado el presupuesto y el 31 de diciembre se hace el cierre de las cuentas. En algunos países existen algunas cuentas fiscales que pueden ser saldadas fuera del año fiscal. En Costa Rica, por ejemplo, el pago de los compromisos legalmente adquiridos que quedaran pendientes de liquidar al cierre del año fiscal, puede hacerse en los seis meses siguientes. Las dependencias presupuestarias de este país (tanto las de gobierno central como las descentralizadas) presentan a medio año un informe parcial de los montos gastados o comprometidos. Esta información es relevante únicamente para efectos contables: se revisa si los gastos realizados concuerdan con las partidas presupuestarias a las cuales se asignaron o si sobrepasan el monto autorizado, pero en esta fase no se realiza ningún tipo de evaluación para determinar el uso adecuado o inadecuado de los recursos.

En Costa Rica hay un control a priori del presupuesto, que se realiza en el ámbito de la Dirección General de Presupuesto Nacional, mediante la autorización de los documentos de ejecución presupuestaria, una vez que se les ha aplicado el control jurídico-contable. El control jurídico se refiere al cumplimiento de los aspectos legales que deben cumplir los documentos de ejecución, y el control contable se realiza a través de un sistema informático que permite el control

⁷⁹ Las siglas significan Programa de Inversiones Públicas.

⁸⁰ Dado que este ministerio generalmente también es el encargado de recaudar los ingresos del fisco, de él depende determinar si hay o no disponibilidad de recursos.

por título, programa, partida, subpartida y fuente de financiamiento. En El Salvador, las instituciones presupuestarias también deben utilizar, para fines de registro e información, un sistema informático.

Nuevamente en Costa Rica la liquidación del presupuesto del gobierno central se presenta a la Contraloría General de la República (CGR) a más tardar en marzo siguiente al vencimiento del año fiscal. Esta liquidación es una verificación contable y legal de la ejecución del gasto y no analiza aspectos relacionados con su necesidad y utilidad, ni con su eficiencia y rentabilidad (social o económica). La Oficina de Control de Presupuesto (Ministerio de Hacienda) se limita a verificar la legalidad del uso de la partida, pero no hace análisis de rendimiento o gestión, ni ha establecido indicadores para evaluar el desempeño. Igual sucede en la CGR, pues ésta revisa si lo que se gastó estaba debidamente presupuestado, y si se cumplió la meta propuesta.⁸¹

En Nicaragua, luego de la aprobación de 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. Ambas actividades 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 autoridad máxima de cada organismo es la 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.

⁸¹ Por ejemplo, si se presupuestó una cantidad determinada para atender una cantidad determinada de comedores escolares y no se cumplió, la CGR no solicita las razones del incumplimiento, simplemente registra que la meta planteada no se cumplió.

Recuadro 7**EL SALVADOR: FORMACIÓN Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO**

El proceso de elaboración del proyecto de presupuesto se inicia con la aprobación por el Consejo de Ministros de la política presupuestaria.

Las entidades e instituciones del sector público elaboran sus proyectos tomando en cuenta las directrices presupuestarias emitidas por el Ministerio de Hacienda a través de la Dirección General del Presupuesto. El titular de cada dependencia es el responsable de la remisión del proyecto de presupuesto al Ministerio de Hacienda, debidamente integrado, en los plazos y formas que establezca la Dirección General del Presupuesto, para su respectiva consideración y aprobación. El incumplimiento de esta obligación faculta al Ministro de Hacienda a efectuar los ajustes pertinentes al presupuesto vigente y a considerarlo como proyecto de la institución infractora.

Cuando en los proyectos de presupuesto se incluyan créditos para contratar obras, adquirir bienes y servicios o elaborar estudios, cuyo plazo de ejecución exceda el ejercicio financiero fiscal, se debe incluir información sobre los recursos invertidos en años anteriores, los que se invertirán en el futuro y el monto total del gasto, así como los plazos de ejecución física. Los estudios de preinversión y los proyectos de inversión deben cumplir las normas y procedimientos estipulados por la Dirección General de Inversión y Crédito Público para incluirse en los proyectos de presupuesto.

La Asamblea Legislativa elabora y aprueba su propio presupuesto y sistema de salarios, consultándolos previamente con el Presidente de la República para garantizar que existan los fondos necesarios. Una vez aprobado, dicho presupuesto se incorpora al Presupuesto General del Estado. Es atribución de la Corte Suprema de Justicia elaborar el proyecto de presupuesto de los sueldos y gastos del órgano judicial y remitirlo al poder ejecutivo, para su inclusión sin modificaciones en el Proyecto del Presupuesto General del Estado. Los ajustes presupuestarios que la Asamblea Legislativa considere necesarios hacer a dicho proyecto se hacen en consulta con la Corte Suprema de Justicia.

El Ministerio de Hacienda analiza los proyectos de presupuesto recibidos de conformidad con la política presupuestaria, efectúa los ajustes necesarios y elabora el proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado. El proyecto de Presupuesto de la Corte de Cuentas de la República se elabora de conformidad con lo establecido en el artículo 2 de su Ley.

El Ministro de Hacienda, basado en la política presupuestaria previamente establecida, presenta al Presidente de la República, para que éste los someta a consideración del Consejo de Ministros, los proyectos de Ley de Presupuesto General del Estado y de los Presupuestos Especiales y de Ley de Salarios para cada ejercicio, para lo cual la Dirección General del Presupuesto elabora la siguiente documentación:

- a) Mensaje Presupuestario, que contenga análisis macroeconómico y financiero sobre las variables que se hayan tomado en cuenta para elaborar su presupuesto;
- b) Proyectos de Ley del Presupuesto General, Presupuestos Especiales y Ley de Salarios del Estado;
- c) Un resumen del Presupuesto General del Sector Público No Financiero, que es el consolidado de todos los presupuestos;
- d) Normas que regulan la ejecución presupuestaria, y
- e) Anexos financieros y resúmenes de sus principales componentes.

Corresponde al Consejo de Ministros, por medio del Ministro de Hacienda, presentar los proyectos de ley del Presupuesto General del Estado y de los Presupuestos Especiales y la Ley de Salarios a la Asamblea Legislativa, por lo menos con tres meses de anticipación al inicio del nuevo ejercicio financiero fiscal.

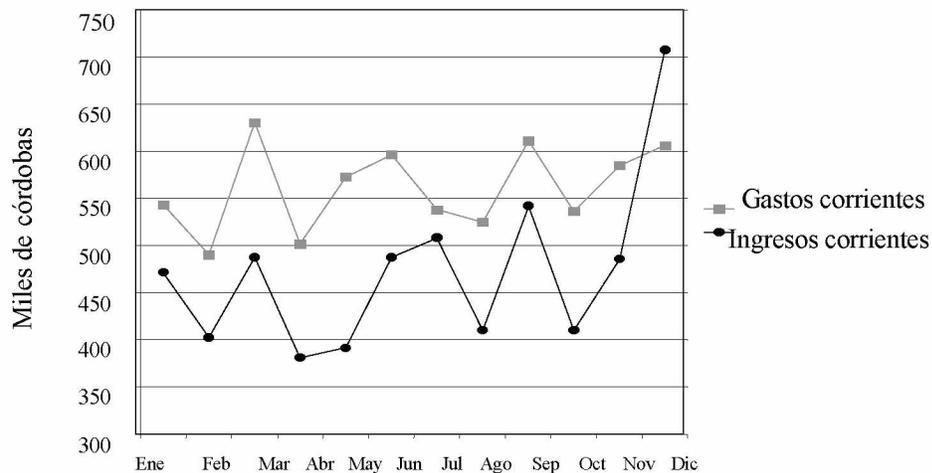
Si al cierre de un ejercicio financiero fiscal no se hubiesen aprobado las leyes del Presupuesto General del Estado y de los Presupuestos Especiales y la Ley de Salarios, en tanto se da la aprobación, el ejercicio fiscal entrante comenzará con las asignaciones presupuestarias vigentes en el ejercicio anterior; una vez se apruebe la nueva ley, se harán los ajustes necesarios de acuerdo con la ejecución ya realizada.

Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial.

El Director de Presupuesto es el responsable en Nicaragua 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 programas de un mismo organismo, siempre que no impliquen una transferencia de gastos de capital a gastos corrientes.⁸²

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 nicaragüense depende del proceso de asignación mensual de los fondos. (Véase el gráfico 2.)

Gráfico 2
NICARAGUA: INGRESOS Y GASTOS MENSUALES DEL GOBIERNO CENTRAL, 1999



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

El proceso de autorización de fondos presupuestados vigente no requiere en este país 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

⁸² Sin embargo, según algunos expertos entrevistados, hay indicios de que este tipo de transferencias se realizan con alguna frecuencia.

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 cambió radicalmente el método de administración del presupuesto que utiliza el poder ejecutivo.

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 vigente⁸³ con ampliaciones considerables al presupuesto de egresos, que fueron aprobados por la Asamblea Nacional y se convirtieron en leyes de Nicaragua, con la excepción del Proyecto de Ley de Modificación a la Ley Anual de Presupuesto General de la República de 1999.⁸⁴ Los motivos de estas modificaciones presupuestarias han sido múltiples.⁸⁵ En todos los casos se trató de iniciativas tomadas por el poder ejecutivo en el transcurso de cada ejercicio; aunque han sido justificadas de manera diversa, su materialización ha sido controvertible al menos por tres razones. Primero, porque tienden a limitar la autoridad de aprobar el presupuesto de la Asamblea Nacional. Segundo, porque contribuyen a debilitar el principio fundamental de la presupuestación (esto es, que el presupuesto sea sostenible y que las asignaciones basten para todo el año). Tercero, porque 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 sistemática y 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

⁸³ Véanse las leyes siguientes: Ley No. 267, Ley de Modificación a la Ley Anual de Presupuesto General de la República 1997 del 2 de octubre de 1997 publicada en La Gaceta No. 196 del 15 de octubre de 1997; Ley No. 302, Ley de Modificación a la Ley Anual de Presupuesto General de la República 1998 del 7 de diciembre de 1998 publicada en La Gaceta No. 17 del 26 de enero de 1999; Ley No. 341, Ley de Modificación a la Ley Anual de Presupuesto General de la República 2000 del 15 de marzo de 2000 publicada en La Gaceta No. 73 del 12 de abril de 2000.

⁸⁴ 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 981.5 millones de córdobas 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.

⁸⁵ 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 con 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.

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. Algo similar ha ocurrido en otros países centroamericanos, como Honduras, donde se planteó en 1999 un nuevo sistema de conformación, administración y control presupuestarios mediante el Sistema de Administración Financiera Integrada (SIAFI), cuya adopción final es inminente.

En el caso de Nicaragua, 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 tiempo real de información sobre la ejecución del presupuesto a las autoridades del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.⁸⁶ Sin embargo, hace falta extender la reforma de la gestión financiera a todos los organismos del gobierno central y otras instituciones clave, además de profundizarla en varios subsistemas (contabilidad, tesorería, contrataciones, crédito público, activos fijos e inventarios, nómina fiscal y personal). En la práctica, 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 este sistema 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, lo que impide que la CGR asuma su función de auditar el cierre contable de los organismos e informar al respecto a la Asamblea Nacional. Al no rendir cuentas los organismos de la manera en que gastan su presupuesto, el sistema de gestión financiera actual no es capaz de finiquitar la responsabilidad en el manejo de los fondos públicos de los titulares de otros organismos presupuestados.

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 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 CGR 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 superado sus asignaciones presupuestarias. En la práctica, 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 CGR, 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

⁸⁶ Los estados financieros de cierre para el año fiscal 1998 elaborados por la Dirección de Contabilidad Gubernamental mediante el nuevo sistema 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.

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.⁸⁷

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 CGR que revelen eventuales situaciones de mal uso o mala gestión de los fondos públicos en el transcurso del proceso presupuestario, fraudes, sobreejecución de las asignaciones presupuestarias, gastos no autorizados por el presupuesto ley y otras irregularidades, o bien que hagan observaciones en cuanto al ahorro de costos en las adquisiciones y contrataciones, la posibilidad de maximizar los beneficios por medio del análisis de los costos y los procedimientos apropiados para medir el grado de realización de las metas de los distintos programas, actividades y proyectos. Por consiguiente, la Asamblea Nacional no solamente recibe una justificación incompleta de la forma en que se administra el presupuesto aprobado, sino que su capacidad de pedir cuentas al poder ejecutivo se ve muy disminuida.

e) Definición y evaluación de las políticas públicas en el ciclo presupuestario: peso de los factores externos y distorsiones del proceso de gestión

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 es difícil de recuperar mediante la aplicación de controles efectivos del gasto. De ahí la gran importancia de la evaluación institucional de las políticas públicas. Idealmente, esta labor requiere, en primer término, que las decisiones políticas se tomen teniendo en cuenta sus efectos posibles sobre los recursos efectivos y la capacidad de gestión y ejecución de las dependencias encargadas de poner en marcha los programas. En segundo lugar exige que, una vez que se ha tomado una decisión, se adopten medidas y mecanismos apropiados para dar seguimiento, controlar y evaluar la eficacia de la instrumentación de la política en cuestión. Un problema común a prácticamente todas las instituciones públicas en el mundo es su escasa y a veces nula capacidad de verificar si sus políticas realmente alcanzan los objetivos fijados, y si éstos siguen siendo apropiados o no. La ausencia de evaluación de las políticas (incluso en su sentido más elemental: comparando los resultados con los supuestos elaborados en la fase de preparación presupuestaria) reproduce errores, deformaciones y yerros que restan rentabilidad a la utilización de los recursos fiscales de la sociedad.

La evaluación de las políticas públicas es una práctica que en términos generales está poco arraigada en Centroamérica. A pesar de que, como ya se dijo, la introducción del sistema de presupuestación por programas data de la década de los años sesenta, en la mayoría de los países (con la excepción relativa de Costa Rica) nunca se desarrollaron indicadores de evaluación. La instauración en los años más recientes de nuevos sistemas de gestión, como el ya citado SIAFI en Honduras, incluyen mecanismos de evaluación que, a pesar de significar un avance importante, tienen un alcance estrictamente contable y financiero, y no incluyen mecanismos de evaluación

⁸⁷ Véase el Artículo 38 de la Ley del Régimen Presupuestario y el artículo 10, numerales 21 y 25 de la Ley Orgánica de la CGR.

cuantitativa ni de pertinencia y productividad económica y social de los programas presupuestarios.

En el caso particular de Nicaragua, los problemas relacionados con la evaluación de las políticas públicas presentan una complicación adicional que se origina en el gran peso que tienen los recursos externos en la conformación del presupuesto. En este país, en efecto, la definición de las políticas públicas se puede ver 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 a la configuración de 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 sobrepasan los cálculos iniciales. En casos extremos, se han incorporado proyectos al plan de inversiones públicas sin una 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 provoca atrasos de los calendarios de ejecución y de los beneficios esperados (la mayor parte de la cartera 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 a 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, no argumenta en detalle la disponibilidad de recursos, y se concentra 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 imponen numerosos recortes del gasto y de alguna manera el poder ejecutivo presenta el proyecto de presupuesto. En la medida en 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 puede tener su origen, 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 siempre son congruentes con la disponibilidad real de recursos en el 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 a un 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 sectores más 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 convierten en la lógica de la reforma presupuestaria.

El análisis de las políticas públicas y los controles asociados que se utilizan en la fase de formulación se limita a estudiar los aumentos y las disminuciones, verificar el mandato legislativo con respecto al programa y otros aspectos legales. Este enfoque es poco apropiado 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?.

Las instancias centrales de la organización presupuestaria nicaragüense ⁸⁸ 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 CGR) no delimita debidamente las funciones entre las instancias centrales a cargo de las prácticas presupuestarias y el control del gasto. Esto propicia 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 tienden con frecuencia 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.

⁸⁸ Es decir, la Asamblea Nacional, la CGR, y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

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

a) **Búsqueda de rentas de la función pública y transparencia: de la opacidad a la probidad**

En las teorías normativas del gobierno y las instituciones, la formación de la política presupuestaria (y en general de todas las políticas públicas) es concebida como un proceso fundado en criterios objetivos encaminados a la procuración del bienestar general de la sociedad. La existencia de “grupos de interés” prácticamente no se tiene en cuenta, y el sector público es visto como un ente monolítico en el que las decisiones económicas se realizan de manera racional y transparente, al tiempo que las políticas instrumentadas por el gobierno y las agencias descentralizadas guardan un alto grado de coherencia no sólo en el espacio sino en el tiempo.⁸⁹

Muy diferente es la visión que se desprende de las teorías positivas del gobierno y las instituciones. Sustentada en la evidencia aportada por investigaciones empíricas sobre el funcionamiento de las instituciones gubernamentales en distintos países,⁹⁰ esta segunda perspectiva constata que las variables políticas influyen por numerosas vías en las decisiones económicas, financieras, comerciales, fiscales, presupuestarias y sociales de los gobiernos, tanto en el momento de su formación como en el de su ejecución. En esta dimensión del análisis de las políticas públicas y de las funciones económicas del gobierno y del Estado, surge un aspecto que hasta aquí no se había considerado: el papel que representan las interacciones entre funcionarios del gobierno y agentes privados en la definición y puesta en práctica de las políticas y programas del sector público. Es cierto que esta interacción no sólo es legítima sino inevitable y necesaria, y que además en todos los estados de derecho está reglamentada por la ley. Sin embargo, también es cierto que suele ser, en todo el mundo, el origen de prácticas diversas que abarcan un amplio espectro de situaciones —desde el clientelismo hasta el tráfico de influencias e incluso la corrupción—⁹¹ cuyo impacto en los resultados y la eficacia de las políticas públicas es a la vez distorsionador y socialmente negativo. En la medida en que estas prácticas tienen lugar, se socava el orden legal y se destruyen las condiciones de igualdad en que los agentes sociales deben en principio participar en la arena política e institucional, lo cual deteriora el funcionamiento de los mercados y la competencia.

Hay una correlación entre el brote y crecimiento de este tipo de prácticas y la existencia tanto de márgenes de discrecionalidad como de zonas de opacidad en el ámbito de actuación de los funcionarios del gobierno y el Estado. Su proliferación afecta a la rentabilidad social de los programas públicos, atrofia las funciones de asignación y distribución de estos últimos y las

⁸⁹ Para una reseña crítica de la evolución de la teoría y la investigación económicas subyacentes en estas concepciones, véase Tanzi y Schuknecht (2000), en quienes se basan estos párrafos.

⁹⁰ En el terreno presupuestario, una parte importante de estas investigaciones se ha dirigido a ilustrar la manera en que los factores políticos influyen en la generación de déficit fiscales y la acumulación de deuda. Véase, entre otros, Alesina y Perotti (1995) y Roubini (1991).

⁹¹ Tanzi y Schuknecht (2000) señalan que “la corrupción prevalece en muchos países, e incluso aquellos que gozan de la reputación de contar con gobiernos virtuosos están plagados por escándalos ocasionales”.

mismas funciones de estabilización del gobierno, debido al desperdicio de recursos, al incremento de los costos de la acción pública y de los costos de transacción de la economía que conllevan. Cuando no se toman las medidas requeridas para impedir el florecimiento de tales prácticas se corre el riesgo de que se desarrolle una “curva de aprendizaje” entre funcionarios públicos y potenciales “compradores” privados de servicios que esquivan y eluden la legalidad. Es evidente la capacidad altamente corrosiva que tiene todo ello en el funcionamiento del aparato del gobierno y del Estado.⁹² Para prevenir la aparición y contener el crecimiento de tales prácticas, es necesario incrementar las puniciones aplicables, afinar los mecanismos de auditoría y fiscalización, asegurar la transparencia de la ley y las regulaciones y, desde luego, mejorar las condiciones salariales y de trabajo de los empleados públicos. Se trata de crear un conjunto sólido de incentivos para disuadir aquellas prácticas e inducir a los funcionarios y empleados gubernamentales a actuar teniendo en cuenta el interés público.

Cuadro 13

CENTRAOMÉRICA EN EL ÍNDICE INTERNACIONAL DE PERCEPCIONES
DE LA CORRUPCIÓN, 1999

Clasificación	País	Puntuación	Desviación estándar	Encuestas utilizadas
1	Dinamarca	10.0	0.7	9
32	Costa Rica	5.1	1.5	7
49	El Salvador	3.9	1.9	4
68	Guatemala	3.2	2.5	3
70	Nicaragua	3.1	2.5	3
94	Honduras	1.8	2.5	3
99	Camerún	1.5	0.5	4

Fuente: Transparencia Internacional, <http://www.transparency.de/documents/cpi/1999/index.html>

Nota: La clasificación sólo se refiere a los resultados arrojados por las encuestas y únicamente refleja las percepciones de los empresarios, analistas de riesgo y público en general que fueron encuestados. La **puntuación** se refiere a la percepción de estos últimos sobre el nivel de corrupción, en una escala de 10 (totalmente limpio) a 0 (totalmente corrupto). La **desviación estándar** indica las diferencias en los valores de las fuentes: a una desviación mayor corresponde una mayor diferencia de las percepciones sobre un país entre las distintas fuentes. Las **encuestas utilizadas** indican el número de encuestas tomadas en cuenta en la evaluación del desempeño de un país; se requiere un mínimo de tres encuestas para incluir un país en el índice.

En este marco, la cuestión presupuestaria vuelve a aparecer en el centro del debate y en el análisis de las relaciones entre la economía y el Estado, así como de la calidad de las políticas públicas. En efecto, la gestión institucional de la fiscalidad y el gasto público (incluyendo su impacto agregado en la economía y sus consecuencias sociales) rebasa la dimensión contable, financiera y administrativa; por su naturaleza, dicha gestión está interrelacionada estrechamente con el proceso político y los mecanismos que aseguran (o impiden) el buen gobierno, incluyendo en esto último la obtención de resultados fiscales económicamente sostenibles. Uno de los

⁹² Para un análisis del alcance internacional de estos fenómenos, véase Tanzi (1998a)

asuntos complejos que suelen enfrentar las sociedades democráticas consiste en establecer un equilibrio entre la participación social y la eficiencia económica y operativa de las políticas públicas. Es probable que en cada ámbito de actuación de los gobiernos este conjunto de problemas de gestión se manifiesten (tanto institucional como económicamente) de manera diferente y, por tanto, que no exista un patrón de comportamientos al respecto. En el mismo sentido, no es arriesgado suponer que tales diferencias sean aún más fuertes entre países.

La transparencia de la administración pública es un asunto sustancial para asegurar la consolidación de las instituciones y las prácticas democráticas en Centroamérica. La transición política regional se ha visto acompañada de un conjunto de iniciativas encaminadas a reforzar el marco jurídico que regula la función pública, la administración de los organismos del Estado y el ejercicio de la autoridad. En todos los países la sociedad adquirió una mayor consciencia del efecto corrosivo que producen el abuso de poder y el tráfico de influencias sobre las funciones de gobernación y gobernabilidad que el aparato del Estado debe desempeñar para contribuir al desarrollo de la economía y la democracia. La preocupación sobre este tema es compartida por un número creciente de agentes sociales. El cuadro 13 presenta los resultados de diversas encuestas sobre la percepción de algunos sectores de la población acerca del clima de probidad que, a su juicio, priva en la región; el mismo cuadro incluye un parámetro general para ubicar a los países centroamericanos en el contexto internacional. De acuerdo con esta información, en Centroamérica existirían tres situaciones diferentes en cuanto a la intensidad con que los agentes sociales perciben el fenómeno general de la corrupción. En el extremo más alto se encuentra Costa Rica, que después de Chile es el país latinoamericano con mejor clasificación en esta muestra internacional; siguen, situados ya en una zona muy distinta, El Salvador, Guatemala y Nicaragua (en ese orden), cuya clasificación internacional los sitúa entre los países donde el clima general de probidad se extiende en una zona de claros y oscuros en los que convergen situaciones de transparencia con situaciones de opacidad en la interrelación de los agentes públicos y privados. Viene después Honduras, que en esta clasificación ocupa el puesto número 94 de un total de 99 países considerados.⁹³

Ciertamente, la preocupación sobre este tema incluye a los gobiernos centroamericanos, que en los últimos años han asumido compromisos explícitos y emprendido numerosas acciones a favor de la transparencia y en contra de la corrupción. La importancia de este tema es tal que en

⁹³ El Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional contribuyó a implantar el tema de la corrupción en la agenda de la discusión económica mundial, pero, como indica esta organización, cuando se pretende utilizar el índice para establecer qué país es “más corrupto”, da lugar a interpretaciones erróneas. Transparencia Internacional advierte que “las fuentes del índice son muy diversas, los datos son percepciones y tienen un margen de error que no permite establecer diferencias exactas entre países. Lo que es posible es identificar algunas líneas generales entre regiones y países”. Para facilitar la interpretación del índice, un equipo de trabajo del capítulo latinoamericano de Transparencia Internacional agrupó a los diferentes países en tres categorías: “a) situaciones de corrupción bajo control; b) situación de crisis; y c) de emergencia”. De los 17 países de América Latina incluidos en el índice sólo dos (Chile y Costa Rica) pueden incluirse en la primera categoría, 13 están en situación de crisis (entre ellos El Salvador, Guatemala y Nicaragua) y dos en estado de emergencia (Honduras y Paraguay). Transparencia Internacional Latinoamérica (<http://www.respondanet.com/espanyo>).

algunos países se han adoptado planes nacionales de moralización y de combate al tráfico de influencias y de las prácticas deshonestas de la función pública.⁹⁴

La pertinencia de este tipo de acciones no es objeto de discusión en la región centroamericana. Incluso en países de fuerte institucionalidad, con prácticas democráticas y niveles avanzados de representatividad y de participación, el tema de la transparencia es uno de los principales problemas en las agendas social, política, judicial y legislativa.⁹⁵ En lo que sigue se documenta con cierto detalle cómo surgen en la práctica presupuestaria algunos de estos problemas de opacidad, tomando como referencia el caso de los programas descentralizados de combate a la pobreza en Costa Rica. Por más de un motivo, este caso resulta ejemplar. Costa Rica es la democracia más antigua y más sólidamente implantada de Centroamérica. En consecuencia, también es el país con la arquitectura institucional más estable y consolidada de la región. Adicionalmente, en él se registran los índices de desarrollo social y humano más altos de Centroamérica, así como una larga tradición de organización y participación de los diversos grupos de interés de la sociedad. De igual manera —y al margen de las transformaciones que haya podido sufrir a lo largo del tiempo—, el Estado costarricense ha mantenido durante varias décadas un conjunto básico de políticas sociales. Todas estas características explican, además, la disponibilidad de la información en que se sustenta el examen que se presenta a continuación. No está de más subrayar la importancia que reviste para la región reflexionar sobre los problemas de gestión de las políticas públicas de combate a la pobreza, que es, como ya fue dicho, un asunto central y estratégico en la agenda económica y social de Centroamérica.

b) El ciclo presupuestario en las instituciones descentralizadas

Costa Rica es el país centroamericano que tradicionalmente realiza el mayor esfuerzo presupuestario a favor de programas vinculados con la seguridad y el bienestar sociales. En este sentido, uno de los rubros de mayor importancia es el gasto que se consagra a programas de combate a la pobreza. La revisión del gasto consolidado del gobierno⁹⁶ y del gasto realizado en el área de pobreza⁹⁷ muestra, en efecto, que éste se mantiene constante desde 1990 —alrededor de 10% del total—, según se aprecia en el gráfico 3.

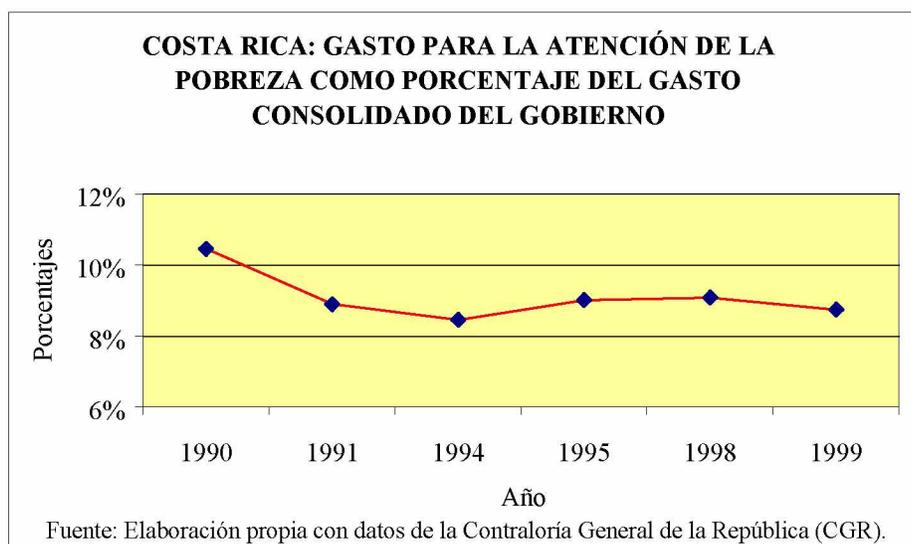
⁹⁴ Tal es el caso, por ejemplo, en Nicaragua, donde la Vicepresidencia de la República suscribió un Plan Nacional de Integridad en el que el gobierno establece “un firme compromiso con la prevención y la erradicación de la corrupción”. El objetivo general de este plan “es enfrentar y reducir progresiva y sistemáticamente las causas y manifestaciones de la corrupción administrativa y conductas asociadas, mediante la aplicación de mecanismos de participación comunitaria que vincule efectivamente a la sociedad civil, de manera que mediante un proceso de transformación cultural, se haga de la gestión pública en forma cotidiana un ejercicio transparente y eficiente”.

⁹⁵ Baste mencionar, a título de ilustración, que en el Índice de Percepción de la Corrupción Costa Rica tiene una clasificación similar a la de Japón, Suecia, España y Bélgica, y superior a la de Italia.

⁹⁶ Se entiende por consolidado: poder ejecutivo, poder legislativo, instituciones descentralizadas.

⁹⁷ 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 3



Ahora bien, en Costa Rica la mayoría de las instituciones del Estado que se dedican a atender la pobreza son organismos descentralizados cuyo presupuesto es objeto de aprobación por parte de la Contraloría General de la República (CGR). Su control presupuestario se lleva a cabo de forma similar al de las instituciones del gobierno central, con la diferencia de que la asignación de recursos se hace de una manera mucho más flexible. (Véase el recuadro 8.) En el aspecto formal, estas instituciones deben cumplir las normas presupuestarias que dicta el órgano contralor y acatar las directrices que en materia de gasto público establece la autoridad presupuestaria. Estas normas fijan porcentajes de crecimiento a los gastos corrientes y 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 dirigentes de estas instituciones sufren la presión ejercida por 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 de ellas, abundan las solicitudes de asociaciones de desarrollo comunal, dirigentes locales y 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 que detentan y la flexibilidad operativa de que disponen permiten que estos funcionarios emitan directrices o asignen directamente recursos de las instituciones hacia programas o proyectos específicos. En muchos casos se utilizan estas facultades para beneficiar comunidades o grupo de apoyo electoral e incluso para respaldar a dirigentes locales y

a diputados en diferentes regiones. De ahí que abunden las solicitudes y las presiones en este nivel. Uno de los grupos que ejerce cada vez más presión es el de los diputados mediante el envío de listas, cartas de recomendación a beneficiarios potenciales, visitas por medio de sus asesores. En algunas oportunidades presionan a través del propio poder ejecutivo para que las comunidades que representan o para que los dirigentes que los apoyaron reciban algún beneficio por medio de los programas de estas instituciones.

Recuadro 8

EL PRESUPUESTO DE LOS ENTES DESCENTRALIZADOS

Los presupuestos de los entes descentralizados son aprobados por la Contraloría General de la República (CGR), 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 que 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 comienza el 1 de junio del año anterior al que se refiere el presupuesto, pues en esa fecha la autoridad presupuestaria publica las directrices de política que se deben observar en la formulación del presupuesto del período siguiente, el cual debe enviarse a la CGR a más tardar el 30 de septiembre. El ciclo presupuestario finaliza seis meses después de que ha terminado el ejercicio económico, por cuanto estas entidades tienen también un período de seis meses para pagar los compromisos.

Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial.

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. Su labor se limita a aprobar o rechazar la formulación, pero emite opiniones al respecto. Puede devolver el presupuesto porque sobrepase el límite de gasto establecido previamente, pero no porque determine que el gasto o la inversión propuesta carezcan de pertinencia o no sean rentables para la sociedad. A diferencia de lo que sucede en la Asamblea Legislativa con la aprobación del presupuesto del gobierno central, aquí 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, comienza también una nueva etapa de presión para el Ministerio de Hacienda por parte de los directivos institucionales y de los beneficiarios de programas. Los ingresos de las instituciones descentralizadas 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 y, 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 directivos sobre el Ministerio de Hacienda, y hasta la Presidencia de la República, generen altos niveles de tensión. Así, el proceso de ejecución presupuestaria —y aquí sí sucede igual que con el gobierno central— tiende a ser cada vez más el producto de múltiples negociaciones entre sectores de poder, y menos el resultado de un proceso ordenado y planificado de desarrollo y crecimiento socioeconómico.

Aunque la CGR exige reportes semestrales de ejecución complementaria que informen del gasto y 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.

c) 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 especializadas en el combate a la pobreza. Dos instituciones constituyen el eje de este grupo: la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF) y el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). También son 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 convierten en la institución sobre la cual giran los programas más ambiciosos de combate a la pobreza de Costa Rica. Adicionalmente, está el IMAS, que junto con el DESAF conforma el binomio en torno al cual se definen los principales programas de asistencia social. 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 DESAF se creó en 1974,⁹⁸ 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 realizaron cambios significativos en la formulación de su presupuesto y apareció el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), con el propósito de buscar eficiencia y eficacia⁹⁹ en la asignación de recursos por medio de la revisión y reorientación de objetivos, metas y actividades de los diferentes programas, a fin de dirigirlos a la población en condiciones de pobreza y pobreza extrema.

⁹⁸ Ley. 5662 del 23 de diciembre de 1974.

⁹⁹ Memoria del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990, pág. 57.

Los ingresos del FODESAF están establecidos por ley y provienen de una contribución de 5% sobre el total de las planillas que pagan los patronos públicos y privados a la CCSS, así como de un aporte de 20% del total recaudado por concepto de impuesto de ventas. Sus egresos también están definidos por diferentes leyes. Del total del presupuesto del FODESAF, 77% tiene destino específico. Las instituciones que reciben más recursos son el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI; 33% al Fondo de Subsidios para la Vivienda, FOSUVI),¹⁰⁰ la CCSS (20% al régimen no contributivo de pensiones, a indigentes y subsidio a pacientes terminales), el Ministerio de Educación Pública (MEP; 10% a comedores escolares, 0.5% a las Juntas de Educación y 1% al Fondo Nacional de Becas),¹⁰¹ el Consejo Nacional de la Producción (CNP; 5% a reconversión productiva), el Patronato Nacional de la Infancia (PANI; 4% a programas varios),¹⁰² y el IMAS (programas varios).¹⁰³

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 IDA. 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 de 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? La información disponible muestra que algunas de sus acciones en materia de asignación han conllevado una fuerte reducción de sus recursos disponibles para los sectores más necesitados del país. Quizás uno de los ejemplos más significativos es el pago de los intereses de los Bonos Tasa Real (BTR) emitidos por el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), caso que se analizará más adelante. Este hecho revela la vulnerabilidad de la institución ante presiones y circunstancias políticas contingentes. En contraste con algunas las rigideces legales y de procedimiento que restan agilidad y frenan la velocidad con las que otras dependencias del Estado pueden tomar decisiones operativas (por ejemplo en términos de contratación de bienes y servicios para las instituciones públicas), el FODESAF ha contado con un amplio margen de autonomía de gestión.

En el caso de los recursos que el FODESAF gira al IMAS, basta con que esta última institución justifique su uso para “la atención de los costarricenses más necesitados” para que se giren. Así se han financiado una variedad de proyectos: unos muy bien estructurados (hogares comunitarios, asistencia a indigentes), otros que han sido fallidos y otros más cuya transparencia de gestión es objeto de dudas (programas de donación de terrenos a familias precaristas, viviendas, proyectos de microempresa que nunca llegaron a dar frutos, compensaciones de deuda). Los antecedentes administrativos de la mayoría de estos programas carecen de estudios

¹⁰⁰ Ley 7052. No incluye el pago de intereses de los Bonos Tasa Real, emitidos en 1996. Estos recursos son adicionales y su pago se hizo obligatorio mediante el decreto ejecutivo No. 27560.

¹⁰¹ Leyes 7763, 7097 y 7658.

¹⁰² Ley 7648.

¹⁰³ Según la memoria anual de la CGR 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 el FODESAF en ese año.

de factibilidad y de evaluaciones durante o después de su puesta en operación. 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 quién se le está asignando la ayuda o el beneficio. Se han detectado otras debilidades institucionales. Por ejemplo, la entrega incompleta de los recursos asignados por ley. Los fondos del 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 efectúa la totalidad de la transferencia correspondiente.¹⁰⁴ Hay una ausencia manifiesta de planificación con respecto a 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. Éste 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 cumplimiento 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 se 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, pero es indiferente a los resultados obtenidos en términos de desarrollo social.

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”.¹⁰⁵ Se nutre de transferencias del 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.¹⁰⁶ Su ente fiscalizador es la CGR. Al igual que con el FODESAF, el control que realiza este órgano

¹⁰⁴ 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 de 25 301.5 millones de colones, y otra de 4 863.5 millones con la CCSS. 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. La suma no entregada más los intereses que por ella se pagan abultan cada día más la deuda interna. CGR (1998), Memoria Anual.

¹⁰⁵ Artículo 2 de la Ley 4760 y sus reformas.

¹⁰⁶ 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.¹⁰⁷

d) La filosofía de la política social de combate a la pobreza: los últimos 14 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 más 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 creados 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: BANHVI (creado durante la administración presidencial 1986-1990); Hogares Comunitarios y Microempresa (administración 1990-1994); Compensación Social y Titulación de Tierras (administración 1994-1998); Plan de Solidaridad (administración 1998-2001).

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 14 se refleja el crecimiento en la entrega de este subsidio pese a que en Costa Rica no se realiza desde 1983 un censo demográfico¹⁰⁸ y, por tanto, no hay una determinación precisa de déficit habitacional.

¹⁰⁷ Lo sucedido en la división regional del IMAS en una de las zonas político-territoriales en el período 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 candidato a diputado, sin que esto causara el menor asombro en las autoridades de la institución ni en el resto del gobierno.

¹⁰⁸ En junio de 2000 se realizó nuevamente el censo. Se espera conocer los primeros resultados en diciembre de 2000.

Cuadro 14

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	Figueroa Olsen	64 208
1998-2000	Rodríguez Echeverría a/	10 448

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI).

a/ Al 6 de marzo de 2000. Dato suministro por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN).

Muchas de las familias que han recibido BFV han perdido su casa por remate bancario, la han vendido (o han vendido sus partes),¹⁰⁹ 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.

Del análisis de las principales acciones realizadas en el campo de la pobreza a lo largo de estos últimos años, se deriva que los programas se han llevado a cabo en las siguientes instituciones: FODESAF, IMAS, INVU, IDA y BANHVI. Estos organismos 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 del 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. Mecanismos como el de compensación social (tratado más adelante) y como el desvío de recursos en Asignaciones Familiares¹¹⁰ muestran que las instituciones requieren vigilancia, control y el establecimiento de ciertas limitaciones. De hecho, en la historia de Costa Rica se realizaron importantes logros en salud y educación bajo el marco legal que regula las acciones del sector público central.

¹⁰⁹ Por ejemplo, venden la loza sanitaria, o la pila de la cocina, con el fin de obtener dinero en efectivo. Después las abandonan y forman nuevos “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).

¹¹⁰ Hacia 1997-1998, se determinó un faltante de aproximadamente 1 700 millones de colones de Asignaciones Familiares de las cuentas de este organismo, producto de inversiones realizadas en un puesto de bolsa que posteriormente fue intervenido por la Superintendencia General de Valores de Costa Rica por malversación de fondos.

e) 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 en 1979 el sector vivienda, conformado originalmente por el Ministerio de Vivienda y el INVU. Después, con la creación del BANHVI (1986), se incluyeron éste y las entidades autorizadas del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV).¹¹¹

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,¹¹² 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, colocación de lotes y viviendas al contado y la tramitación de bonos de vivienda.¹¹³ 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. 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 BANHVI y miembro de la junta directiva del INVU, instituciones con las que se coordina la política habitacional del país.

Su función principal es canalizar la demanda habitacional hacia el BANHVI, pero esta labor se realiza sin soportes ni criterios técnicos. La fuente primaria son 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 las visitas de campo que realizan los funcionarios del organismos. Estas imperfecciones en el proceso obedecen principalmente a tres tipos de carencias: 1) de infraestructura; 2) de un marco legal que

¹¹¹ El SFNV 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.

¹¹² Ley 1788 del 24 de agosto de 1954.

¹¹³ El INVU (y todas las entidades autorizadas) cobran al beneficiario el 1% del monto total de BFV asignado por concepto de trámites.

establezca claramente sus obligaciones y responsabilidades en la definición de la política habitacional del país, y 3) de recursos humanos profesionales.

iii) Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI). El BANHVI se creó mediante la Ley 7052 del 13 de noviembre de 1996, como ente rector del SFNV ¹¹⁴ y como una entidad de derecho público, de carácter no estatal, con patrimonio propio y autonomía administrativa. Dentro de sus 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. Estos proyectos habitacionales se desarrollan al amparo de incentivos fiscales.

Funciona como un banco de segundo piso: le está prohibido operar directamente en el financiamiento, compraventa 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. ¹¹⁵ Su tarea es la de promover y apoyar la labor de los intermediarios de primer grado, a través de la distribución estratégica del subsidio hacia los sectores de la población de bajos ingresos. Esa intermediación se realiza por medio de entidades autorizadas.

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 BFV. Sus fuentes de ingreso son: ¹¹⁶ 1) 3% de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República.; 2) 33% de los ingresos anuales del FODESAF; 3) las utilidades netas de la lotería instantánea, y 4) 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 1). El gráfico 4 muestra cómo el porcentaje de recursos del presupuesto de la República que se transfiere al BANHVI está muy por debajo del legalmente establecido.

v) Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI). Es un fondo de crédito que se utiliza para el descuento de hipotecas de las entidades autorizadas; 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. ¹¹⁷ 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: 1) 25% de las inversiones transitorias de la CCSS; 2) los créditos internos y externos que se contraten, y 3) las captaciones provenientes de la colocación de títulos valores en los mercados financieros.

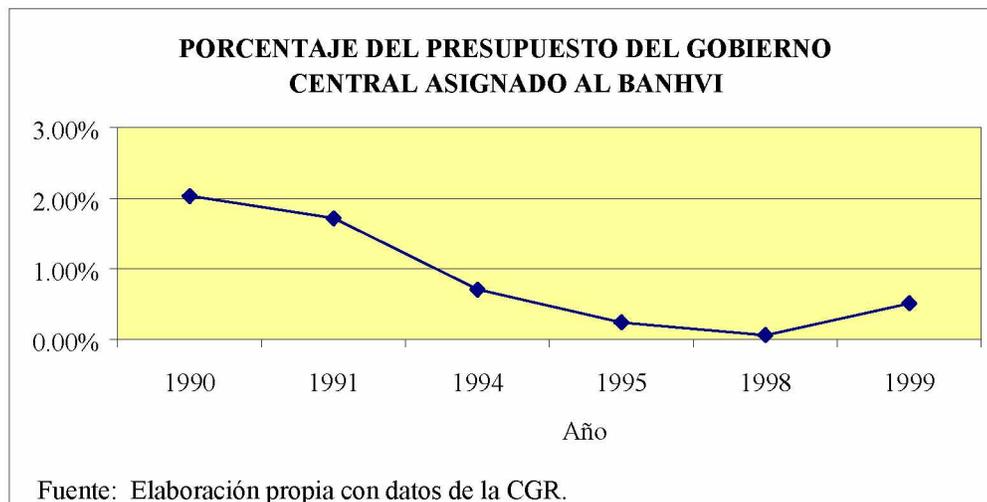
¹¹⁴ Artículo 4, Ley 7052.

¹¹⁵ Artículo 10, Ley 7052.

¹¹⁶ Art. 46, Ley 7052.

¹¹⁷ Artículo 34, Ley 7052: aporte inicial del Estado de 1 000 millones de colones.

Gráfico 4



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 partir de 1991 el bono se transformó en una donación.¹¹⁸ 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, pueden recibir el 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 era de 63 544 colones por mes, poco más de 200 dólares). El máximo que se puede entregar es de 30 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 aumenta el ingreso. Es decir, 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,¹¹⁹ y adicionalmente se promovieron programas de cancelación de deudas.

¹¹⁸ Reforma legal impulsada por la administración presidencial del período 1990-1994.

¹¹⁹ Coovivienda, Bancoop, Vivierendacoop, Banco Solidario.

Hay una creciente demanda de BFV y escasez de recursos 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 garantizar que los beneficiarios del bono no tienen 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 una influencia generalizada de los intereses políticos y partidistas en la asignación de recursos para pago de bonos. En el análisis de lo realizado en los últimos cinco años se encontró que, aunque el criterio mencionado fue utilizado para lanzar la emisión de los BFV, en muchas 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 sólo 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 durante los dos últimos años se han utilizado más para el pago de emisiones de valores que para el pago de BFV. El SFNV está sufriendo la mayor crisis financiera desde que se creó.

vii) Programa de Titulación de Tierras. Durante el período 1994-1998, el Consejo Social estableció este programa dentro del Plan Nacional de Combate a la Pobreza. Se creó la Comisión Especial de Titulación, que luego se instauró por decreto, para atender al menos cinco tipos de problemas distintos:

- 1) Poseedores consolidados en propiedades que pertenecían a instituciones públicas.
- 2) Poseedores consolidados en propiedades que pertenecían a instituciones públicas, pero estaban registradas a nombre de personas civiles.
- 3) Poseedores consolidados en propiedades que pertenecían a instituciones públicas tituladas doblemente por personas particulares.
- 4) Poseedores consolidados en propiedades ubicadas en la zona marítima o en la franja fronteriza inalienable.

- 5) 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 objetivo facilitar mecanismos interinstitucionales que solucionaran 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. Éstos incluyeron los servicios profesionales para tramitar el título mencionado, los servicios de un trabajador social para realizar los estudios socioeconómicos, los servicios topográficos, notariales y otros costos.

La ejecución estuvo a cargo del IMAS y la coordinación de la ejecución interinstitucional fue responsabilidad de la Comisión de Titulación. Esta comisión estuvo formada por representantes de la Segunda Vicepresidencia, el IMAS, el INVU, el IDA, el MIVAH, el 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 participantes¹²⁰ 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 directivo institucional. Al poco tiempo de anunciado el programa, la demanda por recibir este subsidio crecía en demasía. Se rebasó la capacidad de los profesionales que se contrataron para realizar el estudio socioeconómico y en muchos casos se prestaron para realizar actos inescrupulosos (como firmar estudios socioeconómicos hechos a unidades familiares que nunca se 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 funcionaba bajo la coordinación de una comisión interinstitucional conformada por los directores (o su respectivo representante) de las siguientes instituciones: la Segunda Vicepresidencia (coordinador), el MIVAH, el INVU, el IDA, el MAG, el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA), el IMAS y Asignaciones Familiares.¹²¹

En principio, 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 y mutualidades, asociaciones solidarias, cooperativas, financieras, que se convirtieron así en posibles beneficiarios indirectos de la cancelación de deudas de acreedores morosos de escasos recursos.

Mediante decreto ejecutivo, el coordinador recibió importantes atribuciones para la ejecución del programa: dar seguimiento al desarrollo del programa, autorizar la incorporación de proyectos al programa, autorizar la compensación o pago de las obligaciones de los beneficiarios,

¹²⁰ Decreto Ejecutivo No. 24199.

¹²¹ Decreto Ejecutivo No. 25481.

definir los requisitos y documentos que debían presentar los beneficiarios propuestos. Como se puede observar, 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 de algunos proyectos habitacionales que nunca existieron; proyectos habitacionales a los que se giraron 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 con exactitud el monto de recursos involucrados en estas irregularidades, pero el asunto se conoce ya en los juzgados penales del país.

IV. ALGUNAS ENSEÑANZAS DE ALCANCE REGIONAL

Al iniciarse el siglo XXI, Centroamérica muestra un panorama económico muy diferente al de estancamiento y alta volatilidad que predominó después de la crisis de endeudamiento de los años ochenta. Todos los países han realizado esfuerzos considerables para la estabilización de las principales variables económicas y financieras, y han emprendido amplios programas de reforma en un afán de modernizar sus estructuras productivas y definir una inserción más competitiva en los mercados mundiales. Las diferencias con el pasado reciente son igualmente notables en el plano político. La pacificación regional y la transición hacia estados democráticos en los que se realizan regularmente elecciones y se verifica la alternancia en el poder de los distintos partidos políticos, sentaron las bases institucionales necesarias para la construcción de nuevos acuerdos sociales, la canalización institucional de los conflictos redistributivos y la renovación de las posibilidades de progreso y participación social.

Si bien los avances son sustantivos, la región sigue padeciendo un sinnúmero de problemas. Las inercias, tanto de los largos años de autoritarismo político como de la crisis económica de los años ochenta y la difícil recuperación del crecimiento en los noventa, de la desigualdad social, la pobreza y la indigencia seculares, hacen que Centroamérica continúe siendo en muchos sentidos una región de expectativas fracturadas para numerosos sectores de la población. Como se ha visto, la fragilidad fiscal de los gobiernos impone una dura restricción a la capacidad con que efectivamente cuentan las instituciones del Estado para atender el cúmulo de necesidades sociales insatisfechas. Al déficit de infraestructuras y servicios públicos básicos —indispensables, según se argumentó anteriormente, para asegurar la cohesión social y el desarrollo eficiente de los mercados— se añade el rezago de los mecanismos de representación y participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones.

En este contexto de claroscuros, la modernización y el aumento de la eficacia de gestión del aparato del Estado adquieren una dimensión estratégica. Los progresos registrados en los últimos años en este terreno no han sido homogéneos en el conjunto del sector público, por lo que en todos los países subsisten problemas de coordinación tanto vertical como horizontal en la ejecución de los distintos programas y políticas. Por regla general, la reducción del sector público no se vio acompañada de una mejoría sustancial de su eficacia, ni de los niveles de calificación de los recursos humanos y la infraestructura de trabajo de las diversas dependencias. Con todo, los esfuerzos por racionalizar los procesos de asignación y ejecución de los escasos recursos fiscales de la sociedad dieron como resultado avances significativos en lo que hace a su utilización, y plantean en toda la región la necesidad de establecer nuevos órdenes de prioridad entre programas, así como una administración mejor y más transparente. En consecuencia —y como parte del proceso de democratización— la misma institucionalidad presupuestaria también se convirtió en sujeto de un mayor debate y escrutinio públicos, e incluyó en la agenda de las reformas la necesidad de afinar las normas y los procedimientos con arreglo a los que se diseñan, aprueban, aplican, controlan y evalúan las políticas y los programas públicos.

Es así como pueden señalarse algunas de las principales deficiencias del ciclo presupuestario del sector público en la actual fase de desarrollo de los países centroamericanos,

tanto en el ámbito de gobierno central como de las instituciones descentralizadas: 1) subsistencia de faltas de coordinación entre los distintos sectores que conforman el sistema presupuestario del sector público; 2) un proceso presupuestario que en su conjunto todavía tiende a consistir, en las condiciones que son propias de cada país, en una serie de negociaciones espontáneas (*marchandage politique*) entre instituciones públicas, el ministerio de finanzas y hasta la presidencia de la República; 3) inexistencia de prácticas institucionales sistemáticas de control y evaluación de la gestión; 4) rigidez en la ejecución del presupuesto, y 5) falta de recursos humanos profesionalizados y de programas de capacitación en las diferentes áreas del proceso presupuestario.

Del examen y análisis realizados se desprende que, para consolidar la ruta de reformas económicas y políticas iniciadas el decenio precedente en Centroamérica, será necesario mejorar de manera sustancial los niveles promedio de gestión de las administraciones públicas. Esta necesidad es tanto más urgente cuanto que el combate frontal a la pobreza se impuso como uno de los temas de más alta prelación de las políticas públicas de toda la región. Los rezagos de todo tipo y las demandas insatisfechas que se acumularon en este terreno en todos los países exigen, en un contexto de recursos escasos y de fuertes restricciones fiscales, un incremento sustantivo de la eficacia y la eficiencia de los programas sociales, cuya importancia tiende a ser mayor en los presupuestos de egresos de todos los países. En El Salvador, por ejemplo, el gasto social incrementó progresivamente su participación en el presupuesto del gobierno central durante la segunda mitad de los años noventa, pasando de 28% a un poco más de 36% del gasto total entre 1995 y 1999.⁶⁴ En Guatemala, los compromisos de los acuerdos de paz incluyeron el ya citado Pacto Fiscal, que es el marco por medio del que la política presupuestaria vigente incorporó metas explícitas de desarrollo social y asignó volúmenes de la inversión pública equivalentes a 4% del PIB como mínimo para programas destinados a elevar los niveles de bienestar y calidad de vida de la población más pobre y excluida.⁶⁵ Nicaragua y Honduras, por su parte, al lograr el llamado punto de acuerdo que abre el acceso a la iniciativa para los países pobres altamente endeudados (HIPC, por sus siglas en inglés), debieron diseñar estrategias integrales de reducción de la pobreza cuya instrumentación efectiva es condición necesaria para obtener los beneficios de aquella iniciativa internacional.

Las modalidades que estas estrategias deben asumir incluyen una serie de mecanismos novedosos encaminados a asegurar la fijación de metas, la aplicación de controles durante la ejecución de los programas, la evaluación y la fiscalización. En el caso particular de Honduras, la estrategia incluye una serie de grandes metas a largo plazo (cuadro 15), para cuya prosecución se estableció un marco de referencia a la política presupuestaria cuyos elementos sustanciales son: 1) consolidar las bases fiscales de mediano plazo y el aumento del gasto social; 2) contener el déficit público en un contexto de crecimiento del gasto; 3) contener los gastos y las transferencias no relacionadas con la política social y el combate a la pobreza; 4) reservar el aumento del gasto de capital a proyectos sociales y de reconstrucción, que en su mayoría serán financiados con alivio de deuda externa, donaciones y préstamos concesionales; 5) mantener ingresos corrientes del gobierno de más de 18% del PIB; 6) alinear las normas tributarias con los estándares internacionales, y 7) mejorar la transparencia fiscal y la rendición de cuentas.

⁶⁴ Ministerio de Hacienda (2000).

⁶⁵ Véase ASIES (2000).

Cuadro 15

HONDURAS: ESTRATEGIA PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA
METAS GLOBALES A 2015

Meta	Año base a/	2005	2010	2015
Pobreza (% de la población total) b/	66	57	50	42
Población (millones) b/	2.8	2.3	2.1	1.9
PIB real (tasa de aumento) b/	4.5	6.0	6.0	6.0
PIB por habitante (tasa de aumento) b/	1.7	3.5	3.9	4.1
Gasto social (% del gasto total)	42.0	50.0	50.0	50.0
Pobreza extrema c/	49	39	31	25
Educación prebásica d/	40	54	68	80
Educación básica 1° y 2° ciclos e/	87	91	93	95
Educación básica 3er. ciclo e/	35	46	57	70
Educación secundaria f/	35	40	45	50
Mortalidad infantil g/	34	28	24	17
Mortalidad en menores de 5 años g/	46	39	32	25
Mortalidad materna g/	160	112	90	80
Acceso a agua potable y saneamiento h/	81	90	95	100

Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial.

a/ Normalmente se refiere a 1999.

b/ Estimaciones del FMI, año base 2000.

c/ Porcentaje de la población.

d/ Niños de cinco años, porcentajes.

e/ Matrícula neta, porcentajes.

f/ Porcentaje de la fuerza de trabajo con secundaria completa.

g/ Por cada 1 000 nacidos vivos.

h/ Porcentaje de hogares.

Para asegurar el soporte financiero que suponen la disminución de deuda externa y la canalización de otros fondos internacionales de ayuda y cooperación, debieron y deberán cumplirse algunos requisitos de participación social, control y auditoría en las fases de diseño y ejecución de la estrategia. Numerosas organizaciones de la sociedad civil participaron en las tareas de diagnóstico, definición y programación.⁶⁶ Para afianzar la instauración de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, diversas organizaciones no gubernamentales y agencias multilaterales cooperan con el gobierno para la instrumentación de nuevos programas de gestión de la política pública. El recuadro 9 presenta un resumen de estas acciones. Todas ellas tienen como finalidad fortalecer las funciones de administración y control interno de las administraciones

⁶⁶ Una primera ronda de consultas se llevó a cabo en los meses de marzo y abril de 2000 en las siete ciudades representativas de las regiones de Honduras: Tegucigalpa, San Pedro Sula, La Ceiba, Santa Rosa de Copán, Juticalpa, Choluteca, y Danlí. Dos rondas adicionales fueron realizadas en julio y noviembre, respectivamente. El proceso de consulta cuenta, además, con observadores internacionales, formado por cooperante del Grupo Técnico de Seguimiento constituido para dar seguimiento a la declaración de Estocolmo.

pública, la difusión de información sobre la gestión gubernamental, la capacidad tributaria del Estado y la capacidad de escrutinio de la sociedad.

Recuadro 9

HONDURAS: PROGRAMAS EN PRO DE LA TRANSPARENCIA Y FISCALIZACIÓN DE LA ACCIÓN PÚBLICA

1. *Eficiencia y Transparencia en Compras y Contrataciones.* Consta de cinco componentes: Inspectoría de compras y contrataciones; Fortalecimiento de la capacidad de gestión de compras de los organismos estatales; Formación y capacitación técnica; Instauración de un modelo de compras del sector público; creación de una Unidad Ejecutora.
2. *Plan Nacional de Transparencia para Honduras.* Esta iniciativa incluye la creación del Consejo Nacional de Gestión de Transparencia a cargo de un gestor que será contraparte del Banco Mundial, organismo que brindará la asistencia técnica para el Plan y la elaboración de un Diagnóstico Nacional de Percepción de Transparencia.
3. *Fortalecimiento de la Administración Tributaria.* Incluye acciones de depuración administrativa, aumento de la eficiencia, mejoría de controles técnicos y de combate a la evasión fiscal y la corrupción.
4. *Fortalecimiento de la Contraloría General de la República.* Se instauró en esta dependencia una Dirección de Reconstrucción Nacional, cuyo mandato es ejecutar un Programa de Contraloría Social que identifique irregularidades en proyectos y programas de interés social. Para estos fines también se creó la figura del Contralor Social en el ámbito municipal.
5. *Difusión de información.* Publicación por la Contraloría General de la República de información exhaustiva sobre licitaciones públicas y el avance y la ejecución de los programas gubernamentales.
6. *Auditoría Social.* Compromiso de promover y facilitar las iniciativas de auditoría surgidas de la sociedad civil. Hay casi 150 controladores sociales a escala regional, municipal y local. También operan once programas piloto de vigilancia de las inversiones públicas a escala municipal que son financiados con recursos de la cooperación internacional, fueron formados por iniciativas de grupos ciudadanos y cuentan con reconocimiento del Contralor Social de la República.

Fuente: República de Honduras (2000).

Si bien la aplicación de este conjunto de programas se encuentra apenas en su fase inicial, su inclusión como piezas centrales en la definición de las estrategias nacionales de desarrollo parece mostrar un reconocimiento de la dificultad que implica para los países centroamericanos consolidar y profundizar las reformas económicas y políticas emprendidas en la década precedente sin un mejoramiento sustancial de la calidad de las intervenciones del Estado y el gobierno en la economía. A casi tres lustros del comienzo de las reformas, es significativo constatar el giro hacia esta nueva concepción del papel del Estado en el desarrollo económico y social: las preocupaciones se han desplazado de la cantidad a la calidad.

Volviendo a la perspectiva regional, el análisis del ciclo presupuestario, tanto del gobierno central como de las instituciones descentralizadas, muestra los riesgos y los costos implícitos en la ausencia de coordinación entre instituciones encargadas de atender una misma área, o entre

éstas y las autoridades hacendarias y financieras. Muestra también que las fallas de procedimiento para asignar el gasto hacia las diversas áreas de atención (trátase del combate a la pobreza, o de programas de salud, educación, infraestructura u otras) abren la posibilidad de otorgar privilegios a intereses particulares, y a fomentar formas diversas de clientelismo político.

Cuando existe rigidez para la ejecución del presupuesto y superposición de las tareas de control, la asignación de los recursos suele perder oportunidad, los programas se retrasan desmedidamente y, por ende, los controles presupuestarios (cuando realmente existen) no pueden ejecutarse con eficiencia.

Aunque hay diferencias sectoriales y nacionales, en el sector público centroamericano se constata una falta generalizada de recursos humanos profesionalizados, y no hay un programa de capacitación en las diferentes áreas que conforman el proceso presupuestario. Por regla general, el presupuesto lo hacen los directivos en turno de las instituciones, porque en la mayoría de los casos no se han establecido métodos institucionales que las diversas dependencias estatales puedan usar para elaborarlos (con la salvedad, claro está, de los principales sectores ministeriales de cada país). Un gran número de instituciones estatales centroamericanas, entre ellas varios entes descentralizados, tienen departamentos encargados de realizar, entre otras, labores de presupuesto, pero en la práctica se limitan a diseñar el marco general, pues la asignación de recursos a las partidas sustantivas es tarea del directivo en turno.

La ejecución presupuestaria tanto de los gobiernos centrales como de las instituciones descentralizadas es producto de múltiples negociaciones entre los sectores del poder, pero no siempre ni en todos los casos refleja un proceso ordenado y planificado de desarrollo y crecimiento socioeconómico. En estas condiciones, el ciclo presupuestario puede dar lugar a negociaciones que tienden cada vez más a desvincularse de las prioridades formalmente establecidas en los planes económicos de los gobiernos y en los propios mandatos legales de los organismos e instituciones del Estado.

No se han generalizado procesos de evaluación de la gestión pública. Tampoco se han desarrollado sistemas ni indicadores que den cuenta del desempeño de las instituciones, de manera que sea posible precisar el rendimiento de los recursos fiscales empleados. Mientras que los ministerios de finanzas de toda la región intentan fortalecer los medios de recaudación tributaria, las funciones de evaluación del uso de esos recursos tienden a debilitarse a lo largo de toda la cadena del sistema presupuestario (conjuntamente, por cierto, con la evaluación de la gestión de los directivos institucionales).

En la institucionalidad presupuestaria centroamericana no hay mecanismos definidos que eviten que las transferencias de recursos se rijan por la influencia de las decisiones políticas. En algunos países, ciertas instituciones presupuestarias (tanto del gobierno central como descentralizadas) tienden a dejar de ser ejecutoras y dan paso a la creación de programas colaterales para la puesta en práctica de proyectos específicos que ciertamente permiten flexibilidad operativa, pero también abren amplios márgenes de discrecionalidad en el uso de los recursos. Según se observó en el caso de los entes especializados en el combate a la pobreza, hay una tendencia a utilizar la herramienta legal del “decreto ejecutivo”, que permite implantar por medio de una acción administrativa directrices, proyectos y delegación de poder. El examen de

esta misma experiencia sugiere que la tendencia a crear programas alternos casi siempre responde a objetivos políticos, pues al final se gastan los mismos recursos autorizados por las leyes.⁶⁷

En un plano de análisis más general puede decirse que las tendencias examinadas revelan el impacto, en muchos sentidos inevitable, de las variables políticas y de la interrelación entre agentes públicos y privados sobre la formación y la ejecución de programas públicos de gran relevancia como lo son, sin duda, los diseñados para combatir la pobreza. Dichas tendencias también ponen de manifiesto cómo pueden proliferar distorsiones del proceso presupuestario que impiden la utilización eficiente de los recursos fiscales cuando las normas y procedimientos que componen el marco institucional abren paso a la discrecionalidad sin reforzar, en contrapartida, los mecanismos de evaluación, seguimiento y rendición de cuentas. La experiencia centroamericana de los últimos años sugiere que estos problemas propician además la configuración paulatina de un tipo de gestión pública cuyas características principales podrían describirse de manera resumida en los siguientes términos: predominio de la política sobre la institucionalidad, de los programas creados por decreto sobre las dependencias creadas por la ley, de los programas de duración limitada a un período determinado de gobierno sobre los que aseguren una continuidad institucionalizada, de la asignación de recursos y la selección de beneficiarios de acuerdo con criterios de rentabilidad política sobre los determinados con criterios técnicos, del control político sobre las auditorías y la fiscalización, del clientelismo sobre el servicio social, de los rendimientos políticos sobre la rentabilidad y la eficacia de los programas, de la opacidad de los procedimientos sobre la transparencia.

Cuando el poder de los grupos de interés particular es suficientemente fuerte para que las funciones de bienestar implícitas en los programas de las instituciones públicas se orienten en su provecho, no sólo se verifica el célebre caso del beneficiario sin carga (free rider) tipificado en las investigaciones sobre la economía política de la elección y de la organización,⁶⁸ sino algo mucho más importante en economías con problemas de equidad y cohesión social, pobreza generalizada y marginación, como lo son las de Centroamérica: se socava el orden institucional necesario para el desarrollo. Y, desde luego, también se minan dos pilares indispensables para el sostenimiento y desarrollo del orden democrático: la consolidación del estado de derecho y la formación expectativas de confianza y participación en los asuntos públicos por parte de la ciudadanía.

⁶⁷ En el caso de los programas de combate a la pobreza de Costa Rica, la asignación de recursos que se ha dado en los últimos años no sobrepasa el 11% del gasto gubernamental, por lo que pese a la proliferación de programas paralelos a los ya existentes, el monto relativo de recursos que se asigna sigue siendo el mismo.

⁶⁸ Véase, entre otros, Estache y Martimort (s.f.) y Grossman y Helpman (1994).

BIBLIOGRAFÍA

- 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*, No. 7261.
- Alesina, A. y R. Perotti (1995), “Budget Deficits and Budget Institutions”, NBER, *Working Paper*, No. 5556.
- _____ (1995b), “Fiscal Expansions and Adjustments in OECD Countries”, *Journal of International Money and Finance*, No. 10.
- Arana, M. (1998), “Efectos de las políticas macroeconómicas y sociales sobre la pobreza en el caso de Nicaragua”, en E. Ganuza y otros 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, New Haven, Yale University Press.
- Arrow, J. K. Y G. Debreu (1954), “Existence of an equilibrium for a competitive economy”, *Econometría*, No. 22.
- Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) (2000), *Análisis del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado*, Asociación de Investigación y Estudios Sociales, Guatemala, noviembre.
- Banco Mundial (1998), *Public Expenditure Management Handbook*, Washington, D.C.
- _____ (1997), *Informe sobre el desarrollo mundial. (El estado en un mundo en transformación)*, Washington, BIRF.
- _____ (1992), *Nicaragua. Public Sector Expenditure Review*, Vols. II: *Main Report* y III: *Statistical Appendix*, Washington, D. C., Report No. 10785-NI.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1997), *América Latina tras una década de reformas*, Washington, D. C.
- Bator, F. (1958), “The anatomy of market failure”, *Quarterly Journal of Economics* No. 4.
- Belli, P. (s.f.), “The Comparative Advantage of Government: A Review”, Banco Mundial, documento provisional para discusión.

- Boyer, R. (1998), “État, marché et développement. Une nouvelle synthèse pour le XXIe siècle?”, CEPREMAP, CNRS, EHESS.
- _____ (1998a), “Deux enjeux pour le XXIe siècle: 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 York, Routledge.
- Bresser Pereira, L. C. y otros (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 and the Caribbean*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000), *Panorama social de América Latina 1999-2000*, Santiago de Chile.
- _____ (2000a), *Istmo Centroamericano: Fomento y modernización del sector agroexportador. Los casos del azúcar, el banano y el café* (LC/MEX/L.429).
- _____ (2000b), *El Salvador: Evolución económica durante 1999* (LC/MEX/L.437).
- _____ (2000c), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071(SES.28/3)), Santiago de Chile, febrero.
- _____ (1998), *El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos* (LC/G.1997/Rev.1), Santiago de Chile,
- _____ (1984), “La crisis en Centroamérica, orígenes, alcances y consecuencias”, *Revista de la CEPAL*, No. 22.
- Colburn, F. y F. Sánchez (1999), *Las democracias centroamericanas y sus habilidades para emprender reformas*, San José, INCAE.
- Cruz, J. M, L. A. González, L. E. Romano y E. Sisti (1998), *La violencia en El Salvador en los años noventa. Magnitud, costos y factores posibilitadores*, Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, Banco Interamericano de Desarrollo (Red de Centros de Investigación).
- Dornbusch, R. y S. Edwards (1991), editores, *The macroeconomics of populism in Latin America*, Chicago y Londres, University of Chicago Press.
- Drazen, A. y V. Grilli (1993), “The Benefit of Crisis for Economic Reform”, *American Economic Review*, Vol. 83, No. 3.

- Estache, A. y Mortimort D. (s. f.), "Politics, Transaction Costs, and the Design of Regulatory Institutions", mimeo.
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (1996), *Manual de estadísticas de las finanzas públicas. Reseña Anotada*, Washington, D.C., Departamento de Estadísticas, agosto.
- Geanakoplos, J. (1998), "Arrow-Debreu model of general equilibrium", *The New Palgrave. A Dictionary of Economics*, Vol. 1, editado por J. Eatwell, M. Milgate y P. Newman, Londres y Nueva York, Macmillan Reference Ltd.
- Godínez, V. M. (1996), "El gobierno del mercado", en R. Fernández de Castro y C. Franco Hijuelos (compiladores), *¿Qué son los Estados Unidos?*, México, McGraw Hill.
- González, C. E. (1999), "Temas de debate sobre la política fiscal", en E. Torres-Rivas y J. A. Fuentes (compiladores), *Guatemala: las particularidades del desarrollo humano*, Guatemala, PNUD y UE, Vol. II.
- Heymann, D. (2000), "Grandes perturbaciones macroeconómicas, expectativas y respuestas de política", *Revista de la CEPAL*, No. 70, Santiago de Chile, abril.
- Hollingsworth, R. y R. Boyer (1997), editores, *Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press.
- INE (1999), *Perfil de la Pobreza en Guatemala. Encuesta sociodemográfica 1989*, Guatemala.
- Kopits, G. y J. Craig (1998), "Transparency in Government Operations", *IMF Occasional Paper*, No. 185.
- Lacasse F. (1996), "Questions, tensions et solutions", *Budgets et Décisions Politiques*, Documents SIGMA: No. 8, OCDE/GD (96/110), París.
- Lizano, E. (1999), *Ajuste y crecimiento en la economía de Costa Rica 1982-1994*, San José, Academia de Centroamérica.
- Messick, R. E. (1999), "Judicial Reform and Economic Development: A Survey of the Issues", *The World Bank Research Observer*, Vol. 14, No. 1.
- Ministerio de Finanzas (1998), *Manual de formulación presupuestaria*, Dirección General de Presupuesto, Managua.
- _____ (1998a), *Manual del proceso de programación de la ejecución presupuestaria*, Dirección General de Presupuesto, Managua.
- Ministerio de Hacienda (2000), *Informe de la gestión financiera del Estado. Ejercicio financiero fiscal 1999*, Dirección General de Contabilidad Gubernamental, San Salvador.

- North, D. C. (1981), "A neoclassical Theory of the State", *Structure and Change in Economic History*, Nueva York y Londres, W. W. Northon and Company.
- _____ (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Ocampo, J. A. (2000), "El desarrollo regional en los albores del siglo XXI", *Notas de la CEPAL*, Santiago, mayo
- _____ (1999), *La reforma del sistema financiero internacional: un debate en marcha*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica y CEPAL.
- Olson, M. (1982), *The Rise and Decline of Nations*, New Haven, Yale University Press.
- PNUD (1992), *Informes sobre el desarrollo humano*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- _____ (1998), *Informe sobre el desarrollo humano*, Madrid, Ediciones Mundi Prensa.
- Przeworski, A. (2000), "La reforma del Estado: Responsabilidad política e intervención económica", en A. Solimano (compilador), *Desigualdad social. Valores, crecimiento y el Estado*, México, Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1991), *Democracy and the market: political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Radner, R. (1968), "Competitive equilibrium under uncertainty", *Econométrica*, No. 36.
- República de Honduras (2000), *La reconstrucción y transformación de Honduras. Informe de avance a dos años del Mitch*, Tegucigalpa, octubre.
- Ritzen, J., W. Easterly y M. Woolcock (2000), "On 'Good' Politicians and 'Bad' Policies: Social Cohesion, Institutions, and Growth", Development Policy Group, Banco Mundial.
- Rodríguez, F., S. Castro y R. Espinosa (1998), "El rostro dividido de la cultura política centroamericana", *El sentir democrático. Estudios sobre la cultura política centroamericana*, San José, Editorial Fundación UNA y PROCESOS.
- Rodrik, D. (1999), *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work*, Washington, D.C., Overseas Development Council.
- _____ (1998), "Where Did All the Growth Go? External Shocks, Social Conflict, and Growth Collapses" National Bureau of Economic Research, working paper, enero.
- _____ (1996), "Understanding Economic Policy Reform", *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXIV, marzo.

- _____ (2000), "Why is there so much economic insecurity in Latin America", 6th AB(1) in Latin America and the Caribbean, junio, Banco Mundial.
- Roubini, N. (1991), "Economic and Political Determinates of Budget Deficits in Developing Countries", *Economic Policy*, No. 11.
- 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", *Working Papers Series No. 1304*, National Bureau of Economic Research.
- _____ (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., Banco Mundial.
- Tanzi, V. (1999), "The Quality of the Public Sector", *IMF Conference on Second Generation Reforms*, <http://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.
- _____ (1998a), "Corruption around the world", *IMF Staff Papers*, Vol. 45, No. 4, diciembre.
- Tanzi, V, y L. Schuknecht (2000), *Public Spending in the 20th Century. A Global Perspective*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Torres, E. (1999), "Veinticinco años después", en *Estado de la Región*, San José, Proyecto Estado de la Nación, Informe 1.
- Touraine, A. (1995), *¿Qué es la democracia?*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Williamson, J. (1994) (editor), *The political economy of policy reform*, Washington, D.C., Institute for International Economics.
- Wolf, Ch., Jr. (1993), *Markets or Governments. Choosing between Imperfect Alternatives*, segunda edición, Cambridge y Londres, The MIT Press.