

**NACIONES UNIDAS
COMISIÓN ECONÓMICA
PARA AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE – CEPAL**



Distr.
LIMITADA

LC/MEX/L.459 (SEM.1063)
28 de marzo de 2001

ORIGINAL: ESPAÑOL



**INFORME DE LA REUNIÓN DE EXPERTOS SOBRE REFORMA
ECONÓMICA Y GESTIÓN PÚBLICA EN CENTROAMÉRICA**

(Panamá, Panamá, 17 de octubre de 2000)

Notas explicativas

En el presente documento se han adoptado las convenciones siguientes:

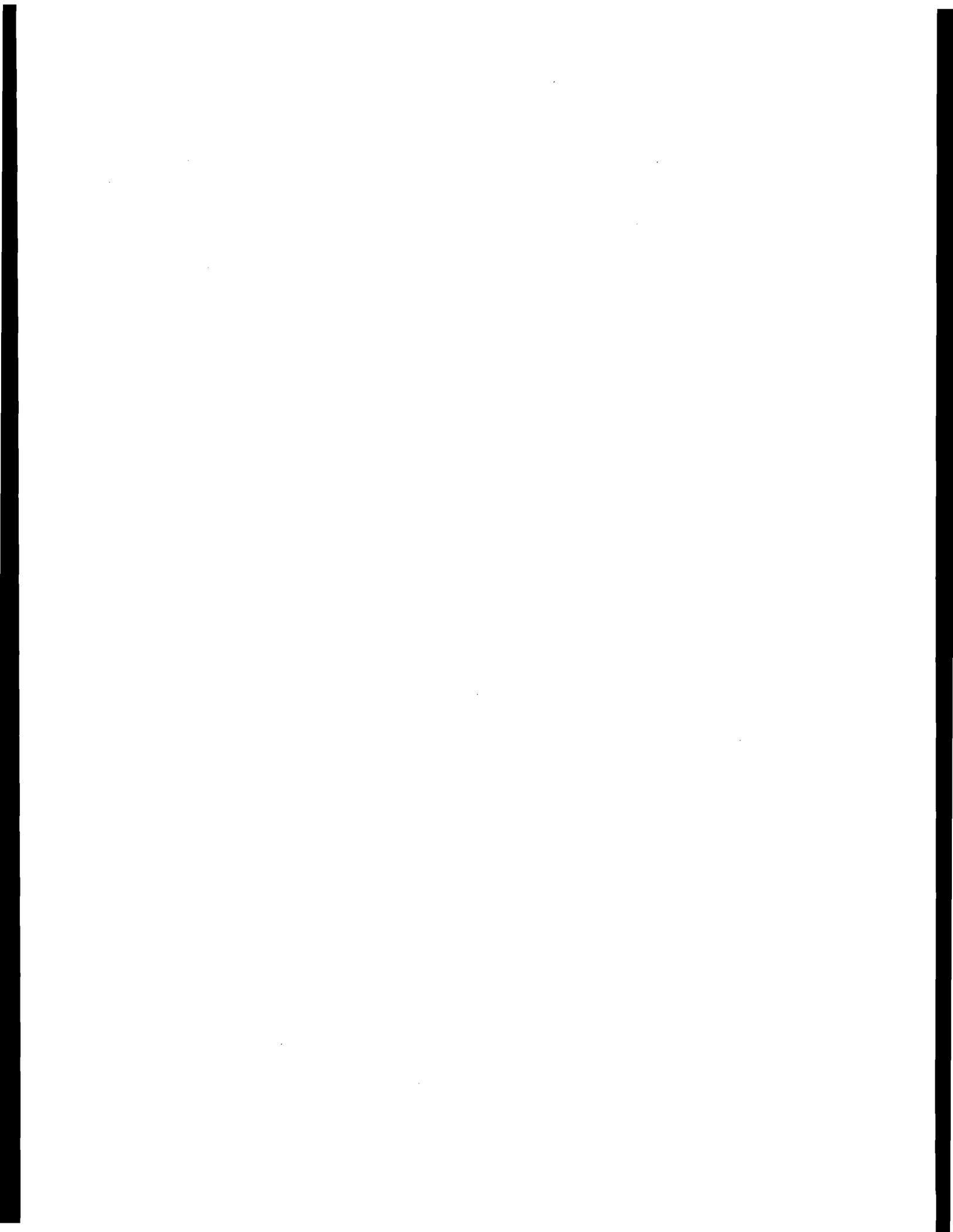
- Un signo menos (-) indica déficit o disminución, salvo que se especifique otra cosa.
- El punto (.) se usa para separar los decimales.
- La raya inclinada (/) indica un año agrícola o fiscal (por ejemplo, 1970/1971).
- El guión (-) puesto entre cifras que expresen años (por ejemplo, 1971-1973) indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.
- La palabra “toneladas” indica toneladas métricas, y la palabra “dólares” se refiere a dólares de los Estados Unidos, salvo indicación contraria.
- Salvo indicación contraria, las referencias a tasas anuales de crecimiento o variación corresponden a tasas anuales compuestas.
- Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.

En los cuadros se emplean además los siguientes signos:

- Tres puntos (...) indican que los datos faltan o no constan por separado.
- La raya (—) indica que la cantidad es nula o insignificante.
- Un espacio en blanco indica que el concepto de que se trata no es aplicable.

ÍNDICE

	<u>Página</u>
ANTECEDENTES	1
A. ASISTENCIA Y ORGANIZACIÓN DE LOS TRABAJOS	3
1. Lugar y fecha.....	3
2. Asistencia	3
3. Organización de los trabajos	3
4. Sesión inaugural	4
5. Sesión de clausura	5
B. EXPOSICIÓN DEL DOCUMENTO PRINCIPAL Y DE LOS ESTUDIOS DE CASO	6
C. DISCUSIÓN GENERAL Y CONCLUSIONES	7
1. Aspectos generales	7
2. Aspectos específicos y recomendaciones particulares	9
<u>Anexo:</u> Lista de participantes	13



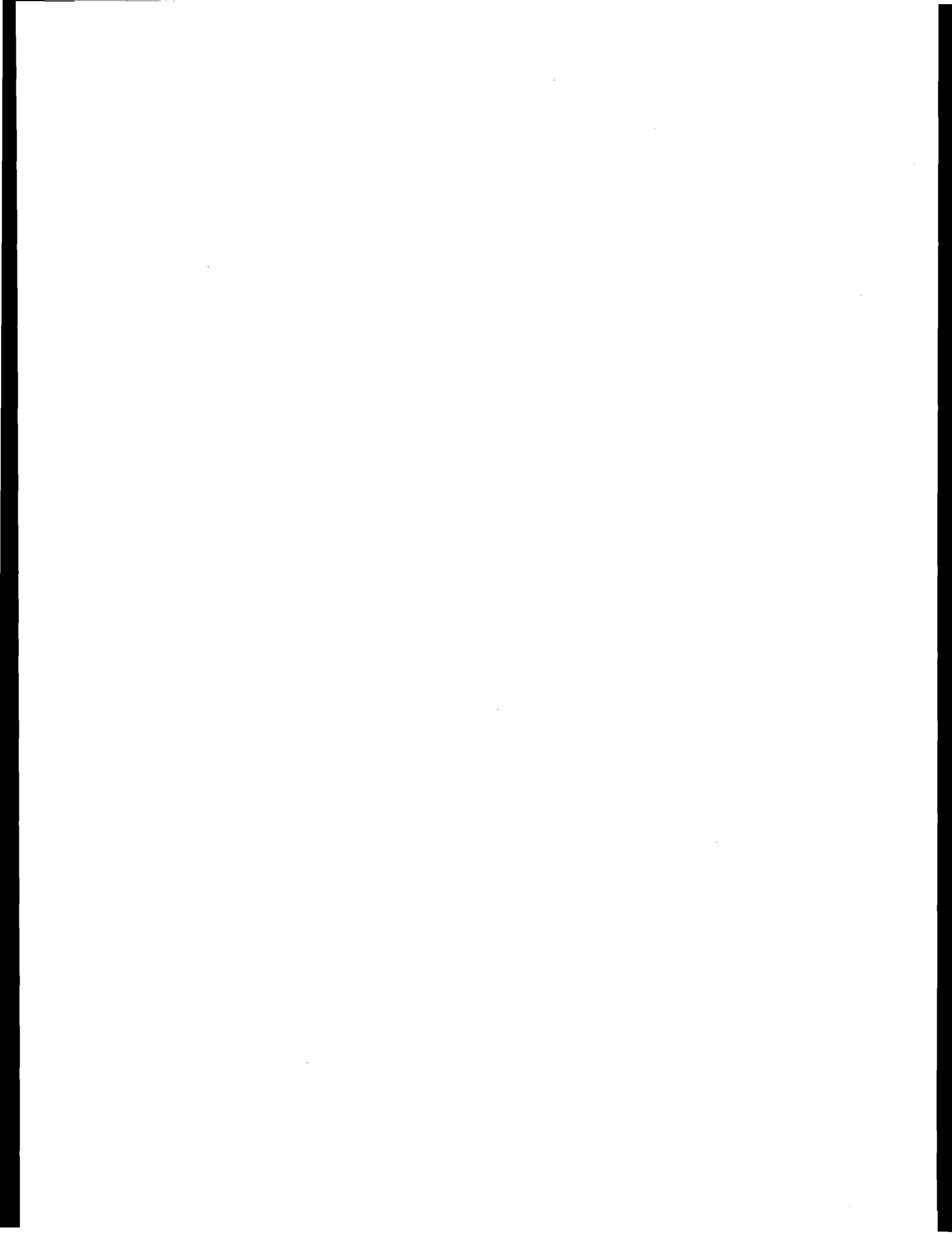
ANTECEDENTES

1. En el transcurso de la última década, la Sede Subregional en México de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha venido estudiando los procesos de reforma y cambio estructural que se han llevado a cabo en los países de la subregión norte de América Latina. Diversos estudios se han elaborado con la perspectiva de dar seguimiento y analizar el desempeño de las economías como consecuencia de las diversas reformas económicas y de modernización institucional. Una de las áreas en las que el cambio adquiere una especial significación es la relacionada con el proceso de la gestión pública.

2. En el año 2000, como parte de los trabajos mandatorios programados en la Sección de Desarrollo Económico de la Sede Subregional de la CEPAL en México, se elaboró el estudio *Centroamérica: Reforma económica y gestión pública. Mercado, intermediación política y proceso presupuestario*, cuyo propósito fue examinar las complejas condiciones en que se produce la formación y ejecución de políticas públicas en los países centroamericanos. El documento explora la naturaleza del avance registrado en este ámbito, a la luz de las nuevas condiciones creadas por la reforma estructural, sobre todo por la reconfiguración del ámbito en que operan tanto el Estado como el mercado, y del fortalecimiento de los regímenes formalmente democráticos. Una vez definido el marco del estudio, la atención se centró en el proceso de formación del presupuesto público.

3. Este documento se benefició enormemente de trabajos realizados por consultores nacionales de los países centroamericanos, los cuales elaboraron monografías en las que se examinaron los procesos presupuestarios, tanto en su ámbito global como de programas gubernamentales particulares. Estos trabajos se abordaron desde la perspectiva de que el diseño, aprobación y la ejecución del proceso presupuestario, es decir, la puesta en práctica de las políticas públicas, condensa y refleja la relación entre Estado y economía, además de ser el vehículo de interrelación de las variables políticas y económicas.

4. Una vez elaborado el estudio, la Sede Subregional convocó a una reunión de expertos, integrada en su mayoría por consultores nacionales, estudiosos del tema y funcionarios públicos del área centroamericana, a fin de que participaran a título personal en una sesión de discusiones francas, destinadas a enriquecer el documento y corregir sesgos de apreciación. La reunión se llevó a cabo en la Ciudad de Panamá el día 17 de octubre de 2000, y las opiniones y experiencias vertidas por los expertos convocados constituyeron insumos invaluable para elaborar la versión definitiva y revisada del documento mencionado. En este informe, que ahora se presenta, se detallan los procedimientos, las discusiones y las recomendaciones de dicha reunión.



A. ASISTENCIA Y ORGANIZACIÓN DE LOS TRABAJOS

1. Lugar y fecha

5. La Reunión de Expertos sobre reforma económica y gestión pública en Centroamérica se realizó en las instalaciones de la Fundación Ciudad del Saber (FCS) en la Ciudad de Panamá, el 17 de octubre de 2000. Fue organizada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y contó con el apoyo de la FCS.

2. Asistencia ¹

6. A esta reunión asistieron expertos en gestión y políticas públicas de todos los países del Istmo Centroamericano, cubriendo un amplio espectro institucional que combinó representantes de organismos tanto públicos como privados, incluyendo por igual dependencias de gobierno, centros de investigación y de consultoría y análisis económico.

3. Organización de los trabajos

7. La reunión se organizó en dos sesiones plenarias de trabajo, ambas consagradas al análisis del documento *Centroamérica: Reforma económica y gestión pública. Mercado, intermediación política y proceso presupuestario*, con el objetivo de recabar observaciones y recomendaciones para la elaboración de la versión final del citado estudio.

8. Los participantes estuvieron de acuerdo en adoptar el siguiente temario de trabajo:

1. Presentación del documento *Centroamérica: Reforma económica y gestión pública. Mercado, intermediación política y proceso presupuestario*.
2. Presentación de estudios de caso: Costa Rica y Nicaragua.
3. Debate y análisis del documento.
4. Conclusiones y recomendaciones.
5. Clausura.

¹ Véase la lista de participantes en el Anexo 1.

4. Sesión inaugural

9. En la inauguración del encuentro, el señor José Octavio Martínez, Jefe de la Sección de Desarrollo Económico de la Sede Subregional de la CEPAL en México, explicó los objetivos de la reunión, expresó un agradecimiento institucional a los directivos de la FCS y dio una cordial bienvenida a los asistentes. De manera particular, agradeció a los señores Rodrigo Tarté y Guillermo Castro su disposición y sus buenos oficios para que esta reunión pudiera llevarse a cabo en las instalaciones de la Fundación, así como por el apoyo material recibido. También expresó su agradecimiento de manera particular a los expertos de los seis países del Istmo Centroamericano que acudieron a la convocatoria de la CEPAL. Hizo referencia, por último, al mandato de la CEPAL para realizar este tipo de reuniones y destacó la importancia que tiene, en el programa de trabajo de la institución, considerar los puntos de vista de los expertos y especialistas de la región.

10. Intervino después el señor Jorge Arosemena, Director Ejecutivo de la FCS. Luego de dar la bienvenida a los asistentes y de celebrar la iniciativa de la CEPAL de realizar esta reunión en Panamá, señaló el alto simbolismo que tiene para el conjunto de la región el hecho de que, apenas un año atrás, las instalaciones de la FCS fueron el albergue de una institución militar. Ahora, señaló, es un espacio de encuentro, de libre circulación de las ideas, de iniciativas a favor del desarrollo sustentable, de formulación y desarrollo de proyectos científicos y tecnológicos, de fomento y promoción de iniciativas constructivas y trascendentes para el progreso de la región y de sus pueblos. Manifestó, por último, el deseo institucional de continuar cultivando los vínculos de trabajo con la CEPAL y las instituciones de origen de los participantes centroamericanos a la reunión.

11. A continuación intervino la señora Clara Solís, representante del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), institución que recientemente ubicó su sede en las instalaciones de la FCS y en cuyos locales se realizó la reunión. La señora Solís dio una calurosa bienvenida a todos los participantes. Subrayó la importancia y el significado de la Ciudad del Saber. Hizo también referencia a los proyectos de cooperación que el IICA fomenta en el marco del Centro Internacional para el Desarrollo Rural (CIDER), surgido de una iniciativa “multi-agencias” para el combate contra la pobreza en el medio rural.

12. Acto seguido, se procedió a una presentación de cada uno de los participantes en la reunión.

13. Finalmente, el señor José Octavio Martínez explicó los objetivos de la reunión, para lo cual ubicó el documento base en el marco de las preocupaciones institucionales y del programa de trabajo de la CEPAL. Trazó brevemente el contexto económico internacional de la región a fin de evidenciar la pertinencia del tema general del documento. Señaló las insuficiencias del proceso de globalización, el alcance limitado de la movilidad internacional del trabajo, la ausencia de mecanismos reguladores de ciertos fenómenos económicos mundiales, y en especial el efecto potencialmente perverso de los movimientos de capital.

14. Hizo ver la importancia que en este contexto tiene la gestión fiscal y presupuestaria de los países, y subrayó el carácter estratégico que hoy reviste para el conjunto de la región sostener

una gestión fiscal y presupuestaria eficiente. Recuperó los aportes de trabajos y estudios conducidos en este campo por la CEPAL, cuyos resultados indican tendencias hacia tratamientos fiscales ineficientes, que promueven la competencia pero no la regulación, e incrementan las configuración de situaciones asimétricas entre países y regiones.

15. Por último, hizo referencia a las preocupaciones centrales de la CEPAL en materia de desarrollo: la equidad, la tendencia a una mayor concentración del ingreso, el crecimiento de la pobreza, los problemas del empleo y la heterogeneidad estructural. Señaló que todos ellos son problemas estructurales que se refuerzan mutuamente. De ahí, destacó el imperativo de “reformular las reformas”, ámbito temático y de la política pública en que se ubica, precisamente, el documento objeto de la reunión. Para terminar, reafirmó la necesidad de promover una concepción más amplia de lo “público”, de manera que esta noción (y sus consecuencias prácticas) incluya y considere a los agentes de la sociedad civil y al sector privado. Es éste, concluyó, uno de los retos más fuertes e innovadores de la reconstrucción actual de las instituciones públicas.

6. Sesión de clausura

16. En nombre de los expertos asistentes a la reunión, los señores Neftalí Alvarenga Peña y Héctor Dada agradecieron, cada uno en su oportunidad, la invitación de la CEPAL a participar en el evento. El señor Alvarenga manifestó la pertinencia regional de este tipo de reuniones técnicas, que a su juicio no sólo permiten a los participantes enriquecerse profesionalmente con la discusión y el intercambio de distintas experiencias nacionales, sino también establecer una comunicación con colegas que, además, abre la posibilidad de estrechar lazos profesionales e identificar interlocutores operativos en los otros países de la región. El señor Dada hizo una serie de comentarios sobre la importancia de los temas discutidos en la reunión, y abundó en la oportunidad teórica y política que a su juicio tiene para los países centroamericanos analizar los aspectos institucionales y operativos de la gestión pública. Concluyó subrayando la necesidad de vincular debates como el realizado en la reunión con una reflexión más profunda acerca de la ciudadanía y la participación como mecanismos indispensables del desarrollo económico y democrático de la región.

17. El señor José Octavio Martínez agradeció a los asistentes, en nombre de la CEPAL, su activa participación en los trabajos de la reunión. Mostró su satisfacción por la calidad de los debates y reiteró la importancia que tiene para la institución contar con la colaboración de un grupo selecto de expertos y especialistas como el que concurrió al evento. Finalmente, el señor Martínez recordó el generoso apoyo de la FCS, con cuyo concurso fue posible realizar el encuentro en la ciudad de Panamá, haciendo patente el agradecimiento institucional de la CEPAL y formulando el deseo de que esta colaboración se estreche en el futuro.

B. EXPOSICIÓN DEL DOCUMENTO PRINCIPAL Y DE LOS ESTUDIOS DE CASO

18. La exposición del documento principal estuvo a cargo del señor Víctor Godínez, de la Sección de Desarrollo Económico de la Sede Subregional de la CEPAL. Explicó la estructura del mismo y los objetivos perseguidos en su elaboración, a saber: analizar las relaciones entre la reforma económica y la gestión pública en los países centroamericanos, tomando como referencia el estudio de la política presupuestaria, las normas y procedimientos que presiden su formación y su ejecución, así como de los mecanismos institucionales de participación de los agentes económicos y sociales y de rendición de cuentas de los organismos presupuestarios.

19. Dio cuenta del contenido de cada una de las partes integrantes del documento. Explicó que la primera está consagrada a ubicar los términos del debate teórico y político de las relaciones entre Estado, gobiernos y mercado, las grandes líneas de la discusión y su derivación en la complementariedad, históricamente indispensable, de los mercados con el orden institucional. Subrayó la importancia de este último en el desarrollo económico y la manera en que toma expresiones concretas en la calidad tanto de las intervenciones del Estado en la economía como de las políticas públicas. En este sentido, manifestó la importancia de la democracia, que permite establecer mecanismos institucionales de representación y participación, contrapesos de poder y sistemas de fiscalización y escrutinio de la función pública y el ejercicio de la autoridad.

20. Pasó después a exponer el contenido de la segunda parte del trabajo, en la que se estudian las relaciones entre la reforma económica, el desarrollo y la reforma del Estado en Centroamérica. Explicó que los temas que se abordan son, sucesivamente, las vinculaciones complejas entre las reformas económicas y las reformas políticas emprendidas en todos los países centroamericanos desde finales de los años ochenta, así como las restricciones y exigencias que ello supuso en términos de las políticas públicas; la fragilidad fiscal de los estados centroamericanos, cuyas raíces son estructurales pero cuyas dimensiones se han visto agudizadas por el legado de inestabilidad de los años de crisis y por la necesidad de instrumentar ajustes macroeconómicos que en los años más recientes restringen fuertemente la capacidad de respuesta de los gobiernos ante el cúmulo de demandas sociales insatisfechas; la relación estrecha entre la fiscalidad, el fomento de la cohesión social y la resolución, por medios institucionales, de los conflictos redistributivos; y finalmente, la capacidad de las economías de absorber los efectos de los choques externos y su habilidad, a partir de un orden institucional dado, de distribuir con mayor o menor equidad social los costos económicos de los ajustes.

21. En cuanto a la tercera parte del documento, resumió su contenido señalando, a manera de preámbulo a la presentación de los estudios de caso que serían expuestos a continuación, una serie de consideraciones acerca de la política pública y la gestión presupuestarias. Insistió en que el proceso presupuestario expresa y a un tiempo resume, en todos los países, el funcionamiento efectivo de las instituciones centrales del Estado, por lo cual también es, a la vez, una acción fundamentalmente política y un ejercicio esencialmente financiero. Para analizar con mayor detalle estas dimensiones de la política presupuestaria se dio entonces paso a la presentación de los estudios de caso.

22. El mismo señor Godínez expuso de manera resumida un estudio del proceso presupuestario en Nicaragua. Se hizo una breve descripción del ciclo presupuestario en este país, haciendo alusión, sucesivamente, a: sus principales aspectos legales e institucionales; los modos de gestión y evaluación; los mecanismos de formulación y aprobación; las modalidades del proceso de ejecución del presupuesto; y las modalidades de control y evaluación. Se hizo por último una valoración de las principales debilidades y problemas del conjunto del proceso.

23. La señora Patricia Mata Solís, ex funcionaria del Ministerio de Finanzas de Costa Rica, tuvo a su cargo la exposición del segundo estudio de caso, dedicado al análisis de la gestión presupuestaria de las instituciones descentralizadas del Estado que en su país se especializan en el combate a la pobreza. En primer lugar explicó las peculiaridades del ciclo presupuestario de estos entes, y sus principales diferencias con respecto al mismo ciclo en el caso del gobierno central. Pasó después a presentar los principales hallazgos del estudio en cuanto a la manera en que estas instituciones públicas estructuran sus programas y asignan sus recursos presupuestarios. Posteriormente expuso la evolución reciente de estas dependencias y los problemas institucionales que, en el marco normativo vigente, se enfrentan para medir su eficiencia y fiscalizar debidamente su operación.

C. DISCUSIÓN GENERAL Y CONCLUSIONES

1. Aspectos generales

24. Con relación a las observaciones generales al documento, los asistentes señalaron en primera instancia la importancia de emprender un esfuerzo analítico de los resultados, en el ámbito de la políticas públicas, de las dos reformas iniciadas en Centroamérica hace dos o tres lustros: la reforma económica y la reforma política.

25. Se señaló que este esfuerzo de análisis debiera rebasar el horizonte meramente institucional contenido en el documento para incorporar otras relaciones complejas de carácter económico y social. Formalmente, se dijo, los mecanismos institucionales de gestión pública casi siempre existen; lo que no hay, o es muy deficiente, es lo que un experto denominó la "cultura de evaluación" de la acción pública. No se ha desarrollado un sistema de indicadores de desempeño (y éste es el principal obstáculo del método costo-beneficio). Tampoco hay exigencias del ciudadano; en un sistema abierto, estas exigencias debieran ser equivalentes a las del consumidor. Por lo demás, el ciudadano es un consumidor de políticas, servicios, obras y bienes públicos.

26. Hubo consenso en que, en la mayoría de los países centroamericanos, el proceso presupuestario está incompleto por el lado de la evaluación. Aquí hay otro problema: el proceso es incompleto como cierre y como punto de partida del siguiente ejercicio. Los aspectos relacionados con la evaluación de los resultados y la jerarquización de metas fueron considerados problemas de vigencia regional.

27. No obstante, también se señaló que, en los últimos tiempos, han aparecido en la región diversos entes públicos encargados de la evaluación de los resultados presupuestarios. Se hizo ver que sería necesario reflejar este hecho en el documento, mencionando cuándo y dónde se han

creado dichos organismos. En Costa Rica hay un Sistema Nacional de Evaluación, que fue creado por la administración Figueres. En el caso de El Salvador, fue creado más recientemente un ente público con funciones similares. De igual forma se hizo ver que la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), en Guatemala, realiza funciones de control. Sin embargo, los participantes coincidieron en que todos estos sistemas se limitan a realizar evaluaciones estrictamente contables, y que no señalan ni aportan elementos en materia de calidad. Como ejemplo se citó el caso de las instituciones de combate a la pobreza en Guatemala, que no están bajo la SAT; al estar administrativamente en un mando jerárquico directamente político, estas instituciones forman parte, según los términos de uno de los expertos, de una suerte de “institucionalidad paralela”.

28. También fue citado el caso de Honduras, donde hay presupuestos por programas desde los años sesenta, sin que nunca se desarrollaran indicadores de evaluación. El Sistema de Administración Financiera Integrado (SIAFI) está siendo instaurado por prescripción del Banco Mundial, y sólo se enfoca al sistema contable. Se hizo ver que, al participar en los programas de condonación de la deuda externa, Honduras (igual que Nicaragua) está sujeta a una nueva condicionalidad: la de emplear los fondos condonados en programas de combate a la pobreza, con intervención de la sociedad civil en la asignación de los fondos. El Programa de Cabildos Abiertos responde precisamente a la exigencia de “tomar en cuenta a la comunidad”, lo que conllevará prácticas de evaluación, control y rendición de cuentas que todos los participantes consideraron necesarias y deseables a escala regional.

29. Se aclaró que, en Costa Rica, el Sistema Nacional de Evaluación pretende mejorar esta función a partir de las prioridades establecidas en los planes de gobierno. Es una función que pasó del Ministerio de Planificación a la Presidencia y que está muy próxima a materializarse en una Ley de Administración Financiera del Presupuesto (“Ley de Rendición de Cuentas”), por medio de la cual cada agencia ejecutora deberá realizar un informe que alimentará el informe consolidado de la ejecución presupuestaria. Es una iniciativa de ley que está en el Congreso desde 1997, que probablemente será aprobada en 2001 y cuyas directrices van a regular el gasto público en los próximos ciclos presupuestarios.

30. Otro tema de índole general que fue señalado es la participación ciudadana en la gestión presupuestaria. Se hizo ver que, desde el punto de vista analítico, se trata de un asunto muy complejo. Se citó la experiencia de la ciudad de San Salvador que, de acuerdo con lo comentado por los expertos, muestra que de la clase media en adelante, los ciudadanos tienden a no participar en este tipo de procesos. Por otra parte, se dijo que no sólo debe buscarse la participación ciudadana en la asignación de los rubros de gasto del presupuesto, sino en la auditoría de las ejecuciones presupuestales. Pero se advirtió que subsiste un problema de difícil solución, y es cómo lograr que la gente esté motivada para participar. Hubo un consenso en responder que hay una sola forma: desarrollando la ciudadanía.

31. En otro asunto general, se recomendó que el documento subraye con mayor énfasis las diferencias entre el caso de Costa Rica y los de los otros países de la región.

32. Por último, a partir de lo que un participante denominó como una reciente “fiebre de municipalismo” al referirse al tema de la descentralización, presente en las agendas de política pública de toda la región, se plantearon algunas preguntas de mucha trascendencia: ¿qué significa

descentralizar en un contexto de estados débiles?; ¿un mayor desmantelamiento del Estado? También se alertó sobre el peligro de que se estén descentralizando “precariedades” a los gobiernos locales, más que funciones y recursos. En todo caso, los expertos llamaron la atención sobre el problema que plantea el requerimiento de fortalecer los estados centroamericanos y la necesidad de fomentar procesos de descentralización.

2. Aspectos específicos y recomendaciones particulares

33. Se hizo ver que, en su estado actual, el documento tenía un problema de integración y armonización de sus tres partes. En este sentido, se señaló que había un mayor énfasis en las funciones económicas del Estado, por lo que sus funciones políticas quedaban un tanto diluidas. Se recomendó que se tratara de manera más explícita el concepto de Estado de derecho, así como el tema de los grados de apertura de las instituciones estatales con respecto a la participación de la ciudadanía y de la sociedad propiamente dicha. Hubo unanimidad en el señalamiento hecho por un experto en el sentido de que, en Centroamérica, el sector privado está tan atrasado como el sector público, de que amplios segmentos del empresariado local persisten en solicitar prebendas al Estado. Se dijo que el número de empresas que escapan a esta regla sigue siendo reducido en la mayoría de países. Un número importante de expertos presentes en la reunión insistió en la incapacidad del sector privado para erigirse en el agente dinamizador de la economía centroamericana, por lo cual plantearon que el papel del Estado deberá seguir siendo fundamental para el desarrollo del mercado.

34. También se señaló la necesidad de hacer más compatibles los estudios de caso con el capítulo conceptual del documento. Con todo, se consideró que el documento abre un interesante espacio de discusión en Centroamérica sobre la definición del papel económico del Estado y su relación con el desarrollo económico y social. En este sentido, los participantes señalaron que algunos puntos del documento pueden resultar muy fructíferos en el debate actual sobre el alcance y la extensión de las políticas públicas en materia de desarrollo. Concretamente se mencionaron los aspectos que tienen relación con la complementariedad entre Estado y mercado, el cumplimiento de contratos, la reducción de los costos de transacción y la generación de externalidades positivas para el despliegue de la economía.

35. Otros participantes sugirieron que la reflexión sobre el Estado y la economía que se presenta en el documento no desemboque solamente en el aspecto presupuestario de la política pública. En todo caso, recomendaron que se justifique por qué la reflexión puede culminar en ese tema. Advirtieron sobre la dificultad teórica y analítica que significa deducir una concepción del Estado de la sola teoría económica, pues se corre el riesgo de vaciar esta noción de su connotación histórica y social. Al respecto, también se recomendó poner mayor énfasis en la caracterización histórica de la intervención económica del Estado, así como en relacionar el papel de las instituciones estatales con la estructura social propia de cada situación nacional. Se dijo que hay una correlación entre el carácter más o menos excluyente de la sociedad y el carácter más o menos excluyente del aparato del Estado. Por ello, se añadió, el cambio institucional es un acto esencialmente político, y sólo de manera secundaria un asunto técnico. En este contexto, los participantes abundaron en comentarios acerca de las transiciones políticas de Centroamérica. Señalaron que éstas construyeron y ampliaron espacios de libertad y de alternancia electoral, pero con una menor velocidad en lo que respecta al desarrollo integral de la democracia. Este

desarrollo seguirá rezagado en la medida en que la sociedad centroamericana continúe siendo tan extremadamente desigual. Se habló de un desarrollo precario de las instancias de representación, que a su vez frenan y restringen los espacios y mecanismos de participación. De acuerdo con algunos expertos, un paso grande fue la regularización de los procesos electorales; éste fue un gran avance en la región. Ahora, añaden, llegó el momento de fomentar una serie de cambios institucionales, legales, sociales, para que se desarrolle la participación democrática. Este punto, recomendaron, debería destacarse con mayor fuerza en el documento.

36. Hay una brecha entre apertura económica y avance social e institucional. A juicio de algunos participantes, la primera ola de reformas en Centroamérica llegó a su límite, y ahora es necesario reformar la estrategia de cambios económicos y políticos de la década pasada. En esta dirección, se recomienda rescatar en el documento el análisis del atraso social e institucional que sigue padeciendo la región. Otra recomendación es evitar caer en la costumbre según la cual, cuando se analiza el tema de la corrupción, sólo suele hablarse del sector público, como si fuera un problema exclusivo de este último. Por el contrario, se trata de un fenómeno social. Por consiguiente, se concluyó, hay que contemplar la participación de la sociedad y no sólo de las instituciones públicas en este complejo problema.

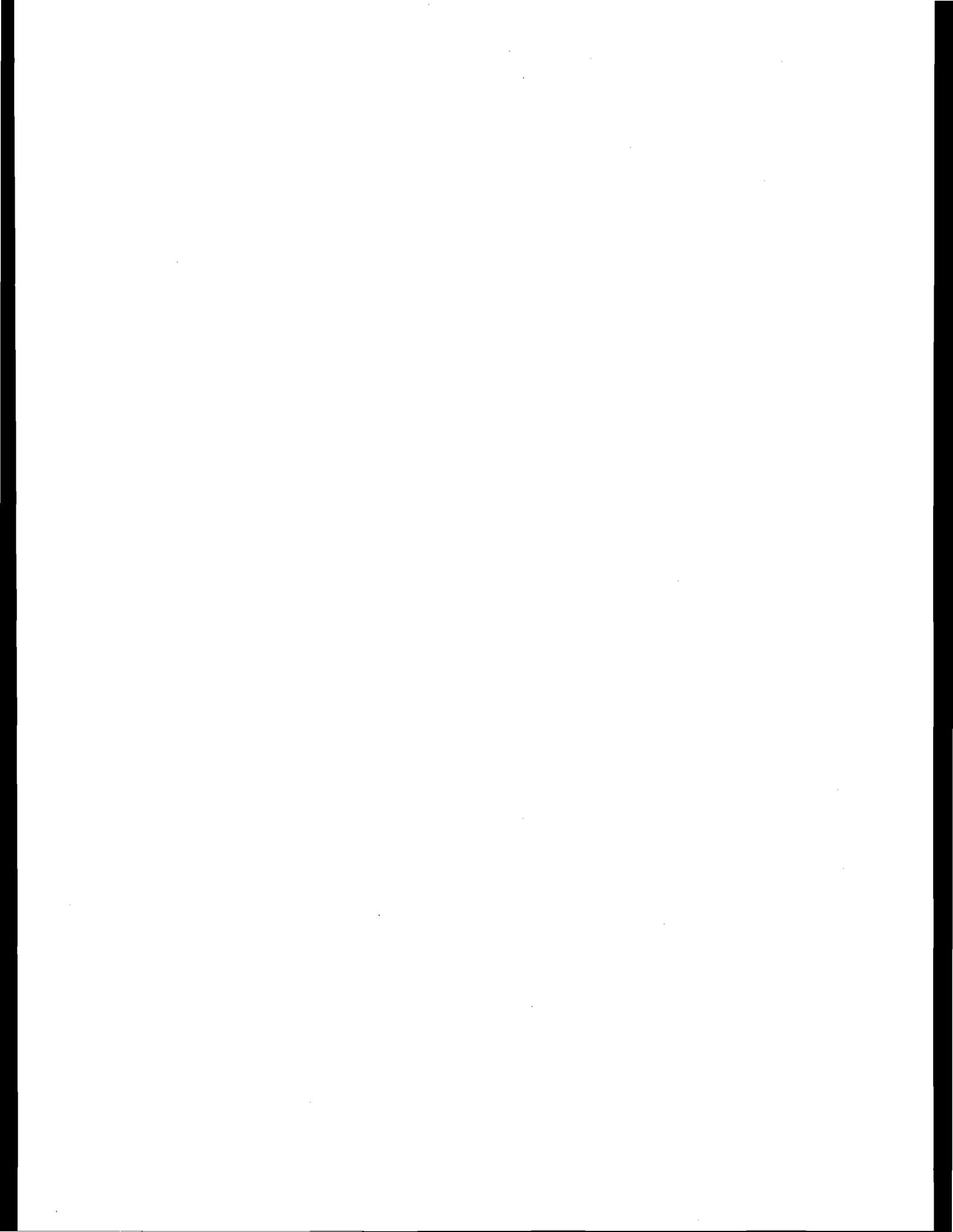
37. Se estableció un acuerdo con respecto a los señalamientos que se hacen en el documento sobre la importancia de la transparencia en el proceso de desarrollo de la economía, el bienestar y el orden democrático. Con este punto de partida se hizo ver que, en materia presupuestaria, la transparencia abarca también, además de los temas mencionados en el documento (casi todos concentrados en el lado del gasto), la gestión de una serie de expedientes como los incentivos y las exenciones fiscales, que en realidad son un "gasto disfrazado" (los llamados gastos fiscales), cuya existencia debe transparentarse transformándolos en subvenciones. Estos mecanismos deben rescatarse y ser llevados al presupuesto, a fin de saber qué sectores se benefician con ellos, y conocer su verdadero costo fiscal.

38. Se señaló que sería deseable incluir en el documento un planteamiento explícito referido a la construcción de la ciudadanía como uno de los ejes en torno a los cuales debería girar la próxima generación de reformas en Centroamérica. Se argumentó que este planteamiento está estrechamente vinculado con la necesidad de combatir la pobreza, que sin duda es el asunto más urgente que deben atender las políticas públicas y el objetivo al que deben dirigirse los esfuerzos en pro del desarrollo en los años por venir. Se citaron al respecto las condiciones de los programas de reducción de deuda externa en los que fueron admitidos recientemente Honduras y Nicaragua, que incluyen instrumentos de política que aseguren la participación social y la formación de consensos para una adecuada gestión de los conflictos distributivos y sociales.

39. Una recomendación muy específica, pero considerada muy útil para ser incluida en el documento, se refiere a no perder de vista que, una vez alcanzado el ajuste fiscal producto de las políticas de estabilización, debe cuidarse que las nuevas reformas no destruyan el equilibrio presupuestario. Se mencionó también que debe considerarse el papel de las autoridades presupuestarias con respecto a las directrices establecidas en materia de gasto, definiendo las prioridades de cada sector. De igual forma, se señaló que la necesidad de una reforma tributaria tiene sentido en un contexto en el que los gobiernos deben generar ingresos sanos para asignarlos a la atención de necesidades sociales insatisfechas.

40. Finalmente, se recomendó incluir en el documento el asunto de las políticas de formación de recursos humanos en el sector público. El argumento fue que, cuando se habla de fortalecer las instituciones, no se puede hacer abstracción de las personas que las hacen funcionar. De acuerdo con las experiencias referidas sobre este punto por los diversos asistentes a la reunión, la capacitación promedio de los empleados públicos centroamericanos es muy baja, como también lo son sus niveles de productividad y eficacia, por lo que hubo coincidencia en la necesidad de acompañar las reformas del orden institucional público con un cambio sustancial del perfil profesional promedio de sus recursos humanos.

41. Finalmente, cada uno de los participantes mencionó aspectos muy específicos del texto, referidos casi siempre a imprecisiones secundarias, o a sugerencias encaminadas a ampliar y mejorar algún señalamiento o pasaje particular del documento.



Anexo**LISTA DE PARTICIPANTES****A. Expertos por país****Costa Rica**

Ana Esther Farah Matarrita, Coordinadora Unidad Sectorial B, Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, Ministerio de Hacienda

Patricia Mata Solís, Asistente, Superintendencia General de Valores

El Salvador

Carlos Enrique Gutiérrez Luna, Director de Asuntos Económicos, Guatemala/Secretaría General de Sistema de Integración Centroamericana (SG-SICA)

Carolina Alas de Franco, Analista Económico, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES)

Héctor Dada Hirezi, Director, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Guatemala

Carla Anaí Herrera Ramos, Coordinadora Departamento Económico, Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES)

Saúl Octavio Figueroa Ávalos, Subdirector de Política Económica, Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica (SEGEPLAN)

Honduras

Feliciano Herrera, Director de la Unidad de Planeamiento y Evaluación de la Gestión, Secretaría de Finanzas

Neftalí Alvarenga Peña, Director Ejecutivo, Comisión Nacional Supervisora de los Servicios Públicos

Sergio Membreño, Economista Principal, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Nicaragua

José Barrios Vanegas, Director de Modernización Institucional, Unidad de Coordinación del Programa de Reforma del Sector Público (UCRESEP)

Rodolfo Delgado Romero, Director Ejecutivo, Instituto de Estudios Nicaragüenses

Panamá

Jorge Arosemena, Director Ejecutivo de la Fundación Ciudad del Saber

Guillermo Castro, Director de Programas y Relaciones Institucionales, Fundación Ciudad del Saber

Rolando Gordón, Director del Centro de Investigación, Facultad de Economía, Universidad de Panamá

Rodrigo Tarté, Director Académico, Fundación Ciudad del Saber

B. Secretaría

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Sede Subregional en México

José Octavio Martínez, Jefe, Sección de Desarrollo Económico

Víctor Godínez, Oficial de Asuntos Económicos, Sección de Desarrollo Económico





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

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

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

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

Internet: <http://www.cepal.org.mx/>