

Revista Centroamericana de Administración Pública

Instituto Centroamericano
de Administración Pública
-ICAP-



48

49

Tema:

**Cohesión Social
y Finanzas Públicas**

en este número

artículos

- Cohesión social y gasto social en Centroamérica: Una aproximación desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible**
p. 9
- Cómo reflejar la cohesión social en el presupuesto público**
p. 31
- El papel del Congreso en el proceso presupuestario en América Latina**
p. 45
- Transparencia presupuestaria: Una vía hacia la cohesión social**
p. 55
- El presupuesto público y los gastos sociales, en especial para el sector educación**
p. 71
- ¿De la política pública a la nueva gerencia pública? Una dimensión de la reforma del Estado en Costa Rica**
p. 89
- Modernización del Estado, Buen Gobierno y capacidad institucional**
p. 117
- Alberto Mora Román*
Analiza la situación de la Región desde el punto de vista de la equidad y la integración social, en el marco del desarrollo sostenible y sus implicaciones para la cohesión social.
- Carlos Tamarit*
Examina los conceptos de cohesión social y desarrollo sostenible, así como su operacionalización para incorporarlo al proceso presupuestario.
- Jesús Rodríguez*
Centra la pertinencia del debate sobre el rol de los Congresos Nacionales y/o Asambleas Legislativas en el proceso presupuestario y el control del presupuesto público, en los países de América Latina.
- Norma Caplán*
Argumenta que la transparencia fiscal y la cohesión social son conceptos indisolubles, así como la relación entre las cuentas públicas y la transparencia.
- Martha Eugenia Acosta Zúñiga*
Explica la importancia del presupuesto público desde el punto de vista de la política económica, la inversión pública social y la planificación del desarrollo.
- Juan Huaylupo*
Estudia las implicaciones de la Nueva Gerencia Pública, NGP, en la política social, abordándola en el marco de la Reforma del Estado costarricense.
- Jorge Cornick*
Reseña interpretativamente los logros y ajustes del proceso de modernización y su incidencia en la gestión pública del Estado de Costa Rica.

Continúa...

...viene

**Buenas prácticas en Costa Rica:
Sistema de Información sobre
Presupuestos Públicos, SIPP.
Antecedentes y alcances**
p. 127

**La cohesión social en América
Latina: Algunas
generalidades de la Región
centroamericana**
p. 141

cifras

**El proceso presupuestario,
los Sistemas Integrados
de Administración Financiera,
SIAF, y el gasto social
en Centroamérica y Panamá**
p. 155

documentos

**El gasto social en México
y el combate a la pobreza**
p. 191

**Costa Rica: El proceso
presupuestario y su vinculación
en la planificación del
gasto social**
p. 203

Proyecto “Reciclar Esperanzas”
p. 225

Aldemar Argüello Segura
Jaime Mora Rojas

Describe el proceso de introducción e implementación de sanas prácticas de control presupuestario concretizadas en el Sistema de Información de Presupuesto Público de la Contraloría General de la República de Costa Rica.

Vinicio Sandí Meza

Delinea la problemática de la cohesión social en el contexto centroamericano, abordando sus diferentes concepciones.

ICAP

Ilustra la normativa que se ha desarrollado a partir de la implementación de los Sistemas Integrados de Administración Financiera, SIAF.

Mario Salazar Madera

Eduardo Zavala Barrenechea

Ejemplifica con el Sector Vivienda el gasto social de los Estados Federados, para mejorar las condiciones de igualdad y cohesión social de la sociedad mexicana.

Delegación de Costa Rica

Describe las diferentes etapas del proceso presupuestario del Gobierno de Costa Rica, enfatizando la interacción entre poderes y la vinculación con el gasto social.

Isaac Umansky

Sintetiza la experiencia del “Proyecto de Crédito y Cooperación Técnica para Recicladores Productivos de Montevideo: Reciclar Esperanzas”.

Continúa...

...viene

**Estrategias de planificación
financiera en el ciclo
presupuestario: Un análisis
comparativo**
p. 231

**Código revisado
de buenas prácticas de
transparencia fiscal**
p. 249

El gasto social en Panamá
p. 255

el icap en Centroamérica

Programa EUROsociAL
p. 273

**Programa de Actividades del
“Encuentro de *Policy Maker*:
Identificando Estrategias para la
Cohesión Social” y “Seminario
Regional de Mejores Prácticas
en el Ciclo de Elaboración
del Presupuesto”**
p. 307

referencias
p. 313

**Lineamientos para los
colaboradores de la Revista
Centroamericana de
Administración Pública del ICAP**
p. 315

Mayra Rodríguez Quirós

José Adrián Vargas Barrantes

Compara los procesos de formulación presupuestaria y de administración de flujos de caja de Alemania y Costa Rica, con referencia al gasto social.

Fondo Monetario Internacional, FMI

Reglamenta las buenas prácticas de transparencia fiscal.

Delegación de Panamá

Documenta un caso de buenas prácticas en la gestión del gasto social: “Programa Red de Oportunidades”, en el marco de la Estrategia de Combate a la Pobreza y el Sistema de Protección Social del Gobierno de Panamá.

*Comisión Europea de la Unión
Europea - UE*

Se presenta el Programa de Cooperación América Latina-Unión Europea, EUROsociAL

ICAP

Se muestran los sendos programas de actividades de estas dos acciones de capacitación en el marco de EUROsociAL/Fiscalidad.

Centro de Documentación del ICAP

Incluye referencias relevantes sobre el tema de esta revista.

ICAP

Instrucciones para los colaboradores de la Revista Centroamericana de Administración Pública que edita el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

Revista Centroamericana de Administración Pública

Número 48-49
Enero-Diciembre 2005

- ◆ Director
Hugo Zelaya Cálix
- ◆ Editora
Rethelny Figueroa de Jain
- ◆ Comité Editorial
 - Rethelny Figueroa de Jain
Coordinadora Técnica, ICAP
 - Alan Henderson García
Área de Gerencia Social, ICAP
 - Fremi Mejía Canelo
Área de Gestión de Políticas y
Negociaciones Internacionales,
ICAP
 - Ramón Rosales Posas
Área de Gerencia de Proyectos,
ICAP
- ◆ Coordinación Programa Editorial
Rethelny Figueroa de Jain
- ◆ Departamento de Publicaciones
Efraín Quesada Vargas
- Para suscripciones, canje y solicitudes,
escribir a Revista Centroamericana de Admi-
nistración Pública, ICAP, Apartado 10.025-
1000, San José, Costa Rica, C.A. Fax: (506)
225-2049. Correo electrónico:
info@icap.ac.cr
Web site: <http://www.icap.ac.cr>



El surgimiento del término “Cohesión Social” en la jerga conceptual, aparece aproximadamente unas dos décadas atrás. Sin embargo, en nuestra Región, emerge con gran fuerza en los últimos años. Así, en el 2004, en la Cumbre de Guadalajara, en México, los Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y la Unión Europea, reiteraron su responsabilidad primaria junto con sus sociedades civiles, de dirigir procesos y reformas orientados a incrementar la cohesión social, a través del combate a la pobreza, la desigualdad y la inclusión social. Estos acuerdos reafirmados en la Cumbre de Viena en el 2006, abrieron un nuevo campo de cooperación en las relaciones políticas de solidaridad, entre ambas regiones.

Este tema adquiere pertinencia para Latinoamérica en general, y Centroamérica en particular, debido a la urgente necesidad de encarar pertinaces problemas concernientes a: altos índices de pobreza e indigencia; extremas desemejanzas; diferentes formas de discriminación y marginación; dinámicas de mercado de trabajo con escasa capa-

editorial

cidad incluyente; población con altos grados de deterioro en derechos básicos, como salud, educación, envejecimiento; transformaciones y orientaciones nuevas en los senos de las familias y comunidades, para mencionar entre otros, algunos retos sociales de actualidad. De ahí, su aparición reciente en aspectos dominantes de las agendas públicas de la Región.

Cohesión social es un concepto en construcción, con alcances difusos, no siempre concensuados, cuya noción cercana es capital social. Se asocia de manera indiferente, con distintos aspectos del desarrollo social, incorporando dentro de su ámbito problemas generales de pobreza, desigualdad, exclusión social y gobernabilidad. Su conformación a partir del estudio teórico-práctico, va adquiriendo un mayor perfil de identidad y profundidad, pretendiendo llegar a ser, un referente inconfundible en el diseño de las políticas públicas.

No obstante lo anterior, se percibe la creciente utilidad del concepto, presentando una serie de aristas e interrelación en un sinnúmero de aspectos del desarrollo social, económico y político,

evidenciando las tensiones entre las estrechas vinculaciones de estas tres dimensiones, porque la exclusión económica genera separación política, que a su vez, incrementa la desigualdad y pone en peligro la justicia social, provocando malestar y descontento entre la sociedad, y violentando la solidez del orden democrático.

De ahí la relevancia de la relación entre cohesión social y finanzas públicas, al operacionalizarla en términos concretos de recursos gubernamentales y asignaciones financieras, destinadas a repensar la protección social sobre la base de derechos universalmente reconocidos, por medio de políticas, programas y proyectos que coadyuvan a mejorar el bienestar de nuestras poblaciones.

Estas reflexiones nos convocan a iniciar el examen de cómo fortalecer la cohesión social en la Región, mediante pautas que incursionen en la búsqueda de su viabilidad, al actuar sobre los obstáculos que impiden avanzar hacia una ciudadanía efectiva, horizonte sobre el que cobra sentido, la significativa preocupación de esta temática.

Revista Centroamericana de Administración Pública

- ♦ La Revista Centroamericana de Administración Pública es una revista abierta a todas las corrientes del pensamiento administrativo y público que aboga por el desarrollo de la disciplina en Centroamérica.
- ♦ Esta publicación es editada cada seis meses o bien dos números anuales, por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, organismo intergubernamental al servicio de la región centroamericana con sede en San José, Costa Rica.
- ♦ Los artículos que publica son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no traducen necesariamente el pensamiento del ICAP.
- ♦ La Revista permite la reproducción parcial o total de sus trabajos a condición de que se mencione la fuente.
- ♦ Esta publicación ha sido impresa en el Departamento de Publicaciones del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, en el mes de julio del 2007, en San José, Costa Rica.

INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA – ICAP
Apartado 10.025-1000, San José, Costa Rica, C.A., Fax: (506) 225-2049
Teléfonos: (506) 234-1011 / 225-4616. Centro de Docencia: (506) 253-4059 / 253-2287
Imprenta: (506) 224-2666
Correo electrónico: info@icap.ac.cr
Web site: <http://www.icap.ac.cr>

artículos

Cohesión social y gasto social en Centroamérica: Una aproximación desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible*

Alberto Mora Román **

ANALIZA LA SITUACIÓN DE LA REGIÓN DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA EQUIDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL, EN EL MARCO DEL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE Y SUS IMPLICACIONES PARA LA COHESIÓN SOCIAL EN CENTROAMÉRICA.

PALABRAS CLAVES: COHESIÓN SOCIAL / INTEGRACIÓN SOCIAL / DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE / GASTO SOCIAL / CENTROAMÉRICA

Introducción

En esta conferencia se realizó una descripción general de las prin-

cipales tendencias del desarrollo humano sostenible en Centroamérica, con base en los resultados del Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá, publicado en el 2003.

Si bien la premisa conceptual a partir de la cual es la cohesión social, la que se refiere más al grado de pertenencia de un determinado grupo, proyecto o situación común, y los factores que favorecen o limitan esa pertenencia, el enfoque utilizado en el informe ha sido más de equidad e integración social en el marco del desarrollo humano sostenible, que hace un mayor énfasis en el análisis de brechas entre países, regiones y grupos de población como una barrera para lograr el acceso a oportunidades para el

* Presentación realizada en el marco de la Pasantía Regional “Encuentro de Policy Makers: Identificando Estrategias para la Cohesión Social” y el “Seminario Regional de Mejores Prácticas en el Ciclo de Elaboración del Presupuesto” que se llevaron a cabo del 17 al 21 de julio del 2006, en San José, Costa Rica con el auspicio del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH, InWEnt, de la República Federal de Alemania.

** Miembro del equipo técnico del Programa Estado de la Región, Costa Rica. Es Administrador de Negocios, tiene una Maestría en Políticas de Desarrollo con énfasis en Organismos no Gubernamentales.

Recibido: 16 de noviembre del 2006.

Aceptado: 29 de enero del 2007.

desarrollo de capacidades, y el disfrute de una vida digna y de calidad. Aunque el énfasis de la exposición será el tema de equidad e integración social, se abordarán algunos elementos sobre el estado de la Región en las áreas económica, ambiental y política.

La presentación fue estructurada en tres secciones. En la primera se plantea la pregunta ¿qué es Centroamérica? Aparte de conocer las distintas visiones que coexisten dentro y fuera de la región sobre este tema, ello permitió describir las características generales de la Región Centroamericana (población, territorio, crecimiento económico) que fue complementada, en la segunda sección, con la valoración general sobre el desarrollo humano sostenible reciente de Centroamérica con base en el Segundo Informe Regional, y se analizan algunos de los resultados más relevantes sobre el desarrollo de la región durante los últimos años de la década de los noventa y los primeros años del nuevo milenio, particularmente en las áreas social y económica. Finalmente, se presenta como complemento información detallada sobre la evolución social de Costa Rica durante los últimos años.

¿Qué es Centroamérica?

Al intentar responder la pregunta ¿qué es Centroamérica? debemos de conocer que, tal como fue constatado en el Primer Informe

Regional (1999), no existe una única respuesta a esta pregunta. Centroamérica es un entramado social y cultural, complejo y diverso que configura una región pluriétnica y multicultural, pero también una región con crecientes y profundas asimetrías en la distribución de su territorio y población, pero también respecto a sus niveles de desarrollo.

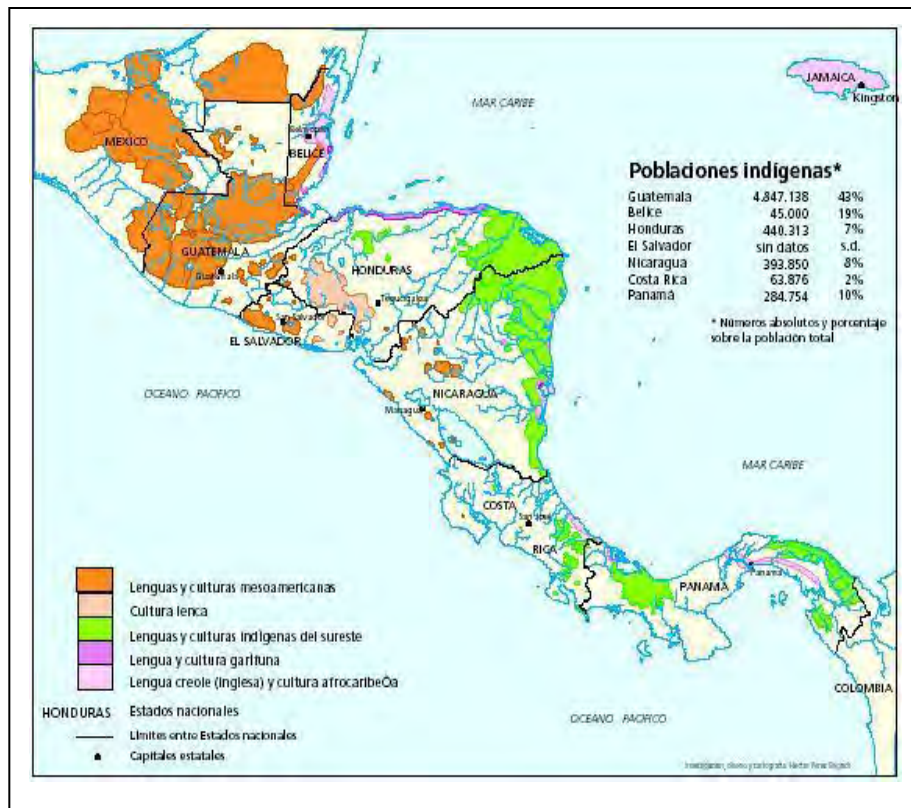
Si bien Centroamérica ha sido siempre multicultural, no es sino hasta los últimos diez años en que ha habido un reconocimiento explícito de esta situación, y que se han venido dando procesos de reconocimiento constitucional y legal de esta condición. Cinco de los siete países de la Región reconocen, en mayor o menor medida, que sus sociedades son pluriétnicas y multiculturales. Además, las etnias centroamericanas se han convertido en actores sociales y políticos de sus sociedades, reivindicando para sí el derecho de autoadscripción y denominándose “pueblos”, naciones o comunidades étnicas, con derechos económicos, sociales, culturales y políticos desconocidos hace veinte años.

Los progresos son incipientes, y todavía insuficientes para compensar las desigualdades sociales, y para dar respuesta a las reivindicaciones planteadas por las distintas comunidades y sus organizaciones. De ahí que el futuro de la democratización regional dependa, en parte, de cómo se decida profundizar las transformaciones que exige el reconocimiento de esa multiculturalidad.

En el mapa 1 se muestra la diversidad de etnias y culturas en la Región y su ubicación geográfica. En el caso de Guatemala la población indígena representa cerca del 40% de la población total, la que presenta características étnicas y culturales muy ligadas a las civilizaciones precolombinas mesoamericanas. En el resto de la región el porcentaje de

población indígena es sustancialmente menor, se ubica mayoritariamente en la costa caribeña y están ligados a grupos culturales del sureste (Panamá y Colombia). Adicionalmente, existen grupos de población afrocaribeña, la que presenta rasgos culturales distintos pero comparten el territorio con otras etnias y culturas.

**MAPA 1
MULTICULTURALIDAD EN CENTROAMÉRICA. CIRCA 2000**



Fuente: Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá (2003).

Una región pluriétnica y multicultural, en la que también coexisten distintas visiones sobre qué es Centroamérica. Entre ellas es posible reconocer al menos cinco:

- *Visión morazánica.* Parte de la premisa de unidad histórica y cultural de la región, y concibe a Centroamérica como la patria grande: todos somos centroamericanos.
- *Visión cartaga.* Contrariamente a la morazánica, la cartaga se basa en la concepción de la región como el vecindario común, pero no la causa común. Vivimos en Centroamérica pero somos distintos.
- *La visión caribeña* más bien reconoce la exclusión: "Centroamérica está de espaldas al Caribe", "los centroamericanos son los del Pacífico".
- *Visión externa.* Corresponde a la visión de Centroamérica desde fuera de la región. En general, nos ven como una unidad geográfica con características estratégicas en términos políticos y comerciales.
- *Visión de los ausentes.* Son la indagación en un anonimato político, o el desarraigo sin identidad. En este grupo podríamos identificar a los migrantes y a grupos étnicos, que hasta hace poco carecían de reconocimiento de sus derechos civiles y políticos.

¿Por qué son importantes estas visiones? ¿Por qué es importante tenerlas en cuenta? Las distancias entre estas visiones sobre la región constituyen una cuestión estratégica para el futuro pues se cuelean, con o sin permiso, en el quehacer de las instituciones de integración y en las mesas de negociación. Reconocer estas visiones puede ayudar a mostrar que las diferencias son tratables pero, sobre todo, que tienen o pueden llegar a tener importantes y recientes áreas de coincidencia para facilitar acuerdos. Esto cobra aún más vigencia en la actualidad, con el nuevo auge los esfuerzos de integración regional y el comercio exterior (Tratado de Libre Comercio, TLC, con los Estados Unidos), y con la intensificación de los flujos migratorios intra y extrarregionales.

Pero la diversidad también tiene su expresión en las asimetrías en la distribución del territorio y la población en Centroamérica. Nicaragua, el país más grande de la Región, con cerca de 140 mil kilómetros cuadrados, tenía 5.4 millones de habitantes en el 2003, un millón de habitantes menos que El Salvador, país que cuenta con poco más de 20 mil kilómetros cuadrados. Esto convierte a El Salvador en el país centroamericano más densamente poblado de la región (Gráfico 1).

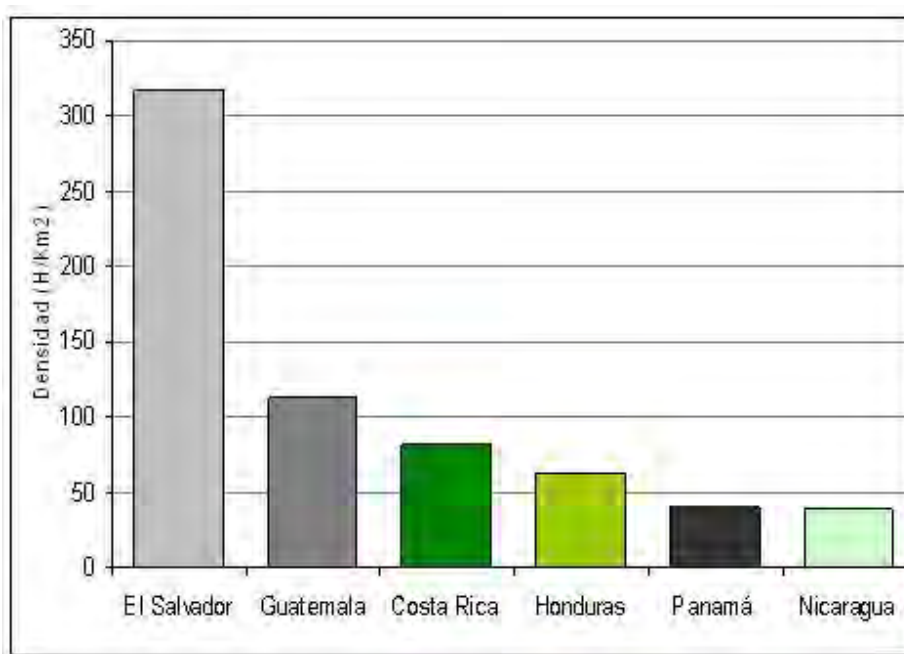
Pujanza y tamaño están distribuidos de manera inversa y desfavorable para una dinámica regional robusta. Contrariamente a lo que sucede en otras regiones del mundo, donde los países más desarrollados

son los que tienen mayor población y mayor territorio, en Centroamérica son los países más pequeños y con niveles de población relativamente bajos los que han alcanzado mayores niveles de desarrollo. Costa Rica

y Panamá cuentan con niveles de desarrollo altos, similares a los mejores en América Latina, mientras que países como Guatemala, Honduras y Nicaragua muestran un rezago importante.

GRÁFICO 1

CENTROAMÉRICA: DENSIDAD DE POBLACIÓN POR PAÍSES. 2003

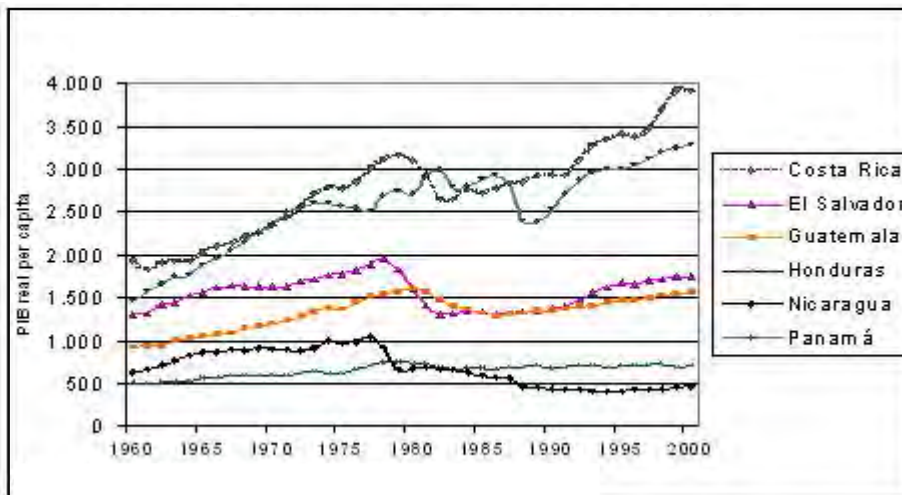


Fuente: Idem.

Las diferencias en los logros, en términos de desarrollo de los países centroamericanos, tienen una primera explicación en la apuesta temprana que algunos de ellos hicieron para invertir en su gente, en ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios de salud, educación, agua y saneamiento, entre otros. Pero en un segundo momento, la guerra y los conflictos armados erosionaron aun más las posibilidades y capacidad de algunos países para superar, durante la década de los setentas y parte de los ochentas, el rezago histórico de

su desarrollo. La magnitud del deterioro puede apreciarse con bastante claridad en las tendencias de largo plazo del Producto Interno Bruto, PIB, per cápita de la región (Gráfico 2). El Salvador alcanzó a principios de los ochentas un PIB por persona similar al que tenía en 1960, y le ha tomado más de veinte años recuperarse. En el 2000, El Salvador logró un PIB per cápita similar al que tenía en 1980. Situaciones similares experimentaron Nicaragua y Guatemala. Aparte de la pérdida de vidas humanas y el rezago institucional, la guerra es muy mal negocio.

GRÁFICO 2
CENTROAMÉRICA: PRODUCTO INTERNO BRUTO, PIB REAL PER CÁPITA
1960-2000



Fuente: Banco Mundial, 2002, World Development Indicators.

Valoración general sobre el desarrollo humano sostenible en Centroamérica

La apertura comercial y las reformas, no lograron sentar las bases para un crecimiento robusto y un progreso centrado en el bienestar de la gente. Al iniciar el siglo XXI Centroamérica enfrenta un desafío fundamental: consolidar la región como una zona de paz, libertad, democracia y desarrollo; construir una comunidad pluralista de seguridad humana, basada en el crecimiento económico, la equidad social, la sostenibilidad ambiental, y de lazos de cooperación e integración en una región que es ciertamente diversa y compleja (Proyecto Estado de la Región, 1999).

¿Ha avanzado Centroamérica en el cumplimiento de esa meta? Esta pregunta puede contestarse en lo fundamental del siguiente modo: el progreso ha sido más bien lento, pese a ciertos avances, la región aún arrastra considerables déficits en temas esenciales para su desarrollo humano. Centroamérica ha perdido dinamismo en el ritmo del progreso que experimentó durante la primera parte de la década de los noventa, cuando tuvo un empuje, un dinamismo importante, para dejar atrás conflictos armados de larga data, y recuperar la estabilidad y superar el rezago en el crecimiento económico. Las mejoras alcanzadas a principios del siglo XXI, en espe-

ranza de vida, mortalidad infantil, cobertura educativa y salud, se ven afectadas por la desaceleración económica, la desarticulación entre el sector productivo y el empleo, cierto deterioro en la equidad, la vulnerabilidad ambiental y social, y un proceso de democratización que mantiene sus logros, pero que avanza con lentitud. En este sentido los avances, aunque esperanzadores son insuficientes para superar el rezago que enfrenta la región, el que tiene dos referentes en el tiempo, por un lado, los conflictos armados y la guerra, pero por el otro, la década de los ochenta, y el impacto que tuvo en la región los programas de liberalización económica.

Cuando se publicó el Segundo Informe, Centroamérica llevaba a cabo un conjunto de negociaciones urgentes, como la del TLC con los Estados Unidos. Hoy su aprobación e implementación confrontaba a la región con situaciones complejas, a las que debe responder para avanzar en su desarrollo. Alcanzar esos objetivos de desarrollo exige una combinación de un amplio conjunto de iniciativas, tanto económicas como políticas, para lograr realmente incrementar los niveles de inversión social con calidad, la forja de nuevos encadenamientos productivos entre los distintos sectores de la economía, la reducción de la desigualdad y el fortalecimiento institucional del Estado de derecho. Actuar sobre estos objetivos requiere una comprensión de la diversidad y pluralidad que es Centroamérica.

Principales tendencias del desarrollo humano sostenible en Centroamérica en materia social y económica

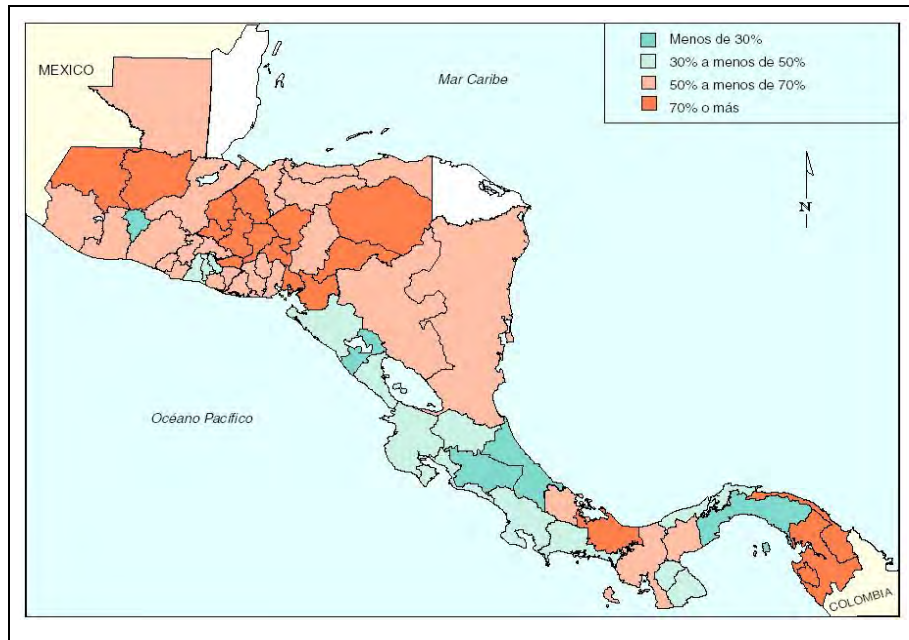
En materia de equidad social el desempeño de la región muestra signos favorables: incremento de la inversión social y la cobertura de la educación, aumento en la esperanza de vida, reducción de la mortalidad infantil y disminución de la incidencia de la pobreza. No obstante, persiste la desigualdad y la mitad de la población en la región vive en condición de pobreza, más de una cuarta

parte de la población es analfabeta (26.7%), y en la mayor parte de los países la escolaridad apenas supera la educación básica.

Pese a que el porcentaje de población bajo la línea de pobreza bajó del 60% en 1990 al 51% en el 2000, la cantidad de pobres pasó de 16.8 a 18.8 millones de personas quienes se ubican principalmente en las zonas rurales del norte y sur de la Región: Nicaragua, Honduras, El Salvador y zonas costeras y fronterizas de Panamá. (Mapa 2).

MAPA 2

INCIDENCIA DE LA POBREZA EXTREMA EN LA POBLACIÓN, POR REGIONES, PROVINCIAS O DEPARTAMENTOS. CIRCA 2001



Fuente: Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá (2003).

Los rezagos en los niveles de inversión social en la región no permiten revertir el ciclo de reproducción de la pobreza. Aunque a nivel general, durante la década de los noventa se dio un incremento en los niveles de inversión social en toda la región, tanto en el monto por persona como en su proporción respecto al PIB, existen claras asimetrías y los niveles son aun bajos, principalmente en aquellos países que más la necesitan. Por ejemplo, entre los años 2000-2001 la inversión social por persona alcanzó en Costa Rica \$689 y en Panamá \$853, mientras en Nicaragua apenas fue de US\$61 y en Honduras de US\$77.

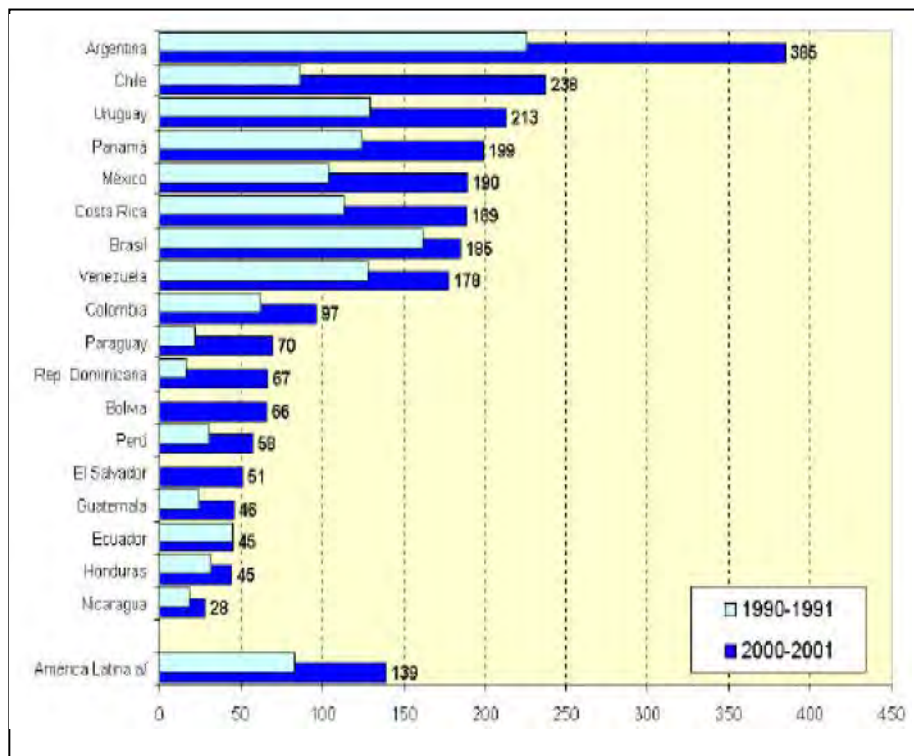
Durante la década 1995-2005 se dio un crecimiento de la inversión social en América Latina, lo que está asociado a logros en materia de cobertura de la educación, aumentos en la esperanza de vida y reducción de la mortalidad infantil. No obstante, cuatro de los seis países latinoamericanos con menores niveles de inversión social en educación son centroamericanos (Gráfico 3).

Uno de los principales desafíos de los sistemas educativos

centroamericanos es lograr disminuir la brecha entre las coberturas de la educación primaria y la secundaria. En todos los países, incluso en los que muestran mayores logros educativos, existe una pronunciada fractura en este punto del proceso formativo. ¿Serán, en el mejor de los casos, siete años de educación formal un nivel educativo suficiente para aprovechar las oportunidades de inserción en la economía internacional, y para competir internacionalmente? Difícilmente lo sean.

Las posibilidades de avanzar hacia mejores condiciones económicas y sociales, están asociadas estrechamente con la posibilidad de lograr mejorar la cobertura y calidad de la educación en Centroamérica. Ciertamente la educación es una buena vacuna contra la pobreza. Como puede verse en el gráfico 4, la incidencia de la pobreza se reduce en promedio de más del 60% a cerca del 35% para aquellas personas que lograron terminar la educación primaria (6 años), y disminuye hasta casi el 10% para quienes alcanzaron concluir la secundaria.

GRÁFICO 3
AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO
EN EDUCACIÓN POR HABITANTE
1990-1991, 2000-2001
(DÓLARES DE 1997)



Fuente: CEPAL, División de Desarrollo Social, base de datos sobre gasto social.



GRÁFICO 4

CENTROAMÉRICA: INCIDENCIA DE LA POBREZA EN LA POBLACIÓN DE 15 A 64 AÑOS DE EDAD SEGÚN AÑOS DE ESTUDIO 2000



Fuente: *Idem.*

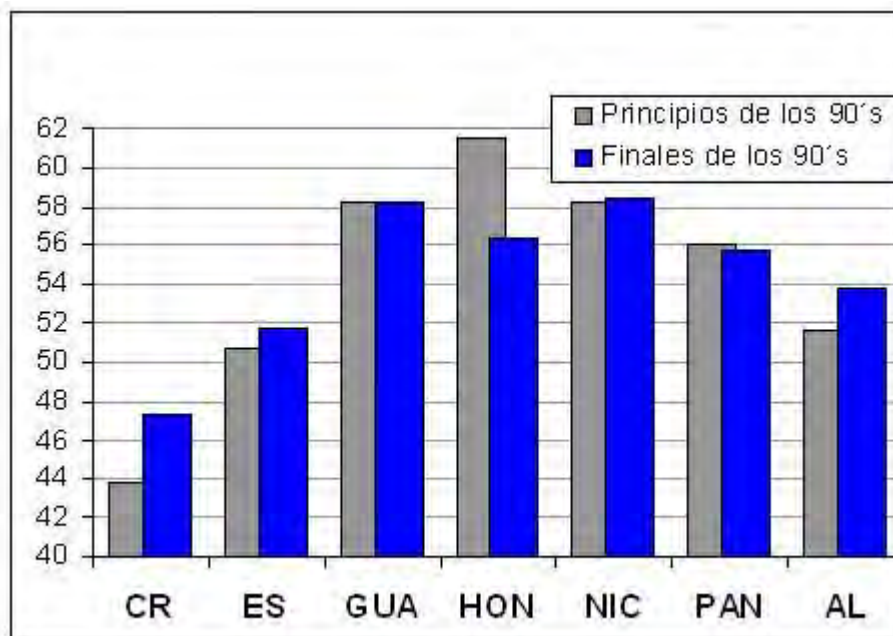


Otro de los obstáculos importantes para lograr una mayor ampliación de las oportunidades en la región lo constituye la desigualdad imperante en la región. En los últimos diez años la desigualdad en algunos países empeoró, como el caso de Costa Rica y El Salvador, y

en los demás, con excepción de Honduras en donde descendió, se mantiene estancada en los altos niveles históricos de principios de la década de los noventa. Esto sucede en Latinoamérica, calificada como la región más desigual del mundo (Gráfico 5).

GRÁFICO 5

**AMÉRICA CENTRAL: COEFICIENTE DE GINI POR PAÍSES
PRINCIPIOS Y FINALES DE 1990**



Fuente: CEPAL.

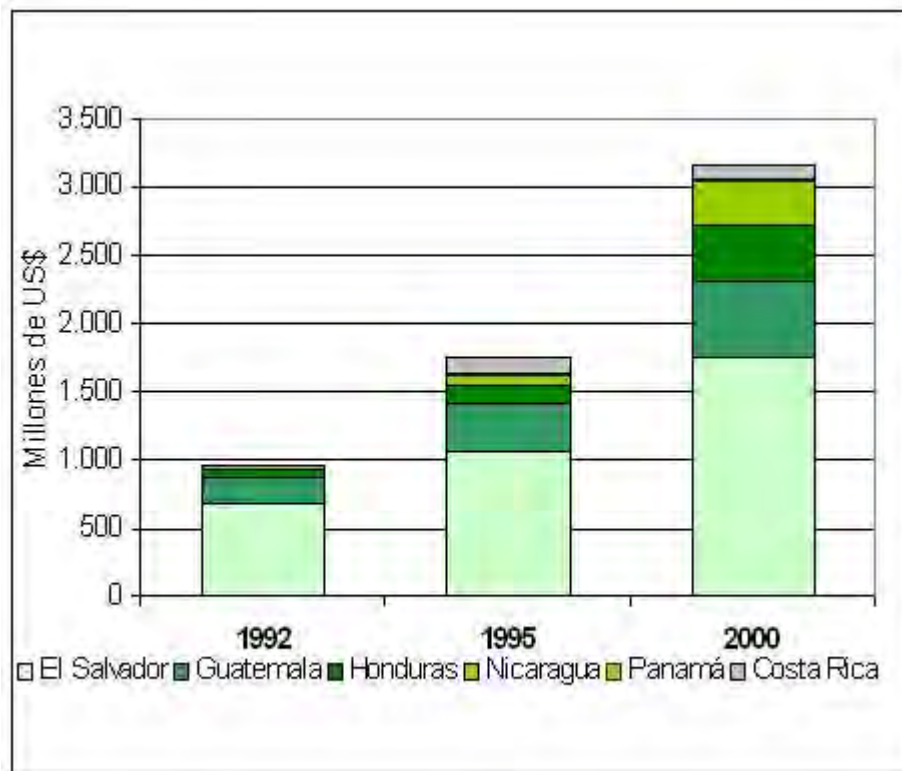
En materia económica, la economía centroamericana en los años noventas y el inicio de este siglo no ha logrado un crecimiento sostenido, que permita mejorar las condiciones de vida de las y los centroamericanos, y dar amplio impulso al desarrollo humano. Si bien se mantuvo la estabilidad macroeconómica, lo que es un logro importante en sí mismo, resulta insuficiente en términos de generación y ampliación de las oportunidades para la población, y además, se sustenta en bases frágiles, entre ellas las remesas.

El crecimiento económico reciente es modesto, desarticulado, volátil en su conjunto, muy diverso en su composición, y está concentrado en las áreas más dinámicas de la economía centroamericana. Existe una desarticulación entre este crecimiento y áreas clave del aparato productivo, como las exportaciones tradicionales, la pequeña y mediana empresa y el mundo campesino. Este último es el rubro más importante en el que la región se distancia de sus aspiraciones de desarrollo humano. El modo de enfrentar estos retos, mediante lo que podría denominarse un estilo de "desarrollo hacia afuera", centrado en la apertura comercial, ha generado pocos réditos sociales después del empuje experimentado en la primera mitad

de la década de los noventa. Se ha dado un proceso de cambio en los aparatos productivos, principalmente por un impulso a la promoción de exportaciones, el asentamiento de la maquila y la zona franca, el aumento de turismo, y la inversión extranjera directa también con un peso importante en la remesa, el surgimiento de actividades agropecuarias no tradicionales, y las funciones y adquisiciones de empresas; pero este cambio en la estructura de la producción en la región, no ha logrado realmente ampliar las oportunidades de desarrollo para la población.

El Informe documenta las cuantiosas transferencias de remesas, turismo, transporte aéreo y comunicaciones de las y los ciudadanos que viven en el exterior hacia sus países de origen. En El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, las remesas tienen un peso considerable, tanto en su comparación con el PIB como con las exportaciones, y un efecto sustancial en la satisfacción de necesidades básicas de amplios sectores. En algunos países, como El Salvador, el flujo de remesas es quizá el principal factor de estabilidad macroeconómica. Hay más de veinte millones de latinoamericanos y caribeños fuera de su país de nacimiento, el 70% vive en los Estados Unidos (Gráfico 6).

GRÁFICO 6
CENTROAMÉRICA: REMESAS FAMILIARES
1992^a, 1995 Y 2000
(MILLONES DE DÓLARES CORRIENTES)



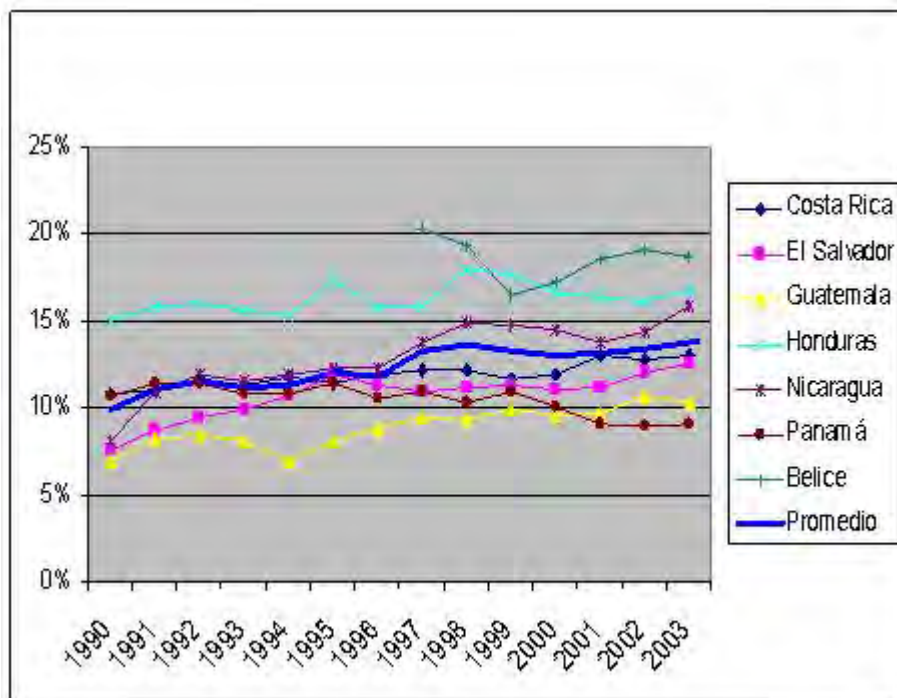
a/ No hay datos disponibles para Costa Rica.

Fuente: Banco Mundial, 2002, *World Development Indicators*.

El déficit fiscal es otro de los elementos que contribuye a la fragilidad de la estabilidad económica en Centroamérica. La insuficiencia de ingresos junto con la presión del gasto han obligado a los países a diferir inversiones estratégicas para su desarrollo: infraestructura e inversión social. Aunque el promedio de la carga tributaria de los países centroamericanos ha evolucionado de

manera positiva a lo largo de los últimos años, de un promedio general del 10% para 1990 a cerca del 14% en el 2003, este incremento ha estado influenciado por la favorable evolución observada en El Salvador, Guatemala y Nicaragua que eran los países con menor carga tributaria de la región a comienzos del período (Gráfico 7).

GRÁFICO 7
CARGA TRIBUTARIA COMO PORCENTAJE DEL PIB
1990-2003



Fuente: Elaboración propia con base en Gómez, 2005.

¿Será un 14% de carga tributaria suficiente para impulsar el desarrollo y ampliar las oportunidades sociales y económicas para la población? Una mirada más allá de las fronteras de la región apunta a que eso es absolutamente insuficiente. En la Unión Europea, UE, los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, y los Estados Unidos, la carga tributaria es de 40,6%, 36,3% y 26,4% del PIB, respectivamente. En esos países el 15% representa solo la carga tributaria directa. A nivel latinoamericano, El Salvador y Guatemala se ubican entre los cinco países con menor carga tributaria de la región (Naciones Unidas. 2005).

Centroamérica también enfrenta desafíos significativos en las áreas ambiental y política. En materia ambiental, el Segundo Informe Regional señala que Centroamérica ha puesto en marcha un conjunto de importantes esfuerzos en materia de gestión del riesgo, con el propósito de fortalecer la coordinación regional para prevenir y mitigar desastres. Se han promovido políticas y normas ambientales que han creado nuevas instituciones en torno a la biodiversidad, bosques, recursos hídricos y disminución del riesgo. Queda por resolver, sin embargo, la sostenibilidad de estas iniciativas. En este sentido, un aspecto clave será el compromiso de los gobiernos, tanto con el fortalecimiento de la institucionalidad, como con la puesta en práctica de políticas, y la aplicación de la normativa existente. Final-

mente, en materia política el Informe documenta que la mayoría de los regímenes políticos no muestra nuevos y significativos avances en relación con los logros de la década de los noventa, e incluso en algunos casos se han producido involuciones parciales. La democratización de los regímenes políticos no ha sido, hasta el momento, acompañada por progresos igualmente significativos en el fortalecimiento de los Estados democráticos de derecho. El avance en esta materia requiere compromisos y esfuerzos, cuya complejidad supera los mecanismos de la democracia electoral y la organización periódica de elecciones libres.

Un acercamiento a la situación social en Costa Rica

Entre 1940-1970 el Estado costarricense promovió un conjunto de políticas sociales de corte universal, que marcaron una diferencia fundamental con el resto de países de Centroamérica y América Latina. El desarrollo de políticas de combate a la pobreza, como complemento a las políticas universales, surge en Costa Rica en la década de los setentas con la creación del Instituto Mixto de Ayuda Social, IMAS, (1971) y del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, FODESAF, (1974), el que antecede en más de una década a los Fondos de Inversión Social, FIS, que surgieron en América Latina para atemperar las consecuencias sociales de los programas de ajuste estructural.

La apuesta a políticas sociales universales y selectivas dio muy buenos frutos en términos de los logros alcanzados por el país en su desarrollo humano. En un período de tan solo veinte años (1960-1980) el país casi duplicó el PIB per cápita, logró reducir la pobreza a la mitad y la mortalidad infantil a menos de una tercera parte, aumentar la esperanza de vida en diez años, y mejorar la cobertura de los servicios de salud y

educación. Todo ello resultó en una reducción de la pobreza a la mitad: 50% de los hogares, similar al porcentaje de hogares pobres del 2000 en toda la Región centroamericana (Cuadro 1). Estos cambios sucedieron en un contexto de fortalecimiento institucional del Estado, y su presencia territorial junto con importantes procesos de inversión en infraestructura pública, saneamiento y servicios sociales.

CUADRO 1
EVOLUCIÓN DE INDICADORES DE COSTA RICA. 1940-2000

Indicador	40	50	60	70	80	90	2000
Población (en miles)	656	812	1.199	1.762	2.276	2.805	3.943
Hogares pobres (%)			50	29	19	27	21
Cobertura boscosa (bosque primario, %)			56	51	29	22	
Esperanza de vida al nacer (años)	46.9	55.6	62.5	65.4	72.6	76.7	77.4
Mortalidad infantil (por mil nacidos vivos)	123	90	68	61	19	15	10
Cobertura de la seguridad social (%)		8	15	39	70	82	89
Analfabetismo mayores 12 años (%)	27	21	16	13	10	7	5
PIB per cápita (US\$1990)	702	847	1.080	1.501	2.032	1.829	3.329
Graduados universitarios	107	138	167	831	4.048	7.158	26.469
PEA femenina (%)		15	16	19	22	30	34

Fuente: Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.

¿Cuál ha sido la evolución reciente de Costa Rica? En el 2004 el Programa Estado de la Nación cumplió diez años de venir dando seguimiento, año con año, al desarrollo humano sostenible de Costa Rica. Ello ha permitido documentar los cambios que ha experimentado el país durante los últimos años, e identificar los principales avances y rezagos o insuficiencias de su estilo de desarrollo. La Costa Rica de hoy es muy distinta de la de 1990: la población creció más de una tercera parte para alcanzar de 3.050.000 a 4.325.000 habitantes, de los que más de la mitad viven en zonas urbanas. Además, nos encontramos en una sociedad mucho más diversa debido a la presencia de extranjeros en el país y más longeva, la esperanza de vida aumentó a cerca de ochenta años, y desde mediados de la década de los noventa se presenta un proceso de transición demográfica, debido a un aumento más que proporcional de las personas en edad de trabajar, respecto a la población menor de doce años y las personas en edad adulta mayor.

Decimos que esta época no fue una década de estancamiento, pero tampoco fue una década perdida, sino que más bien el país experimentó una insuficiencia en sus logros en términos de su desarrollo humano sostenible. Pese a un mejoramiento de indicadores sociales como la cobertura educativa, esperanza de vida y mortalidad infantil, e incluso mayores niveles de crecimiento económico como consecuencia de un proceso de diversificación

productiva y mayor apertura comercial, esos logros fueron insuficientes para reducir el nivel de pobreza a menos del 20% de los hogares. Tal parece que el estilo de crecimiento no logró redistribuir apropiadamente los beneficios a la población, sobre todo para aquellos grupos en condiciones de mayor vulnerabilidad y desventaja social. Durante este período se dio una mayor promesa democrática mediante el reconocimiento y ampliación de derechos sociales y ambientales en el país, pero el Estado enfrentó una situación fiscal que implicó limitaciones importantes para atender esos nuevos mandatos y responsabilidades. Adicionalmente, la desconfianza ciudadana en las instituciones y el sistema político creció de manera importante, alimentada, además, por escándalos de corrupción que vincularon a altos funcionarios públicos y a líderes políticos del más alto nivel en los dos partidos mayoritarios.

En materia social se logró aumentar la cobertura de los servicios sociales y la inversión social pública, pero no recuperar los niveles máximos históricos alcanzados en la década de los setentas. Ese incremento en la inversión se presenta luego de una situación menguada durante los años ochentas, y se dirigió, principalmente, a políticas universales, tanto en educación como en salud, que lograron atenuar de alguna manera el deterioro en los ingresos de los hogares más pobres, las mujeres y los grupos de edad en condiciones de mayor vulnerabilidad (jóvenes y adultos mayores). El

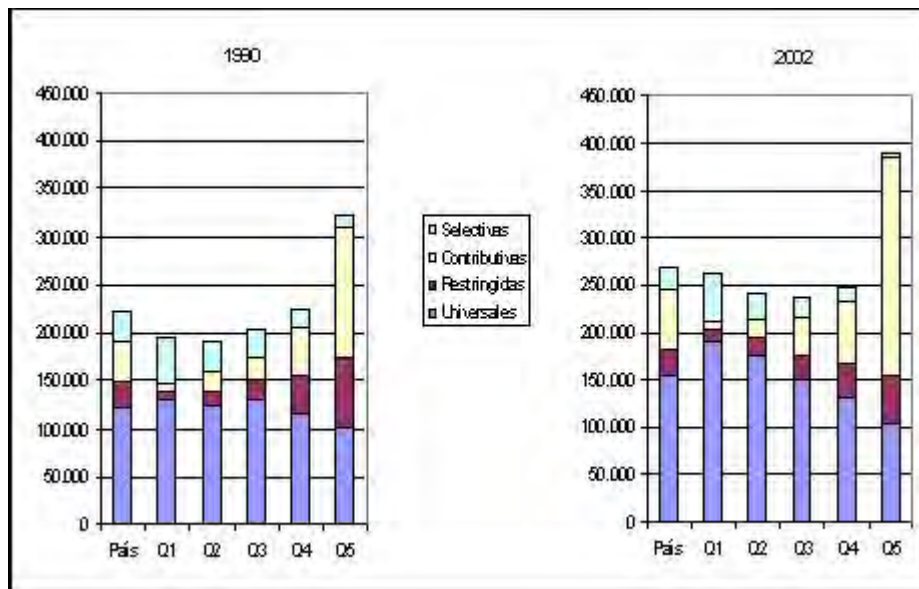
gráfico 8 muestra que las políticas universales explican la mayor parte del incremento en los ingresos, que

experimentó el 40% de los hogares de más bajos ingresos durante el período 1990-2002.

GRÁFICO 8

COSTA RICA: CRECIMIENTO DE LA INVERSIÓN SOCIAL REAL PER CÁPITA, POR QUINTIL DE INGRESO

1990-2002



Fuente: Trejos, 2004.

No obstante, durante los últimos tres años las políticas de contingencia del gasto público, han implicado un recorte significativo de los recursos destinados a programas sociales con un importante impacto sobre los de más bajos ingresos. Para el 2004 se estimó que el ingreso familiar de los hogares más pobres disminuyó en cerca de un 40%, como consecuencia de la reducción en los niveles de inversión social, lo que contribuyó a que la incidencia de la pobreza aumentara levemente ese año.

Este vistazo general sobre el panorama social de Costa Rica, nos plantea un cambio en las antiguas reglas de distribución de la riqueza, sin embargo, no han surgido nuevas reglas del juego que gocen de legitimidad por parte de los diversos grupos sociales y políticos, quienes se han entrabado en un pulso cada vez más tenso por mejorar sus posiciones, o por imponer esas posiciones a los demás grupos. Sustituir esos pulsos por alianzas sociales y políticas, capaces de transformar conflictos distributivos en acuerdos básicos sobre la agenda y las políticas de desarrollo, es, pese a su complejidad, la gran tarea de los próximos años.

Bibliografía

Agosin, Machado y Nazal, 2003. Pequeñas economías, grandes desafíos, políticas económicas

para el desarrollo en Centroamérica, BID. *Revista de la CEPAL*.

Banco Mundial. 2002. Indicadores de Desarrollo Mundial (disponible en Internet www.worldbank.org).

CEPAL. 2005. Istmo Centroamericano: evolución económica durante el 2004 y perspectivas para el 2005. México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

_____. 2005c. Panorama Social de América Latina 2004. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Gómez Sabaini, Juan Carlos. 2005. La tributación a la renta en el Istmo Centroamericano: análisis comparativo y agenda de reformas. Santiago de Chile: CEPAL, División de Desarrollo Económico.

Proyecto Estado de la Nación. 1999. Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.

_____. 2003. Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá. San José, Proyecto Estado de la Región y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

- _____. 2005. Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Sauma, P. 2003. Equidad social en Centroamérica y Panamá. Ponencia preparada para el Segundo Informe sobre Desarrollo Humano Sostenible en Centroamérica y Panamá. San José, Proyecto Segundo Informe sobre Desarrollo Humano Sostenible en Centroamérica y Panamá.
- Trejos, J.D. 2004. Evolución de la Equidad y la Inversión Social Pública desde los años Noventa. Ponencia elaborada para el capítulo sobre Equidad e Integración Social del Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación ◇

Cómo reflejar la cohesión social en el presupuesto público*

Carlos Tamarit**

EXAMINA LOS CONCEPTOS DE COHESIÓN SOCIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE ASÍ COMO SU OPERACIONALIZACIÓN PARA INCORPORARLOS EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO PÚBLICO, ENFATIZANDO CUATRO ÁREAS DE TRABAJO: PRESUPUESTO, CONTROL, CONTABILIDAD Y RECURSOS HUMANOS.

PALABRAS CLAVES: COHESIÓN SOCIAL / PRESUPUESTO PÚBLICO / DESARROLLO SOSTENIBLE / PRESUPUESTO / CONTABILIDAD / RECURSOS HUMANOS

Introducción

Antes de empezar me gustaría realizar una acotación. Ustedes son expertos en presupuestos (en su mayoría, técnicos) y políticos responsables de las decisiones presupuestarias. Tienen un alto grado de responsabilidad, aunque a veces no sean conscientes de ello. Siempre que he asistido a seminarios con

expertos en temas presupuestarios, en los que se debate la política a seguir para mejorar nuestras Haciendas Públicas, la conversación deriva en un constante goteo de “tirar balones fuera”. Argumentamos que no somos los responsables de la situación (o al menos no lo es el área presupuestaria) y reclamamos mejoras en el resto de la Administración Pública (especialmente en el nivel político), para asegurar que será a partir de entonces cuando nosotros podamos comenzar a trabajar. Y de hecho, la mitad de las cosas que he oído en este seminario han ido por ese camino.

Tenemos que evitar caer en ese error. El área presupuestaria tiene la responsabilidad de gestionar eficientemente los fondos de los que dispone, realizando una planificación basada en los principios de eficacia y eficiencia, poniendo a disposición

* Conferencia dictada en el “Encuentro sobre Policy Maker: Identificando Estrategias para la Cohesión Social”, en el marco del Programa EUROsociAL/ Fiscalidad, organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH, InWEnt en Heredia, Costa Rica, del 17 al 21 de julio del 2006.

** Jefe de Estudios del Instituto de Estudios Fiscales del Ministerio de Economía y Hacienda en España.

Recibido: 12 de marzo del 2007.

Aceptado: 30 de abril del 2007.

de los dirigentes del país toda la información disponible, así como las posibles actuaciones. Indiferentemente de que, por ejemplo, el área tributaria sea gestionada correctamente, o si el político está tomando las decisiones correctas en la recaudación o designación de los gastos, el gestor ha de intentar realizar un trabajo al límite de la perfección, desarrollando herramientas y procedimientos transparentes debidamente depurados.

El papel desarrollado en el nivel político es siempre atacado y vapuleado. Lo cierto es que si uno intenta ponerse en su lugar a la hora de tomar una decisión, y ese ejercicio se realiza con la mayor franqueza posible, es cuando hay que asumir que las circunstancias mandan: la teoría es fácil (solo hay que elegir el mejor modelo a priori), pero la realidad es terca y retorcida. Lo cierto es que somos nosotros, los técnicos, quienes a menudo comenzamos fallando. Un dirigente que no cuenta con suficientes técnicos que le asesoren o incluso le convengan (porque nuestra función, estimados colegas, también es convencer al político), es un dirigente sin criterio. Un político tiene innumerables tareas, y solo una de ellas, aunque no lo creamos, es despachar con nosotros. Ese momento suele ser corto e incómodo, lleno de interrupciones y presiones, pero es clave. Previamente los técnicos tenemos que haber desarrollado, todas las variables y herramientas, utilizando conocimientos y experiencias. Pero, ¡ahí señores! La decisión que se

tomará no siempre podrá ser la que la evidencia técnica nos indica. El dirigente, entre todas esas tareas que he mencionado antes, tiene una durísima... convencer al electorado, a sus compañeros de partido político, en cientos de reuniones donde le atacarán por todos los frentes, representar y pelear ante instituciones por sus decisiones, etc.

Nuestra función, entre otras, es asesorar al político. Dejemos pues de criticar a los políticos y gobiernos, y pongámonos a trabajar en lo que la sociedad espera de nosotros. Nuestra función hemos de desarrollarla con la mayor eficiencia posible.

Cohesión social

Para comenzar, les voy a pedir que partamos de un escenario idílico. Supongamos que vivimos en Ricolandia, donde tenemos a nuestra disposición todo el presupuesto que queramos tener, es decir, que no hay techo presupuestario. Además, rizando el rizo, suponemos que el dirigente político va a obedecer a pies juntillas nuestras instrucciones.

Vamos con las definiciones: ¿Qué buscamos cuando hablamos de cohesión social?, ¿de qué estamos realmente hablando? ...hablamos de desigualdades, de pobreza, de exclusión social,

de solidaridad, de promoción social ...¡son tantas las características necesarias pero no suficientes!...

En mi opinión, hay un objetivo muy simple de lo que estamos buscando: desarrollo sostenible de la sociedad. Ese es el *quid* de la cuestión. Estamos en un mundo globalizado, donde las decisiones que toma Nicaragua afectan a Costa Rica, las que toma Costa Rica afectan a Perú, etc. El mundo entero está dividido por zonas: la Europea, la Norteamericana, Centroamérica, el Caribe, Sudamérica, África, Asia y Oceanía. Hasta ahora, cuando algo ocurría los países afectados eran los vecinos de área, y tal vez, los de la zona de influencia. Pero hoy ya no es así. Es imposible avanzar económicamente ignorando los efectos que mis acciones tendrán en el resto del mundo, y sobre todo no se puede crecer si tu entorno no está creciendo. La única manera de hacerlo es con un desarrollo sostenible global. Tal vez con esa actitud el país logre crecer económicamente un tiempo, pero tiene que crecer todo su entorno; sin perjudicar, y en forma armoniosa. No pueden crecer solo los más ricos dejando de lado a los más pobres.

Cada vez se habla más de desarrollo sostenible para temas ambientales. Pero para temas presupuestarios y fiscales, puede entenderse de manera similar. En este seminario hemos oído hablar del "budget-pro-poor", un presupuesto que favorezca a los pobres y perjudique a los ricos. Permítanme que les diga mi opinión: No se puede

hacer un presupuesto solo orientado a los pobres, es imposible, o mejor dicho, es insostenible. El presupuesto no puede estar enfocado solo a mejorar la situación de un grupo de personas, dejando de lado a otras. Debe orientarse a mejorar a todos. Hemos de inclinar el presupuesto a ayudar a las áreas desfavorecidas, pero debemos dejar de pensar en "atacar" a los más favorecidos. Cuando era joven, un profesor en la universidad nos decía que para cambiar las cosas, "el rico tiene que seguir siendo rico, pero menos rico en comparación al pobre". Que el pobre vaya acercándose poco a poco en su nivel de renta al rico, casi de manera imperceptible, pero que se acerque. Que el rico no se sienta amenazado, o no lo permitirá. La riqueza y la pobreza solo se puede medir a través de comparaciones. De hecho, no es rico, sino más rico que otros. Lo mismo ocurre con la pobreza. El objetivo: que el resultado comparativo sea cada año más pequeño.

El pobre no dejará de ser pobre, pero será menos pobre. Y tanto el rico como el pobre estarán mejor que el año anterior, porque los dos habrán mejorado. Ambos deben crecer, pero reduciéndose las distancias. Eso es cohesión social.

Supongamos un país que consigue redistribuir toda su renta en un año, y dejar a toda su población al mismo nivel económico (quitándoselo a los ricos y dándoselo a los pobres, al estilo Robin Hood). Al año siguiente, irremisiblemente,

tendríamos otra vez ricos y pobres. Es inevitable. Ya lo veíamos en La Biblia: Si un padre entregaba lo mismo a sus tres hijos, al cabo de un tiempo un hijo lo malgastaba, otro lo guardaba y otro lo invertía.

Este problema lo tenemos en todas las economías del mundo. Diferencias entre grupos de personas, entre regiones y entre países. La solución? Trabajar para que todos crezcan, armoniosamente, redistribuyendo para aliviar las grandes diferencias. Un esfuerzo coordinado entre todos. Y de esto, poco a poco, se están dando cuenta los ricos.

Europa

Les voy a poner un ejemplo directo. ¿Por qué Europa está tan preocupada por América Latina? ¿por qué está Estados Unidos preocupado por América Latina, de África o de Asia? La razón es clara: porque le afecta. Lo que ocurre en América Latina, al día siguiente, instantáneamente afecta a Europa, a Norteamérica. Lo que ocurre con las materias primas (madera, petróleo, etc), produce una convulsión tremenda en los mercados financieros internacionales.

Los países ricos se han concienciado de que no pueden seguir creciendo si no crece el resto del mundo.

Hoy en día en diez horas se puede desplazar físicamente una persona a cualquier lugar del mundo, pero es que, además, con las nuevas tecnologías el mundo entero tiene comunicación instantánea gratuita con el resto del mundo... ¿cómo no va a afectar lo que ocurra en cualquier lado?

Curiosamente América Latina todavía se resiste a trabajar en común para convertirse en una zona de influencia coordinada. Es necesaria una integración económica. No es suficiente con un Tratado de Libre Comercio, TLC, es necesaria una integración mucho más completa, un conjunto de países con prácticas similares, comunes, con una capacidad económica fuerte.

Europa lleva trabajando más de veinte años en esta línea. Los países del norte (países ricos) asumieron que no podrían crecer si los países del sur (países pobres) no lo hacían también. Se trabajó durante años, los ricos y los pobres, con mecanismos de solidaridad y de mejora de los procesos, de homogeneización, etc. Efectivamente, veinte años después, todos se han beneficiado. Países ricos y pobres.

Europa no es un área de cooperación, si no que es de integración. Ese es el objetivo: un área integrada social, política y económicamente. Cada país tiene sus propias características, cultura y necesidades, pero hay que cumplir normas comunes necesariamente, con el riesgo de ser sancionado en

caso de incumplimiento. En sus comienzos, la integración social y política no fue un objetivo prioritario, y hasta 1987 no se empezó a hablar de cohesión social.

Europa cuenta con fondos comunes con los que luchar por la cohesión. Lo cierto es que desde el principio hubo reticencias para que la unión fuese avanzando en temas de cohesión entre países. Muchos alemanes, por ejemplo, dudaban de la utilidad de gastar (malgastar, según ellos) fondos en países del sur de Europa, ya que las diferencias eran muy altas, con bajos niveles de productividad y eficiencia, lo que suponía un dinero que parecía poco útil para el país germánico. Lo cierto es que quince años después el desarrollo de España ha permitido que Alemania, la Unión Europea, UE, y la propia España sigan creciendo. Los beneficios de aquellos fondos se han desarrollado y multiplicado como diásporas en beneficios comerciales, sociales, etc. Ya no es España la incumplidora de los estrictos compromisos presupuestarios impuestos por la UE, sino Alemania. Ya no es España (o al menos no en este momento), la que crece por debajo de la media europea, ni la mayor receptora de fondos. España supone un país importador del resto de países de la UE, importantísimo, con un alto consumo e inversión. España ya es un socio, no un lastre, sino que en diferentes áreas ha logrado alcanzar los principales *rankings* de eficiencia internacional. Participa codo con codo con Alemania en cualquier proyecto internacional, y aporta me-

dios y fondos a los proyectos comunes. Hicieron falta visionarios, personas capaces de ver un futuro probable, con el esfuerzo de todos, y luchar por ellos. Se ha producido la convergencia entre los países, y la cohesión social entre las personas. Nos queda mucho camino, pero al menos ya tenemos resultados. Hay que aumentar la productividad, mejorar estructuras, la eficiencia, la propia administración pública. Y les recuerdo que en Europa hubo dos guerras mundiales, el territorio donde más gente ha muerto por enfrentamiento entre países, donde más infraestructuras se han destruido entre vecinos. ¡Alemanes y franceses se odiaban a muerte! les estoy hablando de cohesión social entre países que se odiaban hasta el año cuarenta y cinco. No es un imposible. Trabajamos coordinados, no tomamos decisiones importantes si no están coordinadas con el resto de la UE, casi en ningún tipo, y siempre hablamos de homogenizar y coordinar.

Desarrollo sostenible

¿Y cómo han asumido los países más ricos que tenían que ayudar a crecer a los más pobres de Latinoamérica?...el principal revulsivo han sido y están siendo las presiones sociales migratorias; un problema muy serio para Europa y Norteamérica. Es un movimiento tan fuerte como para enterrar barreras físicas, saltar océanos y hacer temblar so-

ciudades. En la actualidad, en España entran un millón de inmigrantes al año, más de tres millones en el último lustro. Que América Latina crezca interesa a Europa, y por qué negarlo, por una razón egoísta. Pero no piensen que no tiene otros problemas.

Déjenme que les hable de la situación social actual al otro lado del Atlántico. En la UE tenemos ahora mismo veinticinco economías totalmente diferentes. La incorporación de diez nuevos integrantes ha supuesto un *shock* social. Parten de una situación económica muy diferente a la de los países integrantes, con unas fuertes divisiones sociales, una administración pública post socialista terriblemente anticuada, con mercados ineficientes. Algunos han tenido guerras civiles, con población perfectamente capaz de matar por sobrevivir, con una escala de valores muy diferente a la Europa Occidental... pero lo cierto es que se les ha aceptado para proceder a su integración. Mucha gente se ha llevado las manos a la cabeza, exclamando que es una locura, que afectará negativamente la solidez económica, hundiendo la renta media...Pues bien, lo cierto es que Europa es consciente que si no crece toda Europa con los veinticinco países, los quince no seguirían creciendo.

Sorprendentemente, en América Latina no impera esta percepción. Siguen buscando soluciones locales, parciales, ignorando que el mundo ha cambiado, y que ya no es posible avanzar solos. Tienen que

trabajar con políticas coordinadas, y para eso, hay que empezar a homogenizar las técnicas usadas, y en nuestro caso, las presupuestarias.

Cada país ha de concienciarse de que tiene que compartir recursos para lograr la cohesión. Europa tiene verdaderas luchas para ver como se realiza este reparto, tanto a la hora de proveer con recursos como al recibir estos recursos. Aún cuando todos los países tienen problemas en sanidad, justicia, seguridad, etc., se siguen realizando aportaciones para que la UE disponga de fondos suficientes para continuar con la cohesión social y el crecimiento armonioso en Europa. No se engañen, no nos sobran recursos a ninguno de los países. Siempre hace falta más dinero.

Ustedes tienen ahora un TLC a desarrollar. Es un comienzo. Surgen dudas, temores, etc., pero es el comienzo. Hay que estudiarlo a fondo, y negociarlo bien. Evitar los beneficios personales o locales, y buscar el general. En los tratados todos tienen que mejorar. No pretendan firmar un tratado en el que solo gane un bando. No funcionará. Cedan en unas cosas, y sean firmes en otras. Protejan sus intereses, pero entiendan también los de la contraparte. Cuando España firma los tratados de adhesión, era consciente que Alemania era una locomotora capaz de comerse cualquier industria española si se lo propusiese. Era permitir que entrase en casa el "enemigo" con sus manufacturas de altísimo nivel tecnológico, y destrozase lo

poco que había en España (muchas de ellas ineficientes y de poca calidad). España solo tenía sol y playa (es una exageración, pero con un fondo real). ¿Qué ganaba España? ¿Qué ganaba Alemania?

Alemania ampliaba sus mercados a un país donde el consumo, si crecía su renta, se iba a disparar por sus necesidades (coches, electrodomésticos, etc). Se multiplicaron sus exportaciones con el sur de Europa. Y no lo olviden, si España no crecía, sus exportaciones tampoco. ¿Y España? España ganaba en estabilidad y seguridad económica. Impulsaba todos sus mercados para ponerse a la altura de sus nuevos socios (con su ayuda, por supuesto). Modernizaba regulaciones, estructuras y procedimientos. Aumentaba la oferta y la demanda. Crecían las cifras de transacciones, y con ella la recaudación impositiva. La Administración, junto con la propia UE invertía los nuevos fondos en infraestructuras, tecnología, formación, etc. Día a día Alemania se hacía más rica, pero España también. Eso es cohesión social entre países.

Presupuestos perdidos

Como decía necesitamos partir del escenario soñado para trabajar. Hay que creer en la cohesión social, todos. Ricos y pobres. Y nosotros, como expertos en hacienda pública financiera, trabajar en cuatro áreas: presupuesto, control, contabilidad y recursos humanos.

Empezamos recalcando la importancia de la eficiencia. Y lo voy a hacer recordando el principio de la legitimidad. Los gestores de los ingresos, cuando realizan su trabajo, tienen que sentir que el gasto se realiza siguiendo unos procedimientos con una técnica eficiente. Sino, las áreas de gestión pierden credibilidad, y desgastan la capacidad de recaudación de la administración pública, motivando de manera legítima el fraude fiscal y la evasión de impuestos de los contribuyentes (sí, legítima. Si la administración pública no es eficiente en la gestión de los recursos, los ciudadanos están legitimados para defraudar a la hacienda el máximo posible), y una razón más para la corrupción de los funcionarios dedicados a la tributación. Además, el área del gasto requiere de una gestión mucho más sofisticada que la tributaria, ya que el proceso es más largo y complejo. En definitiva, la mala gestión del presupuesto genera desconfianza ciudadana, complicando aún más la recaudación.

No olvidemos que nosotros somos los responsables de los llamados "presupuestos perdidos"; aquellos que no responden a ninguna planificación, ni metas u objetivos realistas, y generan un despilfarrero sin rumbo ni prioridades. Muchas veces se inician porque falta la técnica presupuestaria. ¿Cuántos de sus presupuestos han sido perdidos porque la técnica utilizada era mala? Les ruego que sean sinceros consigo mismos.

Elaboración

Desarrollemos el proceso presupuestario. Partimos de la elaboración, que generalmente corresponde al Poder Ejecutivo; y en casi todas las administraciones al gobierno. Es muy importante la influencia de los técnicos en esta fase, ya que el político por lo general no tiene suficientes conocimientos técnicos de cómo se elabora el presupuesto, y hemos de hacérselo comprender. Es muy importante que el político, y el gobierno en pleno, comprendan lo que se está haciendo, y que el técnico le asesore correctamente.

Planificar. Esa es la clave. La técnica de la mayoría de nuestros países es fijarse que ocurrió el año anterior, hacer un incremento, y a partir de ahí fijar objetivos y gastos. No utilizamos correctamente todas las técnicas de planificación y presupuestación, a corto, mediano y largo plazo. Creo que en ninguno de los países hemos conseguido elaborar los presupuestos con técnicas como el "PPBS" o el "PBC" (y fíjense que son técnicas que se empezaron a desarrollar en los años cincuenta). Debido a que tenían marcos conceptuales complicados, que se implantaron sin estrategias correctamente definidas, la falta de motivación y de cualificación, la ausencia de persistencia, o la falta de apoyo político o administrativo.

No nos engañemos. La presupuestación es un proceso muy complejo condicionado por decisiones

políticas, lleno de restricciones, dinámico, con actividades a presupuestar muy variadas y heterogéneas. Además, la capacidad presupuestaria es muy limitada debido a la preexistencia de compromisos de gastos en años anteriores.

¿Cuáles son las tendencias actuales en presupuestación? Encontramos técnicas con nombres complicados, como son el *Performance budgeting*, *accrual budgeting*, la presupuestación en dos fases, gastos con marco plurianual o proyecciones de referencia.

¿Cuál es la más recomendable para trabajar por la cohesión? Creo que con diferencia el más adecuado es el presupuesto por resultados.

¿Cuánto se gasta?, ¿quién gasta?, ¿en qué gasta?, ¿para qué se gasta y a qué coste? El presupuesto tradicional responde razonablemente bien a cuánto, quién y en qué, pero no nos dice nada de para qué o a qué coste.

EL presupuesto por resultados es un sistema de planificación, presupuestación y evaluación que relaciona los recursos que se asignan con los resultados que se esperan obtener. Esta relación puede ser directa (contratos de gestión, de programa, etc.) o indirecta (utilizando la información sobre resultados en el proceso de asignación de recursos, pero sin determinar de forma automática los importes de los programas).

¿Queremos cohesión social? ¿Es nuestro principal objetivo? Entonces partamos de los resultados deseados: ¿qué cambios se quieren obtener? Calculemos los *outputs* necesarios: ¿cuántos bienes y servicios necesitamos producir? Elaboremos el proceso: ¿cómo se utilizarán los recursos para producir bienes y servicios?; y por último obtenemos los *inputs*: ¿qué medios necesitamos, de recursos, capital? Es una cadena totalmente opuesta a la tradicional.

De esta manera cambiamos la perspectiva (ya no miramos hacia los *inputs*, sino a los resultados), el énfasis (del cumplimiento de las normas nos preocupamos ahora al de los resultados), aumentamos la perspectiva temporal (ahora nos preocupamos más del mediano y largo plazo), aumentamos la flexibilidad en la gestión, abandonamos la inercia del incrementalismo, ya no nos preguntamos por qué comprar sino por qué queremos conseguir, y por último ya no nos preocupamos tanto de seguir la ejecución, sino de la evaluación de la política seguida. Tenemos que implantar esta técnica en nuestros sistemas, y hacer que funcionen. Cambios culturales entre todos los responsables. Hay que planificar una y otra vez. Procesos complejos pero herramienta principal para cambiar las cosas.

Quizás uno de los puntos más importantes es la definición de objetivos. Estos han de ser objetivos SMART (Specific, Measurable, Achievable, Realistic, Timed), es

decir, concretos, cuantificables, alcanzables, posibles y con plazos. Es el primer paso.

Objetivos acordes con la cohesión social

- Cada unidad o entidad ha de trabajar con un plan estratégico propio, con una definición de misión, objetivos e indicadores y con un horizonte a mediano plazo. Hay que gestionar por resultados en todos los niveles de la organización.
- Por supuesto, para una buena presupuestación por objetivos es imprescindible disponer de buenos sistemas de información, modernos y completos.
- En todo el proceso ha de imperar la transparencia, tanto en el coste de las políticas o programas, como en los resultados esperados. Eficiencia y previa definición de las responsabilidades de los gestores.

Esta responsabilidad a asumir exige que se haga una presupuestación (y ejecución) con un alto grado de descentralización. Es imposible que nadie se responsabilice de algo en lo que previamente no colaboró, o personalmente trabajó en su planificación. Y si hay ausencia de responsabilidad, el fracaso es seguro. El acento lo tendrá ahora el resultado, no el proceso.

Lo positivo es que provoca muchos cambios en la dinámica de los presupuestos, obligando a los gestores a plantearse qué resultados desea, obligándole a asumir responsabilidades, e incluso se le puede exigir por ellas los resultados previstos y las desviaciones.

Además, todo ha de pasar por el presupuesto. Hay que eliminar las estructuras que se queden fuera del presupuesto. Homogenizando sus estructuras presupuestarias, mejorando su información, e incluyéndolas en presupuestos consolidados. Aquello que se quede fuera no podrá ser evaluado, sea positivo o negativo.

La planificación ha de ser plurianual, y usando también las técnicas de diferentes escenarios económicos, aceptando la presencia de ciclos, en un entorno de estabilidad presupuestaria: déficit público reducido, pero variable según el ciclo económico. Los años buenos han de usarse para ahorrar, y los malos para aumentar el gasto público con lo previamente ahorrado. Definir los ciclos es complicado, pero es necesario que los técnicos lo hagamos objetivamente, y no en función de la proximidad de las elecciones. Un trabajo transparente, que incluya todos los fondos. No puede haber fondos no presupuestarios. La existencia de estos fondos significa una peor gestión y ausencia de control. A largo plazo, significa corrupción.

Se me ha preguntado mi opinión respecto a la participación de la población en la elaboración del pre-

supuesto (presupuestos participativos). Aunque tiene importantes beneficios como es el acercamiento de la ciudadanía al proceso presupuestario, un mayor compromiso por parte del ciudadano y del político, ha de ser utilizada de manera muy selectiva, más para la selección final de proyectos que a una participación abierta y constante, donde el ciudadano sea influenciado por prácticas populistas (sin olvidar la total ausencia de responsabilidad del ciudadano una vez se obtengan los resultados). Las decisiones que se tomarían podrían llegar a ser desastrosas, con quiebras de las arcas públicas en proyectos inservibles.

Además, el proceso electoral se realiza para elegir a las personas que han de tomar las decisiones por el pueblo. No se debe cargar en el pueblo de nuevo en la toma de decisiones que no tiene por qué comprender (técnica presupuestaria) ni tiene elementos suficientes de decisión. Por ello, se puede permitir o aumentar la participación del ciudadano en algunas decisiones, (elección de proyectos más interesantes para la comunidad, por ejemplo), que le hagan sentirse más partícipe de la vida de la comunidad, acercarse a los procesos presupuestarios y de gestión, pero de manera muy ocasional.

Priorización de políticas mediante análisis previos

La priorización de políticas es fundamental. Elegir aquellas que se

orienten a la cohesión social, probablemente educación, sanidad, empleo, género, étnicas, justicia, seguridad, internacional y económicas. Es una decisión política, no técnica, pero que ha de estar apoyada en estudios previos elaborados por los técnicos. En la priorización hay que evitar que las políticas no se neutralicen, con coordinación, y apoyar más las políticas constantes que no se diluyan.

La planificación de fondos para las necesidades imprevistas más urgentes (fondos de contingencia). Frecuentemente los desastres naturales dañan aún más las zonas más desfavorecidas, y la ausencia de fondos presupuestarios de reserva perjudican su posible recuperación. Asimismo, crean la conciencia de la prudencia en la planificación, ya que la realidad puede ser muy diferente a lo previsto.

Una vez que tenemos hecha la planificación, el político ha de decidir en qué políticas ha de invertir el presupuesto, usando como base todo el trabajo previo realizado por los expertos presupuestarios, es decir, ustedes. Si este presupuesto quiere lograr la cohesión social, se orientará claramente a políticas cuyo mantenimiento favorezca una mejor calidad de vida para todos los miembros de la sociedad, si bien con especial incidencia en las clases más bajas, evitando una mayor separación entre las clases más pudientes del país y las más bajas. En cualquier caso, y tal y como hemos mencionado antes, no deben ser políti-

cas que se diluyan sino que se mantengan en el tiempo, logrando efectos permanentes.

Pasaremos por encima la selección de las políticas para continuar incidiendo en todas las fases del proceso presupuestario.

Una vez planteado el presupuesto por el gobierno, suele ser la Asamblea Legislativa la que lo discute, modifique y apruebe. Es vital que esta Asamblea esté asesorada por técnicos cualificados que hayan participado en la elaboración del presupuesto, así como otros que aún teniendo los conocimientos suficientes para su elaboración, no hayan participado en el proceso. Solo así, la Asamblea podrá disfrutar de opiniones técnicas que no encierren visiones subjetivas ni partidistas. La colaboración entre el político y el técnico vuelve a ser absolutamente necesaria. Se debe trabajar en comisiones o consejos multipartidistas, explicar los objetivos del presupuesto, las posibles modificaciones, etc. Si bien la decisión final se dará solo en el nivel político del político, se tomará con el máximo nivel de apoyos técnicos.

Ejecución

A medida que más avancemos en el proceso del presupuesto, más difícil nos resultará intentar incidir en beneficiar la cohesión social. Igualmente, no importa lo que se haya

presupuestado: solo si se ejecuta y controla correctamente podrán conseguirse los objetivos previstos.

Nuevamente es el Poder Ejecutivo el actor principal en la ejecución del presupuesto. En esta área vamos a incidir en las posibles modificaciones presupuestarias y la contabilidad, dejando para un posterior bloque el control de la ejecución.

Un presupuesto ha de contar con suficiente flexibilidad de ser modificado para adaptarse a los cambios posibles que ocurran durante su ejecución (normalmente un año). El riesgo que se corre es que las modificaciones desvirtúen los objetivos que con tanto detenimiento habíamos planificado. ¿Es eso positivo para nuestros fines? La respuesta en este caso es clara. Solo será positivo si las modificaciones que realicemos se ejecuten solo para beneficiar a las clases más desfavorecidas, y siempre en los casos de que surjan imprevistos que las haya sacudido de manera directa y brutal (desastres naturales, terrorismo, etc). Cualquiera otra modificación, salvo algún caso excepcional, (por ejemplo, programas que no puedan ser ejecutados porque ya se cumplió el objetivo), significarán una variación en nuestra presupuestación que debiera retrasarse hasta el ejercicio siguiente, y pasar todos los filtros necesarios.

Respecto a la contabilidad, las mejoras son siempre necesarias y valiosísimas. Si la ejecución se realiza bajo una contabilidad eficiente,

nos proporcionará los datos necesarios para el control y la evaluación posterior. Es necesario que se incremente la transparencia de las administraciones públicas, y la contabilidad pública nos permite aumentarla y mejorarla. Además, hay que trabajar en la homogenización de contabilidad pública, y en sistemas informáticos de contabilidad en tiempo real, con claridad e integración total.

Control, evaluación y rendición de cuentas

En esta fase, el Poder Ejecutivo y el Legislativo se ven involucrados, aunque con diferentes papeles. El evaluador final y ante quien se debe rendir cuentas ha de ser la Asamblea Legislativa, y por supuesto, la sociedad. El aumento progresivo de la transparencia aumenta la confianza en la administración, y permite la implantación de sistemas de control y evaluación que redundan siempre en estabilidad, eficiencia, economía y eficacia.

La función más importante de la evaluación es proporcionar información acerca del desempeño de las políticas públicas.

"En el principio Dios creó los cielos y la Tierra. Y Dios contempló todo lo que había llevado a cabo diciendo: "He aquí unos excelentes resulta-

dos". Y tras aquella jornada de trabajo concluyó el Sexto Día.

Al Séptimo Día, Dios descansó. Entonces su Arcángel se le aproximó preguntándole: "Dios, ¿cómo sabes que lo que has creado es excelente?, ¿bajo qué criterios puede hacerse semejante aseveración?, ¿en qué datos se basa tu juicio?, ¿no eres parte demasiado interesada en el asunto como para formular una evaluación justa e imparcial?"

Dios meditó sobre estas cuestiones durante todo el día y volvió a descansar, no sin gran turbación. Al Octavo Día Dios exclamó: "Lucifer, ¡vete al infierno!"

Así nació la evaluación en un momento de gloria y esplendor...Bajo ese legado seguimos actuando".

De la obra de Halcolm, La Verdadera Historia del Paraíso Perdido. (Adaptado de Patton, 1987, p.9).

Cuando hacemos la evaluación podemos trabajar con Análisis Coste-Beneficio, Análisis Coste-Efectividad, Evaluación de la Eficacia, Evaluación de la Eficiencia, etc. Lo importante es implantarla progresivamente, como herramienta vital de las posibles modificaciones que hagamos en nuestra asig-

nación presupuestaria año tras año. Además, los resultados han de trascender más allá de las paredes de la administración. Datos accesibles, comprensibles, comparables y puntuales.

El ciudadano debe disponer también de los costes de los servicios públicos de manera constante. Se tiene que concienciar de los gastos que suponen todas las políticas públicas. Si yo acudo al médico, me atiende veinte minutos y me da una factura que pone que ha costado tres mil euros, o tres mil dólares, los veinte minutos le voy a exigir al médico lo que cuesta los tres mil dólares. Si el ciudadano no es consciente de cuáles son los costes que está generando el servicio público, éste no se preocupa, y eso ocurre en la mayoría de los servicios públicos.

No hay economías que soporten el despilfarro ni la corrupción permanente. El control tiene que ser independiente, permanente, y eficiente; si no se produce despilfarro y corrupción. El control conlleva muchos costes, pero también amplios beneficios. Control de la gestión, del gasto, de la administración, etc.

La corrupción hunde cualquier política de cohesión social que se intente llevar a cabo. Cierto es que no solo con control se puede luchar contra ésta, pero sin él es absolutamente imposible.

Es básico desarrollar un control que evite trámites engorrosos, repetidos e interminables. El control

profesional es "limpio", directo y rápido.

con los principios éticos de servicio público y en interés del ciudadano.

Recursos humanos

Nuestro principal recurso es el de las personas. La gente que trabaja para la administración debe generar confianza por su preparación técnica y comportamiento, Además, debe contar con suficiente formación como para realizar una toma de decisiones correcta. El funcionario ha de contar con el apoyo y estabilidad de las instituciones para las que trabaja, y hacerlo suficientemente motivado, contando

Conclusiones

No he podido entrar a fondo en ninguno de los temas, pero al menos hemos podido echar una vista rápida a todos ellos. Hay mucho trabajo por delante. Un trabajo difícil y complicado que requiere de personas constantes y tenaces. ¿Lo son ustedes? ¿Están dispuestas a pelear por la cohesión social? Les auguro una durísima batalla diaria, pero con una recompensa final muy satisfactoria. Una mayor cohesión social. Les deseo mucha suerte ◇

El papel del Congreso en el proceso presupuestario en América Latina*

Jesús Rodríguez**

CENTRA LA PERTINENCIA DEL DEBATE SOBRE EL ROL DE LOS CONGRESOS NACIONALES Y/O ASAMBLEAS LEGISLATIVAS EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO Y EL CONTROL DEL PRESUPUESTO PÚBLICO, EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA.

PALABRAS CLAVES: PRESUPUESTO PÚBLICO / PRESUPUESTO / CONTROL / ASAMBLEA LEGISLATIVA / AMÉRICA LATINA

Introducción

Este artículo desarrolla la pertinencia del debate acerca del rol del Congreso en el proceso presupuestario de los países de Amé-

rica Latina: trata algunos aspectos vinculados a los determinantes que tiene la institucionalidad en ese proceso y hace una presentación con relación al papel del Poder Legislativo en lo que respecta al control presupuestario.

* Conferencia ofrecida en el Seminario Regional "Identificando Mejores Prácticas para Planificar y Gestionar el Gasto Social: el Rol de los Parlamentos. Interacción con Presupuesto y Control", organizado por la Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH - InWEnt y el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, del 25 al 28 de setiembre del 2007 en San Salvador, El Salvador.

** Director del Programa de Fortalecimiento Legislativo de FLACSO-Sede Académica Argentina. Ha sido Diputado Nacional en cuatro ocasiones por la Ciudad de Buenos Aires, Argentina. Además, ha sido Ministro de Economía, y actualmente se desempeña como Consultor e Investigador en CEPAL y el BID.

Recibido: 25 de setiembre del 2007.

Aceptado: 6 de noviembre del 2007.

Hoy, más que nunca

La discusión sobre la relación entre Congreso y presupuesto se justifica, en primer lugar, por el panorama político que ofrece la región. Estamos frente a una situación sustancialmente distinta a la de veinticinco años atrás, cuando se inició la ola democratizadora. Antes, la democracia era la excepción y la regla era la dictadura y los gobiernos militares. En aquellas circunstancias, la ausencia de democracia en los poderes públicos conllevaba la inexistencia de un Poder Legislativo.

Por otra parte, lo que da relevancia a la relación Congreso y presupuesto es el contexto económico que América Latina está viviendo al ser el quinto año consecutivo de crecimiento, desde el 2002. Por primera vez, en cincuenta años, habrá saldos favorables de la cuenta corriente de la balanza de pagos. A su vez, ofrece una situación fiscal razonablemente controlada, y esta doble condición hace que todos los países de América Latina, salvo dos, tengan una inflación de un solo dígito.

Esta es la segunda razón por la que es pertinente discutir hoy, a diferencia del pasado, la relación entre el Congreso y el presupuesto: la ausencia de niveles altos de inflación. Toda hipótesis de recaudación o una proyección de gastos con niveles inflacionarios como los que vivió la región unos años atrás, hacen imposible cualquier tipo de cálculos presupuestarios sensatos y razonables.

Por último, existe una tercera razón, para justificar la oportunidad de esta relación: la creciente valoración positiva de la dimensión institucional en los círculos académicos y en los responsables del diseño de políticas públicas. Esto refiere a la asociación positiva que existe entre la fortaleza institucional y los resultados económicos de una sociedad,

esto es en la solidez del miento de las instituciones de una sociedad y la *performance* económica de esa sociedad.

El cuadro No. 1 muestra algunos datos que sirven como telón de fondo de la cuestión social en el panorama que hoy ofrece la Región de América Latina.

Visto en perspectiva, es razonable identificar avances para América Latina, en los últimos cuarenta años. La comparación de algunos indicadores con similares de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, OCDE, arroja mejoras para la esperanza de vida al nacer y la tasa de mortalidad infantil. También en los datos de acceso a la educación secundaria, América Latina se aproxima a los de los países de la OCDE.

A pesar de esta evolución favorable de los indicadores, sería un grave error creer, que porque no hay dictaduras, ni inflación, los dos problemas endémicos que caracterizaron por décadas a nuestros países, la situación es inmejorable o satisfactoria. Esta aparente superación de las históricas falencias democráticas y económicas de la región, no alcanzan para ocultar la fragilidad política y la vulnerabilidad económica de nuestras sociedades.

CUADRO No. 1
AMÉRICA LATINA
ALGUNOS INDICADORES SOCIALES

País	PIB p/hab. 2003 en US\$	% pob. urbana	Pob. bajo línea pobreza	Ranking IDH 2003
México	6.061	76,5	37,0	53
Chile	4.523	86,6	18,7	37
Costa Rica	4.196	62,3	20,3	47
Panamá	4.128	65,8	34,0	56
Argentina	3.422	91,8	29,4	34
Venezuela	3.330	92,8	48,6	75
Uruguay	3.281	91,9	15,4	46
Brasil	2.773	83,4	38,7	63
El Salvador	2.241	57,8	48,9	104
Perú	2.232	72,9	51,7	79
Ecuador	2.118	62,8	49,0	82
Guatemala	2.047	50,0	60,2	117
República Dominicana	1.876	65,6	44,9	95
Colombia	1.741	76,6	50,6	69
Honduras	991	47,9	77,3	116
Paraguay	950	58,4	61,0	88

Fuente: Elaboración propia sobre base de datos de CEPAL.

Desde 1989 a la fecha, hubo trece casos de presidentes elegidos democráticamente que no pudieron completar sus mandatos. De esos casos solo uno respetó los procedimientos previstos por la Constitución, con la creación de una comisión parlamentaria especial que determinó un *impeachment*.

Esta fragilidad institucional objetiva está reforzada por dos cuali-

dades que constituyen desafíos sustantivos para la democracia de la región. El primero es el reconocimiento de la diversidad cultural y el otro, la desigualdad.

Con respecto al primero, existe en América Latina seiscientos cincuenta pueblos originarios con sus propias culturas, religiones y modos de vida.

La otra realidad, no por repetida debe dejar de ser recordada. Nuestra región es la más desigual del mundo. Aún el país menos desigual de la región es más desigual que cualquier país integrante de la OCDE y de cualquier país de Europa del Este. El decil más alto de los ingresos accede a casi al 50% de la riqueza; en los países de la OCDE eso es menor al 30%. En América Latina, el decil más bajo de los ingresos accede al 1,6% de los ingresos de la región, en los países de la OCDE es casi el doble.

Tenemos entonces, que el período 2003-2007 fue el de mejor desempeño económico y social de los últimos veinticinco años en América Latina, y además, los términos del intercambio de ese período, fueron un 25% superior a lo que teníamos en la década del noventa. A pesar de eso, el ingreso por habitante es solo un 12% mayor que en 1980, en tanto que la pobreza se mantiene igual: alrededor del 40% de la población está bajo la línea de pobreza.

Hacer esta comparación desalentadora y ver que cerca de la mitad de la población estaba bajo la línea de la pobreza en magnitudes similares a lo que era en 1980, a pesar del crecimiento económico, a pesar de los mejores términos del intercambio, lleva a pensar que la situación se mantiene estable. Sin embargo, en números absolutos, en 1980 había 136 millones de pobres y en el 2006 esa porción asciende a 205 millones de pobres.

Política urgente

En este contexto político, económico y social, intentaremos sistematizar el papel del Congreso en el proceso presupuestario, que consta de cuatro etapas:

- La elaboración del presupuesto, que recae en el Poder Ejecutivo.
- La de discusión y tratamiento, que se desarrolla en la sede Legislativa.
- La puesta en ejecución, que corresponde al Poder Ejecutivo.
- El control de los presupuestos como expresión de las políticas públicas.

Las facultades del Congreso están dadas por las particularidades del sistema político de cada país. No obstante, existen algunas cuestiones generales que son útiles para el análisis.

En primer lugar, en América Latina, a diferencia de Europa, y tal vez como un aspecto tributario de la Constitución de los Estados Unidos, el régimen político excluyente es el presidencialismo. Esto le da importantes facultades al Poder Ejecutivo, pero incorpora la dimensión analítica de la *rendición de cuentas*; una manera que en español hemos encontrado para dar cuenta del término inglés: *accountability*.

Esto interesa, no solo por lo que significa el término de rendición de cuentas vertical del Congreso a los ciudadanos, sino porque se da una rendición de cuentas horizontal entre el Congreso y el Poder Ejecutivo, al decir de Guillermo O'Donnell:

“es la existencia de entidades estatales jurídicamente habilitadas y facultadas y que se encuentran verdaderamente dispuestas y capacitadas para tomar medidas que abarquen desde la supervisión rutinaria hasta la imposición de sanciones penales, o el juicio político por actos u omisiones de otros representantes o instituciones del Estado que puedan calificarse de ilícitos”.

Los distintivos de las potestades de los poderes públicos involucrados en el proceso presupuestario dependen de las características de cada uno de los regímenes políticos analizados. Sin embargo, es importante tratar de identificar algunos puntos, a partir de preguntas simples acerca del desempeño del Congreso en cada fase.

En la etapa del debate legislativo:

- ¿Hay plazos en el Congreso para la aprobación del proyecto del Poder Ejecutivo?
- ¿Qué pasa si no se aprueba?
- ¿El Congreso tiene competencias para modificar el presu-

puesto enviado por el Poder Ejecutivo?

- ¿El Poder Ejecutivo puede vetar el presupuesto aprobado por el Congreso?
- ¿Está previsto en la normativa de todos los países el veto por parte del Ejecutivo al proyecto aprobado en el Congreso?
- ¿Alguna vez sucedió?
- ¿Se utilizó la insistencia legislativa para reincidir en la sanción originaria?

Durante la ejecución del presupuesto:

- ¿El Poder Ejecutivo tiene facultades para modificar el proyecto aprobado por el Congreso?
- ¿El Congreso tiene capacidad para realizar el seguimiento de la ejecución presupuestaria?

En lo relativo al control:

- ¿Los organismos tienen capacidades e independencia suficiente como para llevarlo adelante?

El conocimiento de las precisiones normativas nos permite identificar un balance institucional específico y particular de cada país, en términos de competencias y facultades, de cada uno de los poderes involucrados: el Poder Ejecutivo y el Congreso.

Pero para un análisis más completo debe agregarse una dimensión: la de la correlación de las fuerzas políticas, en términos de la dialéctica entre oficialismo y oposición. Y en este punto adquiere relevancia la diferencia que existe entre un sistema político presidencialista y un sistema político de base parlamentaria. En este último, el ejercicio del gobierno es posible cuando existen mayorías que lo sostienen, lo que promueve, en general, sistemas políticos más sólidos y con partidos programáticos fuertes y disciplinados, ya que la pérdida de la mayoría en el Congreso equivale a la caída del gobierno.

En los sistemas políticos presidencialistas, la pérdida de esa mayoría oficialista en el Congreso, no implica, teóricamente, la caída del gobierno. Aunque en cada caso, hace falta conocer las características del sistema de partidos, del sistema electoral y la cultura política, en términos de niveles de propensión a la negociación política y a la construcción de consensos.

Dimensiones clave

En el proceso presupuestario hay tres dimensiones para caracterizar y analizar el gasto público:

- La *sustentabilidad* en el tiempo.

No hay duda que la existencia de un sólido sistema de parti-

dos, en el debate presupuestario, contribuye al objetivo de la sustentabilidad del gasto público, evitando procesos incrementales del gasto en la discusión parlamentaria.

- La *representatividad* que ese gasto tiene, en términos de sectores representados por la mediación política en el Congreso.

Si las nominaciones para los cargos electivos del sistema político, en lugar de resultar de procesos deliberativos, recaen en decisiones del líder partidario, es posible que se afecte la representatividad del gasto, y al mismo tiempo, si el criterio de asignación de los recursos se guía por demandas particulares, como resultado de las circunscripciones uninominales en el sistema electoral, tendremos, seguramente, afectaciones negativas en la asignación de los recursos.

- La *eficiencia* que ese gasto tiene en términos de los objetivos planteados, a la luz de la asignación de recursos, que siempre son escasos.

Sistema político y de partidos: base del control

En cuanto a la etapa de control, tenemos que los sistemas de partidos y los sistemas electorales también influyen sobre la actitud y

capacidad para el control presupuestario por parte del Congreso, porque determina la disposición de los legisladores a ejercer este control.

El sistema de partidos determina esta disposición de los legisladores, estructurando la competencia política y la cohesión partidaria. El sistema electoral, por su parte, lo hace traduciendo los resultados de esa competencia en bancas en el Parlamento. Pero ¿por qué el sistema de partidos condiciona o determina el papel que el Poder Legislativo tiene en el control presupuestario? ¿Por qué, si el sistema político y de partidos es competitivo, genera disposición en los legisladores a controlar al Poder Ejecutivo, siendo que ni el gobierno ni la mayoría legislativa están aseguradas para ningún partido? Porque de este modo todos tienen intereses en la existencia de instituciones y organizaciones que controlen al gobierno.

El sistema electoral también influye porque es posible pensar que en un sistema electoral basado en circunscripciones uninominales, la disciplina partidaria tiende a relativizarse. De esta forma, los legisladores desarrollan campañas electorales personalistas, atendiendo demandas políticas particulares de su circunscripción y con financiamiento más autogestionado que partidario. Esto afecta la cohesión partidaria y entonces la disposición a controlar como partido de oposición.

En el cuadro No. 2 se presentan las atribuciones constitucionales y legales que tiene el Poder Legislativo, que determinan lo que el Congreso puede y no puede hacer en materia de control presupuestario. Aquí lo crucial es determinar qué se encuentra delegado a la voluntad de los legisladores o a la implementación por parte de los organismos de control.

CUADRO No. 2

**EFFECTOS DE LAS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES
Y LEGALES SOBRE EL PAPEL DEL PODER LEGISLATIVO
EN EL CONTROL PRESUPUESTARIO**

Atribución/Efectos	Fortalecimiento	Moderación	Debilitamiento
Composición de la Agencia de Control Presupuestario, ACP	Técnicos	Técnico-políticos	Políticos
Designación y estabilidad de miembros de ACP	Por concurso; a perpetuidad mientras dure buena conducta	Por voto de Congreso; por período determinado	Por voto de Congreso: cambian con mandato presidencial o composición de cámaras
Alcance jurisdicción ACP	Ejecución presupuestaria, administración pública en su totalidad, gestión, deuda pública, empresas privatizadas	Ejecución presupuestaria, administración pública en su totalidad, deuda pública	Ejecución presupuestaria, deuda pública
Autarquía presupuestaria ACP	Sí	Dependencia del Congreso	Dependencia del Ejecutivo
Relaciones con el Poder Legislativo	Apoyo técnico con autonomía política	Apoyo técnico bajo dependencia de comisiones legislativas	Dependencia orgánico-funcional del Congreso

Fuente: Elaboración propia.

El grado de delegación en la materia es el núcleo crítico, porque de él depende el margen de manobra para la influencia de los partidos en el proceso de implementación del control presupuestario por parte del Parlamento. Si la Constitución y las leyes incluyen estas especificacio-

nes, el papel del Congreso tiende a ser fuerte y efectivo, aunque también es cierto, que eso depende del detalle de esas especificaciones.

En las instituciones del gobierno, como los Tribunales de Cuentas, por ejemplo, o en las Audi-

torías, el punto clave a mirar es si presentan un sesgo mayoritario, o si, en cambio, contemplan mecanismos para que las minorías o los opositores balanceen el poder de las mayorías parlamentarias o del oficialismo.

Aquí hay dos instituciones críticas: a) las reglas de la composición política de la Agencia de Control Presupuestario; y b) la regla de votación para la toma de decisiones.

Las capacidades institucionales más sensibles son: saber si tienen o no tienen actitudes investigativas y punitivas en el organismo de control; y en términos organizativos, el aspecto crítico es el organigrama y la dotación de personal. Estas dos cuestiones, las capacidades institucionales y las capacidades organizativas, también son decisivas cuando se mira a las comisiones legislativas involucradas.

Conclusión

Se podría decir cuáles son las condiciones necesarias, aunque no suficientes, para que el Poder Legislativo adopte el papel que le corresponde en las distintas etapas del proceso presupuestario. Esto es para proveer certidumbre en términos de sustentabilidad temporal del gasto, de eficiencia en los criterios de asignación de los recursos, de legitimidad en la perspectiva de la representación política, y de la opor-

tunidad en cuanto a la materia de control de las políticas públicas.

Las condiciones necesarias aunque no suficientes para cumplir esos objetivos son:

- Contar con un sólido sistema de partidos o coalición de fuerzas políticas, con implantación nacional y procesos internos de selección democrática de candidatos.
- Articular sistemas electorales que afiancen la gobernabilidad y den cuenta de la preferencia de los electores.
- Evitar las delegaciones de facultades de los legisladores en materia de control presupuestario.
- Afianzar la independencia y autonomía en las agencias de control presupuestario.
- Tener procedimientos y políticas de los bloques parlamentarios que prioricen las capacidades y experiencia de sus integrantes.

Una rápida mirada sobre el panorama político institucional de América Latina, indica que falta mucho para alcanzar la madurez e institucionalidad compatible con un nivel deseable de democracia política, crecimiento económico e igualdad.

Para poder superar el pasado de violencia de los años sesenta y setenta; de inflación de los ochenta; y de desigualdad, que se agudizó en los noventa, la propia experiencia indica que esos problemas y falencias solo se resuelven con más

democracia, con el trabajo de los políticos, académicos y responsables del diseño de políticas públicas convencidos de la vitalidad de sus aportes a una América Latina que, lentamente, despierta al mundo ◇

Transparencia presupuestaria: Una vía hacia la cohesión social

Norma Caplán*

ARGUMENTA QUE LA TRANSPARENCIA FISCAL Y LA COHESIÓN SOCIAL SON CONCEPTOS INDISOLUBLES, ASÍ COMO LA RELACIÓN ENTRE LAS CUENTAS PÚBLICAS Y LA TRANSPARENCIA.

PALABRAS CLAVES: TRANSPARENCIA / COHESIÓN SOCIAL / PRESUPUESTO PÚBLICO / CONTROL SOCIAL

Introducción

En general no existen controversias acerca de la acepción de términos tales como presupuesto, gasto público o política fiscal. No sucede lo mismo cuando se trata la transparencia fiscal.

Una primera aclaración reside en determinar que, en este artículo, el término “fiscal” se refiere tanto a aspectos de obtención y generación de recursos como a aquellos que hacen al planeamiento, ejecución y control del gasto, o sea al presu-

puesto público en su integralidad como proceso.

De hecho ambos aspectos, el gasto y la obtención de recursos, son las dos caras de un mismo proceso, consistente en asignar recursos de la comunidad a la producción y provisión de bienes que el mercado no puede proveer.

Por otra parte, la cohesión social se entiende como la capacidad de una sociedad de asegurar el bienestar de todos sus miembros al minimizar disparidades y evitar la polarización” (Consejo de Europa - 2004).

Según los informes del Banco Mundial, BM, América Latina es el continente más desigual del mundo, y esta desigualdad aumentó en los últimos treinta años, y en particular, en los últimos diez años. Tal como indica Stephan Sberro¹ ni la liberali-

* Consultora externa del Instituto Centroamericano de Administración Pública.

1. Stephan Sberro “Cohesión Social” (mimeo) Instituto de Estudios para la Integración Europea

Recibido: 28 de agosto del 2007.

Aceptado: 25 de octubre del 2007.

zación económica, ni siquiera el crecimiento económico pudo resolver esta situación en el caso europeo, sino la solidaridad entre los integrantes de la Unión Europea, UE, para promover la creación de capital humano e infraestructura social en los países menos favorecidos, caso de Portugal, Grecia y España, lo que permitió garantizar el éxito del proceso de integración.

Las experiencias de ambos continentes no son asimilables en tanto en América no existe actualmente una vocación firme y real de integración total, sino de mercados comunes o tratados de libre comercio. Sin embargo, es un tema central que hace a la estabilidad democrática de la región y en tal sentido, es responsabilidad de los gobiernos promover su logro. Esto significa asignar recursos presupuestarios en forma efectiva y transparente a aquellos rubros que promuevan la erradicación de la pobreza, la igualdad de oportunidades y la reducción de la desigualdad. Los mercados, a pesar de la integración, no aseguran por sí solos estos logros.

Precisamente es el hecho que los precios, mecanismo económico por excelencia para determinar el equilibrio asignativo, sean reemplazados por la decisión política de los gobernantes, es lo que plantea la necesidad de lograr transparencia para dicho mecanismo de asignación. Sobre todo por el hecho que, los recursos empleados o sea los tributos en sus distintas formas, pro-

vienen de la aplicación del poder de coerción.

El punto central, es que la oferta de estos bienes, y por lo tanto la cantidad de recursos productivos que se destinan a su provisión, no está determinada por el libre juego de los consumidores y oferentes, sino por el Estado en base a mecanismos políticos más o menos participativos. El presupuesto público es la herramienta básica en este proceso de asignación. Este trabajo intenta aportar algunas reflexiones acerca de la necesaria relación entre las cuentas públicas y la transparencia.

El presupuesto como mecanismo de asignación eficiente de recursos

Todas las acciones de producción, tanto las que realiza el sector privado como el Estado, requieren el empleo de recursos: tierra (un espacio físico), trabajo y capital instalado (infraestructura y maquinarias).

Estos recursos son escasos y de uso alternativo: si se usan para producir bienes privados no pueden, al mismo tiempo, emplearse para la producción pública. No son por lo tanto triviales las decisiones de asignación que se adopten. Se ha postulado que, existiría una asignación óptima o eficiente, si, existiendo ocupación plena de recursos, se obtiene una cantidad tal de produc-

ción total, que es imposible aumentar esta cantidad cambiando el uso de los recursos, o sin disminuir la producción de otro bien.

En el sector público, por ejemplo, diríamos que la asignación es óptima si es imposible, con un mismo presupuesto, brindar mayor cantidad de algún servicio sin reducir al mismo tiempo la oferta de otro o la calidad

¿Cómo se asignan estos recursos? La primera distinción importante es que, en el ámbito privado, el que decide sobre sus preferencias, costos y beneficios es cada individuo. En el ámbito público quienes deciden deben averiguar mediante mecanismos políticos, las preferencias de sus representados y tomar medidas acordes a ello.

En los bienes privados, o sea aquellos para los que existe una demanda revelada en el mercado, los recursos se asignan a través del mecanismo de precios. En otras palabras, de acuerdo a la oferta y a la demanda de los bienes que concurren a producir, se demandan, pagan y obtienen factores productivos. El sector público también debe obtener esos factores, pero el dinero para sufragar su pago no proviene de ventas que realiza, como los empresarios o comerciantes, sino de los impuestos que recauda ya que, los bienes públicos no tienen una demanda evidenciada en el mercado por regir los principios de no exclusión por pago y de no rivalidad en el consumo.

Existen ciertos casos donde los individuos no revelarán sus preferencias acerca de un bien. Ello sucederá porque saben que, aunque no paguen, lo podrán disfrutar ya que es imposible excluirlas, en tanto y en cuanto el bien o servicio se preste para alguien. Esto configura el principio de no exclusión y cuando rige, los individuos actuarán como viajeros gratuitos.

Sabemos también que, en ciertos bienes, el uso que ellos hagan del mismo, no disminuye los beneficios que los demás obtienen al utilizarlos, esto se conoce como el principio de no rivalidad en el consumo.

La verificación de ambos principios hace imposible el funcionamiento del mercado, y da lugar a la existencia de bienes públicos no rivales y no excluyentes, por oposición a los bienes privados, rivales y excluyentes. Los bienes públicos puros, como el alumbrado público o la justicia, están incluidos en las preferencias de los individuos, pero estos no las revelan. Es función del Estado interpretarlas y brindarlas en línea con los deseos de los ciudadanos. Sin embargo, al ser imposible fijar un precio (ya que el mecanismo usual no funciona en estos bienes) deberán financiarse con impuestos.

Los Estados no se han limitado a proveer este tipo de bienes en los que no hay discusión, sino que han avanzado sobre los denominados bienes preferentes o meritorios, los que pueden ser provistos por el

mercado, pero que por decisión política, se les confieren las características de no rivales y no excluyentes, para que todos tengan acceso (p.e. la salud, la educación, la vivienda o el empleo digno).

Precisamente el hecho que, el Estado recurre a la coerción para obtener recursos destinados a financiar los bienes y servicios públicos y/o preferentes, y que los mecanismos de asignación sean de participación indirecta, es lo que ha generado en los ciudadanos, la exigencia por transparencia en su asignación y en su recaudación.

La transparencia es un bien público?

Un primer paso hacia la comprensión y homologación del concepto de transparencia fiscal es distinguir entre transparencia del gobierno y transparencia en general.

Cuando se profundiza en el tema, y sobre todo, en las herramientas que los países de América Latina en general, y del Istmo en particular, han adoptado respecto a la promoción de la transparencia, existe un nexo fuerte entre transparencia y lucha contra la corrupción en el manejo de la cosa pública.

Indudablemente, la opacidad en la gestión del Estado, permite que aflore la corrupción pero ésta es un efecto de la falta de transparencia y, la transparencia que debe promoverse, como concepto, es mucho más comprensivo e integral que el delito en sí, y se relaciona con el acceso y comprensión de la información que los gobiernos deben proporcionar.

La leyes de transparencia fiscal de la región, en general se han focalizado mayormente en evitar la corrupción más que en abrir la información y hacerla comprensible. Sin embargo, en los últimos cinco años, ha surgido la decisión de adoptar la gestión por resultados como una herramienta para promover la transparencia a través de la rendición de cuentas y la responsabilidad.²

¿Qué se entiende por transparencia pública en sentido amplio? Transparencia en general describe el flujo de información económica, social y política confiable y creciente a lo largo del tiempo, acerca del uso de crédito por inversores privados y su confiabilidad como deudores, así como acerca de la provisión de servicios gubernamentales, política monetaria y fiscal, las actividades de los organismos internacionales, etc. Por el contrario, la falta de transparencia puede describirse como el caso en el cual un organismo de gobierno o privado, deliberadamente impide el acceso a la información, interpreta erróneamente la información, o entrega información de cali-

2. Responsabilidad es la expresión con la que se traduce actualmente *accountability*.

dad o forma inadecuada o incomprendible para el público en general.

Una primera conclusión es el nexo que existe en el ámbito público entre transparencia e información, y más específicamente con la posibilidad de acceder a la misma. En tal sentido, la transparencia constituye un bien público y su falta un mal público ya que al existir, nadie puede ser excluido de sus beneficios mediante el precio, y no existe rivalidad en el consumo pues el disfrute de la transparencia por un ciudadano no afecta la “cantidad” disponible para los demás. De modo tal que, la transparencia, puede ser buena, regular o mala, pero en la medida que exista libre acceso será un bien público.

Podría discutirse si se trata de un bien público puro o preferente,³ en términos que el acceso a la información puede no ser gratuito, pero esta discusión excede el alcance de este artículo. Sin embargo, queda claro que es función del gobierno en conjunto con la sociedad civil, promover y consolidar la transparencia fiscal como reaseguro para la gobernabilidad y la democracia.

Significado de transparencia desde el punto de vista fiscal

A lo largo del tiempo se han ido enunciando pautas mínimas a las

3. Meritorio en la terminología musgraviana.

que debería ajustarse el presupuesto, tanto en el contenido como en el proceso de elaboración, con el objetivo de cumplir adecuadamente su propósito. Estos principios se han mantenido igual o han variado, de acuerdo a las nuevas funciones asignadas al Estado y, en consecuencia, al presupuesto público. En este caso específico, son de aplicación al logro de la transparencia fiscal los principios de legalidad, universalidad, unidad, claridad, especificación, periodicidad y, especialmente, el de publicidad. Los principios de continuidad, flexibilidad y equilibrio se aplican en mayor medida a los aspectos de ejecución operativa del presupuesto.

En el Manual de Transparencia Fiscal, publicado en su versión preliminar por el Fondo Monetario Internacional, FMI en 1998, se sostiene que:

“Transparencia fiscal significa mantener la apertura al público respecto de la estructura y las funciones del gobierno, intenciones de la política fiscal, cuentas del sector público y proyecciones fiscales. La transparencia fiscal refuerza la responsabilidad y riesgo político asociado con mantener políticas insostenibles. Por lo tanto puede incrementar la credibilidad, cuyos beneficios se reflejarán en menores costos de financiación y un mayor respaldo para políticas macroeconómicas sólidas por parte de un público

bien informado. Por el contrario, la administración fiscal no transparente puede ser desestabilizante, crear ineficiencia y fomentar la falta de equidad. El potencial de que la crisis económica de un país se extienda a otros países subraya el valor de los esfuerzos necesarios para evitar o prever estos eventos”.⁴

Esta es una definición con la cual, más allá de cualquier discrepancia con la entidad que publica la obra, es casi imposible disentir. En efecto la transparencia fiscal implica cumplir con el antiguo principio presupuestario de publicidad de los actos de gobierno en especial del presupuesto público. En rigor, gran parte de los principios presupuestarios, apuntan precisamente a lo que hoy se denomina transparencia fiscal. En tal sentido estos principios, por sí solos, completan y superan esta definición.

Dentro del contenido del manual antes citado, quizás uno de los aspectos más interesantes consiste en un esquema de los requerimientos básicos a considerar para alcanzar un nivel aceptable de transparencia fiscal.⁵ Sin embargo, tal como

puede observarse, casi todos los puntos señalados en este informe están considerados, directa o indirectamente, en los principios antes enunciados.

Rol y tamaño del Estado

En primer término se destaca la necesidad de delimitar claramente los roles, funciones y responsabilidades del sector gobierno, como diferente al resto de la economía. Esto debe incluir la delimitación para todos los niveles de gobierno y dentro de cada uno de ellos. Además, debe determinarse cual es la participación de todo el sector público en la estructura económica. Incluyendo tanto al gobierno propiamente dicho, como a las empresas públicas y la participación del Estado a través de acciones en sociedades privadas y/o mixtas. Debe asegurarse también un marco legal claro y explícito para la administración fiscal. Esto debería incluir los aspectos regulatorios que constituyen una parte importante de la intervención estatal en la economía, aún en casos de privatizaciones y desregulación.

Publicidad de la información

Básicamente implica cumplir con los principios de unidad, universalidad, claridad y publicidad detallados a continuación. Se especifica la necesidad de difundir con regular

4. Puede consultarse la versión en la página del Fondo Monetario Internacional www.imf.org

5. Las denominaciones empleadas originalmente en la versión española del Manual han sido modificadas por ser la traducción de carácter literal y carecer de la exactitud necesaria en términos del espíritu del texto.

periodicidad la información pasada, actual y futura, incluyendo todos los niveles de gobierno y un análisis de los posibles efectos de la política fiscal propuesta. El público debe conocer con anticipación cuándo y dónde puede obtener la información fiscal. En este aspecto es fundamental la política comunicacional del país.

***Empleo de aperturas
y clasificaciones adecuadas
en la preparación, ejecución
y publicidad del presupuesto***

Este aspecto involucra la conveniencia de incluir los objetivos generales de la política fiscal así como la situación macroeconómica, los objetivos políticos y los riesgos fiscales.

En general estos son aspectos que suelen incluirse, con menor o mayor detalle, en los presupuestos de los gobiernos centrales. Sin embargo, deberían incluirse en los presupuestos locales algunos aspectos básicos de la situación, objetivos y previsiones del país, muchos de los cuales derivarán de la situación general y de la relación con los niveles superiores de gobierno. Así, la decisión de integrarse a un bloque regional de comercio, o de proteger o abrir los mercados a los productos extranjeros, afectará directamente el contexto local en que se ejecuta el presupuesto y los resultados del mismo.

Directamente ligado con los principios de exclusividad y de claridad, anteriormente explicados, las clasificaciones empleadas deben ser tales que permitan el análisis del presupuesto, tanto por el público, como por los legisladores locales que habitualmente no son profesionales en la materia, sino representantes de los más diversos sectores de la comunidad.

Finalmente deben estar claramente especificados los órganos, mecanismos y momentos de evaluación y control, cuyos resultados deben hacerse públicos.

***Garantía de independencia
e integridad
de la información fiscal***

Este punto se refiere a la necesaria independencia del o los organismos que elaboren la información fiscal y de los que la controlen. Asimismo la necesidad de ceñirse a prácticas habituales y reconocidas de control. En este sentido la experiencia del presupuesto participativo implementa alguna de ellas, originalmente en Porto Alegre (Brasil) y actualmente en varios países de la región. Es una alternativa interesante en lo que hace al control ciudadano. En la actual era de los medios electrónicos, existe la opción de habilitar una página de Internet con los datos del proyecto, ejecución y

recaudación, a la cual los ciudadanos tengan acceso.⁶

Puede apreciarse que estos conceptos corroboran la idea que transparencia fiscal y responsabilidad están estrechamente vinculadas. La transparencia conlleva la obligación de los gobernantes de rendir cuentas a los ciudadanos, y es un paso indispensable hacia la responsabilidad del gobierno para con la población. Por otra parte, la transparencia y la responsabilidad, son indispensables para la buena gestión y el buen gobierno. Asimismo, se reducen las oportunidades de corrupción y promueven la credibilidad del gobierno.

El presupuesto como parte de un proceso global de planeamiento y gobierno

Tal como se ha indicado anteriormente, la elaboración, aprobación y control del presupuesto público, reconoce desde sus orígenes la necesidad de lograr transparencia en la asignación de los recursos. En este sentido, son claras las diferencias con el mundo privado de los negocios y el comercio.

En el sector privado, el presupuesto primero y el planeamiento después, implican procesos de toma

de decisiones concernientes a la administración, organización, coordinación, financiamiento y control de los resultados en términos de costos y beneficios monetarios.

La complejidad de los problemas a enfrentar, la disparidad de las funciones de su cargo y la creciente escasez de recursos llevaron al sector público, en sus distintos niveles, a encarar mecanismos de planeamiento con el propósito de ordenar racionalmente las ideas y políticas tendientes a determinar los objetivos nacionales, provinciales o locales, los instrumentos a ser usados en el logro de los mismos y los recursos de todo tipo necesarios para el proceso.

La planificación de los gastos y los recursos del país, o “planificación financiera”, consiste en proyectar la situación actual hacia el futuro, y en determinar los escenarios alternativos a fin de evaluar la situación e incluirla en la formulación de planes de gobierno local. Este proceso debe enmarcarse en las prioridades de cada gobierno, e incluye el diseño de una estrategia para generar los recursos necesarios. Esta estrategia se plasma en los presupuestos anuales y, de existir, en planes operativos de mediano o corto plazo. El objetivo consiste en mejorar la eficiencia del gasto e incrementar los recursos.

El proceso de planeamiento presupuestario reconoce como uno de los avances hacia una mayor transparencia la instauración del

6. Con mayor o menor detalle casi todos los gobiernos de América Latina disponen de una página, en especial los Ministerios de Finanzas/Hacienda/ Economía.

presupuesto participativo, del cual la ciudad de Porto Alegre en Brasil fue pionera, pero que actualmente existen iniciativas al respecto en varios países de la región.

Con el concepto central de abrir a la participación ciudadana la discusión previa del planeamiento presupuestario, con la finalidad de que el impacto del gasto público coincida con las preferencias, y se revelen en forma explícita las demandas de bienes públicos, quizás el principal obstáculo a su aplicación reside en determinar la representatividad de quienes participan, y en segundo lugar, crear dentro de la ciudad capacidades y conocimientos básicos para que esta participación tenga el efecto adecuado.

El ciclo del planeamiento presupuestario y financiero consta de cuatro etapas: el diagnóstico, el planeamiento que incluye la formulación del presupuesto, la ejecución y el seguimiento, control y evaluación del proceso. Si bien en todas ellas debe promoverse la transparencia o sea el acceso a la información, no en todas es posible implementar una participación directa.

En el *diagnóstico* se trata de aplicar instrumentos de análisis que permitan determinar la situación real de las finanzas locales, puntualizando los principales problemas, sus causas y alternativas de solución. Básicamente se realizará un análisis para determinar la situación real en la que se encuentra el país en un punto determinado. El objetivo de

esta etapa es prever el impacto que pueden tener los cambios en el contexto sobre las finanzas municipales, e incorporar previsiones para enfrentar esos cambios e impulsarlos o neutralizarlos según se los considere positivos o negativos. También se trata de evaluar la situación actual del país en términos de las fortalezas, oportunidades, dificultades y otros aspectos que pueden afectar o limitar el logro de los objetivos y de la solvencia, eficiencia y sustentabilidad del plan presupuestario.

El *resultado del diagnóstico* será determinar orientaciones y pautas de políticas y estrategias para incrementar las fortalezas, aprovechar las oportunidades, superar debilidades y neutralizar amenazas. Estas pautas se referirán a temas tales como: tributación, endeudamiento, inversión pública, aspectos administrativos, priorización de acciones, etc.

La etapa de *planeamiento* tiene como objetivo final la formulación del presupuesto. Pero, tal como se indicó anteriormente, está enmarcado en el plan general de gobierno. Por las características actuales del concepto de presupuesto, esta etapa va más allá de una mera previsión anticipada de gastos y recursos.

Comienza con la política presupuestaria en la que se explicitan las proyecciones de la situación actual planteada en el diagnóstico, se formula un presupuesto con objetivos, metas y prioridades. Se diseña una estrategia para obtener los re-

cursos, se plantea el flujo de fondos, y finalmente se plasma en el proyecto de presupuesto. Es deseable que este último se elabore con técnicas que permitan luego el seguimiento.

Hay dos aspectos a destacar en este punto: uno se refiere a la “transparencia hacia adentro” de la propia organización y se relaciona con el modo en que se realizan los requerimientos presupuestarios. Este es un proceso que se repite de año en año y que tiene un camino de doble vía:

- *Agregativo*: en el cual la información se mueve desde quienes ejecutan las acciones hacia los niveles superiores que elaboran el presupuesto.
- *Devolutivo*: los niveles superiores bajan información y consignas a quienes ejecutan el presupuesto.

El enfoque ideal deberá combinar ambos aspectos. Para ello debe existir transparencia y exactitud en la información en ambos sentidos.

La *ejecución* es un proceso rutinario y habitual que, en general, se adaptará a los usos de cada país, sin perder de vista la necesidad de suprimir pasos o trámites superfluos o redundantes. En general la ejecución presupuestaria ha sido un área a la que se le ha prestado poca atención. Se visualiza como un proceso de preauditoría de las facturas a pagar del gobierno, y de los pro-

cedimientos de contratación y pago. Incluso para algunos es meramente administrativo y para otros es un apéndice de la formulación. Sin embargo, esta etapa que cubre todo el período del ejercicio fiscal, representa la fase en la que los recursos adquieren por sí mismos una importancia sustantiva, cuyo objeto final es la provisión efectiva de bienes y servicios a la comunidad. Es por lo tanto un punto de inflexión que constituye la etapa de mayor interacción del gobierno con la comunidad a la que representa.

El *seguimiento y control* tendrá tanto de control de gestión, que respetará las normativas legales como el de control ciudadano. Para este último deberán preverse adecuados canales de comunicación. Por otra parte debe incluirse el concepto de *evaluación* que constituye una visión más comprensiva y amplia del tema, y que está directamente ligada con el tema de la transparencia de las cuentas públicas. De alguna forma significa contar con información acerca de cómo funcionaron los mecanismos políticos de asignación de recursos.

Si uno preguntase: ¿qué entendemos por “evaluar”? Las respuestas incluirían aspectos tales como auditorías internas y externas de los movimientos financieros, revisiones de la implementación de las acciones de gobierno o los distintos programas. Finalmente, también alguien incluiría al desempeño, entendiendo por tal, el modo y grado en que se han alcanzado los objeti-

vos, y la calidad con que se ha hecho la tarea en relación a parámetros objetivos de comparación.

La evaluación puede ser prospectiva o retrospectiva. Esta última se refiere a determinar el avance y el impacto de los objetivos y acciones de gobierno, analizando las causas del éxito o del fracaso, y derivado de ello las conclusiones que permitan mejorar el desempeño futuro en términos de prestación de servicios a la comunidad, y de cumplimiento de los objetivos del gobierno.

Si bien la evaluación incluye los flujos de gastos y recursos, o sea el aspecto fiscal, no se limita al mismo. La excede durante y después del gasto en sí mismo, complementando la idea de legalidad presupuestaria con la de responsabilidad del funcionario en cuanto al cumplimiento de las metas previstas. Estas metas pueden ser explícitamente especificadas en el presupuesto y/o en el plan de gobierno, o haber sido planteadas como plataforma electoral o incluidas en la revisión anual del Ejecutivo frente al Legislativo.

Es poco recomendable tratar de juzgar si la acción del país fue adecuada solo en base a la ejecución financiera del presupuesto, y a algunas anécdotas recogidas al pasar. Sin embargo, muchos gobiernos adoptan este método para autoevaluarse.

En los últimos años a partir de las demandas por mayor transparencia en la gestión, han comenzado

a desarrollarse mecanismos de evaluación del desempeño mediante los cuales, además de la información acerca de los resultados financieros, se presentan datos relevantes acerca de los servicios que se brindan en términos de calidad, cantidad, eficiencia y resultados obtenidos.

Conclusión: ¿Transparencia para quién?

Como reflexión final cabe señalar que la transparencia del presupuesto debe ser un objetivo, tanto hacia adentro del gobierno en los distintos niveles, hacia quienes lo ejecutan, hacia quienes lo aprueban como hacia fuera o sea hacia la comunidad. Solo de este modo podrá garantizarse que el gobierno promueve la cohesión social, necesaria para la estabilidad democrática y la gobernabilidad.

En lo referente a la transparencia hacia la comunidad hay dos temas: información y participación que son totalmente diferentes. La publicidad de los aspectos fiscales es un principio básico de la democracia. La participación directa en los procesos presupuestarios o en la política tributaria, es un proceso aún en evolución especialmente en América Latina. Si bien, en ciertos aspectos, tales como la priorización de objetivos o la descentralización de determinados servicios a nivel local, parece ser un camino irreversible.

En realidad el objetivo debería ser transformar el presupuesto en un instrumento de comunicación entre el país y los ciudadanos. Esto significa que debe reflejar el esfuerzo y los logros obtenidos por los gobernantes, en la tarea de transformar prioridades políticas, aprobadas por el cuerpo legislativo, en programas concretos.

El presupuesto debe dejar de ser un documento de carácter financiero, y por lo tanto, debe incluir algunos aspectos comunicacionales.⁷ Esto significa introducir cambios en su presentación formal y en los canales y mecanismos institucionales empleados para lograr la participación efectiva de ciudadanos que conozcan y comprendan el contenido de las cuentas públicas, así

como los logros o deficiencias que las mismas implican.

Los países de la región avanzan en el sentido de publicitar sus datos fiscales, los portales de Internet que citan en el Anexo I así lo demuestran, queda aún el desafío de lograr que la población en general, tenga acceso a los mismos. En el interin, deberán arbitrarse otros mecanismos para asegurar que los ciudadanos puedan corroborar que efectivamente las necesidades sociales están siendo atendidas. No es tan importante la magnitud de los recursos destinados, ya que los mismos son limitados, sino que exista una institucionalización de la idea que transparencia fiscal y cohesión social son conceptos indisolublemente unidos ◇

7. Puede consultarse el fascículo "Budget as a Communication Tool" publicado por ICMA - MIS Report Vol.20 N-2 - Febrero 1988.

ANEXO I

PÁGINAS DE INTERNET DE LOS MINISTERIOS DE ECONOMÍA, FINANZAS Y HACIENDA DE LOS PAÍSES DE AMERICA LATINA

<p>Argentina</p>  <p>Ministerio de Economía y Producción: http://www.mecon.gov.ar/</p> <p>Ministerio de Hacienda: http://www.hacienda.mendoza.gov.ar/</p>	<p>Brasil</p>  <p>Ministerio de Hacienda: http://www.fazenda.gov.br/</p>
<p>Belice</p>  <p>Ministerio de Finanzas: http://www.governmentofbelize.gov.bz/ministry_directory_step1.php</p>	<p>Colombia</p>  <p>Ministerio de Hacienda: http://www.minhacienda.gov.co/ http://www.minhacienda.gov.co/portal/page?_pageid=9,620,9_1614:9_2986&_dad=portal30&_schema=PORTAL30</p>
<p>Bolivia</p>  <p>Ministerio de Hacienda: http://www.hacienda.gov.bo/</p>	<p>Costa Rica</p>  <p>Ministerio de Economía, Industria y Comercio: http://www.meic.go.cr/</p> <p>Ministerio de Hacienda: https://www.hacienda.gov.cr/msib21</p>

Continúa...

...viene

Cuba



Ministerio de Finanzas y Precios:

<http://www.mfp.cu/>

Chile



Ministerio de Economía:

<http://www.economia.cl/aws00/servlet/aawscolver?1,inicio,,1,0>

Ecuador



Ministerio de Economía y Finanzas:

http://mef.gov.ec/portal/page?_pageid=37,1&_dad=portal&_schema=PORTAL

Honduras



Secretaría de Finanzas:

<http://www.sefin.gob.hn/>

El Salvador



Ministerio de Economía:

<http://www.minec.gob.sv>
<http://www.minec.gob.sv/default.asp?id=36&mnu=36&ACT=5&content=380>

Ministerio de Hacienda:

http://www.mh.gob.sv/portal/page?_pageid=177,1&_dad=portal&_schema=PORTAL

Guatemala



Ministerio de Economía:

<http://www.mineco.gob.gt>

Ministerio de Finanzas

<http://www.minfin.gob.gt>

México



Secretaría de Economía:

<http://www.economia.gob.mx/>

Secretaría de Hacienda y Crédito

Público: <http://www.shcp.gob.mx/>

Continúa...

...viene

Nicaragua



Ministerio de Hacienda y Crédito Público:
<http://www.hacienda.gob.ni/hacienda/>

República Dominicana



Secretaría de Hacienda:
<http://www.finanzas.gov.do/>

Panamá



Ministerio de Economía y Finanzas: <http://www.mef.gob.pa/>

Trinidad y Tobago



Ministerio de Finanzas:
<http://www.finance.gov.tt/>

Paraguay



Ministerio de Hacienda:
<http://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/index.php>

Uruguay



Ministerio de Economía y Finanzas: <http://www.bcu.gub.uy/a10781.html>

Perú



Ministerio de Economía y Finanzas: <http://www.mef.gob.pe/>

Venezuela



Ministerio de Finanzas:
<http://www.mf.gov.ve/>

El presupuesto público y los gastos sociales, en especial para el sector educación*

Marta Eugenia Acosta Zúñiga**

EXPLICA LA IMPORTANCIA DEL PRESUPUESTO PÚBLICO, TANTO DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA POLÍTICA ECONÓMICA COMO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA Y LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO, HACIENDO ESPECIAL ÉNFASIS EN LOS RECURSOS DESTINADOS AL GASTO SOCIAL Y EN PARTICULAR AL SECTOR DE LA EDUCACIÓN,

PALABRAS CLAVES: PRESUPUESTO PÚBLICO / GASTOS SOCIALES / EDUCACIÓN / INVERSIÓN PÚBLICA / POLÍTICA ECONÓMICA / PLANIFICACIÓN

Introducción

La Contraloría General de la República, CGR, se creó como un órgano fundamental dentro del esquema de pesos y contrapesos, que el sistema político y democrático costarricense adoptó a partir de 1949. Se fundó como un órgano

auxiliar de la Asamblea Legislativa para la fiscalización superior de la Hacienda Pública, con una serie de competencias muy particulares entre órganos de similar naturaleza.

Por ejemplo, la potestad de aprobación presupuestaria, que es una de las razones históricas que justifica el surgimiento de los parlamentos, los constituyentes de 1949 la bifurcan y le dan a la Asamblea Legislativa la competencia de aprobar el presupuesto del Estado, entendido como la Administración Central, de donde emanan todas las orientaciones políticas para el sector público descentralizado; mientras que le asigna a la CGR la aprobación del presupuesto de las instituciones autónomas y las municipali-

* Conferencia dictada en el Taller de Capacitación sobre Gestión del Presupuesto Público y Educativo en Centroamérica, realizado del 21 al 23 de febrero del 2007, y organizado por la Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH, InWEnt, de la República Federal de Alemania y el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

** Subcontralora General de la República de Costa Rica.

Recibido: 12 de marzo del 2007.

Aceptado: 27 de abril del 2007.

dades, lo que refleja un intento de separar al régimen financiero presupuestario del sector institucional autónomo, de las discusiones políticas que se dan en la Asamblea Legislativa. Por otro lado, con disposiciones como esas, también se crea un sistema de rendición de cuentas horizontal (financiero-presupuestario), que obliga a todo el sector público a presentar la liquidación de su presupuesto ante la CGR, es decir, un informe sobre los dineros recibidos y los gastados, sin que exista necesariamente una adecuada explicación de los resultados logrados con esos recursos.

La necesidad de conocer los resultados logrados empieza a ser cada vez más un reclamo de la sociedad costarricense, según lo concluye el Informe sobre Calidad de la Democracia del Estado de la Nación del 2001,¹ por lo que es claro que este sistema de rendición de cuentas financiero-presupuestario, resulta insuficiente respecto de esa demanda, por lo que conocer cuáles son los resultados que el gasto está generando, y cómo esos resultados satisfacen las demandas sociales plasmadas en las políticas públicas, exige una Contraloría General con un enfoque diferente en su fiscalización y en la forma de hacer la misma.

1. Proyecto Estado de la Nación, 2001: p. 369 y siguientes. Este documento dedica un capítulo a evaluar la aspiración de la ciudadanía a la exigencia a las autoridades de gobierno sobre la rendición de cuentas.

El presupuesto público y su importancia

La Hacienda Pública como institución pretende la consecución de una serie de finalidades mediante la adopción de otra serie correlativa de decisiones, las que suponen elecciones sobre recursos escasos, que condicionan el logro de los fines, toda la forma de actuar de la Hacienda Pública, puede describirse como el desarrollo de un plan anual que va marcando las decisiones financieras que han de tomarse.

El uso de planes es común a todas las unidades de decisión económica, desde los más elementales, hasta el Estado. En ese contexto, cuando se habla en términos de la Hacienda Pública, el plan económico se presenta en un documento al que se le denomina “presupuesto”, por lo que en una primera aproximación, el presupuesto público se concibe como la expresión contable del plan económico de la Hacienda Pública para un período determinado.

Bajo ese enfoque un presupuesto moderno hace énfasis en los propósitos y objetivos que persigue la organización, en el cumplimiento de las funciones que las leyes les encomiendan; en la programación del trabajo por realizar; en la compatibilización entre objetivos y metas; en la utilización eficiente de los recursos para alcanzarlos y, en la información adecuada que debe tenerse para medir los resultados.

Se constituye en un proceso en el que concluyen múltiples piezas, y cuyo horizonte temporal supera ya los límites de un solo ejercicio presupuestario.

De acuerdo con esta concepción, el presupuesto moderno se concibe como:

- Un instrumento de control que muestre en qué medida cada unidad administrativa es responsable de la correcta gestión de la parcela de gasto público que le corresponde.
- Un elemento de gestión de la administración pública, en tanto permita conocer el costo y los resultados esperados de la actividad financiera.
- Un instrumento de política económica, pues cumple las siguientes funciones:
 - a) Indica cuál va a ser la utilización de un importante porcentaje de recursos de la economía nacional, y fija los objetivos de crecimiento que ha experimentado la misma.
 - b) Promueve el equilibrio macroeconómico de la economía nacional, (empleo, precios, balanza de pagos).
 - c) Redistribuye la renta y la riqueza.

- d) Permite conocer y medir el impacto ocasionado por la actividad financiera de la economía nacional.

De acuerdo con lo anterior, resulta clara la relación existente entre el presupuesto y la economía nacional, y considerando que los cambios en la política económica requieren tiempo para su efectividad, el horizonte se amplía, pasando de uno anual a un horizonte de tiempo de más largo plazo. Ello ha permitido el surgimiento de nuevas técnicas, que permiten enfocar el proceso presupuestario desde una perspectiva de largo plazo, y a partir de la cual se deriva la formulación de los distintos presupuestos anuales. Otro factor sustancial asociado al presupuesto, y de gran importancia en las tendencias modernas, es la incertidumbre. Para ello, en el proceso presupuestario se ha comenzado a incluir métodos que reconozcan su existencia, que promuevan una planificación estratégica a varios niveles según los diferentes escenarios previsibles de la economía nacional, con el objeto de administrar los posibles riesgos.

El presupuesto, por tanto, se convierte en el principal instrumento de política económica, que implica necesariamente la compatibilidad entre la planificación y la programación económica y la presupuestación. En tal sentido, la planificación económica consiste en adecuar los recursos al entorno, y a la propia dinámica interna de la organización, con el propósito de alcanzar unos

determinados objetivos, tanto de política social como presupuestarios. Por su lado, la programación permite comparar las distintas alternativas y elegir la más correcta para alcanzar los objetivos previstos, con el menor consumo de recursos. Dentro del marco de la previsión económica y teniendo en cuenta los objetivos del plan, se relacionan el plan, el programa y el presupuesto.

Cabe señalar, que el resultado esperado es, sin lugar a dudas, un presupuesto público idóneo como instrumento de gestión y de información de las políticas públicas previstas para el corto y mediano plazo, y el grado de efectividad y eficiencia en su cumplimiento. Asimismo, lograr los resultados esperados significará un aporte relevante a la transparencia fiscal y de los actos del buen gobierno.

Por otra parte, a través del presupuesto público el Estado define el nivel y composición de la producción e inversión pública, la demanda de recursos reales que requiere la economía, las formas y magnitudes del financiamiento de sus actividades y los efectos que, a través del binomio ingreso-gasto, pretende alcanzar en las macro variables del sistema económico.

En el presupuesto del sector público y, especialmente, en el de cada una de las entidades que lo constituyen, los objetivos y los medios correspondientes se establecen con el grado de detalle y concreción

adecuada para la acción directa inmediata y cotidiana.

Así, el presupuesto público, hace posible materializar en el corto plazo, el cumplimiento de las políticas de desarrollo en el ámbito de la producción pública, a la vez que permite su compatibilización con las restantes políticas para la coyuntura. Le da, por lo tanto, carácter operativo a las orientaciones de la programación económica y social.

El presupuesto tiene que formularse y expresarse en una forma tal, que permita a cada una de las personas responsables del cumplimiento de los objetivos concretos y del conjunto orgánico de acciones correspondientes, encontrar en él una verdadera "guía de acción" que elimine o minimice la necesidad de decisiones improvisadas.

Si el presupuesto sirve de base al cumplimiento de los requisitos señalados, no cabe duda que es uno de los instrumentos de mayor importancia para cumplir la función de administración de un programa de gobierno.

Principios presupuestarios

El presupuesto se encuentra sujeto a una serie de principios de aceptación general, los que se encuentran incorporados en diferentes normas jurídicas, y en especial se incorporan en la Ley de la Administración Financiera de la República

y Presupuestos Públicos, constituyéndose en un marco de aplicación general, los que se citan a continuación:

- a) *Principio de universalidad e integridad.* El presupuesto deberá contener, de manera explícita, todos los ingresos y gastos originados en la actividad financiera, que deberán incluirse por su importe íntegro; no podrán atenderse obligaciones mediante la disminución de ingresos por liquidar.
- b) *Principio de gestión financiera.* La administración de los recursos financieros del sector público se orientará a los intereses generales de la sociedad, atendiendo los principios de economía, eficacia y eficiencia, con sometimiento pleno a la ley.
- c) *Principio de equilibrio presupuestario.* El presupuesto deberá reflejar el equilibrio entre los ingresos, los egresos y las fuentes de financiamiento.
- d) *Principio de anualidad.* El presupuesto regirá durante cada ejercicio económico que irá del 1° de enero al 31 de diciembre.
- e) *Principio de programación.* Los presupuestos deberán expresar con claridad los objetivos, las metas y los productos que se pretenden alcanzar, así como los recursos necesarios

para cumplirlos, de manera que puedan reflejar el costo.

- f) *Principio de especialidad cuantitativa y cualitativa.* Las asignaciones presupuestarias del presupuesto de gastos, con los niveles de detalle aprobados, constituirán el límite máximo de autorizaciones para gastar. No podrán adquirirse compromisos para los cuales no existan saldos presupuestarios disponibles. Tampoco podrán destinarse saldos presupuestarios a una finalidad distinta de la prevista en el presupuesto, de conformidad con los preceptos legales y reglamentarios.
- g) *Principio de publicidad.* En aras de la transparencia, el presupuesto debe ser asequible al conocimiento público, por los medios electrónicos y físicos disponibles”.

Marco normativo que rige el presupuesto público en Costa Rica

En Costa Rica, de conformidad con la normativa constitucional y legal, la aprobación de los presupuestos de las instituciones que conforman el sector público, se realiza por medio de dos instancias del Poder Legislativo. Por una parte, el Artículo 177 de la Constitución Política le confiere a la Asamblea Legis-

lativa, la aprobación de los presupuestos de las instituciones que conforman el Gobierno de la República (19 ministerios del Poder Ejecutivo, Legislativo y sus dependencias, Judicial y Tribunal Supremo de Elecciones), estableciendo, además, qué corresponde al “Departamento Especializado”, hoy día la Dirección General de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda, la preparación del proyecto de presupuesto, el que debe ser remitido al Congreso a más tardar el 1º de setiembre de cada año, y la Ley de Presupuesto deberá estar aprobada antes del 30 de noviembre del mismo año, según lo establece el Artículo 178 de ese cuerpo normativo.

Cada año, al 30 de setiembre, la Contraloría General emite un informe técnico mediante el cual opina sobre este proyecto. Así por ejemplo, para el presupuesto del 2007 la Contraloría indicó a los señores diputados y diputadas, en relación con el sector social, que la clase que integra las funciones relacionadas con los servicios sociales, es la que presenta la mayor importancia relativa dentro del presupuesto total, al que se le asignan el 38.7% del total de recursos presupuestados (¢1.133.156,6), presentando una variación real con respecto al presupuesto autorizado del 2006 de 14,8% (¢238.397,1 millones), tal y como se muestra en el cuadro No.1.

CUADRO No. 1
PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA 2007
CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL GASTO
EN MILLONES DE COLONES

Clases	Proyecto de presupuesto 2007	Composición
Gasto total	2.931.218,10	100,0
Funciones de servicios públicos generales	857.198,10	29,2
Funciones de servicios económicos	173.710,60	5,9
Funciones de servicios sociales	1.133.156,60	38,7
Transacciones no asociadas a programas	767.152,80	26,2

Fuente: Contraloría General de la República para el 2007. Informe Técnico sobre el Proyecto de Presupuesto de la República 2007.

Por otra parte, el Artículo 184 de la Carta Magna le asigna a la CGR, la función de examinar, aprobar o improbar los presupuestos de las municipalidades e instituciones autónomas y fiscalizar su ejecución y liquidación, ámbito de aprobación que posteriormente, mediante la promulgación de la Ley Orgánica de la Contraloría General, así como de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos se amplía, al incorporarse otras instituciones con el siguiente detalle:

- Ley Orgánica de la Contraloría General (LOCGR), No. 7428
 - Artículo 5 Entidades Privadas
 - Artículo 18 Entidades y Órganos Públicos

- Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP), No. 8131

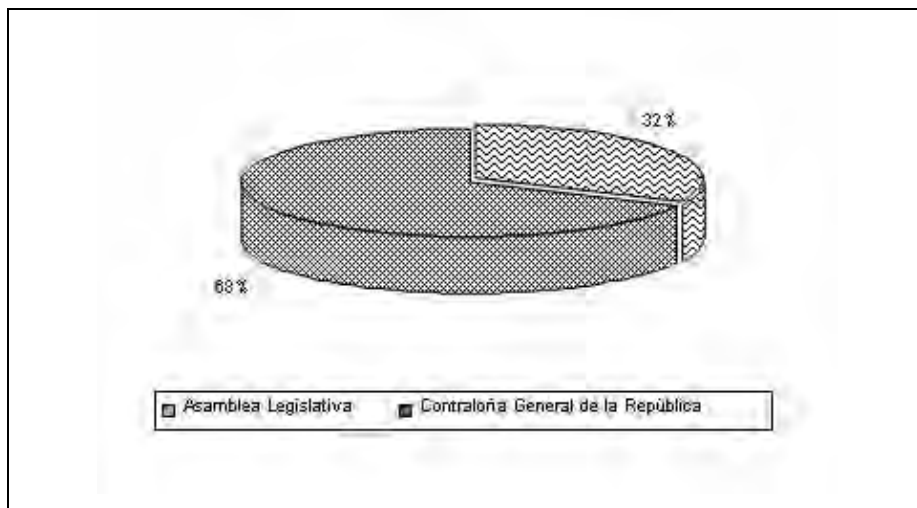
- Artículo 14 Fideicomisos

Bajo esa distribución, corresponde a la CGR aprobar el presupuesto de más de 200 instituciones, el que en total ascendió en el 2007 a ¢6.230.269,37, lo que corresponde a aproximadamente un 68% del presupuesto público, tocándole a la Asamblea Legislativa aprobar el 32% restante, el cual durante ese mismo período ascendió a ¢2.935.789,42, cifras que equivalen a \$11 billones para el caso de los presupuestos aprobados por la CGR, y \$ 5 billones para el caso del monto aprobado mediante el presupuesto nacional.²

La distribución citada se muestra en el siguiente gráfico.

2. Se utilizó como referencia el tipo de cambio promedio de 545.0 por US\$ utilizado por el Ministerio de Hacienda para la formulación del presupuesto del 2007 (Circular No. DGPN- 233 -2006 del 7 de abril del 2006).

GRÁFICO No. 1
DISTRIBUCIÓN DE LA APROBACIÓN PRESUPUESTARIA
EN COSTA RICA



Fuente: Contraloría General de la República, 2007.

Principales normas jurídicas aplicables al presupuesto público

El proceso presupuestario en Costa Rica está normado por regulaciones que van desde las de carácter constitucional, hasta las referidas a los decretos ejecutivos y directrices relacionadas con esa materia, las que han sido emitidas por los

órganos competentes y rectores en la materia, como el Ministerio de Hacienda, la CGR, o el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, MIDEPLAN, según corresponda a su ámbito de aplicación, constituyéndose por consiguiente, ese conjunto de normas en el bloque de legalidad que deben observar las instituciones del sector público, en el desarrollo y ejecución del proceso presupuestario.

Dentro de las normas legales de mayor trascendencia en los últimos años se citan:

- Ley de Planificación Nacional (LPN), No. 5525 del 2 de mayo de 1974.
- Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (LOCGR), No. 7428, del 7 de setiembre de 1994.
- Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP), No. 8131 publicada en La Gaceta No. 198 del 16 de setiembre del 2001.
- Ley General de Control Interno (LGCI), No. 8292, publicada en La Gaceta No. 169 del 4 de setiembre del 2002.

Las normas citadas, en su conjunto, han tenido como propósito el establecimiento de mecanismos que permitan un uso eficiente y racional de los recursos públicos, con lo que, además, se redimensiona el rol de la planificación nacional y su relación con los presupuestos públicos (Artículo 4 LAFRPP), así como el sometimiento por parte de las instituciones públicas a los procesos de evaluación y de rendición de cuentas.

Se desprende de lo señalado, que la normativa jurídica que en el actual contexto rige la actuación del sector público costarricense en materia de planificación, presupuesta-

ción, evaluación y fiscalización de los recursos públicos, propician que en el Estado costarricense las acciones se orienten hacia un nuevo modelo de gestión pública, dentro del cual el énfasis en mejorar la calidad de los servicios prestados por las instituciones, y promover e incorporar cada vez mayores grados de eficiencia, eficacia y transparencia a lo interno de las instituciones, se convierte en uno de sus ejes centrales.

Bajo esta perspectiva, la búsqueda de mecanismos que permitan un uso racional y eficiente de los recursos públicos, se convierte en un elemento clave dentro de las instituciones que conforman el sector público costarricense, sobre todo, considerando la implicación que sobre ese actuar regula la modificación al Artículo 11 de la Constitución Política, la que exige que la Administración Pública, en un sentido amplio, se encuentre sometida a procesos de evaluación y control, dentro de un esquema orientado a la eficiencia.

Recursos del presupuesto público destinados a gastos sociales

En este aspecto, antes de desarrollar la temática relacionada con el gasto público, se considera importante aclarar que en la delimitación de la identificación de los recursos destinados a gastos sociales, se ha utilizado el criterio establecido

en el clasificador funcional del gasto del sector público.³ Dicho sea de paso, este clasificador oficializado en el 2006, viene a uniformar y a transparentar más la información en materia presupuestaria, es un logro muy positivo para nosotros. Conforme a esta clasificación, el gasto social se compone de cinco funciones a saber:

- a) Vivienda y otros servicios comunitarios.
- b) Salud.
- c) Servicios recreativos, deportivos, de cultura y religión.
- d) Servicios de educación.
- e) Protección social.

En cuanto al tema propiamente relacionado con la asignación de recursos públicos destinados a los gastos sociales, si bien es cierto, el comportamiento de los indicadores de pobreza, y de desigualdad en la distribución del ingreso, está determinado por diversos factores, la política social juega un papel muy importante en el mediano y largo plazo. En tal sentido la poca efectividad de las políticas económicas y

sociales de los últimos años para reducir la pobreza, sugiere que la implementación y evaluación de estrategias novedosas de política social, podrían coadyuvar a la superación de los flagelos de la pobreza y la desigualdad social, sobre todo en un país caracterizado por una fuerte inversión social y una amplia institucionalidad pública de larga data.⁴

En tal sentido, el tema de la política social ha sido abordado por los diferentes gobiernos, constituyéndose dada su relevancia, en un tema que necesariamente ha sido objeto de análisis por parte de la Contraloría General, de tal forma que en diferentes informes, sobre todo a partir del análisis de ciertos indicadores que han demostrado... “...que desde 1994 la tasa de incidencia de la pobreza, medida por la línea de pobreza, se ha mantenido alrededor del 20%, con una disminución de 2,1 puntos porcentuales en el 2003 y con un significativo incremento de 3,2 puntos porcentuales en el 2004, según datos del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica”.⁵

Lo citado ha merecido la atención del órgano contralor, considerando los diversos mecanismos que las administraciones de turno han promovido para abordar la temática social, como ha sido por ejemplo, la creación del Consejo Social por parte de la Administración Pacheco de la Espriella y su relación con el Plan Vida Nueva, promovido para integrar los servicios universales relacionados con la función social.

3. Decreto Ejecutivo No. 33036-H, publicado en La Gaceta No. 116 del 16 de junio del 2006.

4. Contraloría General de la República. División de Fiscalización Operativa y Evaluativo. Informe No. DFOE-SO-22-2004, pp. 1-2.

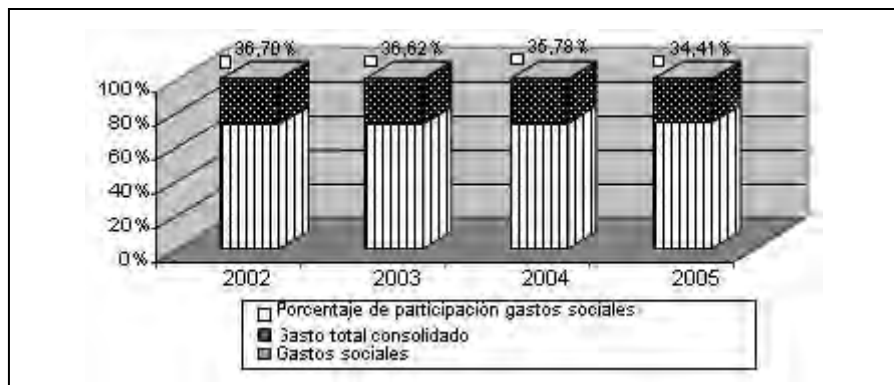
5. Contraloría General de la República. Memoria Anual, mayo 2005, p. 120.

Del análisis realizado se visualiza que el gasto público, luego de su ya conocida contracción durante la crisis de inicios de los años ochenta, ha mostrado un fuerte dinamismo y una mayor variabilidad que los ingresos fiscales. Ésta última obedece a la presencia de episodios aislados de contracción del gasto, dentro de un marco de ajustes fiscales después de períodos electorales.

Estos esfuerzos coyunturales de contención del gasto, no afectan

igual a los distintos componentes y destinos del gasto, tal como se puede apreciar en el gráfico No. 2, se muestra la participación de los gastos sociales dentro del gasto público consolidado durante los años 2002 al 2005, se mantiene una participación relativamente estable, pasando de un 36.70% en el 2002 a un 34,41% en el 2005, no obstante, que durante el período se ha logrado mantener por arriba de un 30% con respecto al gasto público consolidado.

GRÁFICO No. 2
COSTA RICA: PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN DE LOS GASTOS SOCIALES DENTRO DEL GASTO PÚBLICO O CONSOLIDADO PARA LOS AÑOS 2002 AL 2005 EN MILLONES DE COLONES



Fuente: *Elaboración propia a partir de la información estadística de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria. Ministerio de Hacienda.*

Por otra parte, el cuadro No. 2 muestra la composición del gasto público destinado al sector social para el mismo período (2002-2005), mostrando que el sector salud, en términos relativos, ha mantenido los mayores porcentajes dentro del total asignado al gasto público social consolidado, seguido por el sector educación, el que se ha mantenido relativamente estable, durante ese período. Si bien tal situación refleja

como las funciones de orden social han mantenido su importancia dentro de la distribución y asignación del gasto público, también se "...evidencia la necesidad de revisar la focalización y la eficiencia del gasto, inclusive el dirigido a programas de asistencia social, para alcanzar a los más pobres",⁶ aspecto que constituye un eje central de análisis de la política social tal y como se comentó anteriormente.

CUADRO No. 2

COSTA RICA: COMPOSICIÓN Y PARTICIPACIÓN DEL SECTOR SOCIAL DENTRO DEL GASTO SECTORIAL CONSOLIDADO

En porcentajes

2002-2005

	Años			
	2002	2003	2004	2005
Sector Salud	15,42	15,45	14,42	13,80
Sector Educación y Recursos Humanos	10,66	10,77	10,75	10,35
Sector Trabajo y Seguridad Social	7,76	7,55	7,48	7,42
Sector Vivienda y Asentamientos Humanos	2,56	2,58	2,87	2,60
Sector Cultura y Recreación	0,30	0,28	0,26	0,24
Total del Sector Social	36,70	36,62	35,78	34,41

Fuente: *Idem.*

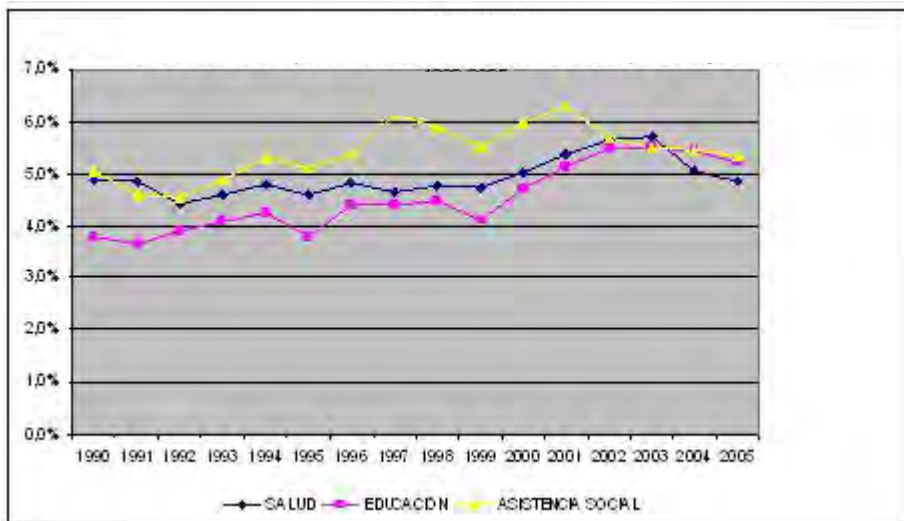
6. Banco Interamericano de Desarrollo. Costa Rica. Estrategia del BID en Costa Rica, mayo 2003, p. 15.

Con respecto a la evolución del gasto social, se señala en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, que según los datos del Informe del Estado de la Nación, el gasto social per cápita, entendiendo por tal la suma del gasto público en educación, salud, asistencia social, vivienda y programas culturales, se ha mantenido prácticamente estancado desde el 2000, con apenas pequeñas oscilaciones de año a año. Se evidencia, además, que tal situación ha incidido en el deterioro de la planta física de las escuelas y colegios del país, en la acumulación de defi-

ciencias en la infraestructura del sistema nacional de salud, y en la incapacidad para reducir el creciente número de familias que viven con limitaciones presupuestarias.

Pese a ese señalamiento, en el siguiente gráfico se muestra una tendencia al crecimiento a partir del inicio del 2000, en que el gasto público por función social representa casi el 20% del PIB, sobresaliendo como las funciones con mayor participación en asistencia social, salud y educación.

GRÁFICO No. 3
COSTA RICA: GASTO POR FUNCIÓN SOCIAL CONSOLIDADO
COMO PORCENTAJE DEL PIB
1990-2005



Fuente: *Idem.*

Por otra parte con respecto a la prioridad del gasto social, señala el documento relacionado con el avance en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio,⁷ que en el campo social está la enorme importancia de la educación y la salud desde hace muchos años, acompañada de asignaciones presupuestarias con cargo al erario público, indicándose que como parte de los logros hasta ahora alcanzados, en primer lugar es clave la importancia que el país le ha dado a la educación desde hace muchos años, logrando hacer de ella una prioridad nacional, lo que a su vez fortaleció el proceso democrático costarricense.

Gasto social en educación

Como punto de partida, conviene destacar que el numeral 78 de la Constitución Política, establece que la educación pre-escolar y la general básica son obligatorias, y que éstas y la educación diversificada en el sistema público son gratuitas y costeadas por la Nación. Asimismo establece

7. República de Costa Rica. Consejo Social de Gobierno. Primer Informe sobre el avance en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, 2004.

8. Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Estado de la Educación Costarricense. Programa Estado de la Nación. Consejo Nacional de Rectores. 2005.

que en la educación estatal, incluida la superior, el gasto público no será inferior al 6% anual del PIB, de acuerdo con la Ley, sin perjuicio de lo establecido en los Artículos 84 y 85 de esta Constitución.

De lo anterior se destaca, tal y como lo señaló el Informe del Estado de la Educación,⁸ que en Costa Rica la educación se ha posicionado como un tema de primer orden en la agenda política nacional, existiendo un consenso generalizado de que constituye un área clave sobre la cual el país debe tomar decisiones fundamentales en el corto y mediano plazo, a efectos de mejorar aspectos de cobertura y calidad, e incidir de ese modo en el desarrollo humano de las generaciones del futuro.

Recursos del presupuesto nacional destinados a la atención del gasto social

En Costa Rica aproximadamente más de un 30% de los recursos incorporados en el presupuesto nacional se distribuye entre instituciones relacionadas con la función social. En el cuadro No. 3 se muestra como durante el período comprendido entre los años 2004 al 2006 se ha superado este porcentaje, y se ha mantenido relativamente estable.

CUADRO No. 3

PARTICIPACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE LA FUNCIÓN SOCIAL DENTRO DEL PRESUPUESTO NACIONAL

2004-2006

EN MILLONES DE COLONES

EN PORCENTAJES

Descripción	Presupuesto autorizado			Devengado		
	2004	2005	2006 ¹	2004	2005	2006 ¹
Ministerio de Educación Pública	18,96	18,72	19,82	19,82	20,45	19,94
Ministerio de Salud	1,73	1,59	1,68	1,72	1,76	1,67
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	1,58	0,82	0,89	0,70	0,54	0,89
Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes	0,48	0,42	0,42	0,43	0,45	0,41
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	0,04	0,03	0,16	0,03	0,03	0,16
Regímenes Especial de Pensiones	11,00	10,20	10,40	10,95	11,02	10,49
Total porcentaje de participación de instituciones sociales	33,78	31,79	33,37	33,65	34,25	33,57

1. Cifra provisional sujeta a cambios ya que la liquidación del presupuesto nacional se remite a la Contraloría General al 1º de marzo del 2007.

Fuente: Memorias Anuales de la Contraloría General de la República para el 2004 y 2005. Para el 2006 información suministrada por el Ministerio de Hacienda y el Área de Administración Financiera de la Contraloría General de la República.

Por otra parte se observa que dentro de ese grupo de instituciones el Ministerio de Educación Pública, MEP, absorbe la mayor participación dentro de los recursos del presupuesto nacional, representado en el 2005 un 18,7% del total del presupuesto nacional. Este porcentaje se incrementa para el 2006⁹ con lo que este presupuesto asciende a un 19,9% del total del presupuesto nacional.

Asimismo, en ese año la segunda función en importancia es la Función de Servicios Sociales, la que representa el 31,7% del presupuesto total, dentro de la cual se identifican acciones específicas que son realizadas por el Ministerio de Salud Pública, y el MEP, que son prioritarios en materia de gastos según se dispone en Proyecto de Ley. Como parte de estas funciones se tienen los servicios hospitalarios, de salud pública, de salud no especificados; y también funciones relacionadas con la enseñanza (materno infantil, preescolar, primaria, secundaria, y universitaria, entre otras). El 59,8% (¢523.971,5 millones) de los gastos asignados a esta función están presupuestados en el MEP, y el 4,9% (¢43.048,4 millones), en el Ministerio de Salud Pública.¹⁰

Pese al incremento que se señala, en términos de la participación del gasto en educación como porcentaje del PIB, no se ha alcanzando el 6% constitucionalmente estableci-

do, aspecto que fue señalado por el órgano contralor en el Informe Técnico del Proyecto de Presupuesto Nacional para el 2006, en el que se advierte que según los cálculos efectuados por esta Contraloría General, los recursos aprobados por el Ministerio de Hacienda para el MEP, representan el 5,6% del PIB, cifra que no cumple con el mandato constitucional establecido en el Artículo 78 de nuestra Carta Magna.

Con respecto a lo anterior, la CGR en la Memoria Anual 2005 señaló la importancia de destacar el esfuerzo realizado por el MEP, para inyectar recursos a ese sector en cumplimiento del mandato constitucional, pese a que los recursos no ascienden al porcentaje constitucional establecido. Asimismo, en esta Memoria se deja claro que si se considera que el progreso permanente del sistema educativo está en relación directa con la cantidad de recursos necesarios para subsanar las deficiencias existentes y su adecuada ejecución, se puede decir que el avance es y seguirá siendo lento, hasta que se produzca una considerable inyección de recursos a la educación y se realice un uso eficaz, eficiente, económico y de calidad de los mismos.

Cabe señalar, que la importancia en la asignación de recursos destinados al gasto social en educación, se resalta como una de las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, al incorporarse como un gran desafío el de elevar simultáneamente la cali-

9. Según datos de liquidación preliminar.

10. *Ibidem*, p. 49.

dad, la cobertura y la relevancia de la educación pública, con énfasis en la cobertura de la educación secundaria, que se ha convertido en un requisito indispensable para acceder a un nivel de vida digno.

Se establece, además, en este Plan, que se considera como un reto particularmente importante de la política social, el garantizar que los jóvenes pertenecientes a los hogares de menores ingresos, tengan acceso a los recursos necesarios para permanecer dentro del sistema educativo, con lo que se aspira a que Costa Rica cuente con un sistema de educación pública de creciente calidad, cobertura y relevancia, con un financiamiento equivalente al 8% del PIB, que per-

mita que ninguna persona de 17 años o menos, esté fuera del ma educativo.

Finalmente y en armonía con los aspectos citados a lo largo de este documento, es necesario resaltar que las prioridades en materia de dotar de mayores recursos a funciones como la educación y la salud, supone la construcción y el seguimiento a políticas públicas integrales, a una adecuada distribución del gasto público, y a la aplicación de los principios de eficiencia y eficacia en todos los niveles de la gestión pública costarricense, de tal forma que se logren subsanar las brechas existentes en materia de acceso, calidad y cobertura de la educación pública costarricense ◇

¿De la política pública a la nueva gerencia pública? Una dimensión de la reforma del Estado en Costa Rica

Juan A. Huaylupo Alcázar*

ESTUDIA LAS IMPLICACIONES DE LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA, NGP, EN LA POLÍTICA PÚBLICA EN GENERAL Y PARTICULARMENTE LA POLÍTICA SOCIAL, ABORDÁNDOLA EN EL MARCO DE LA REFORMA DEL ESTADO COSTARRICENSE.

PALABRAS CLAVES: REFORMA DEL ESTADO / POLÍTICAS PÚBLICAS / COSTA RICA / GERENCIA PÚBLICA

El contexto de la Nueva Gerencia Pública, NGP

La década del ochenta marca un punto de inflexión en el devenir de las relaciones económicas internacionales, las que han sido producto de nuevas tendencias en el espacio internacional, así como en las relaciones políticas en el espacio nacional latinoamericano. La interre-

lación dinámica entre sociedad, Estado y la intensificación de las interrelaciones internacionales, han tenido profundas repercusiones en las relaciones sociales, en el quehacer público del Estado y en las relaciones entre las sociedades política y sus sociedades civiles. La globalización contemporánea ha configurado una transición particular entre épocas, en donde las nuevas tendencias no logran superar las resistencias, intereses y poderes existentes en las sociedades. Sin embargo, ha incidido directamente en el ejercicio de la función pública del Estado y en su práctica institucional.

A fines de la década del ochenta y principios de los noventa, desde los organismos internacionales, el propio aparato estatal y las organizaciones empresariales transnacionalizadas, justificaban la necesidad de una práctica distinta en el

* Licenciado en Sociología, Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Perú); Magister Scientiae en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (México); Candidato a Doctor en Economía, Universidad Nacional Autónoma de México y Candidato a Doctor en Comunicación, Universidad para la Paz. Actualmente docente e investigador en la Escuela de Administración Pública y Sistema de Estudios de Posgrado de la Universidad de Costa Rica.

Recibido: 4 de setiembre del 2007.

Aceptado: 24 de octubre del 2007.

quehacer del Estado, para hacer efectiva una mayor expansión y apertura mercantil para el capital global, como en parte ya se planteaba desde la Trilateral¹ en la década del setenta, continuados con los Programas de Ajustes Estructurales en los años ochentas y actualmente son los Tratados de Libre Comercio, TLC, los que otorgan regularidad y correspondencia con el decálogo del Consenso de Washington.² El Estado se convertía en el

ente responsable que limitaba la libertad individual de los propietarios, así como culpable de la crisis económica y de la inoperancia para resolver los problemas sociales, lo que era consistente con las expre-

1. "Los aranceles, los subsidios a las exportaciones, la política industrial, el tratamiento privilegiado, etc., son instrumentos usados para implementar nacionalmente una política social que amenaza inherentemente los sistemas de la interacción y la interdependencia, los que son una fuente de prosperidad en el mundo industrial y una precondition para satisfacer y sobrepasar las necesidades humanas mínimas de los países en desarrollo." Informe de la Comisión Trilateral discutido en Tokio entre el 9 y el 11 de enero de 1977, elaborado por reconocidos e importantes consultores y académicos como: Richard Cooper, Karl Kaiser y Masataka Kosaka: "Informe del Grupo de Trabajo Trilateral sobre un Sistema Internacional Renovado". (Tomado de: Rico, 1978: 100).

La Comisión Trilateral fue creada "Con objeto de asegurar la continuidad de desarrollar análisis penetrantes sobre cuestiones de política exterior complicadas, importantes y actuales, opera una organización conocida como la Comisión Trilateral. Un grupo de líderes de las tres áreas desarrolladas y democráticas del mundo se reúne cada seis meses para discutir ideas de interés presente para Japón, América del Norte y Europa." (Carter, James. *Why not the best?* Bantam Books. New York, 1976. pp. 145-146. (Tomado de: Rico, 1978: 17)

2. La denominación de Consenso de Washington fue dada a partir de la conferencia de John Williamson (1990), bajo los auspicios del Instituto de Estudios Económicos

Internacionales de Washington, en la que participaron economistas norteamericanos y latinoamericanos. Ahí se postuló la aplicación de un decálogo de medidas económicas, que deberían ser aplicadas por los Estados, para lograr superar la crisis del supuesto "modelo de sustitución de importaciones". Esas medidas eran: reducción del déficit fiscal, establecer prioridades del gasto público relacionadas con el disciplinamiento fiscal, efectuar reformas tributarias, fijación de tasas de interés por el mercado, establecer un tipo de cambio fijados por el mercado, abrir los mercados sin limitación alguna, incentivar la inversión extranjera directa, privatizar las actividades del Estado, desregular la economía y promover la competencia y la protección a la propiedad intelectual.

Williamson se preocupaba que sus recomendaciones no fueran a interpretarse como una imposición de Estados Unidos a sus vecinos latinoamericanos, por el hecho que fueran apoyadas por los funcionarios más influyentes del gobierno, del Congreso, de las agencias económicas gubernamentales y de la Junta de la Reserva Federal de EE.UU. El consuelo que compensaba sus preocupaciones, era el apoyo obtenido por los ideólogos liberales de las universidades de Chicago, Harvard y Yale, así como por economistas liberales y funcionarios gubernamentales latinoamericanos. Ese consenso es la imposición de un dogma ideológico y político, contrario a los intereses de los pueblos y la ciudadanía, los que fueron impuestos por los mellizos de Bretton Woods (Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial) y que los Estados latinoamericanos aun aplican disciplinada y rígidamente. Ese dogma también es la materialización de una alianza política global y estratégica norteamericana con las clases económicas, para que la transferencia de las riquezas difieran la crisis de ese país frente a sus competidores mundiales.

siones en la campaña electoral de Ronald Reagan, quien afirmaba: "No tenemos problemas con el Estado, el Estado es el problema" (Hinkelammert, 2001a), así como, se le culpaba por la ineficacia ante la pobreza, a pesar de los millones de dólares gastados, que derivaron a recortes presupuestarios y eliminación de programas sociales, desde la práctica gubernamental.

La nueva época anunciada en las relaciones internacionales estuvo acompañada de una destacada presencia ideológica liberal, contraria al Estado, sus instituciones y de la función pública. El modelo que se inauguraba, que aún es prevaleciente, era el de la libertad para el propietario emprendedor y competitivo, libre de todo condicionamiento social y estatal. La reconstitución ideológica liberal de la década del ochenta, rescata las visiones más simplificadoras en la comprensión de las realidades, así epistemológicamente el individualismo metodológico, sin noción de totalidad orgánica, sistémica u holística, cree que los procesos de transformación de la economía, sociedad y Estado, son producto de la adición de voluntades y acciones individuales, así como supone que la aplicación de la normatividad neoclásica en la economía o que la libertad y espontaneidad de actuación del mercado, conforma una economía y sociedad autoregulada y en crecimiento incesante, lo que

3. Término acuñado en Inglaterra y en Australia, por científicos políticos para dar cuenta de los cambios en las organizaciones públicas y su gerenciamiento.

expresamente es la renuncia a la explicación de las realidades nacionales y global.

En este contexto surge la Nueva Gerencia Pública,³ NGP, integrada al proceso de transformación del Estado, de sus instituciones y de la actuación pública.

"El término 'políticas de gerencia pública' (*public management policy*) se corresponde aproximadamente con el término convencional, aunque ambiguo, de 'reforma administrativa'" (Barzelay, 2001).

La adopción de la categoría "gerencia" como sustituto de la política estatal, no es arbitraria, surge de la alta ponderación que la actividad del gerente, considerado como el artífice del éxito de las organizaciones empresariales. De esta manera, su uso como en la NGP, no redefine la noción de gerencia privada, de la que toma su nombre y su funcionalidad, lo que es consecuente con la visión individualista de la historia y sociedad y de los planteamientos de su prominente teórico e ideólogo, Peter Drucker y sus fieles seguidores.

"La gerencia es una noción que proviene del sector privado y que alude a su específica manera de obtener resultados para el mercado. La gerencia pública tiene que ver con la introducción en el sector público de las técnicas y métodos del sector privado con el fin de hacer más eficientes y más

eficaces las organizaciones públicas.” (Olias, 2001: 3).

La calificación de lo nuevo en la NGP, sólo estaría dada por la aplicación de métodos, instrumentos y prácticas de la actividad empresarial privada al quehacer estatal, aun cuando la gerencia es una práctica que corresponde a la designación de la representatividad de propietarios privados, en la administración de sus intereses, propiedades y recursos para la generación de rentabilidad financiera. El traslado mecánico de la gerencia privada a la gerencia pública, tiene una apariencia formal e instrumental, sin embargo, constituye un cambio radical en la transformación del Estado.

La NGP ideologiza la gerencia al valorarla como una máquina de hacer dinero, independientemente de las personas que trabajan y de aquellas que compran y consumen lo producido, del medio social donde se produce o realiza la producción, así como, de la competencia existente. Asimismo, la sobreponderación de la gerencia condiciona una valoración universal y estandarizada, en donde los tiempos-espacios de cada sociedad sean apreciados sólo como objetos de las decisiones y acciones de la gerencia. De esta manera, se pierde toda especificidad, no sólo histórica y social de la práctica gerencial, sino también se hace indistinguible las diferencias entre las organizaciones, así como entre la acción pública y privada.

Esta visión monocausal de la gerencia niega la complejidad y la multicausalidad de los procesos sociales, así como el papel de la división del trabajo en las organizaciones, pero también, al concebirla como la aplicación de una serie de procedimientos, interpreta a la gerencia como mediadora de aplicaciones técnicas, que pretendidamente le garantizan precisos y específicos resultados. Sin embargo, las decisiones gerenciales caracterizadas, en determinados momentos, por aplicaciones de técnicas administrativas como *benchmarks*, *reingeniería*, *downsizing*, *rightsizing*, *empowerment*, *outsourcing*, etc., no tienen vigencia ni universalidad más allá de las circunstancias y determinaciones sociales que inciden en el uso y resultados de las aplicaciones técnicas. (Coriat, 1982; 1992a; 1992b).

La individualización de la causalidad de los resultados, así como la cosificación y la despersonalización de la NGP, es una visión compatible con aquellas que imaginan que con sólo aplicar procedimientos técnicos es posible garantizar los resultados en las funciones en cualquier organización. Esta concepción se ha revelado a la luz de los conocimientos científicos contemporáneos, como falsos, epistemológica, teórica y empíricamente. La eficacia y eficiencia de la función pública y privada no depende de la actuación de un individuo, sea gerente, tirano, monarca.

Lo público en la nueva gerencia pública

La reforma del Estado ha dejado de ser objeto de debate y polémica en el quehacer estatal y académico, sin embargo, no ha perdido vigencia ni trascendencia en el quehacer institucional del Estado, para ser silenciosa y sigilosamente aplicada.⁴ Una de las expresiones de la reforma estatal, es el de asumir que la forma de conducción de las instituciones públicas, será de manera gerencial o la adopción de la NGP, que es su equivalente. Cambio que no es sólo de nombre, de las jefaturas o direcciones de las instituciones, sino un cambio en los propósitos de la acción estatal. Así, la acción estatal en favor de la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía y la población nacional, concebida como política pública es sustituida por la gerencia pública, aun cuando no son equivalentes ni suponen procesos similares, por el contrario es posible afirmar que entre la política pública y la NGP, implican logros contradictorios.

Lo público queda reducido a la decisión, voluntad y acción de la

4. En el caso costarricense la Comisión pluri-partidista para la Reforma del Estado, COREC, 1990, tuvo una efímera existencia, así como los ministerios sin cartera de Reforma del Estado han desaparecido, aún cuando el proceso de transformación de las instituciones públicas, es continuo en su reorientación al servicio de concesionarios, propietarios e inversionistas y el debilitamiento del servicio público.

NGP, que en una lógica pragmática y utilitarista, deberá actuar con una racionalidad que valore las inversiones e incremente el patrimonio estatal. La conversión del quehacer estatal en la emulación del privado, es una ilusión liberal que pretende universalizar la sacralización de la rentabilidad privada sobre el bienestar social, este argumento es a la vez una justificación para posibilitar la expansión de la riqueza de los propietarios, sin ningún tipo de regulación social ni estatal. En esa perspectiva, se ubican los intentos por hacer empresarios a los trabajadores y pobres, así el Estado no tendría que mantenerlos; “enseñar a pescar y no darles el pescado”, es una de las consignas, que acompañan la práctica antiestatal y contraria a la política pública del liberalismo contemporáneo. Sin duda, no es posible imaginar el capitalismo como un mundo de empresarios, porque es irreal e inexistente. El capitalismo crece y se expande por los no propietarios, sin la colectivización del trabajo productivo y sin la apropiación del trabajo de los no propietarios no existe capitalismo. Asimismo, los denominados micro y pequeños empresarios, no son estrictamente empresarios, porque la lógica de sus “negocios” no es la reproducción ampliada de capitales, sino de reproducción simple, de una modalidad económica no capitalista, que sirve para la satisfacción de sus necesidades, o dicho de otra manera, sus “ganancias” son formas transfiguradas de salarios, como tampoco su inversión no constituye capital para ellos, sino para quienes

le prestan el dinero y para quienes les venden lo necesario para sus actividades.

La intencionalidad economicista en la transformación estatal y la NGP, es valorada como muy importante, no sólo porque evita la transferencia de recursos para la acción social, sino porque proporciona rentabilidad a las instituciones públicas, lo cual alimentara de nuevos recursos para el crecimiento económico. De esta manera, se asume que todas las relaciones sociales deben estar supeditadas y condicionadas por las relaciones económicas para el crecimiento, lo que es una lógica y una práctica liberal economicista que supera las visiones materialistas más radicales del marxismo tradicional del pasado.

Esta visión pragmática, es la materialización de una visión que aprecia al gasto social como innecesario, suntuario, proteccionista y generador de ineficiencia, así como, constituye una justificación para liquidar la función social o pública del Estado. De esta manera, el gasto social es convertido en inversión, no por el efecto multiplicador en la economía o el bienestar, sino porque absorbe excedentes que son lucrativos e inmediatos. La subejecución presupuestal o el desfinanciamiento de las actividades de las instituciones públicas del Estado, son inferiores a la captación de ingresos por los servicios públicos esperados, lo que constituye una forma de captación de recursos del Estado para las finalidades y prioridades que no necesariamente son públicas. Asimismo, el

uso productivo estatal y privado del salario de los trabajadores, sea por el salario escolar, el ahorro obligatorio o los sistemas de pensión complementarios, han convertido al salario de los trabajadores en capital en manos de las entidades financieras privadas o estatales, mientras que sus propietarios, los asalariados, no deciden sobre su destino ni tienen asegurado su disponibilidad al momento de pensionarse, por los riesgos financieros de las inversiones de los bancos.

Con la NGP se desfigura o desaparece la noción de lo público, de aquello que es común a todos, con igualdad de derechos y facultades ciudadanas, así como, con capacidad para definir democráticamente un destino colectivo. Lo público, no es un atributo que emane del Estado, sino de la voluntad, necesidades y aspiraciones orgánicas de la sociedad civil, que el Estado debería ejecutar por la determinación dependiente de su sociedad, así como por su representatividad social, en una sociedad integrada e interdependiente. La sociedad capitalista ha unificado todas las actividades de la sociedad, así como ha creado las condiciones para la articulación de distintos intereses sociales, pero integrados en un proceso nacional compartido. Esto es, lo público no es una ficción ni una abstracción metafísica, es una condición colectiva, no de algún exclusivo actor social, por ello, la existencia del interés general de la sociedad (Bobbio, 1984; Rangeon, 1986), así como el surgimiento de los Estados Bene-

factores (Ashforf, 1989). El que se imponga un interés social particular excluyente, en la acción estatal, es la negación de lo público, así como de la representación de la colectividad nacional. La política pública y la legitimidad social, son procesos complementarios, así como la gobernabilidad y la democracia, mientras que la ilegitimidad es la respuesta social ante la inoperancia o renuncia del Estado de representar los intereses y ejecutar acciones públicas, con lo cual, se transgrede la democracia y se responde socialmente con oposición, desobediencia y conflicto en las relaciones en la sociedad y contra el Estado.

Lo público es la manifestación política de la sociedad civil, que obliga al Estado a su representación, a riesgo de perder legitimidad o de poder de regulación sobre la colectividad nacional. Pero, lo que es común a una heterogénea y desigual colectividad, supone e implica democracia, o la articulación unitaria de intereses diversos, lo que no es la imposición de la mayoría sobre las minorías, sino el respeto a la heterogeneidad, necesariamente presente e integrado en cualquier proyecto y acción nacional y estatal.

Un Estado al representar a la heterogeneidad de su sociedad, realiza una lectura nacional y actúa unitariamente, no idénticamente, en todos los segmentos de la sociedad, otorgando al Estado un poder que emana de una legítima actuación pública (Bobbio, 1984). La acción protagónica estatal sobre lo público,

ha estado dada por ser el único ente que ha representado la heterogeneidad en el espacio nacional, pero no es inmanente al Estado, ni pertenece al capital, pertenece a la colectividad, a la articulación compleja, funcional y contradictoria, de todos los actores sociales. La encarnación del interés general de la sociedad por parte del Estado, tampoco ha sido un proceso espontáneo ni automático, implicó en algunos casos, auténticas revoluciones y transformaciones democráticas desde la sociedad civil. Así, la constitución de lo público es simultánea a la construcción de la democracia, de los derechos humanos y ciudadanos y de la política pública. Esas reivindicaciones fueron conquistas construidas colectivamente e impuestas para ser garantizadas y respetadas socialmente, no han sido obsequios de caudillos, presidentes ni de gobiernos.

La revolución francesa, la americana y la bolchevique, inauguraron lo público, de lo común, de lo igualitario y solidario en la historia moderna del mundo, mientras que la revolución mexicana y la guerra civil costarricense, lo hicieron en el espacio latinoamericano. La constitución de lo público en tal sentido, tiene la impronta de la situación y condición de las sociedades, producto de la acción colectiva en la transformación de su destino, así como ha adoptado las formas y peculiaridades propias de su condición histórica. El establecimiento de lo público, surgido en las luchas, debates y confrontaciones con lo privado o con la pretensión de imponer lo privado como si fuera

público, ha sido una regularidad de gran parte de la historia política de nuestros pueblos, aspiraciones en muchos casos, inacabadas, frustradas o derrotadas.

Los procesos históricos que lograron conformar Estados comprometidos con el desarrollo nacional, eran distintos de aquellos que sólo velaban por los intereses de sectores privilegiados de la sociedad. La conformación de Estados con una visión de la totalidad nacional, no era sólo el horizonte del ejercicio del poder, sino también el espacio social de su accionar. En Costa Rica la conformación de ese Estado Nación o Moderno, estuvo acompañado de una guerra civil, 1948, que consolidó las tendencias para incorporar y representar a los distintos sectores sociales, en una orientación que vinculaba el creci-

miento económico con el respeto de los derechos ciudadanos y la ampliación del bienestar colectivo. En ese proceso, ese Estado había unificado el mercado interno, así como apoyado, mediado y condicionado las relaciones de la sociedad con el poder económico. Bastaron algo más de tres décadas, para que ese Estado fuera considerado disfuncional a las nuevas condiciones existentes. La necesidad de expansión del capital mundial impuso pautas directa e indirectamente, a través de entes de apariencia internacional, para la transformación de los Estados, en las relaciones con la sociedad y en su representación e intervención con los distintos actores sociales.⁵

De esta manera, la reforma del Estado o mejor dicho su transformación radical, es la reversión del pasado estatal, de uno moderno a otro atrasado, donde prevalece la representación de los propietarios sobre lo público y con ello la desaparición de la política pública, o la pérdida y renuncia estatal a la representación de la colectividad.⁶

Los drásticos cambios ocurridos en el Estado, violentan y transgreden la constitución originaria del Estado Social o Benefactor en Costa Rica. La emergencia y participación de los distintos actores sociales del pasado, se diferencian profundamente de las prácticas concertadoras de las altas esferas del poder político, con las cámaras empresariales coludidas con el poder económico de potencias económicas y empresas globales. El Estado Bene-

5. Los Estados, las democracias y las políticas públicas, han sido concebidos desde la Trilateral, como la fuente que limita la expansión de las relaciones económicas internacionales, así como la posibilidad de ejercicio del poder político en las sociedades, en tal sentido la transformación del Estado ha sido una de las primeras condiciones para impedir que los intereses y posiciones nacionales impongan límites a la expansión norteamericana, lo que tiene a su vez una directa y negativa incidencia contra la democracia y las políticas públicas.

6. La crisis de la actuación pública del Estado, es una consecuencia directa de la crisis del Estado de Bienestar, no por obsoleto, sino por la imposición de poderes arbitrarios que representan a sectores privilegiados de la sociedad. La pérdida de democracia es una de sus manifestaciones, así como la pérdida de representación de la heterogeneidad social por parte del Estado.

factor en Costa Rica ha sido tomado por asalto y capturado en su representación para garantizar el interés de propietarios globales (Huaylupo, 1999, 2003; Calvo, 2001; Hinkelammert, 2001b). La usurpación de lo público está acompañado de procesos de ilegitimidad, pérdida de capacidad fiscalizadora y notorias manifestaciones de corrupción estatal, las que se revelan como formas de mediación de poderes transnacionales.

El silencio, el doble discurso gubernamental, la emisión de leyes antipopulares, el abandono de las políticas sociales conquistadas, el ejercicio estatal a favor de las minorías empresariales, la trasgresión al orden social, etc., estuvo acompañado del debilitamiento de las formas orgánicas de los asalariados y de los partidos políticos que pretendían representar los intereses de las mayorías. El cerco contra el Estado Benefactor y su representación social,⁷ se iniciaba con las regulaciones de los órganos de Bretton Woods, las que contaron con aliados en la clase política y empresarial en los medios nacionales.

El nuevo Estado es un ente sin capacidad ni propósito de regular ni orientar el desarrollo de la sociedad. Las imposiciones liberales han destruido la facultad estatal de sueditar a los empresarios, los que

son más libres, mientras que los asalariados y desempleados son más subordinados y pobres que en el pasado.

En ese contexto, la prensa costarricense se ha constituido en una fuerza desmovilizadora que aisló a las mayorías, a sus organizaciones y sus demandas, mientras que aglutinadora, vocera y socia de las elites empresariales, convertidos hoy en día también en clase política. La unidad política de los sectores privilegiados de la sociedad contrasta con la atomización de los asalariados y pobres del país.

Los procesos de privatización del bienestar y la apropiación de las funciones del Estado, convirtieron al ente que paliaba la inequidad, en un activo actor generador de desigualdad y pobreza. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 1999, 2001a, 2001b; Ocampo, 2001), evidencia las sucesivas décadas perdidas en la degradación del bienestar del espacio social latinoamericano, la que es producto del efecto combinado de incrementar las ganancias del capital mundial y particularmente del norteamericano, de disminuir las formas de distribución de los excedentes generados social y nacionalmente, así como la agudización de las tasas de explotación, desocupación, disminución real de los salarios, aumento de las formas regresivas de tributación y el paulatino abandono del Estado de sus funciones sociales. Las tendencias contemporáneas del sistema capitalista agudizan y

7. Son diversas las interpretaciones en torno de la crisis del Estado Benefactor, o lo que es equivalente al debilitamiento de la democracia y el fin de la política pública, entre otros: Isuani, Lo y Tenti (1991); Mishra (1992); Tomassini (1994).

polarizan las sociedades, en una coyuntura particular de mayor competitividad, que demanda la intensificación de la integración de los mercados del mundo.

El liberalismo en la reforma del Estado, desconoce la trascendencia de los logros alcanzados por las sociedades en su democracia, calidad de vida y bienestar, así como, en el acceso a la educación o en el valor social a la fuerza de trabajo, conquistadas a través de largas luchas populares, las que eran respetadas y amparadas estatalmente. Ignorar o descalificar los logros alcanzados, es una posición contradictoria del liberalismo, dado que fueron períodos donde se expandieron y consolidaron extraordinariamente las relaciones capitalistas y mercantiles. Las transformaciones del Estado que privatizan el bienestar, son desfalcos al pasado y provocaciones al presente.

La pobreza es una consecuencia de los procesos de exclusión del sistema prevaleciente, pero también es una expresión de la actuación estatal. El que América Latina evidencie tener la mayor brecha social del planeta (Kliksberg, 1998), es una preocupación que polariza a las sociedades, limita su desarrollo y radicaliza las alternativas. Sin embargo, esta interpretación no goza de la aceptación liberal, que asume que la inefectividad estatal es un problema de conducción administrativa de las organizaciones públicas, o más particularmente, como un asunto de gerenciamiento de los recursos del Estado.

“... ¿Cómo impulsar programas sociales desde estructuras ministeriales, hechas para operar con rigidez, criterios burocráticos y procedimientos fijos, cuando dichos programas exigen ‘lo opuesto’, flexibilidad, interpretación de la realidad, adaptación a hechos no previsibles?”

Por otra parte, a nivel macro supone complejos problemas de coordinación interinstitucional al interior del Gobierno, entre Gobierno y comunidades, entre Gobierno y ONGs, entre ONGs y comunidades.” (Kliksberg, 1997: 92).

La carencia de una visión de totalidad de la realidad social, presente en la concepción de la gerencia, sólo permite apreciar acciones exitosas a las decisiones y acciones de individuos, los que supuestamente alteran la actuación social de las instituciones públicas, haciéndolas eficaces y eficientes, independientemente de iniquidad y pobreza, como de la estructura de exclusión existente.

Las acciones individuales y concretas constituyen el punto de inicio y de término de toda práctica gerencial, las que con las tecnologías administrativas empleadas, supuestamente se garantiza la obtención de los resultados esperados. Esta posición es una visión instrumental, que sólo aprecia la forma y no el contenido, la apariencia y no la esencia del quehacer estatal. Creer

que hacer bien las cosas, es seguir los estándares y las aplicaciones, independientemente de las cualidades históricas y estructurales de la sociedad. Esta posición metafísica imagina que el pasado, cultura, etc., de las sociedades, carecen de capacidad condicionadoras sobre el presente, el que puede ser modificado según el poder prevaleciente.

“Sin embargo, en América Latina se observan serias dificultades para trabajar a partir de la especificidad. Todavía predominan como implícitas, las visiones de que este sería un campo semejante a tantos otros, en donde lo que se requiere es simplemente mejorar las soluciones gerenciales usando gerencia más actual, copiada o trasladada de otras áreas. Particularmente se centra el énfasis en años recientes en esperar ‘milagros’ del traslado mecánico de modelos gerenciales provenientes del campo privado.” (Kliksberg, 1997: 92).

Los procesos de planificación nacional o las acciones concertadas, en razón de las peculiaridades de las realidades, para la consecución de propósitos públicos vinculados con la calidad de vida, el bienestar y el interés general de los habitantes, son atacados como improcedentes por el liberalismo, por la presencia y poder otorgado al Estado. La NGP forma parte de la continuidad ideológica y tecnocrática del liberalismo antiestatista, pero con un discurso

eficientista y con la apariencia de mejoramiento del quehacer estatal en la generación de sus servicios institucionales, pero sin garantizar lo público ni compensando las iniquidades generadas por el sistema imperante. Las perspectivas del desarrollo futuro y las aspiraciones ciudadanas carecen de significación en el quehacer de la NGP, para estar exclusivamente centradas en el corto plazo, así como referidas exclusivamente a la forma como se ejecutan las actividades específicas.

Desde la perspectiva de la gerencia en las instituciones sociales del Estado, desaparece la política pública y particularmente la política social, así como la planificación del desarrollo social y nacional, para sólo importar el quehacer individual del gerente en las entidades públicas, promoviendo el ejercicio autocrático del poder. Desde una concepción pseudo racional y eficientista se elimina de “golpe y porrazo”, la gestación histórica de los Estados como garantes de los derechos humanos, de la reproducción social y de la calidad de vida de los ciudadanos.

El individualismo gerencial, asume que la práctica instrumental tiene una mayor capacidad determinante en la productividad de las instituciones sociales, que los aspectos formales del quehacer público. Al respecto Kliksberg, afirma:

“Los procesos organizacionales van mucho más allá. En la gerencia moderna se ha

demostrado claramente que las organizaciones privadas y públicas que logran la excelencia no llegan a ella por medio de minuciosos reordenamientos formales sino, entre otras cosas, a través de su capacidad para identificar la agenda de decisiones claves, el desarrollo de la red de contactos, la participación del personal, las innovaciones, la flexibilidad, las políticas de imagen eficientes, las relaciones con el medio, y el desarrollo de aptitudes para lidiar con la complejidad. Cabe destacar que incluso se ha llegado a demostrar a través de mediciones que los componentes formales representan un porcentaje muy reducido de la productividad final de las organizaciones.

Los problemas de desorden formal existentes en el campo social son un obstáculo y deberían ser resueltos, pero es imprescindible trascenderlos para lograr una eficacia real.” (Kliksberg, 1999: 436).

Estas prácticas autosuficientes de la gerencia, que superan las condiciones del contexto, así como con capacidad para transformar esas condiciones, ha promovido, en algunos casos, actos y libertades a los jerarcas que derivaron en pérdidas millonarias, al administrar recursos contra la pobreza en actividades ajenas para las cuales estaban destinadas. (Merino del Río, 1998 y 1999).

El destacar las determinaciones sociales a los fenómenos sociales no es ningún absurdo ni un mito, sin embargo, no es posible negar que los individuos tengan pensamientos, actitudes y prácticas distintas a los otros, tampoco es posible afirmar que todos los individuos tengan iguales capacidades, pues las influencias de las personas sobre determinados aspectos es también diferencial, como mayor razón en los individuos gerentes sociales, que tienen una autoridad conferida por el poder estatal. Sin embargo, el poder formal de los gerentes o la capacidad para decidir, mover recursos y disponer del trabajo de las personas para obtener precisos resultados, como se ha argumentado, no es absoluto, es relativo, según la naturaleza de los trabajos, de las condiciones como se realiza el trabajo y de quienes efectúan las labores, pero también las regulaciones normativas y la cultura de las organizaciones son aspectos que inciden en los resultados.

Al respecto, un Seminario Interregional de las Naciones Unidas, destacaba la importancia de las poblaciones en las reformas administrativas, así mencionaba:

“Los servicios públicos pueden ser organizados en sectores centrales, locales o de empresas públicas, pueden ser centralizados o descentralizados, pero el modo de funcionar ha de depender de la gente empleada en ellos. Toda reforma administrativa en gran escala

debe tomar plenamente en consideración la capacidad, los valores y la actitud de la gente. El cambiar o modificar la estructura del mecanismo de gobierno, sin considerar estos factores, es más que probable que sea de escasa utilidad ... un cambio de actitud de la gente sería un factor indispensable para el éxito de los esfuerzos en materia de reformas administrativas, cualesquiera que fuese los problemas prácticos de las reformas.”⁸

Sin embargo, en los productos del quehacer del gerente social, las condiciones sociales en dónde y para quiénes se realizan las intervenciones sociales tienen una decisiva determinación adicional. De este modo, el poder del gerente social en la organización se relativiza en el medio social de su actuación. En tal sentido, serán las características, necesidades, aspiraciones, etc., de los grupos sociales excluidos y pobres, los elementos que deberán tomarse en cuenta para movilizar los recursos necesarios para modificar la situación en la que se encuentran, así como serán las peculiaridades sociales de los grupos y su medio, las que determinen la pertinencia o impertinencia de las decisiones y acciones de la gerencia social. Esto es, los grupos sociales excluidos

8. Naciones Unidas. “Seminario interregional sobre reforma administrativa en gran escala en los países en desarrollo”. Brighton, Inglaterra. p. 23. (Tomado de: Klksberg, B. 1993: 66).

serán sujetos de la intervención de la gerencia social y de ningún modo objetos. La consistencia y pertinencia de lo efectuado por la gerencia, no se define en sí misma, sino en relación dependiente con las poblaciones a las que se dirige su acción. Las acciones arbitrarias e impuestas por el poder estatal o gerencial a las poblaciones, sin tomar en cuenta sus peculiaridades, tendrán resultados distintos e inesperados a los propuestos, así como gastos inútiles y dispendiosos independientemente de sus montos.

“En particular merece destacarse el abandono creciente de la ilusión infundada de que el *management* empresarial privado pueda trasladarse mimética y mecánicamente a las administraciones públicas. Esta ilusión sigue desde luego todavía presente en la práctica (no siempre ingenua) de muchas empresas consultoras y en cabeza de algunos políticos y administradores que siguen impropriamente creyendo que el *management* es un repertorio de técnicas de gestión perfectamente intercambiables entre la empresa y las administraciones públicas.”(Prats, 2003: 184).

Considerar que la intervención del Estado puede ser consistente y coherente con la acción individualista y desarticulada de los gerentes sociales, es suponer que el ejercicio de la función pública es una labor desarticulada, donde sólo interesa

los ingresos que proporciona. En Costa Rica por ejemplo, el Plan Nacional para la Prevención, Eliminación Progresiva del Trabajo Infantil y la Protección de la Persona Adolescente Trabajadora, no posee la efectiva acción concertadora e integradora de las acciones interinstitucionales, para ser solamente el cumplimiento cuantitativo de actividades desarticuladas, temporal y espacialmente. Esto es, se respeta la apariencia de un Plan, pero sin existencia real. La política social para niños y adolescentes trabajadores en Costa Rica, es tan solo un discurso que legitima quehaceres y metas institucionales, sin relación real entre instituciones y sin conocimiento de la problemática ni de las labores necesarias para paliar, evitar o resolver la situación de los jóvenes y niños trabajadores. En dicho "Plan" la intervención de instituciones públicas con Organizaciones No Gubernamentales, ONG, parecía una interesante propuesta, sin embargo, sólo fue la sumatoria de acciones, que pueden haber fundado la captación y recaudación de ingresos y recursos para estas entidades, pero de ninguna manera la realización y cumplimiento de las tareas necesarias para combatir la pobreza, la que tiene en los niños trabajadores, las primeras víctimas de la creciente desigualdad social (Huaylupo, 2002).

La magnificación de la gerencia en las actividades públicas en Costa Rica, ha derivado en convertir el gasto social en inversión y en rentabilidad privada, así por ejemplo, la salud pública es fuente de captación de excedentes para el Estado, al maximizar el uso de los recursos, del trabajo humano y del abaratamiento y degradación de la atención en salud, pero también posibilita el crecimiento extraordinario de los servicios en salud al transferir atenciones de los asegurados a empresas y clínicas privadas, los que son pagados con recursos públicos (Sojo, 2002). Asimismo, las contribuciones obligatorias de los trabajadores para los fondos de pensiones en las entidades financieras privadas, sin regulación ni control, proporcionan capitales baratos para la inversión, el préstamo o la especulación, pero no garantizan pensiones seguras ni dignas a los trabajadores. De modo similar, la estructura tributaria regresiva y automática para con los asalariados,⁹ contrasta con las excepciones tributarias para las empresas transnacionales y los permisivos controles que posibilitan la elusión y evasión tributaria para los empresarios. El incentivo para la ganancia privada es promocionado por el Estado, a partir de los recursos públicos, como es el pago a las generadoras privadas de electricidad que deben ser comprados obligatoriamente y con sobrepagos por la empresa estatal, o en otros muchos casos, posibilitando el encarecimiento del costo de vida y sacrificando el consumo y bienestar

9. Existe un proyecto de ley en la Asamblea Legislativa de Costa Rica, que propone gravar entre el 20 y 45% los ingresos por concepto de pensiones a los trabajadores. Diario *La Nación*. San José, 6 de junio del 2003.

de familias vulnerables, pobres y asalariadas.

Esto es, la transformación del Estado en Costa Rica no ha tenido por objeto el mantener, mejorar o ampliar las funciones públicas del Estado, por el contrario ha disminuido y reasignado recursos presupuestales hacia actividades que promocionan e incentivan las actividades empresariales privadas, y en la búsqueda de equilibrios macroeconómicos. Así, por ejemplo, los procesos de planificación han sido erradicados en la práctica estatal y los presupuestos sólo tienen validez formal, dado que han sido convertidos en límites para el acceso de recursos necesarios para el cumplimiento de las labores y para el caso costarricense, constituyen referencias cuantitativas que en todos los casos deben ser obligatoriamente subejecutadas, por disposición de las autoridades presupuestarias. De modo similar, algunos impuestos destinados por leyes a financiar acciones de beneficio social, son apropiados para ser dispuestos según las prioridades y liquidez gubernamental,¹⁰ convirtiendo de esta manera a

10. Existen precedentes que legaliza el incumplimiento de las leyes, que captan tributos para fines específicos para ser usados según prioridades del Gobierno, de modo similar se ha dado con la aprobación de la Ley de Contingencia Fiscal, a fines del 2002, se violenta "transitoriamente" otras leyes establecidas, que fortalece la estructura tributaria regresiva del Estado, que contrasta con la flexibilidad como se brindan posibilidades de exoneración, elusión y evasión tributaria a empresarios extranjeros.

los presupuestos y captaciones tributarias para paliar la pobreza y sus efectos, en recursos para un liberal manejo gubernamental. En este sentido, está muy lejana la consideración de la gerencia pública, como determinadora del buen uso y la calidad de la atención y de los servicios sociales a las poblaciones necesitadas, así como se relativizan las formas de control y supervisión, la rendición de cuentas o el *accountability* horizontal.

El mayor deterioro social ocurrido en los países latinoamericanos no se ha debido exclusivamente al liquidado Estado Benefactor, ni por los procesos burocráticos de las instituciones públicas, las transformaciones estatales que vienen ocurriendo desde mediados de la década del ochenta, han sido decisivas en la modificación de la función pública, violentando el orden institucional y burocrático de cada sociedad. Las instituciones sociales con las "reformas" han debilitado o han abandonado la capacidad para compensar los desequilibrios sociales generados en un sistema excluyente, lo que es causa y consecuencia del debilitamiento de la democracia y el incremento de poderes autocráticos en la administración gubernamental costarricense (Huaylupo, 2003b).

El Estado Benefactor, desde su gestación histórica, sólo paliaba la desigualdad existente, no se proponía ni estaba en capacidad de superar la iniquidad generada por el sistema imperante, a riesgo de vio-

lentar la sociedad de la cual dependía. Esto es la ineffectividad para combatir la pobreza, no era ni es por la ineficiencia en la conducción de los procesos administrativos, sino por consideraciones sociales imperantes nacional e internacionalmente, y por la transformación radical de la función estatal.

Asimismo, debe especificarse que los recursos usados por el Estado, las ONG, o los proporcionados por donaciones internacionales, destinados a paliar los efectos sociales y humanos de la pobreza, no inciden en las causas que la generan o recrean, lo que no significa de modo alguno un desperdicio, pues los recursos empleados en los pobres son redistributivos hacia el conjunto de la sociedad, y particularmente, hacia los sujetos u organizaciones vinculados con su precario consumo. Así por ejemplo, los bonos de vivienda en Costa Rica, tienen una funcionalidad que trasciende la satisfacción de las necesidades ciudadanas, para ser recursos que van a ser captados por las empresas y propietarios que materializan los bienes y servicios demandados por los pobres a pre-

cios equivalentes a los bonos. Esto es, las necesidades de los pobres hacen que los recursos dirigidos hacia ellos se redistribuyan inmediata y velozmente, constituyendo de esta manera en un medio para dinamizar las relaciones económicas en el ámbito espacial de la acción pública hacia los pobres. El uso de bonos de vivienda también han contribuido con la creación de clientelas políticas electorales de los dos partidos mayoritarios, reproduciendo a la clase política nacional¹¹ y creando vínculos de supeditación política.

El dinero destinado a los pobres para financiar actividades económicas familiares, como las efectuadas por la Organización Internacional de Trabajo, OIT, para apoyo económico a desplazados y refugiados, o por el Instituto Mixto de Ayuda Social, IMAS, para las mujeres jefes de familia, tiene garantizado y supervisado su empleo en materiales y equipos, mas no existe seguimiento ni sustento viable en los negocios de los pobres, los que en muchos casos terminan "comiéndose" las ganancias para terminar sin equipos y endeudados. Esto es, las relaciones de iniquidad y desigualdad social han creado un círculo perverso que recrea pobreza, que absorbe y defalca sus recursos, trabajos y calidad de vida. La acción del Estado hacia los pobres es quizás una de las últimas oportunidades de supervivencia de los pobres, así como es una necesidad para dinamizar las relaciones económicas y empresariales en los ámbitos locales.

11. La democracia costarricense se empobrece ante un precario dinamismo político, sin significativa distinción ideológica ni programática entre los partidos mayoritarios, y donde los personajes de la clase política subordinan a los partidos y son a la vez empresarios, representantes, asesores, socios o funcionarios de grandes empresas privadas, llegando a conformar auténticas alianzas empresariales y políticas que se expresan en el financiamiento de las campañas políticas, así como en el ejercicio parcializado de la práctica estatal.

La renuncia a la realización de acciones públicas a favor de los pobres, es una violación de sus derechos ciudadanos y la democracia, que incide negativa y directamente en la dinamización de las relaciones económicas que promuevan el consumo y la producción para las mayorías. El abaratamiento del valor del trabajo a precios "africanizados" para producir y vender competitivamente mercancías para el consumo internacional, es un atentado contra el bienestar, la soberanía y el desarrollo nacional, a la vez que es la reconstitución atrasada de un Estado propietario, de una plutocracia.

Los cambios en el Estado suponen e implican modificaciones en las relaciones de poder en la sociedad, que inciden directamente en su orientación y práctica política hacia todos los actores sociales. La imposibilidad estatal de regulación de la sociedad es la pérdida de su poder social, producto de convulsiones ocurridas en las desiguales relaciones en la sociedad. El poder privado ha ocupado el poder estatal al no tener oposición, resistencia, fuerza contestaria ni propositiva en la sociedad por parte de los no propietarios y de sus organizaciones. Los proyectos políticos y sociales de las mayorías en América Latina, han sido inviables, corrompidos o derrotados política, ideológica, orgánica o militarmente. La debilidad política del Estado es la manifestación de la

pérdida de autonomía relativa que tenía en el pasado, por ello carece de protagonismo como mediador y regulador de la sociedad. Hoy en día los empresarios, dentro y fuera de los gobiernos y la burocracia de empresas transnacionales, son los decisores de la acción estatal en la sociedad. La sociedad costarricense conservadora, pacifista y democrática se desdibuja ante las radicales, beligerantes y autoritarias manifestaciones de los empresarios y el gobierno, contra los proyectos del bien común, reivindicaciones sociales y laborales (Chomsky, 2001; Sen, 2000).

Los cambios en el Estado suponen e implican modificaciones en las relaciones de poder en la sociedad, que inciden en su orientación y práctica política hacia todos los actores sociales. La imposibilidad estatal de regulación social o la pérdida de poder, ha significado el incremento de la injerencia privada en el ejercicio estatal.

La reedición del Estado Benefactor no es posible, porque no es un objeto, fue producto de un largo e inédito proceso histórico. El rescate de lo democrático y de la función social y reproductora de la sociedad, será el resultado de la voluntad de las colectividades, las que condicionarán un nuevo orden político e intervención social, distinta del Estado Benefactor y del Estado liberal contemporáneo.

**La individualización
en la sociedad global
y la liquidación coyuntural
de lo público**

La sobreponderación de lo gerencial y la instauración de la NGP en la gestión de las organizaciones estatales, reproduce formas de poder de la administración tayloriana, piramidal y autocrática en el quehacer administrativo, así como desarraiga a las instituciones del Estado de su relación con el cumplimiento de las funciones públicas. La individualización de la gestión, también individualiza los resultados de la colectividad laboral, así lo expresan los premios, incentivos, sanciones o despidos a los funcionarios. La evaluación del desempeño es uno de los medios, a través del cual, se ponderan los trabajos individuales, sin consideración de la división del trabajo, de los complementos funcionales en la organización, de las especificidades laborales, ni de las formas de mando y jerarquías existentes. De esta manera, las evaluaciones de desempeño, se convierten en valoraciones y mediciones efectuadas desde y para el poder, según los criterios unilaterales de un poder autosuficiente (Huaylupo, 1995).

Los supuestos *benchmarks* de algunos Estados, prácticas públicas o actuaciones gerenciales, no pueden ser puntos para una acción pública pertinente, por una historia arraigada a la constitución y cotidianidad de toda práctica política estatal. La imitación de las formas o es-

tructuras jurídicas, administrativas y organizacionales, adecuadas a otras realidades, son caricaturas monstruosas en otros contextos. Por ello Kliksberg afirma:

“... la mayor parte de los problemas que se presentan no estaban en la planificación previa y tampoco estaban dentro de los supuestos más probables. Fueron deviniendo de la realidad, porque la realidad implica que de pronto hay recortes en el gasto social, que cambiaron al Ministro, que un grupo local ha armado una coalición de poder para impedir que los suministros lleguen por tal lado y trata de que lleguen por el otro, y así sucesivamente, y además múltiples variables que derivan de la dinámica con la comunidad con la que se está actuando”. (Kliksberg, 1997: 106).

El reconocer el dinamismo social y las peculiaridades, relativiza los logros gerenciales, sin embargo, el arraigado peso interpretativo individualista, impide darle una dimensión histórica, social y política a la gestión pública, pues se reafirma una interpretación que niega la acción y determinación colectiva a los resultados de la intervención estatal.

“Se debería marchar hacia un tipo de gerencia más sofisticada que atienda la impredecibilidad y variabilidad que surge de la práctica de la gestión social. ...

Debemos entrenar recursos humanos para ese tipo de trabajo, que requiere un perfil *ad hoc*. Por ejemplo, uno de los rasgos del perfil de un gerente que pueda hacer gerencia adaptativa, es que tiene que haber un cambio muy importante en estructuras mentales básicas...

Se necesita un gerente social con altísima sensibilidad hacia la comunidad, que esté sintonizado con la gente.” (Kliksberg, 1997: 106-107).

Es necesario agregar, a lo afirmado por Kliksberg (1997), que no es posible estar preparado ni entrenado para lo imprevisible y desconocido, como es errado suponer el cambio intencionado de las estructuras mentales y de culturas, a los requerimientos futuros de las empresas o del mercado. Esta visión, es continuadora de la interpretación de los procesos administrativos como actividades técnicas, y la de apreciar el trabajo del gerente como un “arte”, con lo que aleja la posibilidad de concebir a la administración como ciencia, así como el limitar la explicación de los resultados de la actividad gerencial. Asimismo, el destacar la sensibilidad social del gerente y no participación ciudadana de su destino, es una omisión de interpretaciones individualistas de procesos sociales.

La configuración del gerente efectuando una labor técnica o vultarista, encubre implícitos y

propósitos políticos que se encuentran presentes en todo proceso que interviene en las relaciones sociales e institucionales, así como se encuentra presente en el diseño, aprobación y ejecución de acciones. Así por ejemplo, Geddes (1994) y Eaton (2001), postulan que la centralidad del poder político marca las diferencias en la efectividad para derrotar a los grupos que se oponen a las reformas en las administraciones públicas, o la posición de Haggard (1995), que muestra que el poder concentrado del órgano ejecutivo del Estado, tiene la capacidad de disciplinamiento, así como de subordinar a los parlamentos para que aprueben los cambios al quehacer de la función pública, o incluso las tácticas de estrategia política que sugiere el Banco Mundial, BM, 1997, para alterar las cuotas de poder de quienes adversan las reformas, reconfigurando grupos para dividir a los opositores, e incluso hacer que aumente la influencia de los grupos que serán favorecidos con las reformas. Esto es, el ejercicio estatal es concebido como una práctica manipuladora y excluyente, luego, contraria al interés general de la sociedad y negación de lo público. El desprecio a la democracia es sólo una muestra que los cambios en el aparato del Estado, no son de modo alguno cosméticos, tienen una dimensión trascendente que altera el devenir de las relaciones internas de los países, así como muestran su dependencia con las condiciones del poder mundial.

Las transformaciones a los Estados son una expresión política de

la privatización de lo público, por los procesos autocráticos, por ser exclusivos los actores y los intereses de los beneficiarios. Con la individualización de la gestión pública, se exige al Estado del cumplimiento de las garantías públicas, para ser una responsabilidad ciudadana y le asigna una función relacionada con el equilibrio fiscal y macroeconómico que generan las relaciones económicas. La integración de las sociedades del mundo o la interdependencia social, son evidencias de lo absurdo de las interpretaciones y prácticas que sólo contemplan las intervenciones de actores individuales, arbitrarios y excluyentes.

La individualización o la desaparición de la política pública, a partir de la gerencia pública, responsabiliza crecientemente a la población del cumplimiento de funciones asignadas históricamente al Estado. Así, la seguridad pública ha sido trasladada a ser una responsabilidad de cada individuo, quienes deben garantizar su propia integridad física y propiedades, por ello el creciente uso y compra de armas de todo tipo, así como, ha ocasionado la proliferación de negocios privados que custodian residencias, barrios, bienes y personas, sobre los que no se tiene registro y menos aún control de sus actividades, lo que es fuente de mayor inseguridad individual y pública. Asimismo, se traslada a los individuos y las comunidades parte de la atención de la salud, la limpieza pública y otras actividades que el

Estado desempeña precariamente. De modo similar ocurre con la educación estatal, donde se incrementa las responsabilidades a los padres de familia para el financiamiento para materiales, equipos y mantenimiento de la infraestructura educativa, así como en la propia educación de los hijos. No es distinta la tendencia en el arreglo de calles, donde los conductores y vecinos deberán contribuir con dinero y trabajo en la reparación de las calles para evitar accidentes, etc.

Los conocimientos que son inherentes a todo ser humano, y que han sido la fuente para el constante y permanente progreso de las ciencias y de las sociedades, también se están privatizando. Los conocimientos del pasado y del presente que son base de nuevas explicaciones y aplicaciones, están siendo apropiados y mercantilizados. El patrimonio cognoscitivo de la humanidad se ha convertido en propiedad privada, amparada y protegida por los Estados y por la Organización Mundial del Comercio, OMC. Apropiarse de los saberes de las culturas, de las experiencias, de la imaginación, de las creaciones y los sueños de los científicos y pueblos del mundo, es sin duda, una nueva forma que esclaviza y subordina a los humanos y sus pensamientos a la lógica de la valorización del capital, lo que tendencialmente sumirá a la ignorancia y excluirá de sus beneficios a millones de habitantes del mundo, así como, se perderá definitivamente la

función educativa pública de difundir y crear nuevos conocimientos.¹²

El abandono del Estado de las funciones públicas, puede ser interpretado desde la perspectiva liberal, como el estímulo para el surgimiento de nuevas relaciones y redes que sustituyan el cumplimiento de estas funciones, para eliminar el Estado Benefactor y sus efectos fiscales. Sin embargo, lo que ocasiona es el incremento de la polaridad social, dado que serán significativamente menores quienes podrán destinar sus ingresos para la subsistencia en actividades de beneficio comunitario. El deterioro urbanístico, educativo, salud pública, seguridad laboral y pública, etc., es una consecuencia de la eliminación de la política pública o social por parte del Estado.

La privatización de lo público, es una consecuencia del ejercicio arbitrario de las facultades y capacidades de las sociedades, o mejor dicho, es la usurpación y arrogación del poder de los actores sociales. El poder, como una relación social, en la presente época liberal y privatizadora, se ha convertido en un poder absoluto, antidemocrático, sustentado en formulaciones jurídicas antipopulares o en la fuerza de coacción y de represión de agentes encarnando intereses exclusivos. Este proceso en Costa Rica, ha comprometido incluso a las organizaciones que representaron contrapoderes a las empresas y el Estado, es el caso de algunos sindicatos que son controlados por las patronales, y de algunos partidos políticos que se han convertido en propiedad de familias y que se han adueñado de la voluntad de los afiliados, de los patrimonios públicos y de la sociedad.

En general, las colectividades y los intereses de la sociedad están ausentes en la gestión gubernamental, lo que contrasta con la afirmación que postula la existencia de la ingobernabilidad,¹³ cuando precisamente en el espacio social costarricense, aun se pondera favorablemente el consenso frente al disenso o el conflicto en las relaciones entre la sociedad civil y el Estado. Las excepciones recientes han estado relacionadas con los intentos de privatización o estrangulación del Instituto Costarricense de Electricidad, ICE, que es quizás la única institución que aún encarna los intereses nacionales y que goza del

12. En la sociedad del conocimiento el Banco Mundial propone restringir la formación profesional y científica para evitar la desocupación y frustración de profesionales, es una contradicción que tiende a perennizar la subordinación y desigualdad entre países, pero también condena a las personas, organizaciones y sociedades a ser simplemente consumidoras, repetidoras y compradoras de los conocimientos patentizados por pocas empresas en el mundo.

13. La categoría ingobernabilidad fue acuñada en la década del setenta, con la Trilateral, donde empresarios de potencias económicas mundiales y sus políticos, evaluaban la inconveniencia de la democracia para la expansión y crecimiento de sus inversiones en el mundo, por ello proponían "una democracia restringida", así como la restricción de todas las formas sociales y políticas que impidieran el gobierno de sus intereses.

apoyo de los habitantes costarricenses y las luchas de resistencia contra la aprobación del TLC, el que tuvo incluso que ser definido en el primer referéndum aplicado en Costa Rica, por ser cuestionado como un Tratado que afectaba el desarrollo y soberanía nacional.

La desaparición paulatina o radical de la función pública, significa el desfaldo de los trabajadores, así como la pérdida de representatividad democrática de la ciudadanía por parte del Estado. El fin del Estado Benefactor ha sido el inicio de la liquidación de lo público en la sociedad moderna, que ha convertido a los procesos de reforma de los Estados en reediciones de Estados atrasados, que amparan exclusivamente los intereses de los propietarios.

El retroceso en los satisfactores y reivindicaciones históricas de las poblaciones es evidente en las transformaciones estatales en América Latina, así como es endeble el respeto de los derechos ciudadanos y de la voluntad de los pueblos. Las imposiciones arbitrarias de los Estados están provocando resistencias, relativas subversiones y alternativas en diversos países latinoamericanos. Los pretendidos poderes omnímodos están creando manifestaciones sociales que reivindican la historia social, la reconstrucción de lo nacional y lo público, a través de nuevas formas democráticas.

El pensamiento único, no es sólo una ideología, es la representación de una sola clase que se im-

pone ante otras, así como es la opción tiránica del interés ajeno y extraño al nacional, y que se aproxima hacia la construcción de un opresivo poder mundial.

La nueva funcionalidad social del Estado y su práctica administrativa con la NGP, guardan correspondencia con las drásticas modificaciones en la orientación del Estado en favor de la promoción, incentivo, protección y representación de los sectores empresariales en el país, lo que es muy distinto de lo que se sugiere y que incluso puede estar haciéndose en Europa (Subirats, Brugué y Gomà, 2002) y otros países del mundo.

Regulación y gobernanza ¿Sin Estado?

Las tendencias contemporáneas que han relativizado la presencia y acción del Estado, no sólo ha sido inspiración para la búsqueda de nuevas alternativas desde la sociedad que rescate lo público y la política pública. Así, se toman experiencias sociales donde se destaca el esfuerzo de comunidades para suplir el abandono estatal y las oportunidades del sistema. Los casos de Villa El Salvador en el Perú, los presupuestos participativos en Porto Alegre, las Ferias de Agricultores (Kliksberg, 2003), en Venezuela y Costa Rica y las contribuciones públicas del cooperativismo costarricense, son algunas de las manifes-

taciones donde se aprecia la contribución social y cultural de las poblaciones para construir o reconstruir lo público abandonado por los Estados.

En este sentido, a nivel interpretativo se rescatan o se redefinen categorías para comprender los nuevos procesos sociales, de esta manera se recrea el capital social, la regulación y la gobernanza, o desde una perspectiva distinta que podría ser complementaria, se asume que es el resurgimiento de lo público o la expresión de la socialidad y voluntad en un espacio y destino compartido, como en parte se ha sustentado en el presente trabajo.

El rescate de categorías de regulación y gobernanza que estaban asociadas con la práctica estatal en el pasado, surgían como contrarias a las ideas neoclásicas de la economía, que asumían el automatismo natural de las relaciones económicas y sociales de las poblaciones. En este sentido, la regulación sustentaba la presencia y actuación de actores y factores extraeconómicos que incidían en la producción y reproducción de la economía, elementos donde estaba el Estado, así como la cultura e historia de los pueblos que contribuían a la viabilidad o inviabilidad de los procesos económicos (Polanyi, 2003; Fajnzylber, 1983).

En la coyuntura liberal, la regulación parte del reconocimiento de la existencia de patrones culturales, sectoriales, laborales, municipales,

etc., que regulan el comportamiento social, sin tener la mediación de la intervención estatal, lo cual es la asunción que los grupos y organizaciones se regulan a sí mismos, así como en su relación con otros grupos, con lo que se niega la necesidad de intervención del Estado en la regulación de la sociedad, ni es requerido para la representación de la totalidad de la sociedad (Prado, 2004; Vidal y Prat, 2005).

La posibilidad de autoregulación social sin intervención de poderes ajenos a la relación entre actores y organizaciones, no son las condiciones imperantes en la contemporánea realidad latinoamericana, pues asume que los grupos u organizaciones no requiere de un contexto social, político, etc., que viabilice su existencia y funcionamiento, lo que es irreal en una sociedad cada vez más interdependiente. Esa posición sostenida en momentos que se ha perdido democracia, incrementado las desigualdades materiales y políticas, disminuido, denigrado o eliminado las formas organizativas contestarias, etc., constituye una validación de los procesos que atentan contra la democracia, el desarrollo y bienestar de las sociedades. Creer que el Estado ha dejado de tener importancia en el devenir de las sociedades, sin haberse creado formas que regulen los intereses posesivos de los propietarios, es confirmar la existencia formal de un Estado que sólo formaliza o facilita las desiguales relaciones de poder entre actores sociales.

La *governance*, una categoría usada en el siglo XIV y retomada a fines de la década del setenta, la que está referida a la forma de gobernar o de condicionar el comportamiento colectivo y en esa medida, asociada en el pasado y en el presente, con la consideración teórica y valorativa sobre la regulación (Vidal y Prats, 2005).

El desencanto de las formas de poder estatal, de la política pública y de las visiones que han denigrado su actuación, sin duda son motivaciones que contribuyen a imaginar formas democráticas que eliminen las contradicciones entre el Estado y la sociedad. Así, la gobernanza se aleja del gobierno, como expresión coyuntural de Estado, para suponer que la complejidad de las relaciones sociales y sus determinaciones, permiten explicar el devenir de las colectividades como un conjunto de redes interdependientes que se condicionan y regulan sin la presencia ni condicionamiento gubernamental. La existencia de organizaciones que se gobiernen sin gobierno (Prado, 2004), o la de transformar las relaciones sociales y poderes sin tomar el poder (Holloway, 2005), sin duda requiere de la transformación de las organizaciones privadas que se apropian del bienestar social, como también de un contexto internacional democrático que lo posibilite.

La conformación de un espacio local de autogobierno, en un contexto que atenta con la democra-

cia y soberanía de las organizaciones y sociedades, es una utopía en el presente, como lo podría ser el surgimiento de un nuevo pacto social sin Estado y sin dominación mundial.

Si bien es posible apreciar que no todas las relaciones se encuentran condicionadas por el Estado, ni son de interés del capital transnacional, lo que permite valorar que el dinamismo social trasciende el poder político estatal y a su vez, el económico privado, pero ello supone la negación de lo nacional, que no es una ficción metafísica. Lo nacional es una realidad, no fijada por límites espaciales, sino por la conformación de una cultura y una historia común que condiciona el presente y el futuro. No es posible desarraigar ni el pasado ni el presente en el devenir, ni tampoco los espacios sociales, así también no podemos suponer, idénticas o similares capacidades y potencialidades a las poblaciones, para garantizarse los medios para su bienestar.

Bibliografía

Ashford, D. (1989). *La aparición de los Estados de Bienestar*. Madrid. Colección Historia Social. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Banco Mundial. (1997). *Informe sobre el Desarrollo Mundial*. Washington.

- Barzelay, M. (2001) "La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros)" *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. N° 19. Caracas. Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. http://www.clad.org.ve/siare/biblo/biblo_a.html
- Bobbio, N. (1984). "El poder y el derecho". Bobbio, N. y Bovero, M: Orígenes y fundamentos del poder político. México. Editorial Grijalbo.
- Calvo, A. (2001). "Privatizaciones y captura del Estado" Buenos Aires. VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. <http://www.clad.org.ve>
- CEPAL (2001a). Panorama Social 2000-2001. Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Naciones Unidas.
- _____ (2001b). Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe: 1999-2001. Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Naciones Unidas.
- _____ (1999). El desafío de las nuevas negociaciones comerciales multilaterales para América Latina y el Caribe. Chile. Serie Temas de Coyuntura N° 7. División de Comercio Internacional y Financiamiento para el Desarrollo. Naciones Unidas.
- Chomsky, N. (2001). El bien común. Entrevistas realizadas por David Barsamian. México. Siglo XXI editores.
- COREC (1990). Reforma del Estado en Costa Rica. Comisión de Reforma del Estado. Costa Rica. Edicosta.
- Coriat, B. (1982). El Taller y el Cronómetro. México. Siglo Veintiuno Editores.
- _____ (1992a). El Taller y el Robot. México. Siglo Veintiuno Editores.
- _____ (1992b). Pensar al revés. México. Siglo Veintiuno Editores.
- Eaton, K. (2001). "Legislators and Bureaucrats in Argentina: Administrative Reforma in the 1990s". San Francisco. Presented at the Conference of the American Political Science Association.
- Fajnzylber, Fernando (1983). La industrialización trunca de América Latina. México. Editorial Nueva Imagen y Centro de Economía Transnacional.
- Geddes, B. (1994). Politician's Dilemma. Building State Capacity in Latin American. Es-

- tados Unidos. University of California Press.
- Haggard, S. (1995). "The Reform of the State in Latin America" Estados Unidos. Paper prepared for the Annual Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean.
- Hinkelammert, F. (2001a). "¿Capitalismo sin alternativa? Sobre la sociedad que sostiene y que no alternativa para ella." El nihilismo al desnudo. Los tiempos de la globalización. Chile. LOM ediciones. Colección Escafandra
- _____ (2001b). "El huracán de la globalización" El nihilismo al desnudo. Los tiempos de la globalización. Chile. LOM ediciones. Colección Escafandra.
- Holloway, J. (2005). Cambiar el mundo sin tomar el poder. México. Colección Herramienta y Universidad Autónoma de Puebla.
- Huaylupo, J. (1995). "La evaluación del desempeño ¿un enfoque individual del trabajo colectivo o una visión individualista del trabajo social?". *Revista Fiscalización y Gestión Pública*. Vol. 2 N° 2. Costa Rica. Contraloría General de la República y Universidad de Costa Rica.
- _____ (1999). "La política pública en un contexto de privatización de la política social del Estado." *Revista Mexicana de Sociología*. N° 4-99. México. Instituto de Investigaciones Sociales. Universidad Nacional. Autónoma de México (UNAM).
- _____ (2002). "Evaluación de la Ejecución: Plan Nacional para la Prevención, Eliminación Progresiva del Trabajo Infantil y la Protección de la Persona Adolescente Trabajadora." Costa Rica. Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.
- _____ (2003a). "Las organizaciones y las ciudades en tiempos de la privatización del bienestar". *Revista Reflexiones*. Segunda Época N° 80-2. Costa Rica. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Costa Rica. Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- _____ (2003b). La burocracia, la autocracia y la democracia. Costa Rica. Universidad de Costa Rica.
- Isuani, E.; Lo, R. y Tenti, E. (1991). El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis. Buenos Aires. Miño y Dávila Editores.
- Jessop, B. (1999). Crisis del Estado de Bienestar. Colombia. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Colombia.

- Kliksberg, B. (1993). *¿Cómo transformar el Estado? Más allá de mitos y dogmas*. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1993. p. 66.
- _____ (1997). "Gerencia social: Dilemas gerenciales y experiencias innovativas." *Pobreza. Un tema impostergable*. México. Editorial Fondo de Cultura Económica y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- _____ (1998). *Repensando el Estado para el Desarrollo Social: Más allá de Dogmas y Convencionalismos*. Costa Rica. Lección Inaugural. Primer ciclo Lectivo 1998. Rectoría. Universidad de Costa Rica.
- _____ (1999). "¿Cómo modernizar el Estado y formar los gerentes sociales necesarios? Algunas sugerencias para la acción." Losada i Marrodán, C. *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Washington. Banco Interamericano de Desarrollo. 1999. p. 436.
- _____ (2003). "Capital social y cultura. Claves olvidadas del desarrollo." *Hacia una Economía con Rostro Humano*. Paraguay. Desarrollo. Instituto de Capacitación y Estudios.
- Merino del Río, J. (1998). *El desastre de FODESAF: Una operación ilegal para lucrar con el dinero de los más pobres*. Costa Rica. Asamblea Legislativa. Editorial Juricentro.
- Merino del Río, J. (1999). *El fraude con los CAT: Un asalto multimillonario a los dineros del Estado*. Costa Rica. Propuesta de informe de la Comisión Especial que investiga los CAT. Asamblea Legislativa. Editorial Juricentro.
- Mishra, R. (1992). *El Estado de Bienestar en Crisis*. Madrid. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Olías de Lima, B. (2001). "La evolución de la gestión pública: la Nueva Gestión Pública" Olías de Lima, B. (Coord.): *La Nueva Gestión Pública*. Madrid. Editorial Prentice Hall.
- Ocampo, J. "Equidad y solidaridad: objetivos esquivos del desarrollo latinoamericano." *Discurso en reunión anual del Club de Roma*. Valdivia, 12 de noviembre del 2001.
- Polanyi, Karl (2003). *La Gran Transformación*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Prado, M. (2004). *De la administración pública a la gobernanza*. México. Colegio de México.

- Prats, J. (1996). "Derecho y *management* en las administraciones públicas." En: *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública. Boletín Oficial del Estado.
- Rangeon, F. (1986). *L'idéologie de L'interet Général*. Paris. Ed. Économica.
- Rico, C. (1978). "Interdependencia y trilateralismo: Orígenes de la Estrategia" *Cuadernos Semestrales*. Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana. México. Nº 2-3. Centro de Investigación y Docencia Económica.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. México. Editorial Planeta.
- Sojo, A. (2002). *Reformas de gestión en salud en América Latina: los cuasimercados de Colombia, Argentina, Chile y Costa Rica*. Chile. *Políticas Sociales* Nº 39. División de Desarrollo Social. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. Naciones Unidas.
- Subirats, J.; Brugué, Q. y Gomà R. (2002). "Las políticas contra la exclusión social como palanca de transformación del Estado". Portugal. Instituto de gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona. Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Tomassini, L. (1994). *La reforma del Estado y las Políticas Públicas*. Chile. Centro de Análisis de Políticas Públicas. Universidad de Chile.
- Vidal, J. y Prats, J. (2005). *Gobernanza. Diálogo euro-iberoamericano*. Madrid. Ministerio de Administraciones Públicas ◇

Modernización del Estado, Buen gobierno y capacidad institucional*

Jorge Cornick**

RESEÑA INTERPRETATIVAMENTE LOS LOGROS Y AJUSTES DEL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO EN COSTA RICA Y SU INCIDENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA, LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL, LA PRODUCTIVIDAD DEL GASTO Y EL FINANCIAMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO.

PALABRAS CLAVES: MODERNIZACIÓN DEL ESTADO / GESTIÓN PÚBLICA / GASTOS PÚBLICOS / FINANCIAMIENTO / SECTOR PÚBLICO / ESTADO / BUEN GOBIERNO / COSTA RICA

Voy a abordar el tema de manera un poco indirecta basado en mi experiencia como coordinador de la preparación del Plan Nacional de Desarrollo Jorge Manuel Dengo,

2006-2010, del Gobierno de Costa Rica. Luego, a la luz de esta experiencia concreta, abordaré el tema de la “Modernización del Estado, Buen Gobierno y Capacidad Institucional”.

* Conferencia dictada en el Seminario Regional sobre Asistencia Técnica y Evaluación de las Pasantías “Capacidad Institucional y Buen Gobierno: Mejores Prácticas en la Gestión Financiera para la Construcción de la Cohesión Social”, realizado del 23 al 27 de noviembre del 2006 en San José, Costa Rica.

** Doctorado en Economía de la Universidad de Wisconsin. Exdirector del Programa de Modernización de la Administración Tributaria del Ministerio de Hacienda, Exmiembro del Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero de Costa Rica y Miembro de la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos, ARESEP, todos de Costa Rica.

Recibido: 19 de febrero del 2007.

Aceptado: 3 de mayo del 2007.

Empiezo con esta reflexión: un visitante extraterrestre interesado en temas de administración pública que hubiera estado con nosotros en los años ochentas, y que viniera de nuevo, probablemente se quedaría un poco sorprendido y nos diría: ustedes se pasaron los ochentas discutiendo la reforma del Estado, vengo acá veinte años después y me están bautizando la criatura con otro nombre, y me le dicen modernización del Estado pero ¿No están hablando de la misma cosa? Y si es así, ¿Qué han estado haciendo ustedes en estos últimos veinte años?

La pérdida de la capacidad de planificación en el sector público

Al iniciar la preparación del Plan Nacional de Desarrollo Jorge Manuel Dengo, tanto los consultores como el personal permanente del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, MIDEPLAN, de Costa Rica, nos hemos encontrado con una inconstitucionalidad pública que había perdido, ya no digamos las destrezas, sino incluso el hábito de planificar sus acciones con visión estratégica (¿Cuál es el punto de destino?) y de largo plazo (¿Cuáles son las etapas que nos llevan a ese destino? ¿Cuáles son los recursos materiales y humanos necesarios para alcanzar el punto final fijado?). Paradójicamente, esta pérdida de capacidad institucional estuvo aparejada a importantes desarrollos en la normativa que rige la elaboración de los presupuestos públicos, la que, entre otras cosas, exige una vinculación necesaria entre la formulación y ejecución de los presupuestos públicos, por una parte, y los planes nacionales de desarrollo, por la otra.

En la práctica, esta vinculación entre presupuestos y planes no se ha dado o es apenas incipiente, lo que ha llevado a repetidas llamadas de atención por parte de la Contraloría General de la República, CGR. Sin embargo, las razones detrás de este desfase entre la evolución del marco normativo y las prácticas institucionales no son triviales, y no será sencillo solventar los problemas

señalados repetidamente por la Contraloría.

Sin pretensión de agotar el tema, quisiera señalar tres elementos que contribuyen a explicar esta desvinculación entre planes y presupuestos:

- *El ciclo presupuestario:* los lineamientos para la elaboración del presupuesto del Gobierno de Costa Rica se preparan en abril de cada año, las instituciones remiten un anteproyecto de presupuesto en junio, el presupuesto se aprueba en setiembre, y rige de enero a diciembre del año siguiente. En consecuencia, entre mayo del año en que se inicia un gobierno y diciembre de ese mismo año, el gobierno opera con un presupuesto elaborado por el anterior gobierno. Y entre enero y diciembre del segundo año, debe trabajar con un presupuesto que se elabora al mismo tiempo que el plan nacional de desarrollo y que, por eso mismo, no puede tomar el plan como su punto de partida. Es únicamente a partir del tercer año que el gobierno puede elaborar un presupuesto que parte del plan nacional de desarrollo.
- *Un entorno ideológico:* en el que no solo se dio una gran prioridad a los balances macroeconómicos (¡indispensable!), y a la restricción del

gasto público (discutible), sino en el que, además, se dejó de prestar atención a la planificación pública (¡un error!) quizá como una reacción mal entendida ante el fracaso de las economías de planificación central, como si la acción no planificada de mercado pudiese de alguna forma sustituir los planes de inversión pública de largo plazo.

- Las *prácticas institucionales*: sin incentivos ni presupuestos para planificar y comprobando la irrelevancia práctica de los planes nacionales de desarrollo, las instituciones fueron perdiendo, gradualmente, la capacidad y el hábito de la planificación estratégica. El plan nacional de desarrollo llegó a convertirse en un gigantesco listado de acciones, una especie de Plan Anual Operativo sin articulación estratégica, y tan irrelevante que incluso dejó de ser publicado.

Una concepción estrecha de la reforma del Estado

Puesto de otra manera: cuando hablábamos de “reforma del Estado” en los años ochenta, estábamos hablando en realidad de dos cosas distintas, por una parte, de una crisis fiscal, y por otra parte, de una visión ideológica, de acuerdo a la cual el Estado constituía un obstá-

culo para el desarrollo. De allí una solución de acuerdo a la cual la crisis fiscal no debe resolverse mediante el aumento de los ingresos públicos, sino mediante el recorte del gasto y dentro de la cual el fortalecimiento de la capacidad de gestión de las instituciones públicas no era una prioridad.

Simplificando bastante, podríamos señalar dos grandes deficiencias en el enfoque recién descrito:

- El recorte del gasto se hizo de manera más o menos pareja, imponiendo límites al crecimiento global de la planilla de todas las instituciones, por ejemplo, limitando el crecimiento de las inversiones, o poniendo en marcha programas de movilidad laboral voluntaria (es decir, programas de estímulo para que los trabajadores renunciaran voluntariamente a sus puestos). Esto fue un error estratégico: si la reducción del gasto total era indispensable, entonces lo correcto hubiese sido fortalecerlo en aquellas actividades indispensables o estratégicas y eliminarlo, lo que en muchos casos hubiese querido decir eliminar instituciones completas, en las áreas de menor importancia relativa. Un Estado con un presupuesto limitado debería de haberse concentrado en hacer unas pocas cosas, pero hacerlas bien. En vez de ello, tomamos la deci-

sión de asfixiar presupuestariamente al Estado, sin restringir su rango de acción: siguió haciendo muchas cosas, pero casi todas ellas mal.

- Se confundió la necesidad de ampliar el ámbito de acción de la empresa privada, innecesaria y costosamente restringido con anterioridad, con la necesidad de achicar y debilitar el Estado, perdiendo de vista lo que ahora es obvio: no funciona bien el mercado sin instituciones públicas de alta calidad que lo regulen, que garanticen el derecho a la justicia pronta y cumplida y el respeto a los derechos de los ciudadanos, incluyendo el derecho a la propiedad, y ciertamente no funciona bien el mercado sin un adecuado suministro de bienes públicos, y de bienes que tienen externalidades positivas muy altas y que, por eso mismo, no pueden ser óptimamente suministrados por el sector privado.

En breve: en vez de reducir el déficit y modernizar el Estado, intentamos reducir el gasto y debilitamos el Estado.

Impacto negativo sobre el sector productivo

Las políticas de ajuste aplicadas a partir de los años ochenta, han

sido frecuentemente definidas por sus opositores, como políticas neoliberales, una caracterización simplista que parece indicar que se produjo en esos años una reducción significativa del ámbito de acción del Estado, y que el gran beneficiario fue el sector empresarial. Esta simplificación, particularmente incorrecta en el caso de países que como Costa Rica aplicaron programas de ajuste heterodoxos, ayuda muy poco a comprender qué sucedió en estos años, porque algunas de las consecuencias del ajuste fiscal tuvieron efectos negativos para la actividad empresarial en su conjunto, y otros perjudicaron a sectores empresariales específicos.

El primer caso es ilustrado por la contracción de la inversión pública en la red de transporte terrestre, que ha sido de tal magnitud que el actual gobierno de Costa Rica se ha propuesto que al final del período gubernamental, el 40% de la red nacional pavimentada esté en buenas condiciones, y esta es una meta ambiciosa. Creo que es evidente que una ruta de ajuste macroeconómico en la que el equilibrio de las cuentas fiscales se logra permitiendo el colapso de la red nacional de transporte terrestre, no es una ruta que lleve a la prosperidad ni que permita o estimule el crecimiento de la actividad económica privada.

El segundo caso es ilustrado por el deterioro de la capacidad de gestión de las instituciones encargadas de brindar apoyo a los sectores productivos, sobre el que repetidas

veces ha llamado la atención el Informe sobre el Estado de la Nación. La asistencia técnica a los productores agrícolas y urbanos ha sido diezmada, lo que por supuesto no tiene un impacto importante sobre las grandes empresas de alta tecnología (a esas las afecta el deterioro de la infraestructura de transporte, la falta de trabajadores bilingües y la poca oferta de ingenieros), pero sí que lo tiene sobre la gran mayoría de las empresas que son empresas pequeñas o medianas.

**El estado regulador:
intervención indirecta
pero más compleja**

Quisiera señalar aún un punto adicional en el cual lo que he llamado una concepción estrecha de la reforma del Estado ha tenido efectos negativos.

En una economía más abierta al comercio internacional, en la que la competencia es posible en sectores en que antaño existieron monopolios naturales, en la que información y capitales se mueven a través de las fronteras cada vez más rápidamente y con menor costo, en el que el desarrollo de la ciencia y la tecnología avanzan con ritmo vertiginoso, y en un contexto en el que no queda ya duda alguna sobre el fracaso de las economías basadas en la planificación central y la propiedad estatal de los medios de producción, no cabe duda de que el ámbito de

acción, los instrumentos y en algunos casos los objetivos de la acción pública deben redefinirse. Tampoco cabe duda de que el ámbito de acción de la empresa privada se ampliará y debe ampliarse.

Pero es un error concluir, a partir de lo anterior, que la acción pública es menos importante o menos compleja.

Tomemos como ejemplo la concesión de obra pública, mecanismos mediante el cual, en teoría, el Estado contrata a un tercero, privado, la construcción y administración de una obra pública. ¿Son en este caso más sencillas las tareas del Estado, comparadas con las que hubiese tenido que desarrollar si hubiese decidido construir y administrar las obras por sí mismo? ¡No, de ninguna manera! El diseño de los carteles, el proceso de adjudicación, la administración de los contratos, son tareas complejÍsimas y que requieren, si el Estado no ha de estar indefenso frente a sus proveedores, de instituciones de primera categoría y personal altamente calificado.

Si pensamos en el mercado de las telecomunicaciones, en un contexto de apertura, llegamos a conclusiones similares. Si, en el nuevo contexto la inversión pública será complementada por la inversión privada. Pero, por una parte y al igual que en el caso de la infraestructura vial, un porcentaje importante de la inversión total seguirá siendo inversión pública, por razones que se harÍa extenso explicar aquí,

pero por otra parte, la participación privada, para que sea exitosa y resulte en un mercado más competitivo, requiere del desarrollo de instituciones públicas con considerable capacidad técnica.

El único argumento que le da sentido a la apertura de los mercados es el argumento de que eso va a permitir mayor diversidad de oferta, competencia entre operadores, mayor calidad en los servicios. Ahora, todos sabemos en particular, que el mercado de telecomunicaciones, es el que tiende a concentrarse muy rápidamente, cuando se liberalizaron las telecomunicaciones todos soñábamos con tener quince compañías ofreciéndonos el servicio de telefonía local, veinte ofreciéndonos telefonía internacional, y esto no es lo que ha pasado. En América Latina hay dos operadores que dominan el mercado de telecomunicaciones, ese es un mercado en que para desarrollar prácticas colusivas no hace falta una reunión entre las dos empresas, hace falta guiñarse un ojo de lado a lado del mercado. Entonces si yo no tengo un órgano regulador fuerte y una institucionalidad fuerte que me controle las prácticas anticompetitivas, voy a ganar muy poco con la apertura del mercado, voy a pagar un precio político grande con una ganancia muy pequeña.

Tomemos, finalmente, el ejemplo del sector financiero, quizá el caso más exitoso de apertura de un mercado en Costa Rica (aunque queden muchas tareas pendientes). La transformación fue exitosa, en

buena medida, porque se desarrollaron las instituciones públicas necesarias para hacerla exitosa, a saber, las superintendencias de entidades financieras, de pensiones y de valores y el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero, al mismo tiempo que promovió el desarrollo de los recursos humanos calificados en el Banco Central utilizando, entre otros instrumentos, un régimen salarial que permite atraer profesionales altamente calificados.

Logros del proceso de ajuste

Nada de lo planteado hasta ahora debe entenderse en el sentido de que podíamos seguir actuando con irresponsabilidad en el manejo de las cuentas macroeconómicas, ni tampoco en el sentido de que no era necesario un profundo reajuste en la organización y funciones del sector público. Por el contrario, creo que las políticas de ajuste en Costa Rica tienen méritos extraordinarios, de los que me limitaré a citar tres: al contrario de otros países, que se enfrentaron conflictos sociales de gran magnitud como consecuencia del recorte del gasto público pero que no lograron la estabilidad macroeconómica, Costa Rica ha disfrutado de veinte años sin crisis económicas de ninguna especie, al mismo tiempo que ha logrado una notable modernización y diversificación de su economía, en paz social. Estos son logros que no tienen paralelo en América Latina.

Mi punto es más bien que tomamos el camino “fácil” de recortar el gasto y contraer el sector público (entrecomillas, porque cualquiera que haya pasado por un Ministerio de Hacienda sabe que limitar el gasto es una tarea extraordinariamente difícil) en vez del camino, ciertamente más difícil, de incrementar el ingreso, establecer prioridades en el gasto y modernizar el sector público, que es decir, adecuarlo a las funciones que debe cumplir en la economía de inicios del siglo XXI, muy distintas que las que le correspondían a mediados del siglo anterior.

Si en muchos campos de acción la intervención del Estado en la economía es ahora indirecta, en vez de directa, no por ello es menos importante. Más aún, en este nuevo contexto, las consecuencias del error o la negligencia pueden ser, con frecuencia, de mayor magnitud que las que hubiesen tenido en un contexto de intervención directa.

La atomización del poder

Si me lo permiten, paso ahora a un tema cuya relación con los anteriores quizá no sea evidente, pero que creo que es crucial.

Con frecuencia se escucha en Costa Rica el argumento de que hay una gran centralización del poder, frente a la que la descentralización es la solución obvia. Tengo la impresión de que este es un argu-

mento parcialmente incorrecto, porque el poder público en Costa Rica, además de estar muchas veces centralizado geográficamente, (las decisiones se toman en San José), está atomizado institucionalmente (muchas instituciones tiene competencia sobre un mismo tema y al final, ninguna de ellas es plenamente responsable de él). Un ejemplo de esta atomización, cómico si no fuera dramático: por ley, el Ministro de Agricultura pertenece a la junta directiva de veintisiete instituciones distintas. Algunas de ellas son instituciones esenciales para la conducción de la política agrícola del país, por lo que deberían ser órganos del Ministerio, bajo la autoridad directa del Ministro; otras, son por completo ajenas a sus tareas. En todo caso, como lo señaló un ministro con una sonrisa, yo por Junta Directiva si quiero hablar tengo que levantar la mano, y si el Presidente está de buenas me da la palabra, y si está de malas no me la da. Entonces para el Ministro es literalmente imposible asumir de verdad la responsabilidad de conducir la política agropecuaria cuando la autoridad está dispersa en veintisiete instituciones, cada una de las cuales construye una república independiente y en las que hemos caído, en lo que yo creo que es una enorme perversión organizacional.

Para colmo de males, hemos decidido que cada una de estas instituciones tiene que tener una junta directiva integrada por miembros de tiempo parcial, no son directores ejecutivos, es gente que va a una

sesión una vez al mes o a la semana mal pagados, sin apoyo técnico adscrito a la junta directiva, muy débil, y esto qué significa, en primer lugar, que el que maneja la institución es el gerente, no la junta directiva, pero que tiene que pasar por el aro de la junta directiva que le tiene que aprobar presupuestos, normas, políticas, etc., que está constituido por personas que normalmente no son expertos en la materia, que le dedican poco tiempo, que probablemente hicieron méritos en la campaña electoral, y hay que ponerlos en alguna parte.

En estos casos, una junta directiva parece cumplir dos funciones: diluir la autoridad del Ministro y diluir, por ello, su responsabilidad. Nada de esto contribuye al buen manejo de las instituciones públicas. Y esto sin perjuicio de aquellos casos excepcionales, en que sí se justifica la existencia de una Junta Directiva.

La reforma del Estado: segunda parte

Lo que he descrito hasta ahora, de manera impresionista, sin pretender una gran precisión, es el panorama que nos encontramos al iniciar la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo. Vuelvo entonces a la pregunta que nos planteara el hipotético marciano al inicio de este artículo: "¿Qué hicieron ustedes en estos veinte años que estaban reformando el Estado?". Yo le diría

que hicimos un buen trabajo y en algunos casos un excelente trabajo de reforma de la economía, pero que en el caso del Estado lo que hicimos fue golpearle en las rodillas. Como ahora hemos (re)descubierto que el Estado, después de todo, es indispensable para el crecimiento económico y el desarrollo social, ahora tenemos planteada una tarea aún más difícil que la que teníamos delante de nosotros hace veinte años, pues ahora tenemos que enseñarle a correr, a paso de atleta olímpico, a un señor que tiene las rodillas dañadas.

Para que esto suceda, las líneas de autoridad y los mecanismos de toma de decisiones, incluyendo los de contratación administrativa, van a tener que ser reorganizados, repensados y simplificados. Será necesario reconstruir la elite tecnocrática y gerencial del sector público, con salarios competitivos, si, por supuesto, pero con requisitos de ingreso rigurosos, basados en concursos por oposición y no en requerimientos formales y con normas de desempeño, que permitan premiar al sobresaliente y remover al deficiente. Y será necesario elevar la calidad del cuerpo burocrático en su conjunto. Esto, lejos de debilitar a los jerarcas políticos, los fortalecerá, pues podrán dedicarse precisamente a concebir y ejecutar políticas, con un cuerpo técnico y burocrático que los respalde, en vez de desgastarse tratando de poner a funcionar instituciones disfuncionales y carentes de los recursos indispensables para el desempeño de sus tareas.

El financiamiento del sector público

Si aceptamos que es necesario mantener el equilibrio fiscal y que es necesario simplificar, pero al mismo tiempo fortalecer y modernizar el sector público costarricense, estamos forzados a aceptar un corolario: es necesario incrementar los ingresos tributarios. Hay que recaudar más y hacerlo mejor, de la misma manera que será necesario gastar más pero sobre todo gastar mejor.

Que es una tarea difícilísima, no hay duda. Pero no es imposible. El Presidente de la República suele citar un ejemplo que me parece enteramente apropiado: durante los catorce años de gobierno de Felipe González en España, la carga tributaria aumentó en un punto del Producto Interno Bruto, PIB, por año. La transformación económica de España, que es hoy una de las economías más dinámicas de Europa, difícilmente podría haber tenido lugar sin esta transformación de las finanzas públicas españolas, aunque por supuesto debemos insistir en que no se trata solo de recaudar más, sino de gastar mejor, de mejorar la infraestructura, la educación, de incrementar la seguridad jurídica y mejorar el clima de negocios.

El Estado que requerimos en la economía del siglo XXI no es barato ni chico, sino un Estado bien financiado y que funcione bien. No hago estas afirmaciones desde una perspectiva estatista y anti empresarial, sino todo lo contrario: las hago convencido de que no puede prosperar la empresa privada si el Estado es disfuncional, esclerótico o si está desnutrido.

Una tarea de largo plazo

En resumen, tenemos por delante una tarea que creo que, sin exagerar, es la de reconstruir el Estado costarricense. Debemos evitar dos tentaciones: la primera es la de abandonar el empeño por considerar que la tarea es tan grande que resulta imposible llevarla a cabo con éxito; la segunda es la de creer que existen atajos, caminos fáciles y recetas mágicas para obtener resultados en el corto plazo.

Lo que tenemos por delante es una tarea de largo aliento. Razón de más para trazar con cuidado el camino, para estar dispuestos a realizar ajustes conforme avancemos pero, sobre todo, razón de más para iniciar cuanto antes la jornada ◇

Buenas prácticas en Costa Rica: Sistema de Información sobre Presupuestos Públicos, SIPP.

Aldemar Argüello Segura**

Jaime Mora Rojas**

Antecedentes y alcances*

DESCRIBE LA INTRODUCCIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE SANAS PRÁCTICAS DE CONTROL PRESUPUESTARIO EN LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA, CONCRETIZADAS EN EL DESARROLLO DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN SOBRE PRESUPUESTO PÚBLICO, SIPP.

PALABRAS CLAVES: PRESUPUESTO PÚBLICO / SISTEMAS DE INFORMACIÓN / COSTA RICA

Este caso corresponde a la experiencia de la Contraloría General de la República de Costa Rica, CGR, que es la institución de fiscalización superior (EFS) de la Hacienda Pública. El objetivo es presentar

algunos elementos de sanas prácticas relacionadas con el control presupuestario ejercido por la CGR, básicamente el desarrollo del “Sistema de Información sobre Presupuestos Públicos, SIPP”, en vista de que tiene asignada la potestad de aprobación del presupuesto de las instituciones del sector descentralizado.

* Presentación realizada con ocasión del Seminario sobre Asistencia Técnica y Evaluación de la Pasantía “Capacidad Institucional y Buen Gobierno: Mejores Prácticas en la Gestión Presupuestaria para la Construcción de la Cohesión Social”, realizado en Costa Rica del 23 al 28 de noviembre del 2006, en el marco del Programa ICAP-EUROsociAL/Fiscalidad.

** Los licenciados Mora y Argüello son graduados de la Licenciatura de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica y laboran en la Contraloría General de la República de Costa Rica.

Recibido: 5 de marzo del 2007.

Aceptado: 12 de marzo del 2007.

El control presupuestario a cargo de la CGR

La aprobación de los presupuestos de las instituciones descentralizadas, (entes autónomos y semiautónomos, municipalidades, universidades estatales, empresas

públicas y otras), significa el ejercicio del control presupuestario sobre aproximadamente 250 organismos, que manejan presupuestos separados del denominado Presupuesto de la República, que es el presupuesto que constitucionalmente debe ser aprobado por la Asamblea Legislativa, y en el que se incluyen los ingresos y egresos de los ministerios, el Poder Legislativo (incluye la Contraloría General y la Defensoría de los Habitantes de la República), el Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones.

Los presupuestos aprobados por la CGR representan un porcentaje importante de los recursos públicos.¹ Se tiene en consecuencia, mucha incidencia en la gestión de las instituciones públicas, por eso es que cualquier buena práctica que asuma o establezca como normativa, tiene mucho impacto en el sector público. En este sentido, es conveniente repasar lo que ha hecho la Contraloría General en estos últimos años para llegar, por ejemplo, a tener un sistema de información como el SIPP, pues para llegar a este producto tangible se ha pasado realmente por una experiencia de varios años, en realidad, es el resultado de un proceso que inició por 1995.

La Contraloría General, al igual que pasa con la mayoría de las entidades de fiscalización superior,

1. El presupuesto aprobado por la CGR, representa aproximadamente un 65% del presupuesto público total.

tiene su origen en la Constitución Política. Este es un elemento muy importante porque el rango constitucional permite que elementos como la normativa y las acciones que en general realiza, puedan realmente tener un carácter vinculante y, por ende, transformador de las instituciones públicas. No sería la misma situación si la relación fuera de igual a igual, en el sentido de una relación horizontal entre dependencias de igual naturaleza. Aquí se tiene una entidad de rango constitucional, que además está en el Poder Legislativo, y si se considera que en este Poder se encuentran “los representantes del pueblo”, entonces es otra forma en que los “representantes del pueblo” vigilan el buen manejo de los recursos públicos.

En relación con la aprobación de presupuestos públicos, en el caso del presupuesto de la República, es la Asamblea Legislativa la que directamente lo aprueba. En el caso del sector descentralizado, es la Contraloría General; al final de cuentas es el Poder Legislativo el que está vigilando o haciendo un control de los recursos públicos, todo esto como parte del sistema democrático de pesos y contrapesos.

El rol de la CGR como institución auxiliar de la Asamblea Legislativa es en el sentido de colaboradores, no como una dependencia orgánica, porque se sabe que la Asamblea Legislativa es una instancia que hace un control político, mientras que la Contraloría hace un control mediante un dictamen

técnico, orientado a garantizar la objetividad, equilibrio y transparencia en la administración y gestión de los fondos públicos.

La Contraloría vigila entonces la Hacienda Pública. La Ley Orgánica de la CGR de Costa Rica da un concepto de Hacienda Pública sumamente amplio, de los más amplios que se puede encontrar, y en él se encuentran referencias, tanto de aspectos objetivos en el sentido de que en la Hacienda Pública se incorporan derechos, fondos públicos y otros conceptos que en general se denominan recursos públicos, como aspectos subjetivos en el tanto abarca todo el conjunto de instituciones que administran, o de cualquier manera están manejando fondos públicos. Eso hace que la influencia de esta entidad sea muy notoria dentro del quehacer institucional costarricense, y regularmente tenga presencia en los medios de comunicación.

La Contraloría General tiene muchas competencias asignadas por el marco jurídico, en el caso del control presupuestario también tiene origen constitucional, lo que a su vez respalda la labor que debe hacer la CGR. La norma básica que establece esta potestad de la Contraloría de aprobar presupuestos se encuentra en la misma Constitución Política (Artículo 184), donde se hace expresa referencia con respecto a las instituciones autónomas y las municipalidades.

En 1949 se promulgó la Constitución Política vigente, en el marco

de un sector descentralizado constituido por pocas instituciones, prácticamente lo que existía era el Gobierno Central, el sector municipal y unas cuantas instituciones descentralizadas. Hoy existen más de 200 instituciones en el sector descentralizado, muchas competencias del Gobierno Central han sido trasladadas a ese sector y a la par de eso hay un traslado de recursos, eso hace que al final de cuentas, la cantidad de recursos que se manejan sea la parte más importante dentro del total del presupuesto público.

Ese es el modelo de Estado que desarrolló Costa Rica a partir de 1949, y significó una ampliación al ámbito institucional, en cuanto a cantidad de instituciones o recursos que se manejaban descentralizadamente. Solo que aquí en Costa Rica prácticamente se ha atomizado el Estado, y obviamente, manejar, coordinar y dirigir más de 200 instituciones genera muchos problemas.

En tal sentido, tener un sistema de información que incorpore toda la información presupuestaria de las instituciones bajo la potestad de aprobación de la CGR, era una tarea urgente por acometer, porque si no se dificultaría entender un sector público que maneja mucha información sin sistematizar.

Aparte de las instituciones descentralizadas, en la Ley Orgánica de la Contraloría se incorpora dentro del ámbito de fiscalización a las entidades privadas que administran recursos públicos. En algún mo-

mento existió preocupación de los legisladores por el manejo de los recursos en estas instituciones, como una reacción ante lo que se conoce como el fenómeno de la huída del derecho administrativo, que es cuando el Estado busca formas no tradicionales de gestionar, utilizando figuras como las entidades privadas (fundaciones, asociaciones, etc.), fideicomisos o la contratación con terceros.

Al respecto, el legislador considera en algún momento que la Contraloría debe fiscalizar esas figuras, y procede a incorporarlas dentro del control presupuestario y de otros mecanismos de fiscalización.

En resumen, el Artículo 18 de la Ley Orgánica de la CGR prácticamente recoge lo que dice en general la Constitución Política, y dispone que la Contraloría aprobará los presupuestos de instituciones descentralizadas, de las empresas públicas e inclusive de entes públicos no estatales, en general una población de más de 200 instituciones.

En general, en cuanto al presupuesto prácticamente en Costa Rica se maneja un sistema en donde hay dos instancias de aprobación externa: unos son aprobados por la Asamblea Legislativa y otros por la Contraloría General de la República. En el caso particular costarricense, el sector descentralizado no es aprobado por la Asamblea Legislativa sino por la Contraloría.

En términos de recursos, el presupuesto total del sector público

asciende a más de seis billones de colones, y aproximadamente tres billones son aprobados mediante la Asamblea Legislativa en el Presupuesto de la República, mientras los restantes cuatro billones y resto son aprobados por la CGR. Eso da el porcentaje del 65% de aprobación por la CGR y un 35% por la Asamblea, aunque debe aclararse que en estos números no se ha considerado una serie de transferencias que se dan entre este Gobierno Central y las instituciones descentralizadas.

La emisión de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos

La Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, LAFRPP, en el caso de Costa Rica es bastante reciente, es del 2001 y ha significado cambios importantes. Aunque evidentemente se llega un poco tarde a la corriente de renovación en cuanto al tema de administración financiera, con esta Ley se ha logrado que se adopte el enfoque de sistemas integrados de administración financiera, que ya en muchos países se está utilizando, solo que es una Ley que recoge también las particularidades de este país; ya que en algunos artículos se cita a la CGR, o sea no solo interviene el Ministerio de Hacienda como rector del sistema de administración financiera, sino que en algunos momentos tiene que

hacerlo en conjunto o previa consulta con la Contraloría General. Ahí hay dos actores muy importantes trabajando unidos, que son las instancias de finanzas o hacienda con la entidad de fiscalización.

También la LAFRPP establece elementos de coordinación muy importantes con otras instancias como la Asamblea Legislativa. Por ejemplo, el Ministerio de Hacienda debe elaborar informes anuales que son presentados a la Contraloría, ésta los analiza y presenta a su vez un informe a la Asamblea Legislativa, o sea, se observa aquí el ciclo completo (evaluación, opinión especializada, control político) con la participación de diferentes actores (Ministerio de Hacienda-Contraloría General-Asamblea Legislativa).

También hay otro actor muy importante dentro de esta Ley que es el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, MIDEPLAN. Ese es otro de los aspectos positivos que tiene la Ley de Administración Financiera citada, ya que le otorgó un rol muy importante, prácticamente revitalizó el tema de la planificación que venía en decaimiento y, por ejemplo, se tiene que a la luz de esta normativa, ese Ministerio debe preparar informes anuales que también son presentados a la Contraloría, y ésta opina sobre ellos ante la Asamblea Legislativa. Se observa entonces, que en esta Ley se logran integrar funciones importantes de administración financiera, de fiscalización, del control político que tiene que ejercer la

Asamblea Legislativa y de planificación nacional.

Los antecedentes del Sistema de Información sobre Presupuestos Públicos

La decisión de diseñar un sistema de información sobre presupuestos públicos tiene antecedentes de hace diez años aproximadamente. En 1995 la Contraloría inició un proceso de planificación estratégica; fue un primer esfuerzo de análisis y de discusión de la situación de la CGR frente a un entorno que le exigía mayor participación.

Los estudios y diagnósticos del caso plantearon que la Contraloría necesitaba adecuarse al entorno, que ya éste había cambiado de manera sustancial, principalmente en cuanto a la forma en que gestionaba el Estado: la contratación con terceros, traslado de recursos a fundaciones, fideicomisos, etc., que hacían que con el esquema de trabajo vigente en ese entonces, fuera difícil atender las competencias asignadas, llegándose a reconocer que definitivamente para entender ese sector público tan cambiante y complejo, se necesitaba cambiar a lo interno.

Primeramente el cambio es a lo interno, porque como entidad de fiscalización superior se tiene una responsabilidad social muy importante, y al final de cuentas cuando se fiscaliza la Hacienda Pública, es decir fiscalizar fondos, recursos,

activos públicos, pero detrás de eso más que el ejercicio de competencias, es la satisfacción de necesidades públicas. Si se fiscaliza adecuadamente, las instituciones públicas trabajarán bien y podrán atender sus cometidos dentro de la sociedad; mientras que si la fiscalización es deficiente, tendremos un sector público que no estará cumpliendo sus cometidos; al final la pobreza crecerá, los niveles de educación bajarán, etc.

Se debe observar entonces en las acciones de fiscalización, ese compromiso que se tiene con la sociedad. En algún momento se planteó la discusión de quién es el cliente de la CGR, si es la Asamblea Legislativa por aquello de que la Contraloría es institución auxiliar de la Asamblea o si es la sociedad. Esta es una discusión muy interesante, porque quien demanda en el plano más inmediato es la Asamblea Legislativa, pero definitivamente existe un compromiso muy grande con la sociedad en general, por consiguiente, las entidades de fiscalización no pueden referirse únicamente a los temas financieros, obviando considerar estos impactos tan importantes que tienen en la sociedad.

Igual pasa con las entidades que controlan en el nivel de un Ministerio de Hacienda o Ministerio de Finanzas o de una Asamblea Legislativa, que son instancias muy importantes dentro de una sociedad. En el momento que pierden su rol dentro de la sociedad, aquel sistema de pesos y contrapesos pierde ese

equilibrio, y las instituciones dejan de ser representativas de los intereses sociales; ahí hay un punto importante a tener presente.

La CGR materializa esta idea del compromiso, definiendo una misión y visión institucionales utilizando un proceso de planificación estratégica. Esto es importante porque permite aclarar la razón de ser de la institución y hacia dónde se proyecta. Si a lo interno de una institución no se aclara este tema, siempre se tendrá distracciones por aquellos que creen que el horizonte es hacia otros fines.

La misión institucional establece que la Contraloría es el órgano que le permite a la sociedad costarricense conocer lo que hacen los gobernantes con los recursos y el mandato que se les entregó; de manera resumida puede afirmarse que es un medio de la sociedad para conocer qué hacen los gobernantes. De ahí viene que se requieran sistemas de información, para que la sociedad conozca, sobre todo ahora que la sociedad demanda una mayor transparencia, por ejemplo.

La CGR es una entidad de fiscalización superior que le está pidiendo cuentas a los gobernantes para darle información a la sociedad; todo esto es un proceso en que se espera que en su momento esa sociedad desarrolle mecanismos, y establezca herramientas más directas de pedir cuentas; por ahora la Contraloría tiene que ir buscando la forma de darle herramientas a esa

sociedad para que acceda a la información, lo mínimo es darle información, por ejemplo de los aspectos presupuestarios en cuanto a lo que está aprobando a esas 250 instituciones ya citadas.

Si se quiere que la administración financiera o la Hacienda Pública funcione adecuadamente, también la CGR debe funcionar de la mejor manera. No es posible hacer planteamientos a las instituciones si no se cuenta a lo interno con la suficiente capacidad de organizarse y reorganizarse, de tener elementos de excelencia en la propia institución. Todo esto tiene un costo y la Contraloría ha contado con los recursos necesarios.

Luego de hacer algunos cambios, la Contraloría se enfrentó al 2000 con una visión y una misión bien definida, con líneas de acción bien claras. En ese año se vivieron los diagnósticos y hacia donde se iba, y se empezó con los cambios en la estructura organizacional. Cabe señalar, que primero se diagnosticó y estudió el asunto durante varios años, y después se hicieron los cambios organizacionales.

Cabe mencionar que la capacidad institucional se mejoró significativamente con el cambio del enfoque de control. La CGR tiene asignadas competencias de control previo y posterior. Este último está más asociado con una entidad de fiscalización superior según las corrientes vigentes, pero es criticado porque llega posterior a la actividad de la administración. En el caso de

la Contraloría de Costa Rica, se tienen muchos controles previos, como el presupuestario, refrendo de contratos, visado de facturas, etc. Si a ese control no se le da un adecuado enfoque, se termina afectando sustancialmente la gestión de las instituciones, por eso se debe pasar de un control previo a uno preventivo.

¿Qué significa esto del control previo y del preventivo? Aquí la idea es que no siempre se debe fiscalizar a *posteriori* de que la actividad se ha realizado, sobre todo si ya se ha dado la malversación o el mal uso de los recursos. Entre más oportunamente se llegue, y se logre que las instituciones públicas manejen adecuadamente los recursos públicos, evidentemente la fiscalización y el manejo de los recursos públicos serán mejores. El asunto es no tener que llegar a las etapas de establecimiento de responsabilidades por el mal manejo de recursos públicos, sino darle el manejo a la administración, ponerle en claro las reglas de juego para que no llegue a ese tipo de situaciones, lo que requiere fortalecer el control interno.

En los últimos años se emitió la Ley General de Control Interno, y se han emitido otras normativas en las que se dispone que las instituciones públicas realizarán un trabajo fuerte en el ámbito interno. Se fortalecieron las auditorías internas, se establecieron esquemas de responsabilidades específicas, se promulgó una ley contra la corrupción, se aumentaron penas, etc., todo con la idea de que aquellos que gestionan

recursos públicos, lo hagan de la mejor manera. Si las instituciones públicas aplican un buen control interno, obviamente que la entidad de fiscalización trabajará mucho mejor, pero si se carece de este esquema de control interno, definitivamente todo recaerá sobre el control externo, y sucedería lo que pasó en los años noventa, donde se tenía un plan de trabajo que no daba abasto para atender todas las demandas.

Para tal efecto la CGR rediseñó los procesos internos, los que se caracterizaban por estar asociados al trámite de documentos, de donde se derivaba que los recursos humanos estaban comprometidos prácticamente todo el año atendiendo estos requerimientos. De tal manera que a partir del 2000 la organización se planteó trabajar por procesos, integrando algunos de ellos en las áreas de fiscalización, lo que mejoró sustancialmente la coordinación.

También se mejoró el enfoque de fiscalización, y se comenzó a emitir normativa dentro de este enfoque orientada a las entidades. Por ejemplo en el caso de control presupuestario, no es cuestión de exigirle más a las instituciones en cuanto a que remitan más justificaciones, sino aclarar cuál es el rol de los diferentes actores, porque en el ámbito institucional debe existir un control interno que tiene que garantizar que el manejo presupuestario sea el adecuado.

Esta normativa aclaró que las entidades, como parte de su control interno, tienen que formular documentos y presupuestos en particular, que estén acordes con el marco jurídico, que reúnan los requisitos legales y técnicos que se prevén en la normativa, y que cumplan con los requerimientos establecidos. De tal manera, que no es responsabilidad exclusiva de la Contraloría verificar todo el bloque de legalidad, porque se está en un país con muchas leyes, y en los últimos veinte años se ha generado en la materia financiera una cantidad impresionante de normativas.

En cuanto a normativa se han emitido diferentes documentos, en los que se retoma todo lo que existía sobre el control presupuestario pero enmarcado en el nuevo enfoque, empezando con los temas de formulación de los presupuestos, el nivel de aprobación interna y externo, etc. Por lo tanto, las instituciones requirieron reforzar su control a lo interno, y la Contraloría también concentrarse en lo que es el control externo, para no repetir el que se hace en el ámbito interno.

También se han elaborado otras normativas con el Ministerio de Hacienda. La Ley de Administración Financiera estableció mecanismos de coordinación entre las tres instancias involucradas: MIDEPLAN, Ministerio de Hacienda y la Contraloría. Esto es así porque se requerían normativas generales, por ejemplo, los clasificadores presupuestarios, que han permitido

que todo el sector público se maneje de manera homogénea, no solo en cuanto a ingresos y gastos, sino que se han elaborado otros clasificadores complementarios: el económico, el funcional, el institucional.

Lo importante del asunto es que sin estos clasificadores no se hubiera desarrollado el Sistema de Información de Presupuestos Públicos, porque evidentemente se necesita que se manejen las mismas cuentas entre las diferentes instituciones.

También al tener áreas de fiscalización se mejoró la especialización, de forma que un grupo de fiscalizadores de diferentes disciplinas (ingenieros, abogados, economistas, administradores) se fueron concentrando en un grupo específico de instituciones, y eso ha mejorado el conocimiento que se tiene de las entidades. Fiscalizar una entidad como el Instituto Costarricense de Electricidad, ICE, que es el que maneja las telecomunicaciones y lo que es generación eléctrica, es muy complejo. Se debe opinar sobre aspectos más sustantivos de las políticas que se están siguiendo en materia de electricidad o de telecomunicaciones, porque esto tiene un gran impacto en este país, en la sociedad. Es lo que se manifestaba al inicio en cuanto a que estas entidades hay que fiscalizarlas, se tiene que vigilar que estén cumpliendo sus cometidos.

La Contraloría cuenta con un proceso denominado Análisis Presu-

puentario, ahí están las tareas y labores que se realizan en esta materia presupuestaria, que a su vez están repartidas en diferentes áreas de fiscalización, las que tienen a su cargo un grupo de instituciones. En esas áreas se aprueban los presupuestos iniciales y los extraordinarios, pero hay otras labores que también la Ley ha establecido a la Contraloría, como el certificar los ingresos del Presupuesto de la República, emitir dictámenes sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto, etc., por lo que la labor abarca el ciclo presupuestario.

Los cambios en la organización han liberado recursos para fiscalizar otras etapas del proceso presupuestario y mejorar la gestión de las instituciones. Si se logra influir en las instituciones para que mejoren la etapa de formulación, evidentemente habrá mejores documentos presupuestarios, y la labor de aprobación externa a cargo de la CGR funcionará mejor; mientras no exista una verdadera coordinación, se conocerá de los problemas hasta que lleguen a los escritorios del órgano contralor, de ahí la necesidad del enfoque preventivo de control, es decir, llegar desde antes para lograr resultados oportunamente. Otro aspecto importante que se reconoció en aquellos diagnósticos de los años noventa, fue que debía hacerse un uso intensivo de la tecnología. No se puede manejar información de tantas instituciones sobre tantos aspectos, si no se recurre a los sistemas de información, a las tecnologías modernas, y por eso se incorporó equipo y

recurso humano que han ayudado en el manejo de la información. Se tienen varios sistemas operando: el Sistema de Información de Presupuestos Públicos, y el Sistema de Información de la Actividad Contractual.

En la página *web* de la Contraloría se pueden observar estos sistemas, que son producto de todos los cambios mencionados. Pero definitivamente el uso de las tecnologías es fundamental, con un Estado tan atomizado y una Contraloría General con tantas funciones, definitivamente era un elemento que se tenía que considerar y con resultados bastante buenos.

En el tema presupuestario como se decía anteriormente, se cambió la normativa, los procesos, y se usó la tecnología. Aquí es donde se inserta el Sistema de Información de Presupuestos Públicos, SIPP, que recoge la información presupuestaria de las instituciones sujetas a fiscalización. Ese universo de instituciones a fiscalizar, que se ve complejo en principio, cuando ya se tiene un sistema de información se vuelve más manejable, porque se cuenta con datos que permiten caracterizarlas, hacer comparaciones y proyecciones.

EL Sistema de Información de Presupuestos Públicos, SIPP

Este Sistema está en operación desde el 2005, en que se hizo

un plan piloto con treinta instituciones, lográndose que los presupuestos del 2006 fueran incluidos al igual que los del 2007. Tiene como antecedentes otros sistemas, como el Sistema de Consolidación de Cifras del Sector Público, SICCNET, que desarrolló en su oportunidad el Ministerio de Hacienda.

Este Sistema tiene por objetivo general:

- Integrar la información presupuestaria de los entes y órganos públicos, municipalidades y entidades de carácter municipal, fideicomisos y sujetos privados, que se encuentran bajo la potestad de la CGR en materia presupuestaria, con el propósito de fomentar los principios de transparencia, la rendición de cuentas, y posibilitar un ejercicio más eficiente de las atribuciones asignadas al Órgano Contralor.

Entre sus objetivos específicos se encuentran:

- Proveer una base de datos para el registro de la información presupuestaria necesaria para llevar a cabo el proceso de análisis presupuestario.
- Contar con una fuente actualizada y confiable de información sobre los presupuestos de las instituciones, que sirva como insumo para los procesos de Fiscaliza-

ción Operativa y Fiscalización Evaluativa.

- Agilizar la ejecución de los procesos relacionados con la información presupuestaria.
- Facilitar la estandarización de criterios y procedimientos entre las áreas de fiscalización, en el tratamiento de la información presupuestaria.
- Mejorar la atención de los clientes internos y externos.
- Proveer de una herramienta que facilite la toma de decisiones gerenciales y estratégicas, relativas a los procesos de tramitación de documentos presupuestarios.
- Contar con una herramienta ágil y oportuna, para evaluar los Planes Anuales de las instituciones sujetas a fiscalización de esta Contraloría.

Como un resultado ya alcanzado, se puede acceder a las consultas sobre los presupuestos públicos bajo la potestad de aprobación de la CGR, en la siguiente dirección: www.cgr.go.cr en la opción de "presupuestos públicos" y luego en el ícono del "SIPP".²

2. http://cgrw01.cgr.go.cr/portal/page?_pageid=37,147855&_dad=portal&_schema=PORTAL

En ellas se pueden revisar:

- Los documentos presupuestarios, a manera de resumen, con los montos totales de los recursos que contienen.
- El cuadro de los ingresos y egresos por tipo de documento (presupuestado o ejecución real) y desglosados por cuentas.
- El cuadro de los egresos por tipo de documento (presupuestado o ejecución real), desglosados por cuentas y por programas presupuestarios.
- El cuadro de los egresos por tipo de documento (presupuestado o ejecución real), desglosados por cuentas y por programas presupuestarios de los gobiernos locales (en su fase inicial).
- El cuadro comparativo de una cuenta de egresos e ingresos, por tipo de documento (presupuestado o real), por año, en todos los presupuestos públicos que contiene el SIPP.

Es importante mencionar que estas consultas constituyen un primer resultado, se tiene previsto en el corto plazo, incluir en la página web de la Contraloría, consultas adicionales a disposición de los usuarios, como consecuencia de las solicitudes de información que han realizado los ciudadanos y otros clientes de esta información.

En otro orden de ideas y como una descripción del Sistema se puede mencionar que está desarrollado en modo *web* y utiliza la herramienta para administrar bases de datos ORACLE.

El SIPP permite registrar los presupuestos iniciales, presupuestos extraordinarios y sus modificaciones, así como la ejecución presupuestaria trimestral que también se remiten a la CGR, en su versión física, por parte de los entes y órganos sujetos a su fiscalización presupuestaria.

Para efectos del registro e incorporación de la información en el SIPP, se emitieron las "Directrices generales a los sujetos pasivos de la Contraloría General de la República para el adecuado registro o incorporación y validación de información en el Sistema de Información sobre Presupuestos Públicos, SIPP" D-2-2005-DFOE, en La Gaceta No. 131 del 7 de julio del 2005.

La implementación del SIPP ha requerido un amplio proceso de capacitación y divulgación, tanto a lo interno de la CGR como en las instituciones públicas, lo que se resume de la siguiente manera:

- Elaboración de un tutor virtual, y confección de un manual de usuario externo.
- Se brindó capacitación en el SIPP a más de 600 funcionarios de las instituciones públicas, a 55 fiscalizadores

y asistentes de Gerencia de la CGR y capacitación en la herramienta Discoverer.

- Se realizaron alrededor de once charlas de presentación del SIPP a Gerentes y Jefes de la CGR, de la Asamblea Legislativa, del Ministerio de Hacienda, periodistas, auditores internos y profesionales en informática de otras instituciones.
- Se encuentra en proceso de implementación una herramienta para la elaboración de reportes con información del SIPP para la Asamblea Nacional, con el propósito de que los señores diputados y sus asistentes puedan elaborar los reportes con la información presupuestaria que necesitan, de acuerdo a sus necesidades específicas y de la manera más oportuna.

A efectos de propiciar la coordinación y evitar la duplicidad de información, se ha coordinado de manera permanente con el Ministerio de Hacienda, en su calidad de órgano rector del Sistema de Administración Financiera del Sector Público. Para ello y con el propósito de intercambiar la información presupuestaria en el ámbito nacional, se desarrolló una aplicación para el envío de los documentos presupuestarios a ese Ministerio y que éste envíe la información que posee (el Presupuesto de la República) al SIPP. Esto último se

tiene previsto implementarlo durante el 2007. Se han realizado las pruebas necesarias, y se está a la espera de que el Ministerio de Hacienda proceda a realizar un envío total de la información.

Finalmente, el SIPP es un proyecto que dada su magnitud, impacto y relevancia en los procesos, tanto internos de la CGR como de las instituciones sujetas a su fiscalización, ha tenido que ser desarrollado en etapas y en diferentes años. Actualmente los esfuerzos se avocan a los siguientes aspectos:

- El desarrollo de una herramienta que permita incorporar la información más importante y estratégica, relacionada con los planes anuales operativos de las instituciones sujetas a la fiscalización de esta Contraloría.
- Generación automática de cuadros para la Memoria Anual.
- Desarrollar una herramienta útil para la toma de decisiones estratégicas en materia de fiscalización.
- Se han construido cinco reportes en el nuevo portal para la consulta sencilla y rápida por parte de los costarricenses de la información de los presupuestos públicos, sujetos a la potestad de aprobación de esta Contraloría General. Posteriormente se ampliará el número de reportes dependiendo de las necesidades que se presenten.
- Se pondrá a disposición de algunos usuarios inscritos en nuestra base de datos, a través de la página *web*, una herramienta especializada para realizar análisis de la información presupuestaria producida por el SIPP ◇

La cohesión social en América Latina: Algunas generalidades de la región centroamericana

Vinicio Sandí Meza*

DELINEA LA PROBLEMÁTICA DE LA COHESIÓN SOCIAL EN EL CONTEXTO CENTROAMERICANO, ABORDANDO SUS DIFERENTES CONCEPCIONES Y FOCALIZANDO LA DISCUSIÓN EN LAS RELACIONES ENTRE CENTROAMÉRICA Y EUROPA.

PALABRAS CLAVES: COHESIÓN SOCIAL / CENTROAMÉRICA / EUROPA / CONCEPTOS

Introducción

El proceso de globalización, está provocando en la actualidad severas transformaciones en las estructuras políticas, sociales, económicas, ambientales y hasta culturales de los países. Es un proceso muy heterogéneo y se acentúa conforme los países no consideran adecuadamente la dinámica del desarrollo y crecimiento. Eso causa necesariamente una fricción entre modelo desarrollo y sociedad con

resultados muy poco halagüeños para la población en general. Es un proceso muy económico, caracterizado por el aprovechamiento de las ventajas comparativas y competitivas de los distintos actores (ser humano, empresas y Estado), y que contribuye a evidenciar más claramente las diferencias entre unos y otros. Eso ha generado roles de poder en distintos campos de acción; a saber:

- Las empresas han ganado fuerza y espacio internacional y absorben la mayor cantidad de los recursos económicos generados en las transacciones diarias a escala mundial, gracias a la conectividad informática durante 24 horas al día. Esa facilidad en el traslado de capital y otros bienes

* **MSc. en Política Económica con énfasis en Economía Internacional. Consultor y Técnico del Área de Gestión de Políticas y Negociaciones Internacionales del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.**

Recibido: 28 de abril del 2007.

Aceptado: 11 de julio del 2007.

o servicios, se ejecuta en tiempo real de un lugar a otro.

- El Estado ha perdido espacio de acción y maniobra con respecto a las empresas transnacionales. Su rol primordial como creador y tomador de decisiones se ha reducido (en muchos casos) exclusivamente a las reglas del mercado y su función se centra actualmente, en ser un Estado más fiscalizador y menos ejecutor.
- El ser humano, podría caracterizarse como el más sacrificado en este proceso. Muchos habitan zonas geográficas de países altamente empobrecidos, con ciclos de desarrollo más viciosos que virtuosos, caracterizados por altas tasas de endeudamiento interno y externo; reducida tasa de inversión en sectores claves como salud, educación, infraestructura productiva, entre otros. Estas y otras variables (especialmente el desempleo), han producido un fuerte debilitamiento del ser humano que conlleva a una fuerte desarticulación social, que mina el verdadero significado de la integración social, económica, comercial y política.

Ante ese panorama, se ha generado una fuerte discusión del tema en distintos niveles sociales y en diferentes grupos políticos y económicos a escala mundial. Aparecen una serie de explicaciones que

abordan el tema social en el proceso global y han evidenciado elementos importantes relacionados con la problemática, a saber: poco acceso a servicios básicos, reducida inversión, poca diversificación de las estructuras productivas y el creciente problema del desempleo.

Para los gobiernos de los países menos adelantados, lo anterior no es una situación nueva, por el contrario han dejado en evidencia que el proceso actual, es la principal causa del problema del desarrollo. Sin embargo, son conscientes de que el esfuerzo particular ha sido muy poco para poder subsanar el vacío entre unos y otros. Dos situaciones importantes se pueden señalar:

- a) Muchos de los países menos adelantados, incurren actualmente en gasto militar en perjuicio de la inversión a sectores sociales, lo que reduce las posibilidades de alcanzar niveles de desarrollo similares al de los países desarrollados.
- b) El apresurado paso de una economía de monocultivo o poco diversificada a una economía de mercado, altamente competitiva, sin planificación a largo plazo, provoca una reingeniería total en términos sociales que provoca una polarización de las clases, en perjuicio de la cohesión social.

En América Latina y el Caribe el concepto de cohesión social surge

ante la necesidad de encarar pertinentes problemas que, pese a algunos avances logrados en los últimos años, aún perduran: altos índices de pobreza e indigencia; la extrema desigualdad que nos caracteriza; diversas formas de discriminación y de exclusión social que se remonta a un lejano pasado. Los actores que bien podrían estar llamados a construir espacios de interacción positiva no cuentan con una comunidad de principios de cooperación y de comunicación. Si bien las razones de los desencuentros suelen ser múltiples, destaca entre ellas el endeble asidero material de la cohesión social, aunque ciertamente el problema trasciende la mera satisfacción de necesidades materiales (Cohesión Social: sentido de inclusión y pertenencia, CEPAL. Marzo 2007:9).

En el caso de la región centroamericana, los problemas sociales son abrumadores y afectan a más de una tercera parte de la población. Estos han sido el resultado de una serie de acontecimientos muy relacionados a la mala praxis política debido en gran parte a gobiernos corruptos, altamente militarizados; coadyuvados por la proliferación de grupos guerrilleros durante la década de los ochentas, y más actualmente, por grupos de crimen organizado como las maras¹ (caso de Guatemala, El Salvador, Honduras) y el narcotráfico. Estos y otros acontecimientos (desastres naturales,

1. Grupos de pandillas, altamente criminales. Se distinguen como: Mara Salvatrucha y Mara 18.

epidemias, entre otras), han minado fuertemente el entorno social, lo que conlleva a que una gran proporción poblacional, se desplace hacia actividades muy lucrativas pero ilegales (trasiego de drogas y de personas) a escala intrarregional; y otro buen número de personas emigren hacia otros países fuera de la región en busca de mejores oportunidades de vida personal y familiar.

Marcelo Lasagna afirma, *“que la gobernabilidad como concepto relacional que expresa tanto la capacidad que tienen los gobiernos para atender en forma legítima y eficaz las demandas de la sociedad como la capacidad de esta última para expresarse a través de múltiples canales institucionalizados, el proceso de desarrollo y construcción institucional requerido para ese fin, pasa por procesos reticulares de democratización y ciudadanía que están estrechamente relacionados con la generación de capital social”*.

La situación anterior ha contribuido para que en los últimos años, los gobiernos apuesten a nuevos procesos de integración comercial y apertura económica, los que parecerían ser los ejes centrales para lograr tan ansiado salto económico que países como Japón, China Popular, Singapur y otros han logrado; sin embargo, en nuestra región los resultados no han sido tan positivos, por ejemplo, aún no se logra consolidar una correlación positiva entre lo comercial y lo social, entre el crecimiento del Producto Interno Bruto,

PIB, y el Ingreso Per Cápita, entre la cantidad de empleos generados y la población económicamente activa.² Lo anterior, fortalece y evidencia mucho más, la problemática social y la falta de políticas y estrategias de desarrollo acordes con la realidad de nuestra región.

Más actualmente, el esfuerzo se ha centrado en la necesidad de entender, promover y consolidar procesos que conlleven a una mayor cohesión social. Que contribuyan a un mejoramiento real y acordes con las necesidades de la población centroamericana.

Por tal razón, este artículo en una primera parte pretende hacer referencia a las diferentes definiciones del término de cohesión social, y la diferencia que puede existir del mismo según las regiones (caso de Europa y Centroamérica); un segundo apartado, que contribuye de manera general a explicar el término cohesión social como tema central en las relaciones entre Centroamé-

2. Es importante hacer la diferenciación entre Crecimiento Económico y Desarrollo Económico. El primero obedece al mejoramiento de variables estadísticas muy relacionadas con la productividad económica de un país como lo son el Producto Interno Bruto, las Exportaciones, las Importaciones, las Reservas Internacionales, etc. El segundo, está relacionado con la mejora de variables estadísticas sociales como el Ingreso Per Cápita, el Empleo, acceso a servicios básicos como salud y educación, etc. La buena marcha del primero, conlleva a una mejora proporcional en el segundo. Sin embargo, en nuestra región, la condición no ha sido necesaria ni suficiente.

rica y Europa. El tercer apartado, se orienta al entendimiento de cuáles han sido las líneas de trabajo que se han implementado en el estudio del tema de la cohesión social; y finalmente, algunas conclusiones.

Cohesión social: más allá de lo económico y comercial

Los jefes de Estado y de gobierno de los países de la Unión Europea, UE, y de América Latina y el Caribe celebraron su IV Cumbre en la ciudad de Viena, Austria, el 12 de mayo del 2006. La primera cumbre tuvo lugar en Río de Janeiro en junio de 1999. Posteriormente se reunieron en Madrid, en mayo del 2002, y en Guadalajara, en mayo del 2004, en un esfuerzo por desarrollar una "alianza estratégica" entre ambas regiones. En diciembre del 2005, en el marco de los preparativos para la Cumbre de Viena, la Comisión Europea aprobó una comunicación en la que se analizaron los desafíos actuales, y se propuso una serie de recomendaciones para revitalizar las relaciones birregionales. Entre sus propuestas se incluyen acciones orientadas a fomentar el intercambio comercial, promover la cohesión social, e incentivar la integración regional (Banco Interamericano de Desarrollo, 2006:2).

En ocasión de la cumbre, realizada en Guadalajara, ambas regiones concluyeron que la cohesión social y la integración regional cons-

tituían prioridades de interés mutuo. La experiencia de la UE en la promoción de la cohesión social, así como en la reducción de las asimetrías entre sus propios países miembros, podía ser un elemento de cooperación birregional en estos campos. A su vez, la integración regional y subregional permitiría acelerar el crecimiento económico, fortalecer las relaciones birregionales y enfrentar los nuevos desafíos globales.

Considerando los elementos de cohesión social anteriormente citados, desarrollados en el marco de las distintas cumbres y encuentros organizados por la UE, se podría decir que el término de cohesión social conduce a la integración plena del conjunto total de los ámbitos que conforman un Estado. Diferentes han sido las definiciones para este término, pero es importante destacar el énfasis que han puesto en el tratamiento de los problemas relacionados con la pobreza, la desigualdad y la exclusión social. Esta última se ve intensificada por la discriminación a grupos sociales definidos en función del sexo, la raza, la posición social, el origen étnico, asimismo, la localización de los individuos puede afectar fuertemente el nivel de inserción, como parte de las crecientes desigualdades regionales, que afectan la cohesión de una nación. La identidad, así como el origen de los individuos,

3. Coordinador General de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo, BID.

son elementos claves para determinar la cohesión social dentro de un país.

El concepto de cohesión social, requiere de una mayor precisión operacional. En los últimos años se han hecho esfuerzos para convertirla en un instrumento útil para medir y orientar los procesos de integración y desintegración que se producen en las sociedades (Villasuso, 2006. Tomado de Osterlof, Doris y Nowalski, Jorge, 2006:47).

La cohesión social se podría entender como los vínculos, las relaciones y los valores de las personas de una sociedad, que fomentan la inclusión de todos los miembros de esa sociedad en el proceso de desarrollo (Osterlof, Doris y Nowalski, Jorge, 2006:47).

El concepto de cohesión social, considera el conjunto de mecanismos de integración que existen en una sociedad y las percepciones de la ciudadanía sobre la operación de estos mecanismos. Determina el sentido de pertenencia al colectivo social por parte de los grupos que los conforman. (Villasuso, 2006. Tomado de Osterlof, Doris y Nowalski, Jorge, 2006:47). Asimismo, hace referencia al carácter pluridimensional de la pobreza, por lo que la buena bonanza representada por el PIB no es una condición suficiente para lograr el desarrollo social, sino solamente una condición necesaria. Bernardo Klinksberg,³ argumenta que en “cuanto más capital social, más crecimiento y desarrollo económico a largo plazo, me-

nor criminalidad, más salud pública, más gobernabilidad democrática.

En países desarrollados, la renta per cápita elevada no es una garantía de un menor grado de desigualdad y pobreza. El acceso a la educación y la sanidad, a infraestructuras básicas como agua potable y a un empleo decente, así como la participación en la vida política y social del país, son elementos tan importantes como la renta por sí sola. La no participación en la vida social, la representación política y la justicia son una fuente de exclusión ignorada con demasiada frecuencia. La cohesión social, implica necesariamente una complicidad benéfica entre el modelo de desarrollo (de un país, región, bloques de países) y la sociedad. Es decir, sociedad-crecimiento-desarrollo económico, deben emerger de manera paralela y entrelazada.

***Europa y Centroamérica.
Un mismo término,
situaciones distintas***

Las relaciones entre América Latina y Europa, tienen una larga tradición, basada en elementos históricos y culturales, complementariedades políticas, intereses económicos y consideraciones estratégicas. Existe una herencia compartida, producto de movimientos migratorios intensos, lo que ha dado como fruto una comunidad cultural y de pensamiento en donde ambas regiones se reconocen. (Iglesias,

Enrique. Secretario General Iberoamericano. Boletín EUROsociAL – Fiscalidad, 2007:5). Sin embargo, las regiones son dispares en términos sociales, económicos y políticos; condiciones muy evidentes en los países de América Latina y en especial la región centroamericana.

La cohesión social es un tema muy relevante para Europa, así como para Centroamérica. Sin embargo, existe una gran diferencia y razones muy distintas de entender el término, a saber (Sberro, 2006:1):

1. En Europa la cohesión social es importante debido a las siguientes razones:
 - o Es considerada uno de los elementos clave de las sociedades europeas actuales.
 - o La preocupación por el término, identifica a los europeos de otros proyectos de sociedad.
 - o El término de cohesión social, es un proceso a nivel interno y entre los Estados miembros, lo que garantiza el buen desarrollo y aplicabilidad de los procesos de desarrollo social.
 - o El éxito de la integración de Portugal, Grecia, España e Irlanda, que pasaron de ser países muy pobres, a alcanzar niveles

de desarrollo similares al resto de socios.

- El trato especial y diferenciado a las regiones más periféricas de la UE.

Es importante señalar, que los Jefes de Estado y Gobierno de la UE, en el Consejo Europeo de Lisboa, en marzo del 2000, definieron una lucha contra la exclusión social y la pobreza. Los objetivos primordiales de esta estrategia fueron:⁴

- La creación de empleos estables y de calidad.
- La modernización de las estructuras económicas.
- El esfuerzo de la cohesión social.

Si bien es cierto que en regiones con un mayor crecimiento económico (UE) se destina a combatir la pobreza, en proporción del PIB de 10 a 15 veces más recursos que en América Latina, las razones que explican la desigualdad existente, en términos de gobernabilidad y de desarrollo entre Europa y América Latina, no pueden ser explicadas aludiendo exclusivamente por la

4. (http://ec.europa.eu/index_es.htm . consultada en marzo del 2007. Sitio oficial de la Comisión Europea).

5. Más ética, más desarrollo. Por Bernardo Klinksberg Coordinador General de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo del BID. Artículo publicado en La Nación Line: http://www.lanacion.com.ar/03/02/21/do_475292.asp

diferencia en los montos de las inversiones destinadas con ese fin. Es aquí donde el término de Capital Social funciona porque introduce la variable de lo social para explicar y al mismo tiempo atender, los problemas de integración y de desarrollo político y económico de una sociedad.⁵

De esa forma, la manera de atender y dar solución a los problemas en la región centroamericana, son suficientemente distintos.

2. En el caso de Centroamérica, es importante destacar:

- El problema de cohesión social se considera un fenómeno a nivel interno, cuando en realidad involucra a toda una región. El carácter incipiente de la integración regional hace que el problema de la desigualdad social sea esencialmente considerado un problema interno.
- Es una de las regiones más desiguales en términos de distribución del ingreso.
- La pobreza afecta a todo el sector rural y algunas poblaciones por sus características étnicas o raciales.

Existe un proceso complejo en el estudio y aplicabilidad de herramientas para lograr cohesión social,

particularmente en Centroamérica. Los problemas institucionales y financieros (políticos y militares), han provocado un fuerte retraso en el avance de políticas para la implementación de la cohesión social. Los países de la región están conscientes de la rapidez con la que deben actuar, sin embargo pocos han logrado avanzar. En el caso de Europa, ha sido la única región que ha fomentado la cohesión social, sin embargo, el ejemplo europeo podría tener algunos tropiezos al momento de su implementación en la región, a saber:

- El componente de cooperación económica (cerca de los 900 millones de dólares entre el 2008-2013, en el marco del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea) puede no ser suficiente para la gran cantidad de necesidades que enfrenta la región.
- Falta de coordinación y solidaridad entre los países de la región. Posiblemente en Centroamérica, ningún país quiera financiar con recursos propios, el desarrollo de una región muy pobre que no sea parte de su territorio.
- La ayuda para lograr cohesión social, puede ser vista como una simple transferencia de recursos, sin embargo, deberían de existir más políticas solidarias entre los países de la región.

Al mismo tiempo, aprovechar acciones que ha tomado la UE como: a) separar por primera vez los presupuestos de cooperación destinados a Asia y América Latina; y b) el establecimiento de un fondo de solidaridad birregional (Sberro, 2006:3). Sin embargo, las anteriores acciones no pueden lograr por sí mismas un desarrollo importante de la cohesión social en la región, si los países no actúan en el marco del desarrollo integral y cooperativo.

Cohesión social como eje fundamental en las relaciones entre Centroamérica y Europa

Es bien sabido, que el progreso sostenido de la región no se alcanzará plenamente, hasta no lograr un avance social importante, centrado en el combate de la exclusión social de una gran parte de la población.

Ha habido avances importantes, sobre todo en el progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el acceso a enseñanza primaria. Sin embargo, existen aún graves problemas en el tema de mortalidad infantil, acceso al agua potable, y transmisión de enfermedades. Los anteriores son indicadores de pobreza, que afectan a más de un tercio de la población centroamericana.

La región presenta graves problemas en términos de desigual-

dad del ingreso, así como a la distribución de la renta, bienes como la tierra, educación y crédito. Paralelamente, los países presentan fenómenos muy característicos, como la convergencia económica de regiones con infraestructura productiva adecuada y con fácil acceso a mercados y recursos humanos muy cualificados. Esa situación produce un distanciamiento económico y social regional dentro de un mismo país, así como a una inequitativa distribución de las ganancias producidas.

Las desigualdades producidas por esos y otros procesos, contribuyen a la exclusión de determinadas capas sociales. La mejora en la acción política a escala local, nacional y regional, puede convertirse en un factor esencial para detener los procesos de autoexclusión económica, política y social.

Actualmente, la región está iniciando las negociaciones de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, que incluye tres componentes muy importantes, a saber: a) cooperación; b) política; y c) comercio. En vista de ese proceso, Centroamérica debe dar inicio a un trabajo muy fuerte, de tal forma que pueda entenderse la dinámica que involucra cohesión social, como eje fundamental del desarrollo regional y de las buenas relaciones entre las regiones. Para eso, la UE ofrece en primer lugar la experiencia en el

proceso de integración más completo y consolidado; y segundo, la solidaridad con la que han trabajado ese proceso. Esos son algunos de los elementos que la región debe considerar.

Sin embargo, la cohesión social es una prioridad de orden moral, económico y político. La región debe poner mucha atención a estos tres componentes, debido a que.⁶

- Desde la arista moral, la exclusión y la miseria son contrarias a los valores fundamentales de la dignidad humana y el respeto a los derechos humanos.
- A nivel económico, las desigualdades sociales impiden a capas enteras de la sociedad contribuir al crecimiento mediante el consumo, el ahorro y la inversión.
- El punto de vista político, las desigualdades y la exclusión debilitan la democracia y constituyen una amenaza para la paz y la estabilidad.

Por lo tanto, se deben profundizar las relaciones en toda una serie de sectores de gran importancia estratégica para ambas regiones, como la energía, el medio ambiente, la investigación o la educación superior. Pero considerando, que la piedra angular de estas relaciones debe ser la promoción del desarrollo humano sostenible, que contribuya

6. http://ec.europa.eu/index_es.htm visita marzo del 2007. Sitio oficial de la Comisión Europea).

al establecimiento de una capacidad social real que conlleve a la cohesión social en la región.

Cohesión social: amalgamamiento del tema a nivel regional

Los países centroamericanos mantienen rezagos importantes en su desarrollo, problemas de pobreza, inequidad y exclusión, producto de profundas asimetrías económicas y sociales a lo interno de cada país. Cuenta con un total aproximado de 37 millones de personas, con un ingreso per cápita mensual de US\$282. Un 55% de la población vive en la pobreza y el 23% en extrema pobreza. Solamente el 20% de la población vive en hogares con un ingreso superior a los US\$360, y tan solo el 10% vive en hogares con un ingreso per cápita mensual superior a US\$600. (Paes de Barros, tomado de Osterlof, Doris y Nowalski, Jorge, 2006:6).

El alto grado de pobreza en la región, es parte considerable del grado de desigualdad en la repartición de los recursos. Las desigualdades intensifican las exclusiones entre los grupos poblacionales. En la región el 40% más pobre se apropia solamente del 8% del ingreso total, mientras que el 10% más rico se apropia del 47%. Además, el 20% más pobre posee el 2% del ingreso total, mientras que el 20% más rico, el 64%. (Paes de Barros, tomado de

Osterlof, Doris y Nowalski, Jorge, 2006:6).

En el caso de la democracia, la mayoría de los países centroamericanos están apenas en sus primeras etapas de maduración de los procesos democráticos. Lo que evidencia una debilidad de los instrumentos utilizados en este campo. Asimismo, cuando la gente pobre, está excluida de los procesos de toma de decisiones en el campo económico, político y social, se genera una efervescencia en contra de todo el modelo de desarrollo del país, lo que deteriora el Estado – Nación.

Por lo tanto, la persistencia de los problemas en los países centroamericanos, junto con la creciente apertura económica y comercial, así como la entrada en vigencia de Tratados de Libre Comercio con otros países como Estados Unidos, México, Chile, etc.; obliga a los países a diseñar e implementar medidas tendientes a resolver asimetrías. Además, obliga a generar condiciones sociales propicias para el desarrollo humano, y a la vez dinamizar el desarrollo económico, de forma tal que éste sea sostenible e incluyente. (Osterlof, Doris y Nowalski, Jorge, 2006:7).

En el caso centroamericano, el tema de la cohesión social es relativamente nuevo. Se ha discutido ampliamente, debido a los esfuerzos por desarrollar una “alianza estratégica” entre América Latina y la UE (que involucra a Centroamérica),

y que promulga desafíos y beneficios para la región centroamericana en términos del intercambio comercial; promover la cohesión social; e incentivar la integración regional. Esta posición se ha fortalecido con el inicio de la negociación del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea, cuyo objetivo principal es la puesta en práctica de una serie de herramientas que contribuyan con la cohesión social en la región.

Las oportunidades y desafíos de este acuerdo no son simplemente comerciales sino que forman parte de una estrategia más amplia, orientada a un desarrollo sostenible, la estabilidad macroeconómica, el alivio de la pobreza, y la consolidación de la democracia y el buen gobierno. Además, el campo de la cooperación incluye actualmente nuevos asuntos, como la migración, la prevención de conflictos y la lucha contra el terrorismo. Como se puede ver, no es un simple acuerdo comercial, centrado en bienes y servicios, sino, un acuerdo más amplio y que será el primero, con estas características, a negociarse en nuestra región.

Un buen proceso negociador del acuerdo podría ser una herramienta fundamental para el desarrollo, sin embargo, se deben considerar que existen desigualdades entre los individuos de la región, que existe un acceso dispar a los ingresos, a los servicios sociales como salud y educación, y a los factores productivos como la tierra, el crédito

y la tecnología. Por otro lado, hay una dimensión geográfica de la desigualdad. Los países difieren en tamaño, en su dotación de factores, en la flexibilidad de sus mercados de bienes y factores de producción, en la calidad de sus instituciones y, en general, en su nivel de desarrollo económico y que además, la competitividad y la solidaridad son, de hecho, metas esenciales para el tipo de integración que comparten ambas regiones.

El requisito puesto por los europeos para plantear un verdadero proceso de integración y negociación conjunta, obliga a los países centroamericanos a mirarse conjuntamente y no como competidores. La región debe mirar las ventajas reales de la integración. La implementación de un buen proceso de integración coadyuvado por el desarrollo social, contribuye al desarrollo económico al facilitar cambios positivos en la estructura productiva y en el mundo del trabajo. Ayuda a cerrar brechas entre sectores productivos, tipos de empleo, así como las de género, edad y capacidades.

Esa forma de ver el proceso de integración debe ser fundamental, considerando que son procesos altamente políticos; por lo que las asimetrías sociales y económicas socavarían los procesos integracionales. La no resolución a los problemas que originan la pobreza, la desigualdad y la inequidad, conllevan a un problema social insostenible en contra de toda decisión

política y económica que afecta al Estado.

En ese sentido, el Estado, tiene un papel trascendental al establecer y ejecutar políticas que faciliten sistemas de distribución y redistribución que reduzcan las exclusiones, las inequidades y la pobreza. La función principal del Estado es lograr el bien común, debe plantearse en lo económico, entre otros aspectos, que las finanzas públicas estén sanas, el que las políticas productivas y la de inversión generen oportunidades empresariales, empleos de calidad, y un crecimiento sostenido. (Osterlof, Doris y Nowalski, Jorge, 2006:48).

El Estado debe priorizar la inversión en educación y formación profesional de alta calidad, la inversión en salud y el desarrollo de una protección social adecuada y de servicios sociales de calidad, accesibles a la mayoría de la personas. (Osterlof, Doris y Nowalski, Jorge, 2006:48).

Por lo anterior y a manera de conclusión, se debe indicar que, los países de Centroamérica deben amalgamar y entender que el problema social no se excluye de los demás procesos, estrategias o políticas de desarrollo. Por el contrario, entender que la cohesión social a partir del desarrollo de las capacidades humanas, accesibilidad a servicios básicos y empleo, contribuye linealmente al logro de las metas propuestas por los gobiernos de los Estados, y que representan una

condición inseparable en el proceso de toma de decisiones.

Conclusiones

- La toma de decisiones en la gestión pública, es una representación activa y real de la ciudadanía, lo que contribuye a que la sociedad sea más cohesionada. Por otra parte, se puede fomentar el sentido de pertenencia a partir de la consolidación de valores para una convivencia pacífica, armoniosa y solidaria. Eso ayuda considerablemente a la implementación de procesos de toma de decisiones más integrativos socialmente.
- La noción de Capital Social, que en términos generales se refiere al valor colectivo de las redes sociales, y de las inclinaciones que surgen de estas redes para hacer cosas con otros, valoriza el conjunto de relaciones sociales existentes en función de las cualidades positivas definidas como *necesarias* para la realización de objetivos comunes, y la puesta en marcha de proyectos colectivos. Lo que deriva en un tipo de integración social que no implica la homogeneización, sino la corresponsabilidad.
- Debe considerarse, que la toma de decisiones afectarán

en igual medida a todos los sectores. Sin embargo, en términos económicos, el Óptimo de Pareto, señala que, éste se alcanza cuando se obtiene el bienestar de un grupo de personas a partir de la disminución del bienestar de al menos otra persona. Por lo que, siempre habrá insatisfacción social, sin embargo, esta insatisfacción disminuirá conforme se logren integrar e interrelacionar los procesos de desarrollo y crecimiento económico.

- Los procesos de integración en Europa son totalmente distintos a cualquier proceso en Centroamérica. Deben considerarse las similitudes pero evidenciando las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas.
- La cohesión social es una herramienta muy útil para construir espacios donde el Estado tome las decisiones validadas por la ciudadanía. De esa forma, se asegura una participación activa en las soluciones para atender los problemas que aquejan a la región.
- Para Centroamérica las oportunidades del Acuerdo de Asociación son más amplias, y pueden desembocar en excelentes resultados en términos de desarrollo y crecimiento económico. Si consideramos la importancia y correlación de

los temas que encierra el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, podría ser más sencillo y factible en términos sociales y políticos, obtener mejores resultados del comercio, pero, si únicamente pensamos en la fortaleza comercial, dejando de lado los otros temas del Acuerdo, no estaremos aprovechando la verdadera esencia de lo que los europeos nos proponen. Recordemos que la exclusión económica y social limita la posibilidad de que una región logre un crecimiento y desarrollo sostenido. Eso ha sido base fundamental para la integración europea.

Bibliografía

- Bessis, Sophie. *De la exclusión social a la cohesión social*. Síntesis del Coloquio de Roskilde 2 a 4 de marzo de 1995. Universidad de Roskilde.
- Klinksberg, Bernardo. *Capital Social y Cultura*. 2001.
- _____. *Más ética, más desarrollo*. Coordinador General de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo del BID. 2004.
- Lasagna, Marcelo. *Liderazgos para la gobernabilidad y el desarro-*

llo en la Sociedad de la Información. 2006. Coordinador de la Escuela Virtual, Universidad de Cataluña, España.

Machado, Roberto. *Los sistemas de gasto público en América Central y República Dominicana: disciplina fiscal y eficiencia*. Banco Interamericano de Desarrollo, noviembre del 2006.

_____. *¿Gastar más o gastar mejor? La eficiencia del gasto público en América Central y República Dominicana*. Banco Interamericano de Desarrollo, noviembre del 2006.

Osterlof Obregón, Doris. Nowalski Rowinski, Jorge. *La integración centroamericana. Hacia una relación virtuosa entre cohesión social y desarrollo económico*. Documento de trabajo. Centro Internacional para el Desarrollo Humano. 2006.

Ottone, Ernesto y Sojo, Ana. *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. División de Desarrollo Social de la CEPAL. Enero del 2007.

UNCTAD. *Los países menos adelantados. El desarrollo de nuevas capacidades*. Informe del 2006. Naciones Unidas.

Boletines y revistas

EUROsociAL – Fiscalidad. Boletín, Edición Especial. Junio del 2007.

Páginas de Internet revisada

http://ec.europa.eu/index_es.htm

http://ec.europa.eu/external_relations/la/sc/sc_es/index_es.htm

<http://www.eurosocialfiscal.org/>

<http://www.sre.gob.mx/uaos/ponencia/20IEIESberro.doc>

<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/27814/Cohesion%20socialV4.pdf>

<http://www.sre.gob.mx/uaos/documentos/notacohesion.doc>

<http://www.sre.gob.mx/uaos/documentos/notacohesion.doc>

http://www.coe.int/T/E/Social_cohesion/

<http://www.unesco.org/most/bessspa.htm>

<http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/27814/P27814.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl>

http://es.wikipedia.org/wiki/Cohesi%C3%B3n_social ◇

El proceso presupuestario, los SIAF y el gasto social en Centroamérica y Panamá

ICAP*

PRESENTA EN FORMA COMPARATIVA PARA LOS CINCO PAÍSES DE CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ, LOS SISTEMAS DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA INTEGRADA, SIAF, Y SUS ACCIONES COMPLEMENTARIAS, EL PROCESO PRESUPUESTARIO, MEDIDAS DE TRANSPARENCIA Y DATOS SOBRE EL GASTO PÚBLICO SOCIAL.

PALABRAS CLAVES: SISTEMA DE INFORMACIÓN / SISTEMA FINANCIERO / ADMINISTRACIÓN / PRESUPUESTO / TRANSPARENCIA / GASTOS SOCIALES / SIAF / CENTROAMÉRICA / PANAMÁ

El esfuerzo y el costo de diseñar e implementar un sistema integrado de administración financiera, denominación general, aunque para cada país toma un nombre específico, debería contrastarse no solamente con el efectivo funcionamiento del mismo sino con las leyes, decretos, resoluciones y otras acciones conexas que surgen a partir de esa decisión.

Tal como puede observarse en el cuadro No. 1, así como en el artículo citado a pie de página,¹ el momento del inicio del proceso de los SIAF no coincidió, en la mayoría de los países con su efectiva puesta en marcha. De hecho, en muchos de ellos, aún se están realizando ajustes o modificaciones sustanciales al proyecto original, algunos módulos aún no están operativos y ha sido necesario agregar algunos no previstos en el diseño original, o crear sistemas complementarios.

* Instituto Centroamericano de Administración Pública.

1. Esta recopilación es complementaria a la publicada en la Revista Centroamericana de Administración Pública No. 44-45, enero-diciembre/2003.

Recibido: 24 de marzo del 2007.

Acceptado: 14 de junio del 2007.

La pregunta que surge es: ¿estas situaciones anulan los logros? ¿significa que no fue una iniciativa acertada? El enfoque actual de la gestión pública se centra básicamente en:

camente en los resultados y éstos, muchas veces, se reflejan en un conjunto de normativas y acciones que se han adoptado al recorrer el camino de esta centralización normativa y descentralización operativa de la gestión de las finanzas públicas.

La respuesta entonces a las preguntas anteriores es “no”, pues en todos los países este proceso ha dado lugar a leyes ordenadoras, reguladoras y que coadyuvan a la transparencia que, de hecho es un subproducto de los SIAF a través de la información que los mismos pueden suministrar.

La sistematización aquí presentada tiene, para cada país, los siguientes aspectos:

- a. La normativa que sobre administración financiera y presupuesto, control interno y transparencia ha sido efectivamente aprobada.
- b. Las acciones o sistemas complementarios, conexos o de apoyo que los proyectos SIAF han incentivado a desarrollar.
- c. Matrices comparativas sobre el proceso presupuestario, transparencia y gasto público social.

En tal sentido, la conclusión es que a pesar de los retrasos y dificultades, propias de un mundo globalizado, en permanente cambio y en el

que el rol del Estado también se ve necesitado de adecuación y modernización, los sistemas integrados de administración financiera, más allá de su destino futuro, han abierto la puerta a una nueva visión de la gestión pública basada en los resultados y la transparencia.

Finalmente se presenta para los cinco países de Centroamérica y Panamá, información cualitativa comparada sobre el accionar del presupuesto público. Es importante señalar, que mucho del contenido de esta sección Cifras, ha sido tomada de:

Acevedo, Carlos. Gasto Público Social y Procesos Presupuestarios en Centroamérica. Documento de Consultoría para el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, ICEF, Guatemala, enero 2007.

Bibliografía

Acevedo, Carlos. Gasto Público Social y Procesos Presupuestarios en Centroamérica. Documento de Consultoría para el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, ICEF, Guatemala, enero 2007.

CLAD SIARE Bases para la Institucionalidad Pública, Administración Financiera y Control www.clad.org.ve/siare/basesju/badministra.html

Informes finales de las delegaciones de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, participantes en las pasantías regionales 2003, 2004 y 2006 en San

José, Costa Rica y 2006 en Berlín Alemania.

Página web de los Gobiernos de los países incluidos ◇

MATRIZ 1

MARCO LEGAL DE LOS SISTEMAS DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA PÚBLICA EN CENTROAMÉRICA

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Marco legal	Constitución (Título XIII) y Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP, Ley 8131).	Constitución (Arts. 223-234) y Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado (Ley AFI).	Constitución (Arts. 237-243) y Ley Orgánica del Presupuesto (Decreto 101 de 1997).	Constitución (Arts. 361-372), Ley General de la Administración Pública y Ley Orgánica del Presupuesto.	Constitución (Cap. III), Ley de Administración Financiera y del Régimen Presupuestario (Ley 550 de 2005) y Ley Anual del Presupuesto.	Constitución (Cap. 2°), Ley N° 16 (feb. 1973) y Ley Anual del Presupuesto General del Estado.
Ámbito de aplicación del marco legal del presupuesto.	Instituciones cuyo presupuesto es aprobado por la Asamblea y por la Contraloría, sociedades con participación minoritaria del sector público y fondos públicos administrados por sector privado.	Gobierno Central, instituciones públicas descentralizadas, empresas públicas no financieras.	Gobierno Central, instituciones descentralizadas no comerciales, agencias autónomas no comerciales, entidades de la seguridad social, empresas públicas e instituciones financieras públicas.	Gobierno Central, instituciones descentralizadas, empresas públicas no financieras.	Gobierno Central, agencias autónomas y descentralizadas, empresas públicas no financieras.	Gobierno Central, instituciones públicas descentralizadas, empresas públicas no financieras, instituciones financieras públicas.

Continúa...

...viene

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Sistema de administración financiera.	Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera (SIGAF) integra contabilidad financiera, tesorería, compras y presupuesto. Implementado en su actual versión electrónica desde 2003.	Desde 1995, Sistema de Administración Financiera Integrado (SAFI) cubre presupuesto, tesorería, inversión y crédito público.	Desde 1996, Sistema Integrado de Administración Financiera y Control (SIAF-SAG), comprende presupuesto, contabilidad, tesorería, crédito público, adquisiciones y auditoría.	Sistema de Administración Financiera Integrada (SIAFI) abarca presupuesto, tesorería, crédito público, contabilidad, recursos humanos, compras y contrataciones y administración de bienes. En su más reciente versión electrónica, en funcionamiento desde 2006.	Sistema Integrado de Gestión Financiera y Auditoría (SIGFA), en implementación gradual desde 1995, cubre presupuestación, contabilidad, tesorería, deuda pública y compras y adquisiciones.	Sistema Integrado de Administración Financiera de Panamá (SIAFPA) abarca presupuesto, tesorería, deuda pública y contabilidad. Implementado desde 1997.
Cobertura del sistema de administración financiera.	Gobierno Central.	Sector público no financiero.	Sector público no financiero.	Gobierno Central.	Sector público no financiero.	Todo el sector público.
Acceso público al sistema en la web.	No.	No.	Sí.	Sí.	No.	Sí.

Fuente: Tomado de Acevedo, Carlos. *Gasto Público Social y Procesos Presupuestarios en Centroamérica. Documento de Consultoría para el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, ICEF, Guatemala, enero 2007, p. 16.*

CUADRO No. 1

DATOS GENERALES DE LOS SISTEMAS INTEGRADOS DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA, SIAF, POR PAÍS

País	Denominación	Año de inicio*	Módulos proyectados originalmente
Costa Rica	SIGAF	1999/2000	<ul style="list-style-type: none">• Presupuesto• Tesorería• Contabilidad• Administración de Bienes y Contratación Administrativa
El Salvador	SAFI	1995	<ul style="list-style-type: none">• Presupuesto• Tesorería• Crédito e Inversión Pública• Contabilidad Gubernamental
Guatemala	SIAF - SAG	1997	<ul style="list-style-type: none">• Presupuesto• Contaduría• Tesorería• Crédito Público
Honduras	SIAFI	1999	<ul style="list-style-type: none">• Presupuesto• Contaduría• Tesorería• Crédito Público
Nicaragua	SIGFA	1995	<ul style="list-style-type: none">• Presupuesto• Contabilidad• Crédito Público• Tesorería• Sistemas de Información
Panamá	SIAFPA	1992	<ul style="list-style-type: none">• Presupuesto• Deuda Pública• Tesorería• Contabilidad

* Por año de inicio se refiere al año en el que se decidió su implementación el cual no necesariamente coincide con el principio de la efectiva instrumentación.

Fuente: Elaborado en base a documentos oficiales.

CUADRO No. 2**COSTA RICA****LEGISLACIÓN APROBADA Y OTRAS ACCIONES
RELACIONADAS CON EL SIGAF**

Tema	Tipo y No. de normativa	Fecha de aprobación	Objetivo
Administración financiera y presupuesto	Ley No. 8131	18/9/2001	Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP)
	Decreto Ejecutivo No. 30058 H- MP- PLAN	13/1/2004	Reglamentación de la Ley LAFRPP
	Decreto Ejecutivo No. 31708- H	16/3/2004	
Control	Ley No. 8292	31/7/2002	Control interno
Transparencia	Ley No. 8422	6/10/2004	Corrupción y enriquecimiento ilícito en la función pública

ACCIONES DE APOYO COMPLEMENTARIAS AL SIGAF

Tema	Sistemas y acciones de apoyo
Información financiera de apoyo	Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera, SIGAF
Mejora en la eficiencia y transparencia de las adquisiciones públicas	Sistema de Información: COMPRARED
Administración de los recursos humanos	Sistema INTEGRA
Pago electrónico	Sistema Nacional de Pago Electrónico, SINPE
Administración tributaria y mejora de la recaudación	Elaboración Digital de Declaraciones de Impuestos, EDDI

Fuente: *Idem.*

CUADRO No. 3**EL SALVADOR****LEGISLACIÓN APROBADA RELACIONADA CON EL SAFI**

Tema	Tipo y No. de normativa	Fecha de aprobación	Objetivo
Administración Financiera y Presupuesto	Decreto No. 516	23/11/1995	Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado
	Decreto No. 82 Decreto Ley No. 172 Decreto Ejecutivo No. 29 Decreto Ejecutivo No. 123	16/8/1996 1997 1999 2001	Reglamento al Decreto 516 y reformas
Control	Decreto de la Corte de Cuentas de la República	27/8/1993	Aprueba Normas Técnicas de Control Interno
		31/08/1995	Ley Orgánica de la Corte de Cuentas
Transparencia			

ACCIONES DE APOYO COMPLEMENTARIAS AL SAFI

Tema	Sistemas y acciones de apoyo
Deuda pública	Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda Pública, SIGADE
Inversión pública	Sistema de Información de Inversión Pública, SIIP
Recursos humanos	Interfaz Sistema de Información Recursos Humanos, SIRH, y Sistema de Administración Financiera Integrado, SAFI

Fuente: *Idem.*

CUADRO No. 4
GUATEMALA
LEGISLACIÓN APROBADA RELACIONADA CON EL SIAF

Tema	Tipo y No. de normativa	Fecha de aprobación	Objetivo
Administración financiera y presupuesto	Acuerdo Presidencial Gubernativo No.217- 95	17/5/1995	Instituye el Sistema Integrado de Administración Financiera y Control
	Decreto No. 101 - 97	16/1/1997	Ley Orgánica de Presupuesto
	Acuerdo Gubernativo No. 240- 98	24/4/1998	Reglamenta Decreto No. 101- 97
Control	Decreto No. 31-2002	5/6/2002	Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas
Transparencia	Decreto No. 89 - 2002	17/12/2002	Ley de Probidad y Responsabilidad de los Funcionarios y Empleados Públicos.

SISTEMAS Y ACCIONES DE APOYO COMPLEMENTARIAS AL SIAF

Tema	Sistemas y acciones de apoyo
Información contable	Sistema de Información Contable Integrada, SICOIN
Auditoría	Sistema de Auditoría Gubernamental, SAG
Administración tributaria	Sistema de Recaudación de Ingresos Fiscales
Transparencia	Portal de Transparencia Fiscal
	Iniciativa de Ley No. 3089 12/10 / 2004 Ley de Transparencia del Salario Mayor de los Empleados Públicos.

Fuente: Idem.

CUADRO No. 5**HONDURAS****LEGISLACIÓN APROBADA RELACIONADA CON EL SIAFI**

Tema	Tipo y No. de normativa	Fecha de aprobación	Objetivo
Administración financiera y presupuesto	Decreto No. 219	31/12/2003	Racionalización de las Finanzas Públicas
	Decreto Ley No. 83 - 2004	28/5/2004	Ley Orgánica del Presupuesto
Control	Decreto No. 10 – 2002 – E	19/12/2002	Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas
		26/11/2003	Reglamento General de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas
Transparencia	Decreto Ejecutivo No. 31708-H	16/3/2004	Código de Ética Pública
	Decreto No. 301 - 02/798	2/07/1998	Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de los Servidores Públicos
	Decreto No. 170	27/11/2006	Ley de Transparencia y Acceso a la Información

ACCIONES DE APOYO COMPLEMENTARIAS AL SIAFI

Tema	Sistemas y acciones de apoyo
Tributación	Decreto No. 51- 2003 (8/04/03) Ley de Equidad Tributaria
	Ley No. 8114 (4/ 07/ 01) Ley de Simplificación Tributaria y Eficiencia
Equilibrio financiero	Decreto No. 194- 2002 Ley de Equilibrio Financiero y Protección Social
Gestión por resultados	Manual de Indicadores de Desempeño para las Instituciones del Sector Público Descentralizado - 2006

Fuente: *Idem.*

CUADRO No. 6
NICARAGUA
LEGISLACIÓN APROBADA RELACIONADA CON EL SIGFA

Tema	Tipo y No. de normativa	Fecha de aprobación	Objetivo
Administración financiera y presupuesto	Ley No. 290	3/6/1998	Establece el SIGFA
	Decreto Pres. No. 44- 98	19/6/1998	Reglamenta Ley No. 290
Control	Decreto Pres. No. 17	11/3/1997	Creación del Sistema de Supervisión de Operaciones del Sector Público
	Decreto No. 26	9/5/1997	Reforma al Sistema de Supervisión de Operaciones del Sector Público y creó la Dirección General de Desarrollo Administrativo y Control Previo para las Entidades del Poder Ejecutivo
Transparencia	Decreto No 39	8/9/1979	Ley de Integridad Moral de Funcionarios y Empleados Públicos
	Ley No. 466	3/7/2003	Ley de Transparencia Presupuestaria a los Municipios
	Acuerdo Ministerial No. 002-2006	19 de enero del 2006	Código de Conducta del Programa de Actividades Centrales del Ministerio de Gobernación
	Decreto No. 127-2004	18 de noviembre del 2004	Traslado del Programa de Eficiencia y Transparencia en las Compras y Contrataciones del Estado

ACCIONES DE APOYO COMPLEMENTARIAS AL SIGFA

Tema	Acciones de apoyo
Sistema Integrado de Gestión Financiera y Auditoría, SIGFA para ministerios y poderes del Estado	SIGFAFOR
Sistema Integrado de Gestión Financiera y Auditoría, SIGFA para instituciones descentralizadas y empresas públicas	SIGFITA
Seguimiento físico-financiero de los proyectos de inversión pública	SIGFAPRO
Control interno	Dictado de Normas de Control Interno para el Sector Público (15/ 06/ 95)

Fuente: Idem.

CUADRO No. 7

PANAMÁ

LEGISLACIÓN APROBADA RELACIONADA CON EL SIAFPA

Tema	Tipo y No. de normativa	Fecha de aprobación	Objetivo
Administración financiera y presupuesto	Resolución 002 de MEF	28/1/2000	Crea Dirección Nacional del Sistema Integrado de Información Financiera
	Decreto Ejecutivo No. 28	4/2/2000	Adopta el Sistema Integrado de Administración Financiera de Panamá, SIAFPA, como sistema oficial de registro de información financiera y presupuestaria del Estado
Control	Decreto No. 106	5/05/1998	Normas de Control Interno Gubernamental
Transparencia	Ley No. 6	22/1/2002	Dicta normas para la transparencia en la gestión pública. Establece la acción de Habeas Data

ACCIONES DE APOYO COMPLEMENTARIAS AL SIAFPA

Tema	Sistemas y acciones de apoyo
Adquisiciones públicas	E-COMPRAS
Gestión del gasto en recursos humanos	Sistema Estructura, Planilla y Descuento, EPD
Administración tributaria y mejora de la recaudación	E-TAX

Fuente: Idem.

MATRIZ 2

ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO Y LEGISLATIVO EN LA FORMULACIÓN Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Atribuciones y límites del Ejecutivo.	Ejecutivo puede modificar partidas en los anteproyectos del Gobierno Central, excepto los gastos establecidos constitucionalmente o presupuestados por el Tribunal Supremo de Elecciones. No tiene poder de veto sobre el presupuesto aprobado.	Ejecutivo tiene derecho de veto sobre las leyes aprobadas por la Asamblea.	Autoridad amplia para efectuar enmiendas. Poder de veto sobre presupuesto aprobado por Congreso.	Ejecutivo tiene la iniciativa en materia presupuestaria, pero no tiene poder de veto frente al Congreso.	Responsable de diseñar e implementar el Presupuesto General de la República (PGR) y presupuestos de las entidades descentralizadas.	Elaborar proyecto del Presupuesto General del Estado (PGE).
Atribuciones y límites del Legislativo.	Asamblea aprueba presupuestos ordinario y extraordinario del Gobierno Central. Tiene amplio poder para aumentar diversos gastos pero no los gastos presupuestados por el	Asamblea puede reducir o rechazar las asignaciones propuestas, pero no puede aumentarlas. Puede sobrepasar veto del Ejecutivo con una mayoría de 2/3 de los dipu-	Congreso dispone de facultades extensas para modificar proyecto del presupuesto. Puede sobrepasar veto del Ejecutivo mediante mayoría de 2/3.	Congreso tiene autoridad amplia para modificar presupuestos del Gobierno Central e instituciones descentralizadas. La Ley prohíbe establecer nuevas asignacio-	Asamblea es responsable de las enmiendas y aprobación del PGR. No puede modificar el techo presupuestario a menos que defina las fuentes de ingreso para dicho aumento.	Examinar, modificar, y rechazar o aprobar el PGE. Puede eliminar o reducir partidas, salvo las destinadas al servicio de la deuda pública, al cumplimiento de demás obligaciones contrac-

Continúa...

...viene

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
	Ejecutivo a no ser que indique nuevas fuentes de ingresos para cubrirlos, previo informe de la CGR.	tados. Cualquier aumento o recorte de ingresos o gastos debe ser aprobado por la Asamblea, especificando las fuentes de recursos para su financiamiento o reemplazo.		nes o aumentar las existentes si no se establecen las fuentes específicas de ingresos para financiarlas. En la práctica, esta prescripción no se cumple.		tuales del Estado y al financiamiento de las inversiones públicas.
Papel del organismo contralor.	Contraloría General de la República (CGR) aprueba presupuestos de instituciones autónomas y municipalidades.		Contraloría controla los presupuestos de las municipalidades y de la Universidad de San Carlos.			Contralor General debe dar visto bueno para que Asamblea pueda modificar ingresos comprendidos en el PGE.
Ciclo	Proceso inicia en marzo. Ministerio de Hacienda debe presentar a la Asamblea, a más tardar el 1° de septiembre, el proyecto de presupuesto; éste debe quedar	Preparación empieza en abril. Presentación a la Asamblea al menos 3 meses antes del nuevo año fiscal.	Ejecutivo debe enviar proyecto al Congreso al menos 120 días antes del nuevo año fiscal. Congreso debe aprobarlo o improbarlo a más tardar	A mediados de año, gabinete define directrices y prioridades. Ejecutivo debe presentar proyecto al Congreso dentro de los primeros	Ejecutivo debe presentar el proyecto a la Asamblea a más tardar el 15 de octubre. Esta debe aprobarlo antes del último día de la legislatura (15 de diciembre).	Ejecutivo debe enviar proyecto a la Asamblea al menos tres meses antes de la expiración del presupuesto del año fiscal en curso.

Continúa...

...viene

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
	aprobado antes del 30 de noviembre.		30 días antes del nuevo año fiscal.	quince días de septiembre.		
Cobertura	Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y Tribunal Supremo de Elecciones. Instituciones autónomas y municipalidades.	Sector público no financiero. Incorpora presupuestos extraordinarios, pero excluye presupuestos de ciertas autónomas y fondos de actividades especiales.	Gobierno Central, instituciones autónomas y descentralizadas, entidades de la seguridad social, empresas públicas, instituciones financieras públicas, municipalidades.	Administración central, instituciones descentralizadas, empresas públicas.	Asamblea Nacional, Corte Suprema, Consejo Electoral, Contraloría General, Presidencia de la República y Ministerios. Las entidades descentralizadas aprueban sus presupuestos.	Sector público no financiero (Gobierno Central, instituciones descentralizadas y empresas públicas) y sistema financiero público.
Organismo responsable de formular el presupuesto.	Proceso presupuestario es conducido en paralelo por la autoridad presupuestaria y la Dirección de Presupuesto Nacional (DPN); y por la CGR.	Dirección General del Presupuesto (Ministerio de Hacienda).	Dirección Técnica del Presupuesto (Ministerio de Finanzas) consolida presupuesto del Ejecutivo. Órganos Legislativo y Judicial y entidades autónomas preparan y aprueban sus propios presupuestos.	Dirección General del Presupuesto (Secretaría de Finanzas).	Preparación del presupuesto se divide entre la Dirección General del Presupuesto (DGP) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y la Dirección General de Inversión Pública (DGIP) de la Secretaría Técnica de la Presidencia, SETEC.	Corte Suprema de Justicia y Procuraduría General formulan presupuestos de Órgano Judicial y Ministerio Público. La Autoridad del Canal formula su presupuesto pero la Asamblea debe aprobarlo.

Fuente: Tomado de Acevedo, Carlos. *Gasto Público Social y Procesos Presupuestarios en Centroamérica. Documento de Consultoría para el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, ICEF, Guatemala, enero 2007, p. 18.*

MATRIZ 3
PARTIDAS CON ASIGNACIÓN ESPECÍFICA EN LOS PRESUPUESTOS
NACIONALES EN CENTROAMÉRICA
(CIRCA 2006)

Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
6% del PIB para educación (Art. 78 Constitución)	6% de ingresos corrientes para Órgano Judicial (Art. 172 Constitución).	2% de ingresos ordinarios para Organismo Judicial (Art. 213 Constitución)	3% de ingresos corrientes para Poder Judicial (Art. 318 Constitución)	4% de presupuesto para Poder Judicial (Art. 159 Constitución)	2% de los ingresos corrientes del Gobierno Central para Órgano Judicial y Ministerio Público (Art. 211 Constitución)
6% de ingresos ordinarios al Poder Judicial (Art. 177 Constitución)	7% de ingresos corrientes netos para municipalidades (Art. 207 Constitución y Art. 1 Ley del FODES)	5% de ingresos ordinarios para Universidad de San Carlos (Art. 84 Constitución)	6% de ingresos netos para UNAH (Art. 161 Constitución)	6% de presupuesto para universidades (Art. 125 Constitución)	
10% de ingresos ordinarios a municipalidades (Art. 170 Constitución)		10% de ingresos ordinarios a municipalidades (Art. 257 Constitución)	5% de ingresos tributarios para municipalidades (Art. 363 Constitución y Art. 91 Ley de Municipalidades)	4%-10% de ingresos tributarios para municipalidades (Art. 177 Constitución y Art. 5 de Ley de Transferencias Presupuestarias a Municipios)	
0.19% del PIB a partidos políticos (Art. 96 Constitución)		3% de ingresos ordinarios para deporte (Art. 91 Constitución)	4% de ingresos aduaneros para municipalidades en puertos con aduanas		
30% de impuesto sobre combustibles para CONAVI		2% de ingresos que colecte SAT para ella misma			
20% del impuesto de ventas para asignaciones familiares					

Fuente: Elaboración propia. Nota: las asignaciones listadas en este Recuadro no constituyen un inventario exhaustivo de las partidas con destino específico incluidas en los presupuestos de los países del istmo.

Tomado de Acevedo, Carlos. Gasto Público Social y Procesos Presupuestarios en Centroamérica. Documento de Consultoría para el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, ICEF, Guatemala, enero 2007, p. 24.

MATRIZ 4

**PLANIFICACIÓN PRESUPUESTARIA MULTIANUAL
EN CENTROAMÉRICA**

	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Fecha de implementación	Se elabora desde el 2003.	Se elabora desde el 2003.	Desde el 2006 se elabora un "Marco presupuestario de mediano plazo".
Sustentación legal	Artículo 8 de Ley Orgánica del Presupuesto (Decreto No. 101-97)	Ley General de la Administración Pública (Art. 29) y Ley Orgánica del Presupuesto (Art. 18).	Ley de Administración Financiera y del Régimen Presupuestario (Ley No. 550 del 2005).
VARIABLES QUE INCLUYE	Proyecciones de los agregados fiscales de ingresos y gastos para tres años.	Cubre las mismas variables que el presupuesto anual, aunque con menor detalle, para cuatro años.	Agregados macroeconómicos y operaciones consolidadas del sector público y de principales entidades del gobierno, para tres años.

Fuente: Elaboración propia.

Tomado de Acevedo, Carlos. Gasto Público Social y Procesos Presupuestarios en Centroamérica. Documento de Consultoría para el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, ICEF, Guatemala, enero 2007, p. 28.

MATRIZ 5

DESARROLLO DE LA PRESUPUESTACIÓN EN BASE A INDICADORES DE DESEMPEÑO EN CENTROAMÉRICA

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Tipo de indicadores	Productos finales o relevantes, objetivos de mejora y vinculación con Plan Nacional de Desarrollo, metas de gestión e indicadores de desempeño programáticos.	No existe esquema formal de presupuestación por resultados. En algunos programas, se definen "propósitos" que tienen el carácter de metas.	Objetivos estratégicos, objetivos operativos, principales indicadores de la entidad, metas relevantes por programa.	Resultados de producción de programas, subprogramas y proyectos. Para la ERP: objetivos sectoriales, metas e indicadores.	Líneas de acción prioritarias, estrategias de implementación, metas e indicadores por programas. Para ERP: objetivos, metas e indicadores intermedios.	Indicadores de resultados y metas por programas.
Organismos responsables de incluir indicadores	Unidades ejecutoras, Ministerio de Hacienda y Contraloría General de la República (CGR).	Unidades ejecutoras y Ministerio de Hacienda.	Unidades ejecutoras y Ministerio de Finanzas.	Unidades ejecutoras y Secretaría de Finanzas.	Unidades ejecutoras y Ministerio de Hacienda.	Unidades ejecutoras, Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).
Organismos responsables de evaluar cumplimiento de indicadores	Unidades ejecutoras, Ministerio de Hacienda, Asamblea, CGR.	Unidades ejecutoras, Ministerio de Hacienda, Asamblea, Corte de Cuentas.	Unidades ejecutoras, Ministerio de Finanzas, Congreso, Corte de Cuentas.	Unidades ejecutoras, Secretaría de Finanzas, Congreso, Tribunal Superior de Cuentas.	Unidades ejecutoras, Ministerio de Hacienda, Asamblea, Contraloría General.	Unidades ejecutoras, MEF, Asamblea, Contraloría General.

Fuente: Tomado de Acevedo, Carlos. Gasto Público Social y Procesos Presupuestarios en Centroamérica. Documento de Consultoría para el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, ICEF, Guatemala, enero 2007, p. 31.

MATRIZ 6

**MARCO INSTITUCIONAL SOBRE INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA
EN CENTROAMÉRICA**

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Normas legales sobre información y transparencia	<p>No existe ley de acceso a información pero sí el derecho constitucional de petición ante las instituciones públicas.</p> <p>Costa Rica está suscrito a las Normas Especiales de Divulgación de Datos (Special Data Dissemination Standard, SDDS) del FMI.</p>	<p>No hay ley de transparencia o de acceso a información. Sin embargo, El Salvador está suscrito a las SDDS del FMI.</p>	<p>"Normas Generales de Acceso a la Información Pública del Organismo Ejecutivo y sus Entidades" (Acuerdo Gubernativo 645 de 2005).</p>	<p>Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas (Decreto 10-2002). Ley de Participación Ciudadana (Decreto 3 de 2006). Ley de Transparencia y Acceso a la Información (2006).</p>	<p>Ley de Participación Ciudadana (Ley N° 475 de 2003).</p>	<p>Ley de Transparencia (Ley 6 de 2002).</p>
Principales disposiciones que surgen de las normas legales.	<p>Creación de la Comisión de Control y Ordenamiento del Gasto Público y de Rendición de Cuentas de los Funcionarios y Empleados Pú-</p>		<p>Comisión Nacional por la Transparencia y contra la Corrupción (Acuerdo Gubernativo 469 de 2002). Mesa de Diálogo de Transparencia y Auditoría Social,</p>	<p>Dirección de Participación Ciudadana del Tribunal Superior de Cuentas (TSC). Consejo Nacional Anti-Corrupción (CNA). Creación</p>	<p>Estrategia Voluntaria de Acceso a Información (EVA) como paso previo a la aprobación de una ley de "Acceso a información", para poner gran</p>	<p>Art. 1 de dicha ley establece principio de acceso público a la información y prescribe el principio de publicidad (toda información que</p>

Continúa...

...viene

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
	blicos (Decreto publicado en La Gaceta No. 161 del 23-8-2002, N°30625-H)		de la cual surgió un Plan de Acción Gubernamental de Transparencia.	del Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP).	parte de la información pública a disposición de la ciudadanía.	emane de la administración pública se considera pública).
Páginas web disponibles sobre el gasto público	Ministerio de Hacienda y Contraloría General de la República (CGR).	Ministerio de Hacienda.	Ministerio de Finanzas. Portal de Transparencia Fiscal.	Secretaría de Finanzas.	Portal de EVA. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.	Ministerio de Economía y Finanzas y Contraloría General de la República.
Organismos públicos responsables de promover transparencia	Ministerio de Hacienda y CGR.	Ministerio de Hacienda	Comisionado para la Transparencia. Ministerio de Finanzas.	TSC, CNA, Secretaría de Finanzas.	Ministerio de Hacienda y Crédito Público.	Contraloría General de la República.

Fuente: Tomado de Acevedo, Carlos. Gasto Público Social y Procesos Presupuestarios en Centroamérica. Documento de Consultoría para el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, ICEF, Guatemala, enero 2007, p. 36.

MATRIZ 7

MARCO INSTITUCIONAL DE LOS MECANISMOS DE CONTROL DEL PRESUPUESTO EN CENTROAMÉRICA

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Marco legal de las funciones de control	Constitución (Cap. II) y Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (Ley 7428).	Constitución (Arts. 195-199) y Ley Orgánica de la Corte de Cuentas (CC).	Constitución (Arts. 232-237), Ley Orgánica del Presupuesto (LOP) y Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas (CGC).	Constitución (Art. 222) y Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas (Decreto 10-2002-E).	Constitución (Cap. IV) y Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (Decreto 625).	Constitución (Arts. 275-276) y Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (Ley N° 32 de 1984).
Organismos responsables de control interno y sus funciones	Cada institución estatal (ministerios, entidades descentralizadas y gobiernos locales) debe contar con una unidad de auditoría interna, encargada de la ejecución presupuestaria y la elaboración de los informes de liquidación del presupuesto.	Cada unidad con un presupuesto anual superior a US\$570 mil debe establecer un sistema de control interno de acuerdo con las reglas emitidas por la CC.	La LOP hace a la autoridad más alta en cada institución del sector público responsable del sistema de control interno según los estándares establecidos por la CGC.	Unidades de auditoría interna en las secretarías y dependencias del gobierno.	Esta responsabilidad es compartida por la Dirección General de Presupuesto (DGP), unidades de auditoría interna asociadas con los centros de gasto y la Contraloría General de la República (CGR).	El titular de cada institución pública es responsable del establecimiento, desarrollo, revisión y actualización de la estructura de control interno, siguiendo directrices de la CGR.

Continúa...

...viene

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Organismos responsables del control externo y sus funciones	Contraloría General de la República (CGR) es un órgano constitucional del Estado, auxiliar de la Asamblea Legislativa en el control superior de la hacienda pública y rector del sistema de fiscalización.	CC ejerce funciones jurisdiccionales, y dirige, regula y evalúa los sistemas de auditoría interna. Debe presentar anualmente un informe de labores y un informe sobre las cuentas del gobierno a la Asamblea.	CGC debe presentar informes de ejecución presupuestaria del gobierno y de las entidades descentralizadas y autónomas. Establece las normas que rigen controles internos y auditorías internas.	TSC debe realizar control financiero, de gestión y resultados. Debe también establecer un sistema de transparencia en la gestión pública.	CGR es el organismo rector del sistema de control de la administración pública. Le corresponde efectuar auditorías financieras y operacionales de las entidades sujetas a su control, además de revisar las auditorías de las unidades de auditoría interna.	CGR es responsable de llevar la contabilidad pública, presentar informes sobre la gestión pública a la Asamblea y al Ejecutivo, establecer los métodos de contabilidad para el sector público, y llevar el sistema de cuentas nacionales.
Acceso público a los resultados de auditorías o informes (sí o no)	Sí.	Rara vez.	Sí, parcialmente.	Sí, parcialmente.	Sí, parcialmente.	Sí, parcialmente.

Continúa...

...viene

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Papel del Poder Legislativo.	Conocer los informes de fiscalización y la memoria anual de la CGR. Puede realizar actividades de seguimiento sobre las instituciones que presenten irregularidades, incluyendo la propia CGR.	Recibir informes de la Corte de Cuentas.	Aprobar o rechazar informe de liquidación del presupuesto.	Aprobar o improbar la liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República y de los presupuestos de las instituciones descentralizadas y desconcentradas.	Recibir anualmente los informes de la CGR.	Recibir informes de la CGR sobre la gestión de la administración pública.

Fuente: Tomado de Acevedo, Carlos. Gasto Público Social y Procesos Presupuestarios en Centroamérica. Documento de Consultoría para el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, ICEF, Guatemala, enero 2007, p. 39.

MATRIZ 8

MARCO INSTITUCIONAL DE LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL EN CENTROAMÉRICA

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Legislación que norma la descentralización	Código Municipal (Ley N° 7794, de 1998). Un proyecto de Ley de Transferencia de Competencias y Fortalecimiento de los Gobiernos Locales se encuentra en discusión en la Asamblea.	Constitución (Artículos 202-207) y Código Municipal (Decreto 274, del 31 de enero de 1986).	Constitución (Cap. II), Código Municipal (Decreto N° 12-2002) y Ley de Descentralización (Decreto 14-2002).	Constitución (Cap. XI) y Ley de Municipalidades (Decreto 134-90).	Constitución (Título IX); Ley 40 (1988); Decreto 52 (1997). Ley del Régimen Presupuestario Municipal (Ley 376 de 2001). Ley de Municipios, Ley de Transferencias Presupuestarias.	Ley 106 (1973) y Decreto Ley 25 (1989).
Competencias de municipios o gobiernos locales	Administrar y prestar los servicios públicos municipales. Aprobar las tasas, los precios y las contribuciones municipales, y proponer los proyectos de tarifas de impuestos municipales.	Además de proporcionar los servicios públicos locales convencionales, ese listado contiene un rango amplio de competencias en varios sectores (promoción y financiamiento de programas de	Administrar programas de educación primaria y pre-escolar, alfabetización y educación bilingüe servicios públicos municipales (agua potable, alcantarillado, alumbrado y recolección de ba-	Elaboración planes de desarrollo municipal, ornato, aseo e higiene municipal, construcción de redes de agua potable y alcantarillado, construcción y mantenimiento de vías públicas, ce-menterios, mer-	Promover la salud y la higiene comunal de mercados, rastros y lavaderos públicos. Planificación, normación y control del uso del suelo y del desarrollo urbano, subur-	Construcción, prestación y reglamentación de mataderos, mercados, crematorios, cementerios; plazas, parques, paseos y vías públicas municipales; aseo urbano; servicios comu-

...viene

Continúa...

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
		vivienda; promoción y desarrollo de programas de salud, sanidad ambiental y prevención y combate de enfermedades; preparación, aprobación y ejecución de planes de desarrollo urbano y rural, etc.).	sura); construcción y mantenimiento de calles; licencias para obras públicas de construcción; policía; y manejo de los recursos naturales del municipio.	cados, rastros, protección del medio ambiente, etc.	bano y rural. Promover la cultura, el deporte y la recreación. Prestación de servicios básicos de agua, alcantarillado sanitario y electricidad, etc.	nales; protección medio ambiente; servicios judiciales.
Fuentes de financiamiento de municipios o gobiernos locales	Transferencias del Gobierno Central (10% de ingresos ordinarios del gobierno). Ingresos de tasas.	Transferencias del Gobierno Central, canalizadas a través del FODES, equivalentes a 7% de ingresos corrientes netos del gobierno. Ingresos de tasas municipales.	Transferencias del Gobierno Central (10% de los ingresos ordinarios generales del Estado); 1.5 puntos porcentuales de la tasa del IVA; 20 centavos de quetzal del impuesto sobre cada galón de gasolina; y un porcentaje del impuesto sobre vehículos y del Impuesto Único sobre Inmuebles.	Transferencias del Gobierno Central (5% de los ingresos tributarios). Ingresos de tasas.	Transferencias del Gobierno Central (4-10% de ingresos tributarios). Ingresos de tasas.	Impuestos sobre la actividad económica, impuestos de circulación vehicular y permisos de construcción aportan 65% de ingresos. Subvenciones del Gobierno Central y tasas administrativas y por servicios aportan 35%.

...viene

Continúa...

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Instituciones que contribuyen a la participación local	Concejos municipales.	Consejo Nacional de Desarrollo Local (CONADEL), Consejo de Municipalidades (COMURES).	Consejos comunitarios de desarrollo, corporaciones municipales.	Asociaciones de municipios, diversas organizaciones de la sociedad civil.	Comisión Nacional de Descentralización y Desarrollo Local.	Asociación de Municipios de Panamá (AMUPA), Coordinación Nacional para la Descentralización y del Desarrollo Local (CONADEL).

Fuente: Tomado de Acevedo, Carlos. Gasto Público Social y Procesos Presupuestarios en Centroamérica. Documento de Consultoría para el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, ICEF, Guatemala, enero 2007, p. 71.

MATRIZ 9

EXPERIENCIAS DE PRIVATIZACIÓN EN CENTROAMÉRICA

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Empresas privatizadas Telecomunicaciones Energía Transporte Servicios financieros Otros	Privatización "a la costarricense" en los 1980: venta de empresas estatales en la producción de azúcar, cemento y fertilizantes. En los 1990: concesiones en energía eléctrica, salud, educación, obras de infraestructura, suministro de agua, etc.	Bancos (1990-93) Distribuidoras eléctricas (1998) ANTEL (1998) Pensiones (1998)	Aviateca (1989) Termoeléctricas (1997) TELGUA (1998) Telefonía celular (1998) Transporte ferroviario (1998) Banrural (1998) DEOCSA y DEORSA (1998) Empresa Eléctrica de Guatemala (1998) Bandas de frecuencia (1998)	Concesión de aeropuertos. Subcontratación de servicios privados para telefonía fija, lectura de contadores, generación de energía, suministro de agua y recolección de basura.	Empresa Nicaragüense de Electricidad (ENEL) ya fue privatizada y la privatización de la Empresa Nicaragüense de Telecomunicaciones (ENITEL) está en proceso.	Concesión de los puertos de Balboa y Cristóbal y del ferrocarril transístico (1996). INTEL (1997) IRHE(1998) Concesión de hipódromo, casinos, centro de convenciones de Atlapa.
Modalidad de privatización (y recursos involucrados)	Concesiones	Venta de distribuidoras eléctricas generó US\$586.5 millones. Venta de Antel, US\$316 millones.	Venta directa (GUATEL). Licitación pública (electricidad). Concesión (ferrocarril). Subasta (bandas de frecuencia). Privatizaciones generaron US\$3 mil millones.	Concesiones y subcontratación de servicios privados.	Venta mediante oferta pública.	Venta mediante oferta pública (INTEL) por US\$652 millones. Venta de IRHE, US\$600 millones. Concesiones varias.

Continúa...

...viene

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Implicaciones para la política fiscal	Reducción de actividades cuasifiscales	Reducción de actividades cuasifiscales	Reducción de actividades cuasifiscales	Reducción de actividades cuasifiscales	Reducción de actividades cuasifiscales	Reducción de actividades cuasifiscales
Efectos para los usuarios	Incrementos tarifarios. Mejoría en ciertos servicios.	Incrementos tarifarios. Mejoría en ciertos servicios.	Incrementos tarifarios. Mejoría en ciertos servicios.	Incrementos tarifarios. Mejoría en ciertos servicios.	Incrementos tarifarios. Mejoría en ciertos servicios.	Incrementos tarifarios. Mejoría en ciertos servicios.

Fuente: Tomado de Acevedo, Carlos. *Gasto Público Social y Procesos Presupuestarios en Centroamérica. Documento de Consultoría para el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, ICEF, Guatemala, enero 2007, p. 82.*

MATRIZ 10

ESTRATEGIAS DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA EN CENTROAMÉRICA

	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Período de implementación	2005-2009: Red Solidaria.	2001-2005: Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP, nov. 2001), Estrategia de Reducción de la Pobreza Validada (ERP, oct. 2003). "Guate Solidaria".	2001-2015: Estrategia de Reducción de la Pobreza.	2000-2005: Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP-I, agosto 2000). Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza (ERP-II, julio 2001).
Principales metas y programas	Fortalecer la oferta de servicios en salud, programas nutricionales y educación básica. Mejorar la infraestructura social básica.	Reducir pobreza extrema en 3 puntos porcentuales. Tasa de escolaridad primaria neta de 88%. Tasa de analfabetismo de 80%. Aumentar esperanza de vida a 67 años. Reducir mortalidad materna a 100 por cada 100 mil nacidos vivos.	Reducir en 24 puntos porcentuales la incidencia de la pobreza y extrema pobreza. Cobertura neta de 95% en los primeros dos ciclos de educación básica. Reducir a la mitad tasas de mortalidad infantil. Reducir mortalidad materna a la mitad. 95% de acceso a agua y saneamiento.	Reducir pobreza extrema en 17.5%. Aumentar tasa neta de escolaridad primaria a 83.4%. Reducir tasa de mortalidad materna a 129 por 100 mil nacidos vivos. Reducir mortalidad infantil a 32 por mil nacidos vivos. Incrementar la cobertura de acceso a agua a 75.4%.
Monto de recursos para la ejecución	US\$150-200 millones durante 2005-2009 (0.3% del PIB).	US\$1,180 millones (a precios de 2000) durante 2002-2005 (1.4% del PIB).	US\$2,665.6 millones durante 2001-2015 (2.6% del PIB).	US\$1.1 mil millones durante 2001-2005 (5% del PIB).

Continúa...

...viene

	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Principales fuentes de financiamiento	Cooperación internacional (préstamos y donaciones) y recursos del presupuesto.	Reasignación de recursos de fondos sociales (FIS, FSDC y FONAPAZ), de fondos municipales y del presupuesto. Posibles fondos externos.	En los primeros 5 años, el 75% de los programas de la ERP se financiarán con los recursos del alivio de la deuda externa bajo la HIPC. Otros recursos incluyen asistencia externa adicional, recursos de la privatización y reasignación de recursos del presupuesto.	Recursos del alivio de la deuda bajo la Iniciativa de Países Pobres Altamente Endeudados, HIPC, asistencia externa adicional y reasignación de recursos del presupuesto.
Mecanismos para la identificación de proyectos	Selección gubernamental a partir de Mapa de Pobreza.	Selección gubernamental a partir de Mapa de Pobreza e indicadores sociales, con alguna participación de la sociedad civil.	Selección gubernamental a partir de indicadores sociales, con alguna participación de la sociedad civil.	Selección gubernamental a partir de Mapa de Pobreza e indicadores sociales, con alguna participación de la sociedad civil.
Papel de la sociedad civil y poder legislativo en la preparación y aprobación de ERP	Mínimo.	Participación a través de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y corporaciones municipales.	Amplia consulta con donantes internacionales y organizaciones de la sociedad civil.	Amplia consulta con donantes internacionales y organizaciones de la sociedad civil.

Fuente: Tomado de Acevedo, Carlos. Gasto Público Social y Procesos Presupuestarios en Centroamérica. Documento de Consultoría para el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, ICEF, Guatemala, enero 2007, p. 58.

CUADRO No. 8

GASTO PÚBLICO SOCIAL EN CENTROAMÉRICA, 1991-2006

País	1991	1995	1999	2003	2004	2005	2006
Gasto social per cápita (dólares de 2000)							
Costa Rica ^{a/}	488	566	651	774	730	742	
El Salvador ^{b/}				149	174	184	143
Guatemala ^{b/}	50	64	99	109	157	153	178
Honduras ^{b/}	71	71	69	126	128	132	137
Nicaragua ^{b/}	49	49	58	68	70	77	89
Panamá ^{a/}	496	601	637	683	768	772	815
Como % del PIB							
Costa Rica ^{a/}	15.6	15.8	16.4	18.6	18.2	17.5	
El Salvador ^{b/}				7.1	8.1	8.1	6.2
Guatemala ^{b/}	3.3	4.1	5.9	6.5	7.8	6.9	7.4
Honduras ^{b/}	7.9	7.8	7.4	13.1	13.1	12.7	12.1
Nicaragua ^{b/}	6.6	7.2	7.6	8.8	9.0	9.3	10.3
Panamá ^{a/}	16.2	17.3	16.4	17.3	18.7	18.0	18.2
Como % del gasto total							
Costa Rica ^{a/}			63.6	64.5	37.3	35.9	
El Salvador ^{b/}				35.9	45.8	46.2	32.8
Guatemala ^{b/}	29.9	41.3	45.1	50.4	61.5	49.6	50.7
Honduras ^{b/}	36.5	32.3	31.4	52.0	52.0	49.9	48.7
Nicaragua ^{b/}	34.0	39.9	37.1	40.0	41.8	49.5	45.3
Panamá ^{a/}	40.0	41.5	44.7	45.1	43.0	43.1	43.6

a/ Sector público no financiero.

b/ Gobierno Central.

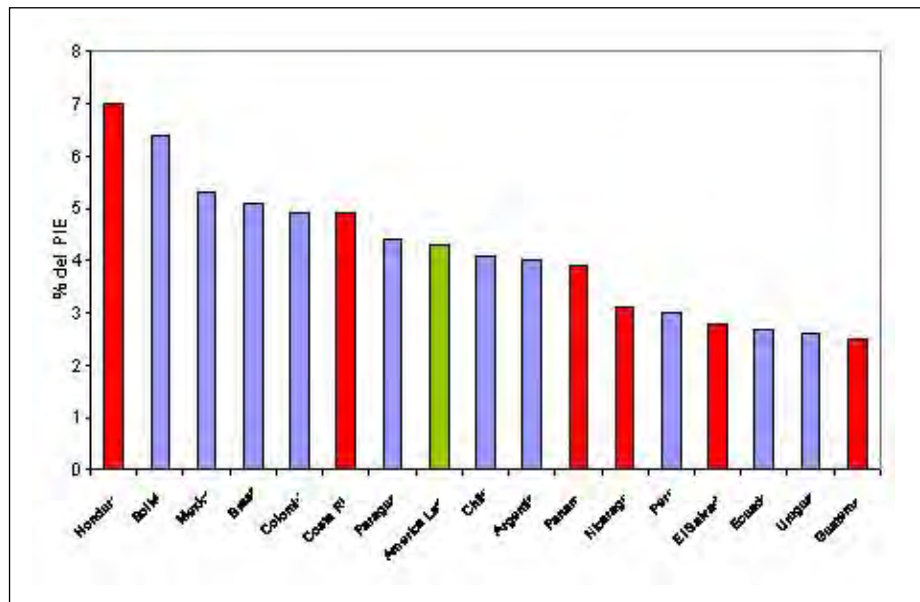
Fuente: Datos para 1990-2003, tomados de CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2005*.

Datos para 2005-2006, elaboración propia a partir de información oficial de cada país.

Los datos para 2006 corresponden a los proyectos de presupuesto de cada país.

Tomado de Acevedo, Carlos. *Gasto Público Social y Procesos Presupuestarios en Centroamérica. Documento de Consultoría para el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, ICEF, Guatemala, enero 2007, p. 46.*

GRÁFICA 1
GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN EN AMÉRICA LATINA
2004
(PORCENTAJE DEL PIB)



Fuente: World Development Indicators (2006).

Tomado de Acevedo, Carlos. *Gasto Público Social y Procesos Presupuestarios en Centroamérica. Documento de Consultoría para el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, ICEF, Guatemala, enero 2007, p. 46.*

CUADRO No. 9
GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN EN CENTROAMÉRICA
1991-2006

País	1991	1995	1999	2003	2004	2005	2006
Gasto social per cápita (dólares de 2000)							
Costa Rica ^{a/}	124	151	176	235	218	222	
El Salvador ^{b/}				67	64	64	67
Guatemala ^{b/}	24	27	38	44	49	56	63
Honduras ^{b/}	39	35	38	70	69	81	87
Nicaragua ^{b/}	19	20	26	32	29	33	38
Panamá ^{a/}	125	150	192	185	192	200	224
Como % del PIB							
Costa Rica ^{a/}	3.9	4.2	4.4	5.7	5.4	5.2	
El Salvador ^{b/}				3.2	3.0	2.8	2.9
Guatemala ^{b/}	1.6	1.7	2.3	2.6	2.5	2.5	2.6
Honduras ^{b/}	4.3	3.8	4.2	7.2	7.0	7.8	7.6
Nicaragua ^{b/}	2.6	2.8	3.4	4.1	3.7	4.0	4.5
Panamá ^{a/}	4.1	4.3	4.9	4.7	4.7	4.7	5.0
Como % del gasto total							
Costa Rica ^{a/}			19.8	19.9	11.2	10.8	
El Salvador ^{b/}				16.2	16.8	16.2	15.3
Guatemala ^{b/}	14.3	17.6	17.2	20.0	19.3	18.1	17.9
Honduras ^{b/}	19.8	15.6	17.6	28.7	28.0	30.5	30.8
Nicaragua ^{b/}	13.0	15.8	16.7	18.5	17.2	21.3	19.7
Panamá ^{a/}	10.1	10.8	13.5	12.2	10.7	11.1	12.0

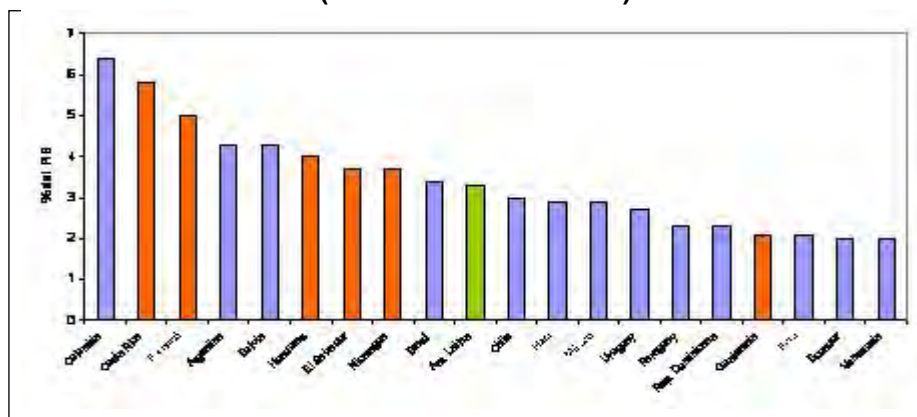
a/ Sector público no financiero.

b/ Gobierno Central.

Fuente: *Datos para 1990-2003, tomados de CEPAL, Panorama Social de América Latina 2005. Datos para 2005-2006, elaboración propia a partir de información oficial de cada país. Los datos para 2006 corresponden a los proyectos de presupuesto de cada país.*

Tomado de Acevedo, Carlos. Gasto Público Social y Procesos Presupuestarios en Centroamérica. Documento de Consultoría para el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, ICEF, Guatemala, enero 2007, p. 47.

GRÁFICA 2
GASTO PÚBLICO EN SALUD EN AMÉRICA LATINA
2004
(PORCENTAJE DEL PIB)



Fuente: World Development Indicators (2006).

Tomado de Acevedo, Carlos. *Gasto Público Social y Procesos Presupuestarios en Centroamérica. Documento de Consultoría para el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, ICEF, Guatemala, enero 2007, p. 48.*

CUADRO No. 10
GASTO PÚBLICO Y PRIVADO EN SALUD EN CENTROAMÉRICA
2004

País	Gasto total en salud (% PIB)	Gasto público (% PIB)	Gasto privado (% del PIB)	Gasto público como % del gasto total en salud	Gasto en salud per cápita (US\$)
Costa Rica	7.3	5.8	1.5	78.8	305
El Salvador	8.1	3.7	4.4	46.1	183
Guatemala	5.4	2.1	3.3	39.7	112
Honduras	7.1	4.0	3.1	56.5	72
Nicaragua	7.7	3.7	4.0	48.4	60
Panamá	7.6	5.0	2.6	66.4	315

Fuente: HPNStats, World Bank.

Tomado de Acevedo, Carlos. *Gasto Público Social y Procesos Presupuestarios en Centroamérica. Documento de Consultoría para el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, ICEF, Guatemala, enero 2007, p. 48.*

CUADRO No. 11
GASTO PÚBLICO EN SALUD EN CENTROAMÉRICA
1991-2006

País	1991	1995	1999	2003	2004	2005	2006
Gasto social per cápita (dólares de 2000)							
Costa Rica ^{a/}	154	168	189	236	203	206	
El Salvador ^{b/}				34	34	37	41
Guatemala ^{b/}	14	14	18	17	22	25	30
Honduras ^{b/}	23	24	21	34	35	34	34
Nicaragua ^{b/}	21	20	21	24	23	25	27
Panamá ^{a/}	164	202	223	236	276	267	269
Como % del PIB							
Costa Rica ^{a/}	4.9	4.7	4.8	5.7	5.1	4.8	
El Salvador ^{b/}				1.6	1.6	1.6	1.8
Guatemala ^{b/}	0.9	0.9	1.1	1.0	1.1	1.1	1.3
Honduras ^{b/}	2.6	2.6	2.3	3.5	3.5	3.3	3.0
Nicaragua ^{b/}	2.8	2.8	2.7	3.0	3.0	3.0	3.1
Panamá ^{a/}	5.4	5.8	5.8	6.0	6.7	6.2	6.0
Como % del gasto total							
Costa Rica ^{a/}			19.2	19.3	10.4	10.0	
El Salvador ^{b/}				8.1	8.9	9.2	9.4
Guatemala ^{b/}	8.1	8.8	8.1	7.8	8.8	8.2	8.6
Honduras ^{b/}	12.0	10.9	9.7	14.0	14.0	12.9	12.2
Nicaragua ^{b/}	14.5	15.6	13.2	13.7	13.7	15.9	13.6
Panamá ^{a/}	13.3	14.4	15.7	15.5	15.4	14.9	14.4

a/ Sector público no financiero.

b/ Gobierno Central.

Fuente: Tomado de Acevedo, Carlos. *Gasto Público Social y Procesos Presupuestarios en Centroamérica. Documento de Consultoría para el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, ICEF, Guatemala, enero 2007, p. 49.*

documentos

El gasto social en México y el combate a la pobreza*

Mario Salazar Madera**

Eduardo Zavala Barrenechea***

A PARTIR DEL GASTO SOCIAL ASIGNADO EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LOS ESTADOS FEDERADOS DE MÉXICO, PEF, DESCRIBE SU INFLUENCIA PARA MEJORAR LAS CONDICIONES DE IGUALDAD CON EL FIN DE COHESIONAR EN MAYOR GRADO A LA SOCIEDAD MEXICANA, EJEMPLIFICANDO CON EL SECTOR VIVIENDA.

PALABRAS CLAVES: PRESUPUESTO NACIONAL / GASTOS SOCIALES / CONDICIONES SOCIALES / IGUALDAD / SOCIEDAD / SECTOR VIVIENDA / POBREZA / MÉXICO

Problemática analizada

El gasto público debe procurar aminorar las desigualdades que en

particular mantienen en un *status quo* a las sociedades de América Latina, mediante la búsqueda de un mejoramiento de vida de las personas para que puedan emprender ciertos proyectos que lleven a formar un patrimonio familiar. Lo anterior debido a que con estabilidad y certidumbre, una familia puede planear la situación de largo plazo de todos sus miembros, mediante el acceso a educación y servicios de salud de calidad, que son primordiales para la inclusión al desarrollo de la población que vive en condiciones socio-económicas desfavorables. Cabe destacar que los gobiernos deben alcanzar este objetivo con la certeza de que se tendrán los recursos suficientes, sin incurrir en endeudamiento o déficit presupuestario.

* Documento elaborado en el marco de la participación a la pasantía "Proceso Presupuestario: Su contribución a la Cohesión Social en Centroamérica", ejecutada y organizada por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH – InWEnt, y convocada por el Programa EUROSociAL/Fiscalidad, realizada en San José, Costa Rica, del 23 al 27 de octubre del 2006.

** Diputado Federal Congreso de Unión, México.

*** Director de Programación y Presupuesto de Organismos Descentralizados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México.

Recibido: 16 de octubre del 2006.

Acceptado: 24 de noviembre del 2006.

En la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación, PEF, en México, intervienen los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Por su parte, la Auditoría Superior de la Federación, órgano técnico del Poder Legislativo, ejerce su función fiscalizadora de carácter externo a los tres Poderes de la Unión, a los órganos constitucionalmente autónomos, a los Estados y municipios, y a los particulares, cuando ejercen recursos federales.¹ En el 2006 entró en vigor la Nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, LFPRH, la que define la participación de cada uno de los actores en el procedimiento de presupuestación de cada año, misma que promueve:

1. Responsabilidad en las finanzas públicas.
2. Transparencia y rendición de cuentas.
3. Orden y certidumbre en la aprobación anual del paquete económico.

1. La Auditoría Superior de la Federación, fue creada para apoyar a la Cámara de Diputados en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales relativas a la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, con el propósito de conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si ésta se ajustó a los lineamientos señalados en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en la Ley de Ingresos correspondiente, y constatar la forma y grado del cumplimiento de los objetivos y metas contenidos en los programas de gobierno.

4. Impulso al federalismo.
5. Modernización presupuestaria.

Los diputados son los responsables de examinar la propuesta, y en su caso, aprobarla o hacer las modificaciones que consideren pertinentes.

El gasto social en México y el combate a la pobreza

Durante los últimos diez años México ha alcanzado consolidar sus finanzas públicas y para el 2006 se alcanzará el equilibrio en el balance fiscal. La deuda amplia del sector público se reducirá como proporción del Producto Interno Bruto, PIB, y las reservas internacionales superarán a la deuda externa. La estabilidad macroeconómica observada en la economía mexicana ha permitido lograr parcialmente los objetivos planteados en el punto anterior, a través de un gasto público responsable y eficiente, mayormente canalizado a la política social. Actualmente, el gasto social en México representa alrededor del 10% del PIB y 65% del gasto programable del gobierno federal, se caracteriza por la asignación de recursos a los programas que tienen un impacto directo sobre la calidad y el nivel de vida de los sectores que viven en condiciones de pobreza y marginación.

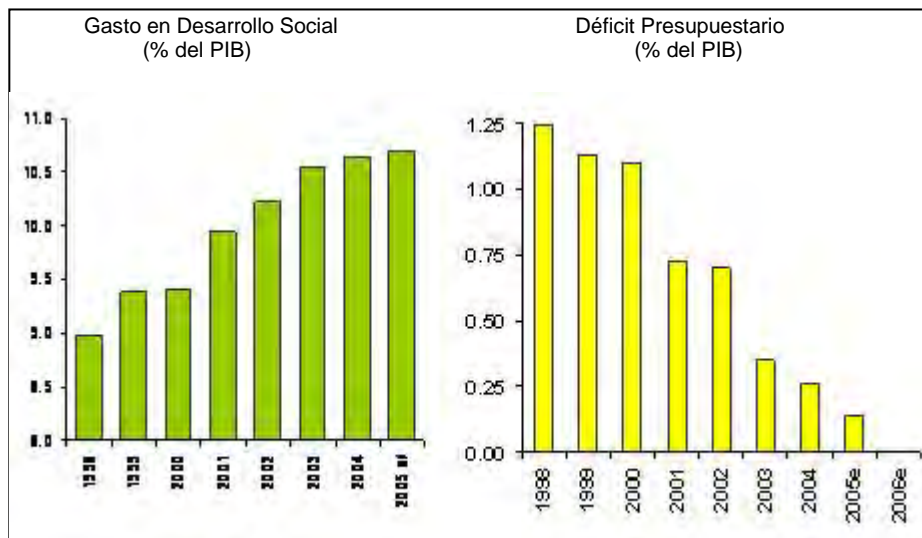
CUADRO No. 1
MONTO TOTAL DE GASTO PROGRAMADO ASIGNADO PARA EL DESARROLLO SOCIAL

	%
Educación	39,2
Seguridad social	23,4
Servicios de salud	20,7
Apoyar las áreas de urbanización, vivienda y desarrollo regional, agua potable y alcantarillado, así como asistencia social.	16,7

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Es importante mencionar que a través de la Ley General de Desarrollo Social, se pone fin a la discrecionalidad para hacer recortes al gasto social, toda vez que define las características del gasto social y las áreas de atención prioritaria, colocando la superación de la pobreza en primer lugar. Establece a su vez que el presupuesto federal asignado al gasto social no podrá ser inferior, en términos reales, al año anterior. Asimismo, el gasto deberá incrementarse, cuando menos, en la misma proporción que se proyecte el crecimiento del PIB, en congruencia con la disponibilidad de recursos a partir de los ingresos que autorice el Gobierno Federal.

GRÁFICO No. 1



Fuente: Idem.

En la presente administración (2000-2006) se han destinado más recursos presupuestarios para combatir la pobreza. En el 2006 se destinarán cerca de 14,000 millones de dólares para la superación de este lastre social, monto 70.5% mayor al reflejado en el 2000, sin embargo, todavía no es suficiente para superar los rezagos que se observan en el país.

Tipos de pobreza

En México existen tres formas de medir la pobreza que se dividen en:

- *Pobreza alimentaria.* En esta clasificación se considera a la población que no puede cubrir sus necesidades mínimas de alimentación, cuyo ingreso diario es menor o igual a \$1.5 para familias del sector rural y \$2 para hogares en áreas urbanas.
- *Pobreza de capacidades.* Este tipo de pobreza indica los hogares en los que el ingreso no es suficiente para potenciar sus capacidades personales, dado que se tiene que concentrar el esfuerzo para cubrir necesidades básicas, tales como alimentación, salud y educación básica. Son hogares cuyo ingreso por miembro de la familia es menor o igual a \$1.8 diarios en áreas rurales y \$2.5 para hogares urbanos.
- *Pobreza patrimonial.* En este concepto de pobreza se agrega a la población cuyo ingreso es insuficiente para cubrir las necesidades de alimentación, salud, educación básica, vestido y calzado, vivienda y transporte público. Se trata de hogares que ingresan \$2.8 y \$4.1 por cada miembro de familias rurales y urbanas, respectivamente.

La canalización eficiente de los recursos antes mencionados ha garantizado que en los últimos diez años los índices de pobreza en México se reduzcan notablemente como se muestra en el siguiente cuadro. El Informe de Avance de México hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la Organización de Naciones Unidas, ONU, indica que se superó la meta de reducir a la mitad entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyo ingreso es menor a un dólar por día.

CUADRO No. 2
TIPOS DE POBREZA
EN PORCENTAJES

Tipo de pobreza	1996	2004
Alimentaria	28.8	13.7
Capacidades	36.5	19.8
Patrimonio	60.8	39.6

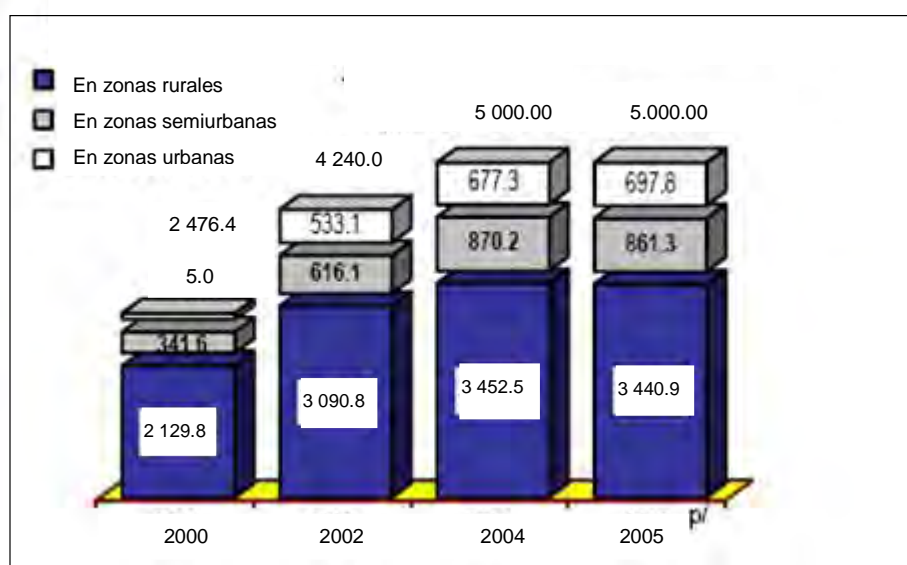
Fuente: Sexto Informe de Gobierno. Presidencia de la República.

**Programas sociales:
“Programa Oportunidades”
y “Estrategia Contigo”**

Uno de los ejes torales para combatir la pobreza en México, se ha dado mediante la implementación de programas sociales, que han tenido un impacto muy satisfactorio para superar las condiciones de marginación en las que se encuentra un importante segmento de la población mexicana. El Programa de Desarrollo Humano “Oportunidades”, ha sido el más eficaz para apoyar a esta población. Actualmente existe el interés de veinte países en replicar el programa toda vez que ha sido una política social exitosa. “Oportunidades” promueve, en el marco de una política social integral, acciones

intersectoriales específicas en los ámbitos de educación, salud y alimentación; actualmente beneficia a más de cinco millones de familias. El programa apoya a las familias que se encuentran en condiciones de pobreza extrema, con el propósito de que sus integrantes potencien sus capacidades y amplíen sus alternativas, con la finalidad de que alcancen mejores niveles de bienestar. A mediados del 2005, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, OCDE, le otorgó al programa un nuevo reconocimiento que se añade a los realizados por el Banco Mundial, BM, el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, la Comisión Económica para América Latina y El Caribe, CEPAL y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

GRÁFICO No. 1
FAMILIAS BENEFICIARIAS DEL PROGRAMA “OPORTUNIDADES”
2000-2005
EN MILES



Fuente: Quinto Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

Por otra parte, la Estrategia “Contigo” implementada en el presente gobierno, ha logrado una mejor coordinación de los esfuerzos en materia social del Gobierno Federal, los Estados y los municipios, así como de las organizaciones de la sociedad civil y de las comunidades. La Estrategia actúa en cuatro frentes de trabajo:

- Desarrollo de capacidades.

- Generación de opciones de ingreso.
- Desarrollo del patrimonio.
- Protección social.

De acuerdo al Quinto Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos tienen la siguiente definición:

Desarrollo de capacidades. Busca que todo mexicano cuente con la posibilidad de acceder a educación de calidad, servicios de salud y niveles nutricionales adecuados, que le permitan participar plenamente en la sociedad.

Generación de opciones de ingreso. Pretende que las capacidades se traduzcan en mayores niveles de bienestar, mediante mejores empleos y mayor acceso al financiamiento y la asesoría técnica para emprender proyectos productivos.

Protección social. Persigue que la formación de capacidades y la generación de oportunidades de ingresos, no se vean afectados por acontecimientos imprevistos.

Desarrollo del patrimonio. Garantiza un nivel mínimo de solvencia a los adultos y sus familias a través de los programas de vivienda, capacitación y asistencia técnica para el trabajo y el ahorro.

Durante la participación en la Pasantía implementada por el ICAP, resultó un tema de interés los logros alcanzados en materia de política de vivienda en México. Lo anterior, aunado a la visita a la Asamblea Legislativa del Gobierno de Costa Rica, y en particular la intervención de la Diputada Ofelia Taitelbaum Yoselewich, en la que expuso las bondades de que una familia tenga un patrimonio como el

2. Informe de Rendición de Cuentas de la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda y Sexto Informe de Gobierno.

de una casa, son elementos fundamentales para garantizar una mayor cohesión en la sociedad.

En el caso de México como se observa en el cuadro: Tipos de Pobreza, el número más alto de familias pobres se encuentra en la pobreza patrimonial, la cual será la que más tiempo tome erradicar de la población que vive en esas condiciones. Con la estabilidad de poseer un bien inmueble, las familias pueden planear de una forma más segura el futuro de cada uno de sus miembros, garantizando un nivel mínimo de solvencia que pueda asegurarles salud, alimentación, vestido, educación media y superior, que lleven a potenciar las capacidades personales y no distraer su atención por estar viviendo con la incertidumbre de no poder contar con estas necesidades básicas. En el siguiente punto, se describen algunos logros de vivienda en México, así como una breve descripción de los programas

Política de vivienda en México²

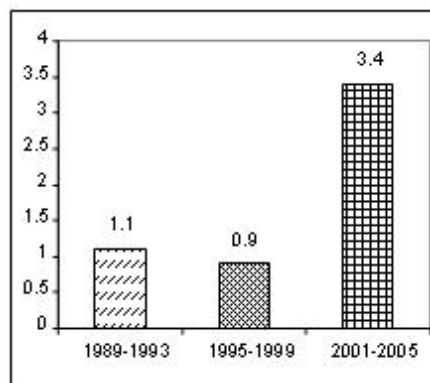
En materia de vivienda, como promesa de campaña del Señor Vicente Fox solamente hizo una: "lograr un ritmo anual de financiamiento de 750 mil viviendas por año, como meta para el 2006", promesa que ya como Presidente fue incorporada al Programa de Gobierno, dentro de la nueva visión para reactivar al sector habitacional, y atender de manera decidida el problema de

la vivienda en México, en especial la que demandan los sectores de menores ingresos. Esta meta requería establecer las bases jurídicas, administrativas, financieras y de coordinación, para poder alcanzar este ritmo productivo y de financiamiento. Para ello, se impulsaron cambios importantes en el sector habitacional orientados a propiciar su crecimiento, promover un mayor financiamiento, incrementar la productividad y realizar modificaciones a su marco legal. Como resultado de las acciones emprendidas a lo largo de esta administración, vinculadas con los procesos de financiamiento, operación de los organismos de vivienda, desarrollo de la productividad del sector, apoyo a promotores y constructores, e incremento en el abasto de suelo con aptitud habitacional, ha sido posible ofrecer una amplia gama de opciones a las familias que demandan una vivienda, y establecer un ritmo ascendente de financiamiento y construcción, permitiendo con ello avanzar simultáneamente en la superación del rezago y los problemas de hacinamiento, así como en la atención de las necesidades anuales de vivienda.

El dinamismo del sector de la vivienda ha sido el resultado de una integración eficiente de los diferentes participantes en cada una de las etapas que comprenden el proceso habitacional, para lo que ha sido fundamental el desarrollo de diversos instrumentos de carácter administrativo, jurídico, económico y social. En los primeros cinco años de la

administración Fox se entregaron cerca de 3.4 millones de dólares en créditos para vivienda, que significa un promedio anual de casi 679 mil dólares. Los recursos ejercidos crecieron en términos reales a una tasa media anual de 17.1%.

GRÁFICO No. 2
CRÉDITOS OTORGADOS
PARA VIVIENDA
MILLONES DE DÓLARES



Total público y privado, hasta octubre del año indicado.

Fuente: Sociedad Hipotecaria Federal.

En la presente administración se diseñaron diversos esquemas de financiamiento entre dos o más entidades financieras (cofinanciamientos), que permiten a los acreditados acceder a viviendas de mayor precio, en beneficio del comprador, garantizándole plena libertad de decisión e incremento de su capacidad de compra.

CUADRO No. 2
FINANCIAMIENTO DE VIVIENDAS

	Promedio		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	1093-88	1989-94												
Número de créditos para vivienda (miles)														
Total	232.5	447.5	544.8	591.6	566.8	430.3	463.6	476.8	461.9	704.5	735.2	815.0	678.3	750.0
Excluye entidades financieras ¹	175.3	375.9	527.3	589.3	562.2	427.0	462.8	475.7	458.2	694.8	717.5	777.5	578.3	660.0
Inversión ejercida/ PIB (%)														
Total	1.3	1.9	1.1	0.7	0.6	0.6	0.9	1.1	1.1	1.2	1.7	1.7	2.0	2.1
Excluye entidades financieras ¹	0.8	0.9	0.8	0.7	0.6	0.6	0.9	1.1	1.0	1.1	1.5	1.4	1.3	1.4
Número de créditos por organismo (participación porcentual)														
INFONAVIT	30.5	19.7	17.8	17.4	17.5	25.1	42.9	52.5	44.5	39.0	40.8	37.5	55.5	58.0
FOVISSSTE	6.7	7.8	6.0	4.9	4.1	3.6	3.9	5.1	5.8	1.6	9.3	7.5	6.2	9.3
FOVI-SHF	9.0	6.1	6.5	4.3	8.2	12.9	12.8	9.8	10.3	6.5	7.4	8.0	8.0	15.3
Entidades financieras ¹	25.1	15.7	3.2	0.4	0.8	0.8	0.2	0.2	0.8	1.4	2.4	4.6	14.8	12.0
Otros	28.8	50.7	66.5	73.0	69.3	57.7	40.3	32.4	38.7	51.5	40.1	42.4	24.3	21.4
Reducción ²													-8.8	-16.0

1. Incluye banca comercial y sociedades financieras de objeto limitado (SOFOLDES) con recursos que no provienen de la Sociedad Hipotecaria Federal.
2. Se refiere a los financiamientos (créditos o subsidios) que están considerados en dos o más instituciones.

Fuente: Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

El Programa de Crédito y Subsidio a la Vivienda, PROSAVI, de la Sociedad Hipotecaria Federal, SNC, ha sido exitoso para la adquisición de vivienda de interés social, debido a que permite a las personas con ingresos mensuales familiares desde \$450 hasta \$650 adquirir una vivienda económica, nueva o usada con un valor de hasta \$18,000. Si la familia reúne \$750 para pagar el enganche, el Gobierno Federal, a través del Fondo Nacional de Habitaciones Populares y el Fondo Nacional Económico para la Vivienda, FONHAPO-FONAEVI, otorga un subsidio de \$4,000 para complementar el pago de la casa. El resto del valor de la vivienda se complementa con un crédito hipotecario. El plazo del crédito puede ser de hasta 25 años y los gastos de originación, como la escrituración, el estudio socioeconómico y el avalúo, pueden financiarse a través de un crédito adicional que alcanzaría hasta el 5.4% del valor total de la vivienda.³

Por otro lado, en México el tema de la transparencia en el quehacer gubernamental, ha cobrado una relevancia que no se había percibido con igual intensidad, posicionándose como un elemento principal para lograr la cohesión social en el ejercicio del presupuesto del país.

La sociedad demanda, cada día más, estar enterada de qué es lo que realizan sus gobernantes. En la

medida en que las personas han tomado conciencia de que no son simples espectadores de la vida política, sino actores trascendentales para la buena marcha de la administración pública, al vigilar que aquellos que detentan el poder realmente busquen la consecución del bien común, objetivo para el que fueron elegidos por la ciudadanía.

De hecho, el acceso a la información, como un aspecto fundamental de un gobierno transparente, se convirtió en una de las garantías constitucionales que con mayor ahínco se ha defendido desde la propia sociedad, al ser los grupos organizados quienes han traído el tema a la mesa de discusión, mediante la socialización de la importancia de este derecho para la vida democrática del país.

Un aspecto que conviene resaltar, sobre todo como antecedente para ejercicios similares en un futuro, es que la defensa de la transparencia en su modalidad de acceso a la información pública gubernamental, se ha venido realizando de una manera sumamente profesional, sin improvisaciones, gracias al aporte de un sinnúmero de personas que, mediante su experiencia y conocimientos, han diseñado o compartido modelos eficientes para la promoción e implementación cotidiana de esta garantía ciudadana.

Ello ha permitido que tanto a nivel Federal como en las distintas entidades de la República, los legis-

3. Sociedad Hipotecaria Federal: 2006.

ladores hayan aprobado leyes de acceso a la información que promueven la “ciudadanización” de este derecho, es decir, la solución de las controversias entre la autoridad y los solicitantes de la información a través de la intervención de comisiones, órganos o institutos especializados en el tema, y que tienen como característica principal el estar conformados por personas ajenas a los intereses políticos o gubernamentales del momento.

Con ello se garantiza, en parte, que la información pública realmente permanezca de tal modo, evitando que la autoridad se sienta “dueña” de la información de la que solo es administrador, y la utilice como medio para ganar poder o evitar la rendición de cuentas a la que está obligado.

De esta forma, se estará avanzando en la participación ciudadana, donde el ciudadano cuenta con un instrumento que permite conocer de los actos de gobierno y el ejercicio del presupuesto, construyendo una sociedad más informada, democrática y participativa.

Conclusión

En el presente documento se ha explicado la forma en que se orienta el presupuesto al gasto social, su transparencia, y en particular, se ha mencionado los logros en

la política de vivienda, mediante la cual se han otorgado millones de créditos para la población con menores ingresos. De esta forma, México ha reducido las enormes brechas de desigualdad que se observa en su sociedad. Es sólo con la participación activa del Estado que se podrá lograr una integración armónica de la población, este debe ser el objetivo último de la política social, más aún en países en vías de desarrollo como los de América Latina. Desafortunadamente, el principal problema radica en que los actores políticos no han logrado concretar los acuerdos que permitan darle un cambio estructural a través de una reforma del Estado. Se tiene la seguridad de que logrando los acuerdos necesarios, se dará un paso muy importante para lograr las metas de menor exclusión y mayor igualdad, que reduzcan la brecha entre ricos y pobres.

La oportunidad de participar en la pasantía “Proceso Presupuestario: su contribución a la Cohesión Social en Centroamérica”, ha enriquecido nuestro conocimiento mediante el análisis comparativo con otros países. De esta forma se debe continuar con los esfuerzos promulgados en la Declaración de Guadalajara en mayo del 2004, primordialmente sobre la “responsabilidad primaria de nuestros gobiernos, junto con sus sociedades civiles, de dirigir procesos y reformas orientadas a aumentar la cohesión social, a través del combate a la pobreza, la desigualdad y la exclusión social”.

Bibliografía

- Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (2006) Informe de Rendición de Cuentas 2000-2006.
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (2006) Sexto Informe de Gobierno. Ciudad de México.
- Presidencia de la República (2006) Quinto Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo. México D. F.
- Sociedad Hipotecaria Federal (2006) http://www.shf.gob.mx/programas_de_shf/2_4_9_prosavisif.html ◇

Costa Rica: El proceso presupuestario y su vinculación en la planificación del gasto social*

Delegación de Costa Rica**

DESCRIBE LAS DIFERENTES ETAPAS DEL PROCESO PRESUPUESTARIO DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA, ENFATIZANDO TANTO LA INTERACCIÓN ENTRE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO Y EL ORGANISMO CONTRALOR, ASÍ COMO SU VINCULACIÓN CON EL GASTO SOCIAL.

PALABRAS CLAVES: PRESUPUESTO / GASTO SOCIAL / PLANIFICACIÓN / GOBIERNO / PODER EJECUTIVO / PODER LEGISLATIVO / COSTA RICA

Presentación

El presupuesto es uno de los instrumentos más relevantes para orientar y enmarcar la actividad del

Estado y cobra mayor importancia para países pequeños y en desarrollo, en la actualidad es considerado uno de los temas de mayor controversia entre los grupos políticos y la opinión pública en general, por cuanto en las últimas décadas ha reflejado las diferentes políticas de desarrollo que han desencadenado en una mayor intervención del Estado en la economía.

Desde este punto de vista, la función presupuestaria se constituye en un proceso que se encuentra determinado por una serie de pasos, cuya finalidad es la coordinación de distintos tipos de recursos para alcanzar un objetivo o meta; el presupuesto, por lo tanto, no constituye un fin sino un medio para lograr los objetivos, prioridades y metas

* Documento presentado en el Seminario Regional "Identificando Mejores Prácticas para Planificar y Gestionar el Gasto Social: el Rol de los Parlamentos. Interacción con Presupuesto y Control, realizado del 25 al 28 de setiembre del 2007 en San Salvador, El Salvador.

** Integrada por: Lilliam Marín Guillén, Gerente de Áreas de Servicios Sociales de la Contraloría General de la República, CGR. Victoria Mena González, Dirección de Presupuesto Nacional, Ministerio de Hacienda. Carlos Camacho Eduarte, Asesor de la Asamblea Legislativa.

Recibido: 25 de setiembre del 2007.

Aprobado: 31 de octubre del 2007.

previamente establecidos por el gobierno.

La presupuestación pública en Costa Rica responde a un proceso continuo, dinámico y flexible mediante el cual se formula, discute, aprueba, ejecuta, controla y evalúa la actividad del sector público, en sus dimensiones físicas y financieras, de conformidad con las políticas, lineamientos y directrices presupuestarias establecidas por los órganos competentes, dentro del marco de una programación macroeconómica, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo.

La insuficiencia de recursos por parte del Estado para satisfacer las necesidades que la población requiere, implica cada vez más que el proceso presupuestario sea más eficiente, por lo que se hace necesario definir prioridades para asignar y gastar los escasos recursos con los que se cuenta, y que el mismo integre todas aquellas áreas consideradas prioritarias por el gobierno que asuma el poder, así el proceso de presupuesto debe estar relacionado con el de planificación; ambos son para los países en vías de desarrollo, la mejor opción para traducir los objetivos y metas en programas de acción para el gobierno, y así satisfacer las necesidades de la población.

El proceso presupuestario y su vinculación con el gasto social: ciclo presupuestario del Presupuesto Nacional

El ciclo presupuestario del Presupuesto Nacional se entiende como el conjunto de fases por las que el presupuesto del Estado debe pasar, tales como programación, formulación, discusión y aprobación, ejecución, control y evaluación. Todas ellas relacionadas, guardan un equilibrio entre sí y considera las características que contiene la etapa que le antecede.

Ahora bien, ante el principio de separación de poderes del Estado costarricense, participan durante las diferentes fases del ciclo presupuestario el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, éste último junto a su órgano auxiliar, la Contraloría General de la República, CGR, atribuyéndose al Poder Ejecutivo la elaboración de los presupuestos del Estado, así como su ejecución y posterior evaluación, mientras que el Poder Legislativo será el responsable de su discusión, aprobación y control.

Es relevante indicar que a partir de la promulgación de la Ley de Administración Financiera de la Re-

pública y Presupuestos Públicos, LAFRPP, N° 8131, Artículo N° 4, se enfocan los presupuestos públicos como el reflejo de los planes operativos institucionales, los que deben estar sujetos al Plan Nacional de Desarrollo, PND. De tal forma, que a partir de la promulgación de esta ley se da una obligación de vincular el Plan Operativo Institucional, POI, al PND. En este sentido, también se debe considerar la elaboración de los proyectos de presupuestos, la programación macroeconómica que realiza el Poder Ejecutivo con la colaboración del Banco Central de Costa Rica, en los términos de los numerales 19 y 20 de la citada Ley N° 8131.

Retomando estos mandatos incluidos en la referida Ley, la planificación en Costa Rica inicia con la confección del PND, responsabilidad que recae en el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, MIDEPLAN. Basado en los lineamientos y prioridades establecidos en el PND:

“Según la nueva metodología de programación, la vinculación que se exige, hace que la responsabilidad superior en la articulación de los presupuestos a los procesos de planificación (tanto operativa como estratégica) recae en el máximo jerarca institucional, quien en cada caso y con la suscrip-

ción de su respectiva Matriz Anual de Programación Institucional (MAPI), conforme lo establecido en los Artículos 18 de la LAFRPP y 11 del Decreto Ejecutivo No. 33823-H-PLAN..., y a partir de la remisión de los respectivos planes Operativos Institucionales (POI), garantizan la sujeción de sus presupuestos a la planificación”.¹

Tomado en consideración lo indicado en la Ley 8131 los ministerios y sus órganos adscritos presentan sus POI ante el MIDEPLAN, a más tardar el 30 de abril de cada año, para que junto con el Ministerio de Hacienda elaboren el presupuesto, mientras por otra parte las entidades del Estado, autónomas y no financieras, deben presentar el presupuesto ante la CGR, a más tardar el 30 de setiembre de cada año.

Programación y formulación presupuestaria

El proceso presupuestario inicia con la definición de los objetivos específicos por parte de cada dependencia, para el ejercicio económico, así mismo los productos y metas de producción que la institución proyecta lograr en su gestión y los indicadores que le permitirán medir su desempeño, todo ello teniendo como referencia sus objetivos institucionales, los que deben estar enmarcados en el PND por mandato

1. Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, LAFRPP, No. 8131, del 18 de setiembre del 2001.

legal, consignando así: la misión, producción, objetivos estratégicos, indicadores de gestión y resultado en el Anteproyecto de Presupuesto que es presentado al Ministro de Hacienda.

A lo interno de cada dependencia la sugerencia que se emana es la de integrar grupos interdisciplinarios, conformados por el responsable de cada programa, y con la asistencia de los funcionarios encargados de planificación y de presupuesto, que una vez establecidas las prioridades en un anteproyecto de presupuesto, lo remitirán a la Dirección de Presupuesto Nacional el 15 de junio de cada año. Posteriormente, se inicia el análisis de los documentos presentados por las diferentes dependencias, donde su principal labor consiste en armonizar políticas, objetivos, metas y otros elementos de la programación presupuestaria presentada.

Es importante destacar, que para el caso costarricense, la aprobación de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos N° 8131, del 18 de setiembre del 2001, le permitió al Estado costarricense contar con un nuevo marco normativo que regulara el régimen económico financiero de los órganos y entes administradores de fondos públicos, acorde con las crecientes demandas de la actual sociedad costarricense, asimismo, introdujo importantes cambios en la forma de planificar, formular, ejecutar y evaluar los presupuestos públicos en Costa Rica, destacándose el

mandato de vincular el ejercicio de la planificación al presupuesto, así como la inclusión del régimen de responsabilidad en el uso de los recursos públicos, propiciando una cultura de rendición de cuentas, fortaleciendo la transparencia en la gestión presupuestaria, la gobernabilidad y la democracia del país.

Antes de la aprobación de la referida ley, resultaba evidente la falta de vinculación entre la planificación y el presupuesto en las instituciones del sector público costarricense, ya que no había un enlace entre los planes de las diferentes administraciones de gobierno y sus presupuestos, lo que implicaba, a su vez, que el presupuesto incluyera situaciones abstractas que no obedecían a prioridades, políticas y objetivos establecidos en el Plan de Gobierno, lo que a lo largo del proceso de discusión y aprobación evidenciará graves problemas de planificación, aunado a la carencia de un proceso eficiente y transparente de rendición de cuentas.

Dado las limitaciones económicas y el crecimiento del déficit fiscal en los últimos años, aunado a la responsabilidad de acatar las nuevas obligaciones conferidas por la citada Ley de Presupuesto, las instituciones responsables del proceso presupuestario en Costa Rica (Ministerio de Hacienda, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y Contraloría General de la República, en sus diferentes fases de Programación, Discusión, Aprobación, Control y Evaluación), unie-

ron esfuerzos para mejorar los canales de coordinación institucional entre ellas, buscando una mejor vinculación entre las etapas de planificación y presupuesto, y con ello la transparencia en la ejecución de recursos públicos.

Así las cosas, producto de este esfuerzo se desarrolló una metodología que permitiera vincular los Presupuestos Públicos con la Planificación Operativa Institucional y éstos con los Planes Nacionales de Desarrollo, lo que se realizó por primera vez en el 2004, lo que, aunque ha tenido sus limitaciones, significa un gran avance no solo para la definición de prioridades y programas, sino ante todo en la posibilidad de asignar los recursos con los que cuenta el Estado hacia aquellas áreas y zonas que más lo requieran; ello permitirá que los escasos recursos con los que se cuenta se traduzcan en bienes y servicios para la sociedad y promueve que las etapas de formulación, programación y control sean más eficientes, por lo que la rendición de cuentas acerca de los recursos utilizados y las acciones realizadas por las instituciones gubernamentales sea más transparente.

Con estos avances en la etapa de Planificación y Programación, el Ministerio de Hacienda, como rector del Sistema de Administración Financiera, ha venido fortaleciendo y mejorando su capacidad para formular la programación macroeconómica y fiscal, lo que le ha venido permitiendo a lo largo de estos últimos

años mantener una disciplina fiscal, disminuir el déficit fiscal y controlar el gasto público.

Las políticas económicas y fiscales que debe liderar el Ministerio de Hacienda, no deben ir en contraposición de las condiciones de vida de los sectores más necesitados y vulnerables de la sociedad costarricense, todo lo contrario, estos esfuerzos deben garantizar que se generen los recursos necesarios para lograr el desarrollo económico y social del país, y así permitir mayor efectividad del gobierno. Si bien Costa Rica ha logrado mantener a nivel de la región muy buenos indicadores sociales, producto de la infraestructura institucional heredada del pasado, sin embargo, a pesar de la inversión social que se ha realizado, ello no ha sido suficiente para afrontar las necesidades crecientes de la población.

Los desafíos para las instituciones que participan en las diferentes etapas del proceso del presupuesto fueron muchos, y poco a poco se han implementando mejores prácticas en el proceso presupuestario, que han beneficiado la formulación de un presupuesto que atienda las necesidades de las clases más desposeídas del país.

Para el Ministerio de Hacienda *“el Proyecto de Ley de Presupuesto para el 2008, contiene además una síntesis del programa financiero de mediano plazo, con proyecciones de ingresos y gastos para el per-*

íodo 2009-2011, que procura ser una herramienta de consistencia entre las diferentes variables asociadas de la economía costarricense, que le ha permitido elaborar prospecciones macroeconómicas las que se incluyen en los escenarios indicativos que se presentan en este documento, transparentando el manejo de la Hacienda Pública, contempla los esfuerzos llevados a cabo para fortalecer entre otros, el proceso de la evaluación presupuestaria del sector público, diseñando una metodología de programación-evaluación de la gestión presupuestaria orientada a resultados”².

Es importante resaltar que el proyecto llega a la Asamblea Legislativa a más tardar el 1° de setiembre de cada año y debe estar aprobado el 30 de noviembre, por lo que la Asamblea Legislativa tiene tres meses para su revisión y posterior aprobación.

Discusión y aprobación

En esta etapa participa el Poder Legislativo, órgano constitucional al que el constituyente encargó la competencia de dictar los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República. Para ello sigue el

2. Proyecto de Ley de Presupuesto 2008. Ministerio de Hacienda de la República de Costa Rica.

procedimiento establecido en el Reglamento emitido al efecto.

Cabe destacar que la Asamblea Legislativa solamente tiene conocimiento del Presupuesto de los Supremos Poderes (Poder Legislativo, Ejecutivo, Judicial y al Tribunal Supremo de Elecciones, TSE), lo que implica que solamente conoce el 33% de los gastos que realizan las instituciones centrales y descentralizadas del sector público. Esto es necesario indicarlo, ya que estas últimas tienen gran injerencia en el tema que se está analizando.

La etapa de discusión del presupuesto nacional inicia cuando el Poder Ejecutivo somete al Legislativo el proyecto de presupuesto. Una vez ingresado éste, la Comisión de Asuntos Hacendarios procede al análisis y discusión inicial. Ante este órgano deben comparecer los ministros a rendir un informe sobre la ejecución del presupuesto de su institución, correspondiente al ejercicio fiscal en curso, así como a justificar el proyecto de presupuesto que se analiza para el siguiente período fiscal.

Simultáneamente en la Comisión se designa una Subcomisión de Presupuesto de cinco miembros, donde al menos uno pertenece a una fracción diferente a la oficialista. Esta Subcomisión debe rendir un informe a la Comisión a más tardar el 1° de octubre, y se puede hacer asesorar por funcionarios de la CGR, de la Oficina de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y del Banco

Central, sin detrimento de la participación de funcionarios de otros órganos e instituciones públicas especializados en la materia. Esta Subcomisión pueden emitir informes unánime, de mayoría o minoría, y en cada caso afirmativo o negativo.

Mientras la Subcomisión trabaja y la Comisión en pleno recibe en audiencia a los diferentes ministerios, desde el 1º de setiembre y hasta el 15 de octubre, se abre el plazo de presentación de mociones tendientes a modificar el proyecto de presupuesto, por parte de los señores diputados, es decir, eliminar o redireccionar partidas presupuestarias. Asimismo, durante la tramitación del proyecto de ley es necesario coordinar con el Poder Ejecutivo las mociones que se presenten por parte de los y las diputadas, para efectos de corregir lo que se requiera, sin entorpecer la propuesta de presupuesto que tiene el gobierno para cumplir con las metas propuestas, además de la vinculación que éste debe tener con el PND.

Presentado el informe por parte de la Subcomisión, la Comisión debe votar el proyecto de presupuesto a más tardar el 20 de octubre. Esto, por cuanto el dictamen o los dictámenes sobre el proyecto deben ser rendidos a más tardar el 25 de octubre, fecha a partir de la cual tales documentos deberán estar disponibles para consultas de los y las diputadas.

Si por alguna razón al 20 de octubre a las 23:30 horas no se ha votado el proyecto, en la Comisión de Hacendarios, se suspende la discusión, se rechazan todas las mociones pendientes y, sin más discusión, de inmediato, se procede a la votación. Esto para dar tiempo a la elaboración del dictamen o dictámenes, que deben ser rendidos antes de las 23:00 horas del 25 de octubre. Luego, se envía el proyecto al Plenario para su discusión final y aprobación definitiva.

La discusión del proyecto de ley tiene prioridad sobre cualquier otro asunto en trámite y por moción de orden aprobada por el Plenario, esta se puede convertir en una comisión general para recibir mociones sobre el proyecto de ley. De ser así, el Presidente de la Asamblea concede cinco días hábiles para presentar mociones nuevas o para reiterar mociones rechazadas en la Comisión de Hacendarios, teniendo prioridad estas últimas.

La votación en primer debate debe efectuarse a más tardar el 27 de noviembre, a las 11:55 p.m., aunque no se hubiera terminado la discusión del proyecto. En ese momento se da por agotada la discusión y por aprobado el proyecto, quedando señalada, *ipso iure*, la sesión subsiguiente para el segundo debate. La votación en segundo debate se debe efectuar a más tardar a las 11:30 p.m. del 29 de noviembre, aun cuando ambas fechas sean días no hábiles.

Ejecución presupuestaria

La ejecución del presupuesto consiste en los procedimientos que deben llevar a cabo las instituciones para utilizar los recursos que le van a permitir cumplir con los objetivos y metas establecidas en la Ley de Presupuesto. Esto le corresponde al Ministerio de Hacienda quien ha entregado a cada institución, el flujo respectivo, una vez cumplidos los requisitos solicitados; efectuándose del 1° de enero hasta el 31 de diciembre de cada año.

En esta etapa, es más notoria la participación de la sociedad en la toma de decisiones, asumiendo responsabilidades y participando activamente en la solución de problemas comunales, y en la ejecución y control de los proyectos financiados con recursos públicos, ejemplo de ello, son los montos asignados bajo el título "Partidas Específicas", en el que siguiendo la legislación vigente se asigna un monto determinado a cada cantón y distrito, para que la sociedad civil presente los proyectos que considere necesarios para el desarrollo de su territorio, y posteriormente, será responsable de ejecutar el proyecto y rendir cuentas por los recursos que utilizó.

En este mismo sentido está la transferencia a las Asociaciones de Desarrollo específicas y comunales, y el traslado de recursos a las Juntas de Educación y Juntas Admi-

nistrativas, de escuelas y colegios, respectivamente.

Avances en esta etapa producto de la LAFRPP del 2001, consisten en la incorporación de los principios de desconcentración operativa y centralización normativa, lo que implica direccionar esta etapa hacia los gestores, de quienes dependerá el grado de ejecución, la que se rige por los lineamientos definidos por el Presidente de la República a propuesta de la Autoridad Presupuestaria, y por las normas técnicas que establece el Ministerio de Hacienda.

"Otro de los elementos incluidos en esta etapa del proceso de presupuesto consistió en la programación financiera de la ejecución presupuestaria, la cual debe estar alineada con la planificación operativa de la institución y con los resultados esperados y comprometidos en la programación presupuestaria".³

En la actualidad hay una sistematización de la ejecución, y se cuenta con un sistema como el Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera, SIGAF, y el Sistema de Recursos Humanos, Planillas y Pagos, INTEGRA.

Evaluación

Esta fase del ciclo presupuestario tiene como propósito analizar

3. LAFRPP, *op. cit.*

los resultados obtenidos por la entidad pública en relación con los objetivos y metas programados, con el propósito, entre otros, de ofrecer a la ciudadanía un rendimiento de cuentas del período evaluado y una mejora en la asignación de recursos públicos.

En la etapa de evaluación, la Asamblea Legislativa interviene en el tema de la liquidación del presupuesto por medio de la Comisión Permanente Especial de Control de Ingreso y Gasto Público. Es aquí donde se hace el control político de cuánto se ejecutó y subejecutó, y cuánto realmente se invirtió en las áreas prioritarias y sociales.

Las instituciones públicas presentan los informes periódicos y finales de evaluación física y financiera de la ejecución de los presupuestos, así como los de gestión, resultados y rendición de cuentas, conforme a las disposiciones tanto del Ministerio de Hacienda, MIDEPLAN, y de la CGR, para evaluar el sector público. Para ello se elaborarán según la competencia de cada instancia, informes sobre los resultados de la evaluación de las instituciones públicas, y se remitirán a las instancias correspondientes del Poder Ejecutivo y a la Comisión del Ingreso y Gastos Públicos de la Asamblea Legislativa.

Además, estos ministerios elaborarán un informe conjunto de cierre del ejercicio presupuestario que se presentará a la Autoridad Presupuestaria, AP, para que co-

nozca y proponga las recomendaciones al Presidente de la República. El Ministerio de Hacienda cuenta con dos dependencias dedicadas al proceso de evaluación: la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, STAP, y la Dirección General de Presupuesto Nacional, DGPN, cada una en su ámbito de competencia.

Con la promulgación de la Ley No. 8131 se han venido implementando en forma gradual, algunos mecanismos que coadyuvan a la transparencia y al buen gobierno, tales como:

- Clasificadores presupuestarios homogéneos y adecuados.
- Instrumentos de evaluación del desempeño que miden la gestión pública orientada a resultados.
- Sistemas integrados para manejo de los recursos públicos.
- La garantía de que la información que aparece en la Ley de Presupuesto Nacional es veraz e independiente.
- La publicidad de la información de modo comprensivo y coherente.

Control y fiscalización que ejerce la Contraloría General de la República

La política pública social del Estado costarricense se refleja en la

planificación operativa, la formulación, la ejecución, y el control y evaluación de los fondos públicos que se asignan a los programas e instituciones dentro de las que se encuentran las de carácter social selectivo, salud, educación y el sistema financiero para la vivienda de interés social.

Como parte del control existente se encuentra el que ejerce la CGR de Costa Rica, como órgano constitucional auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública, función que realiza con criterios de eficacia, eficiencia, legalidad y transparencia de la gestión del gasto, contribuyendo a que el Estado logre garantizar los derechos que tutela la Constitución Política de la República de Costa Rica, los que son principalmente el derecho a la vida; a la salud; a la educación preescolar y general básica obligatoria, gratuita y cos-

teada por el Estado; al más adecuado reparto de la riqueza; todo lo que tiene implícito la lucha contra la exclusión social y el acceso a una mejor calidad de vida.

Aprobación presupuestaria ejercida por la Contraloría General

El Artículo 184 inciso 2) de la Constitución Política de la República de Costa Rica, encomienda a la CGR aprobar o improbar los presupuestos de las municipalidades e instituciones autónomas, y fiscalizar la ejecución y liquidación del presupuesto de estas instituciones. Así la Contraloría aprueba el 12,5% del Producto Interno Bruto, PIB, en gasto social, que forman parte de los fondos públicos totales destinados a este fin, como se muestra en el cuadro No. 1.

CUADRO No. 1
PRESUPUESTO APROBADO POR LA CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA, CGR
PERÍODO 2006-2007
MILLONES DE DÓLARES

Sector/Institución	Monto aprobado 2006	Monto aprobado 2007
Sector Protección Social	424,78	521,22
Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor, CONAPAM	4,20	5,61
Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familia- res, FODESAF	199,78	251,00
Instituto Mixto de Ayuda Social, IMAS	56,06	71,01
Instituto Nacional de la Mujer, INAMU	4,42	5,00
Junta de Protección Social de San José, JPSSJ	133,94	162,51
Patronato Nacional de la Infancia, PANI	26,38	26,09
Sector Salud	1.896,21	2.385,22
Caja Costarricense de Seguro Social, CCSS	1.866,00	2.353,82
Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial, CNREE	4,57	6,04
Consejo Técnico de Asistencia Médico Social, CTAMS	3,97	6,09
Cruz Roja Costarricense	5,72	7,22
Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia, IAFA	4,98	1,55
Oficina de Cooperación Internacional de la Salud, OCIS	10,96	10,50
Sector Vivienda	210,35	231,89
Banco Hipotecario de la Vivienda, BANHVI	123,87	151,25
Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, INVU	86,48	80,65
Sector Educación	195,27	446,65
Fondo Nacional de Becas, FONABE	0,01	18,23
Instituto Nacional de Aprendizaje, INA	71,80	81,10
Instituto Tecnológico de Costa Rica, ITCR	33,24	39,28
Universidad de Costa Rica, UCR	-	196,41
Universidad Estatal a Distancia, UNED	25,98	33,80
Universidad Nacional, UNA	64,24	77,83
Total Sector Social	2.726,60	3.584,99

Tipo de cambio: 520 colones por dólar americano.

Fuente: *Elaborado con base en información* generada por el Sistema Integrado de Presupuestos Públicos, SIPP.

CUADRO No. 1-A
PRESUPUESTO APROBADO POR LA CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA, CGR
PERÍODO 2006-2007
TÉRMINOS RELATIVOS

Sector	Monto aprobado 2006	Monto aprobado 2007
Protección Social	15,58	14,54
Salud	69,54	66,53
Vivienda	7,71	6,47
Educación	7,16	12,46
Total Sector Social	100,00	100,00

Fuente: Idem.

Como parte de la estructura organizacional de la Contraloría se creó el Área de Servicios Sociales de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, que entre sus funciones debe realizar la aprobación presupuestaria de fondos, programas, entes autónomos, fideicomisos, así como entes privados a los que se les asignan recursos públicos con fines sociales que derivan de políticas públicas selectivas o universales en el campo social.

Control y fiscalización que ejerce la Contraloría acerca del proceso presupuestario

El Artículo 184 inciso 1) de la Constitución Política de la República establece la obligación de la CGR de fiscalizar la ejecución y liquidación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República. Así, de conformidad con el Artículo 40 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos

Públicos, N° 8131, el órgano contralor valora el proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, y remite a la Asamblea Legislativa, a más tardar el 30 de setiembre de cada año, un informe técnico sobre este proyecto, para apoyar el análisis y toma de decisiones en el proceso de discusión.

El denominado Informe Técnico Proyecto Ley de Presupuesto de la República, en su primera sección comprende un análisis crítico del proceso de formulación del proyecto de presupuesto y sus principales características. Las cifras y sectores a los que se hace referencia son los que se muestran en el cuadro No. 2.

CUADRO No. 2

PROYECTO LEY PRESUPUESTO 2008 RECURSOS POR INSTITUCIÓN

MILLONES DE DÓLARES

	Monto Absoluto	Monto Relativo	% del PIB estimado 2008
Total Proyecto Presupuesto 2008	6.674	100,0	23,4
Ministerios Área Social	1.899	28,5	6,7
Ministerio de Educación Pública	1.561	23,4	5,5
Ministerio de Salud	165	2,5	0,6
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	131	2,0	0,5
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	42	0,6	0,1
Resto instituciones	1.381	20,7	4,8
Asamblea Legislativa	41	0,6	0,1
Contraloría General de la República	24	0,4	0,1
Defensoría de los Habitantes	5	0,1	0,0
Poder Judicial	288	4,3	1,0
Tribunal Supremo de Elecciones	35	0,5	0,1
Presidencia de la República	17	0,3	0,1
Ministerio de Comercio Exterior	8	0,1	0,0
Ministerio de Agricultura y Ganadería	31	0,5	0,1
Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes	32	0,5	0,1
Ministerio de Economía, Industria y Comercio	9	0,1	0,0

Continúa...

...viene

	Monto Absoluto	Monto Relativo	% del PIB estimado 2008
Ministerio de Ciencia y Tecnología	6	0,1	0,0
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	5	0,1	0,0
Ministerio del Ambiente y Energía	40	0,6	0,1
Ministerio de Gobernación y Policía	87	1,3	0,3
Ministerio de Hacienda	113	1,7	0,4
Ministerio de Justicia y Gracia	78	1,2	0,3
Ministerio de la Presidencia	11	0,2	0,0
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	32	0,5	0,1
Ministerio de Seguridad Pública	155	2,3	0,5
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	364	5,5	1,3
Otras Partidas Presupuestarias	3.394	50,9	11,9
Regímenes de Pensiones	721	10,8	2,5
Servicio de la Deuda Pública	2.668	40,0	9,4
Partidas Específicas	5	0,1	0,0

Tipo de cambio: 520 colones por dólar americano.

Fuente: *Elaboración propia con base en el Proyecto de Ley Presupuesto para el ejercicio económico 2008.*

CUADRO No. 2-A

**PROYECTO LEY PRESUPUESTO 2008
ASIGNACIÓN DE RECURSOS POR INSTITUCIÓN
(SIN SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA)**

MILLONES DE DÓLARES

	Monto Absoluto	Monto Relativo	% del PIB estimado 2008
Total Proyecto Presupuesto 2008	4.006	100,0	14,1
Ministerios Área Social	1.899	47,4	6,7
Ministerio de Educación Pública	1.561	39,0	5,5
Ministerio de Salud	165	4,1	0,6
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	131	3,3	0,5
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	42	1,0	0,1
			0,0
Resto instituciones	1.381	34,5	4,8
Asamblea Legislativa	41	1,0	0,1
Contraloría General de la República	24	0,6	0,1
Defensoría de los Habitantes	5	0,1	0,0
Poder Judicial	288	7,2	1,0
Tribunal Supremo de Elecciones	35	0,9	0,1
Presidencia de la República	17	0,4	0,1
Ministerio de Comercio Exterior	8	0,2	0,0
Ministerio de Agricultura y Ganadería	31	0,8	0,1
Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes	32	0,8	0,1
Ministerio de Economía, Industria y Comercio	9	0,2	0,0
Ministerio de Ciencia y Tecnología	6	0,1	0,0
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	5	0,1	0,0
Ministerio del Ambiente y Energía	40	1,0	0,1
Ministerio de Gobernación y Policía	87	2,2	0,3
Ministerio de Hacienda	113	2,8	0,4

Continúa...

...viene

	Monto Absoluto	Monto Relativo	% del PIB estimado 2008
Ministerio de Justicia y Gracia	78	1,9	0,3
Ministerio de la Presidencia	11	0,3	0,0
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	32	0,8	0,1
Ministerio de Seguridad Pública	155	3,9	0,5
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	364	9,1	1,3
Otras Partidas Presupuestarias	726	18,1	2,5
Regímenes de Pensiones	721	18,0	2,5
Partidas Específicas	5	0,1	0,0

Tipo cambio: 520 colones por dólar americano.
PIB 2008 estimado en dólares: 28.494,3 millones.

Fuente: *Idem*.

Así, el Informe Técnico incluye comentarios acerca de la metodología de la formulación presupuestaria y la vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo y áreas prioritarias de gobierno. La segunda sección comprende un análisis de la situación fiscal, que condiciona las posibilidades reales del presupuesto como medio para resolver problemas ciudadanos, y principales aspectos de coyuntura económica relevantes para su análisis, también aspectos fiscales y financieros relacionados con la proyección del resultado fiscal, el total y composición de los ingresos, su variación e importancia relativa; el comportamiento del presupuesto de egresos, financiamiento del gasto, composición del gasto, transferencias con destinos específicos, asignación de recursos al régi-

men municipal, y acerca del principio de equilibrio y políticas de restricción del gasto en el área social. La tercera sección emite criterio técnico sobre aspectos específicos como los objetivos y metas, estructura presupuestaria, indicadores, coherencia de planes anuales operativos, consideraciones sobre la educación pública, regímenes especiales de pensiones, salud pública, planificación estratégica y operativa del MIDEPLAN.

Por ejemplo en el campo de la educación pública, se han realizado comentarios en el sentido de que es susceptible de mejora la orientación a la actividad más que al producto y mayor utilización de indicadores de eficiencia, economía y calidad; se advierte acerca de recorte del gasto

que podría eventualmente incidir en el cumplimiento de objetivos y metas de algunos ministerios como el de Educación Pública.

En cuanto al Ministerio de Salud se comenta acerca de la mayor asignación de gasto orientada al servicio de la deuda de préstamos destinados a gestiones del Sector Salud, y transferencias a entidades autónomas como la Caja Costarricense de Seguro Social, CCSS, que presta los servicios de salud, y contribución estatal por seguro de enfermedad y pensiones. Lo que podría ir en detrimento de funciones sustantivas como control de medicamentos, vigilancia de la salud, y la nutrición y desarrollo infantil, en perjuicio del enfoque de salud preventiva y su impacto en la población de escasos recursos.

También se ocupa la CGR de emitir el "Informe de avance en la ejecución financiera y física del presupuesto del Gobierno de la República y de los entes autónomos y municipios", este es un nuevo producto iniciativa de la CGR, insumo para el control político de la Asamblea Legislativa y para retroalimentación de las propias instituciones públicas. Así se evalúa la ejecución del Presupuesto Nacional al 30 de junio en cuanto a los ingresos y egresos, y la situación fiscal del gobierno y del sector público. También incluye los resultados de la gestión física y financiera institucional, incluyendo el sector social, presentando aquellas instituciones que manejan programas con alta prioridad de go-

bierno hacia donde fluye la mayor cuantía de recursos públicos. Estas instituciones para el 2007 son en el campo social el Ministerio de Educación Pública, el Ministerio de Salud, y los entes autónomos como la CCSS, el Instituto Mixto de Ayuda Social, IMAS, Instituto Nacional de Aprendizaje, INA y la Universidad de Costa Rica, UCR.

En general se hace alusión a las causas de la baja ejecución de algunas partidas como Materiales y suministros y Bienes duraderos, debido a la débil gestión de compras y de contratación administrativa; se informa de aspectos débiles o incrementos significativos en la asignación presupuestaria, y la importancia de prestar atención a informes de auditoría emitidos que han girado disposiciones de mejora, o también de considerar estudios en proceso sobre esos temas para considerar a futuro en la toma de decisiones. Además, se indican aquellos casos encontrados de alto cumplimiento de metas pero con bajos niveles de ejecución, ausencia de explicaciones sobre las variables de gestión que inciden en el avance obtenido, falta de asociación de los recursos con las metas respectivas. También, señala cuando se presentan adecuados niveles de ejecución. Este análisis se fundamenta en informes de evaluación trimestral y semestral del Presupuesto de la República, e investigación de campo.

También incluye este informe el análisis de la ejecución física y financiera de instituciones autóno-

mas y fuentes adicionales al Presupuesto de la República, como es por ejemplo el fideicomiso con recursos para la vigilancia de la salud, y en temas como becas a estudiantes de escasos recursos, subsidio por desempleo, infraestructura comunal, mejoramiento de vivienda.

Asimismo, se tiene proyectado para enero del 2008 elaborar un informe evaluativo para la Asamblea Legislativa, sobre los principales aspectos encontrados en el proceso de aprobación de los presupuestos a cargo del órgano contralor, de forma que constituya insumo para que la Asamblea Legislativa complete su visión de los temas e ítems en los que se aprobaron recursos a las instituciones públicas, fuera del presupuesto de la República, y aspectos de mejora citados.

Fiscalización de la gestión del gasto social

La CGR mediante el Área de Servicios Sociales, realiza la fiscalización posterior de los fondos públicos asignados al campo social, como son la educación pública, la salud pública, los programas sociales selectivos y el sistema financiero para la vivienda de interés social. Producto de la fiscalización emite informes de auditoría, relaciones de hechos y denuncias penales relativos al uso de esos fondos. Los informes se remiten a la Asamblea Legislativa para control político, se

efectúan recomendaciones de eventuales reformas legales que resulta conveniente sean analizadas o promovidas por esa Asamblea, y una vez finalizado el año se resume la gestión en forma analítica, agrupando los resultados por sectores y grandes líneas estratégicas, entre los que se encuentra el sector social.

En el período del 2000 al 2005 la CGR emitió sesenta informes relativos a temas que versan sobre la equidad e integración social; la integración de áreas geográficas, sectores o grupos de población en la lucha contra la pobreza, la participación y el acceso a los derechos que al menos no genere exclusión social ni pobreza adicionales; limitaciones en la gestión de los programas de asistencia y promoción social.

En este contexto los problemas de gestión de los programas sociales se asocian principalmente a la programación, ejecución, seguimiento, evaluación, rectoría política y técnica de los programas e instituciones sociales, necesidad de mejoras más significativas a los planes estratégicos que orienten la toma de decisiones y la asignación de recursos.

También, se detecta la necesidad de fortalecer los sistemas de información para la selección de la población meta, actualizando la información atiente y de definir con precisión esa población y las necesidades de la misma; información que no está en medios electrónicos, caso

de los comedores escolares, albergues del Patronato Nacional de la Infancia, PANI. Además, los mecanismos formales existentes para la selección no se usan o no se definen claramente, y se limitan a atender a quienes llegan a solicitar los servicios.

En la ejecución de los programas, limitaciones debido a la escasa cobertura de información, se desconoce si se cumplen o no las metas definidas. Además, no necesariamente la población beneficiaria coincide con la población meta, como es el caso del transporte estudiantil, becas a estudiantes y centros de nutrición de niños y madres.

Se advierten niveles de ejecución baja que resultan en superávit, originados por ingresos superiores a los presupuestados, giro tardío de los recursos por parte del Ministerio de Hacienda, problemas de planificación y gestión, atraso en las contrataciones administrativas, limitaciones en la programación como es el caso de la Dirección de Asignaciones Familiares, DESAF. También, limitaciones relacionadas con los gastos administrativos y los costos indirectos de los programas; este es el caso de la DESAF, IMAS, PANI, Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor y el INA. Todos ellos registraron superávit en el 2005 ó en el 2006.

También, se concluye que un seguimiento y evaluación más estrictos permitirían bajar los niveles de superávit. Por tanto, la administra-

ción debe trabajar en mejorar la supervisión técnica y financiera de los programas sociales; en fortalecer registros y sistemas de información para el seguimiento, por ejemplo en el Régimen No Contributivo de Pensiones y atención de personas en fase terminal, en el aseguramiento por parte del Estado, en comedores escolares y transporte estudiantil.

En cuanto a los mecanismos de evaluación, interesa crear mayor cultura para pasar de informes de avance, en general descriptivos, a mayor análisis y uso en la toma de decisiones. En este tema por ejemplo la CGR ha señalado a la DESAF que desarrolle metodologías de evaluación *ex ante* y *ex post* de los programas sociales que financia; lo que se encuentra en proceso de cumplimiento.

Las debilidades determinadas en materia de rectoría o conducción política para el sector social y lucha contra la pobreza, en vivienda de interés social, en el tema de la infraestructura educativa, conducen a promover un Estado menos disperso en la toma de decisiones, más coordinado entre áreas sustantivas y administrativas, y que evite duplicidades, estructuras paralelas, y traslado de competencias hacia figuras jurídicas como los fideicomisos.

Es así como las disposiciones del órgano contralor se orientan al mejoramiento de los programas que pasa por la recomposición de su ciclo de gestión, es decir, la interacción virtuosa entre los componentes

de gobierno y conducción, programación, ejecución y evaluación. Fortalecer la evaluación permanente en los programas mismos con instrumentos de fácil manejo, como bien se indica el diseño y operación de un registro único de beneficiarios con un monitoreo del ente rector, y compuesto de bases de datos de los diferentes programas que se complementan. Se requiere mayor comunicación entre los responsables de la oferta programática de las instituciones, y las personas usuarias de los servicios y los diversos actores que intervienen en la ejecución de éstos. Resulta imprescindible promover espacios de discusión permanentes entre actores institucionales.

Estos resultados de fiscalización posterior contribuyen al control político de la Asamblea Legislativa al momento de su emisión, y también son incluidos en forma analítica en la Memoria Anual de la CGR, dirigida a la Asamblea, e incluye los aspectos del sector público social. Esta Memoria Anual contiene el dictamen de la gestión financiero patrimonial del Gobierno de la República, el dictamen de los informes de evaluación presentados por el Ministerio de Hacienda y el MIDEPLAN (requeridos por la Ley General de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N° 8131); también contiene la evolución de las finanzas públicas (situación fiscal, déficit); informe de labores propias de la CGR como administración, la rectoría del ordenamiento del control y fiscalización superiores, capacitación al sector público, así como la

gestión de sus recursos humanos y situación financiera.

Además, se refiere la Memoria Anual a la situación de los sectores fiscalizados como el social, salud y educación. En el 2006 se hace énfasis, en el aspecto social, a la rectoría de los programas sociales selectivos, estructura del sector social para prestar los servicios, necesidad de un sistema único de beneficiarios; en el tema de la salud se cita la desconcentración de hospitales y clínicas de la CCSS como proceso complejo en transición, y planificación de la infraestructura en salud. En educación la ausencia de regulación y control del estímulo del Estado a la iniciativa privada en materia de educación, sistemas de nombramiento y pago a los docentes, necesidad de fortalecer la oportunidad de las becas a estudiantes, la determinación de la población meta y su cobertura potencial.

Además, la CGR ha diseñado y puesto en operación el Sistema de Información sobre Presupuestos Públicos, SIPP, con el propósito de promover la eficiencia y transparencia en el uso de los recursos bajo la potestad de fiscalización del órgano contralor. Contiene información de los documentos relacionados con el presupuesto y su ejecución, tanto ingresos como egresos. Estos documentos son presupuesto inicial, presupuestos extraordinarios, modificaciones, informes de ejecución y liquidación. Se puede observar el monto presupuestado y ejecutado a la fecha por las instituciones autó-

nomas, municipios, Gobierno de la República, fideicomisos y entes privados que reciben fondos públicos.

Conclusiones

De conformidad con el proceso descrito de planificación y presupuestación del Gobierno de la República de Costa Rica, se puede concluir lo siguiente:

- Las etapas del proceso presupuestario son igualmente importantes y deben tener un nexo que permita su integración y evite posibles disfunciones, esto conduce a la verificación de si se están logrando los objetivos y metas sociales prioridad del Gobierno de la República, y a rendir cuentas a la ciudadanía de los avances.
- La interacción del Ministerio de Hacienda, Asamblea Legislativa y Contraloría General de la República, cada uno en el ámbito de su competencia, unidos en un diálogo y análisis conjunto permanente, resulta esencial para diseñar, aplicar y evaluar el efecto de procedimientos y normas presupuestarios que hagan eficiente la asignación del gasto social hacia necesidades prioritarias de la población costarricense.
- Es imprescindible para la efectividad del proceso presupuestario, en sus diversas etapas, que los insumos para formular, aprobar y evaluar el presupuesto, tengan un proceso continuo de innovación. Así, incrementos significativos en la calidad y oportunidad de la información atinente se traduce en mejores decisiones de asignación del gasto.
- El control político de la Asamblea Legislativa, auxiliado con los insumos que ofrece la Contraloría General de la República, el Ministerio de Hacienda y otros actores, resulta fundamental para aprobar presupuestos congruentes con el desarrollo económico y social deseado, y para tomar medidas correctivas durante la ejecución del ejercicio económico.
- La promoción que realice el Estado de la intervención ciudadana en el diseño de proyectos sociales y de la ejecución del gasto, mediante sistemas de información como el mencionado SIPP, otorgan mayor credibilidad y transparencia en el proceso presupuestario, y coadyuva en el control político, el técnico y el de fiscalización de la hacienda pública ◇

Isaac Umansky**

Proyecto “Reciclar Esperanzas”*

SINTETIZA LA EXPERIENCIA OBTENIDA CON LA IMPLEMENTACIÓN DEL “PROYECTO DE CRÉDITO Y COOPERACIÓN TÉCNICA PARA RECICLADORES PRODUCTIVOS DE MONTEVIDEO: RECICLAR ESPERANZAS”, IMPULSADO POR LA ORGANIZACIÓN SAN VICENTE “OBRA PADRE CACHO” Y EL APOYO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, BID.

PALABRAS CLAVES: RECICLAJE / CRÉDITO / PROYECTOS DE DESARROLLO / COOPERACIÓN TÉCNICA / BID / ONG

Objetivo

- Contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de los clasificadores de desechos y de sus familias a través del apoyo técnico y económico para la creación y desarrollo de iniciativas productivas.

Resumen Ejecutivo

Entre los años 2002 y 2004, la Organización San Vicente “Obra Padre Cacho” - OSV - gestionó un proyecto orientado a dignificar las condiciones de vida de quienes a través de la clasificación de residuos, generan su sustento de vida.

Este proyecto, denominado “Reciclar Esperanzas”, se apoyó en la importante trayectoria que la OSV ha venido desarrollando desde sus propios orígenes, en la zona de Aparicio Saravia, implementando numerosos servicios y programas sociales sustentados en un permanente compromiso por enfrentar y superar las condiciones de pobreza que afectan a las familias y niños que viven en esa comunidad.

Para la ejecución de este proyecto se contó con la financiación del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, y del asesoramiento técnico del Centro Latinoamericano

* Documento presentado en el Seminario Regional “Identificando Mejores Prácticas para Planificar y Gestionar el Gasto Social: el Rol de los Parlamentos. Interacción con Presupuesto y Control”, realizado del 25 al 28 de setiembre del 2007 en San Salvador, El Salvador.

Proyecto de Crédito y Cooperación Técnica para Recicladores Productivos de Montevideo, Uruguay. Ejecutado por la Organización San Vicente “Obra Padre Cacho”, OSV. Organismo de cooperación técnica: Centro Latinoamericano de Economía Humana, CLAEH y financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, BID.

** Presidente de la Asociación Uruguaya de Contabilidad y Presupuesto Público, ASUCYP.

Recibido: 25 de setiembre del 2007.

Aprobado: 31 de octubre del 2007.

de Economía Humana, CLAEH, para la implementación del componente de capacitación empresarial dirigido a favorecer la generación y gestión de iniciativas empresariales impulsadas por clasificadores.

Asimismo, la Intendencia Municipal de Montevideo, IMM, a través de su Departamento de Desarrollo Ambiental, jugó un rol muy importante en el proyecto impulsando iniciativas empresariales de los clasificadores, a partir de la firma de convenios de trabajo con el objeto de viabilizar la creación de empresas de clasificadores a través de un instrumento que asegura la contratación de las mismas.

En el marco de este proyecto se mantuvieron entrevistas con 560 clasificadores, de los cuales se seleccionaron 282 para participar en un proceso de capacitación y acompañamiento técnico empresarial.

Como resultado de este proceso, se han generado un conjunto de emprendimientos productivos, administrados por los propios clasificadores, que logran satisfacer necesidades del mercado. Los primeros se desarrollaron en el marco de convenios con la IMM, para luego ir incursionando en el ámbito de las empresas privadas.

Progresivamente, este proyecto fue adquiriendo la capacidad de generar emprendimientos a partir de las necesidades que algunas empresas les han planteado en relación al destino de ciertos elementos

de descarte. Así se han generado emprendimientos de diversa naturaleza, tales como: desarme y tratamiento de componentes electrónicos, recolección y clasificación de papel, elaboración de papel reciclado, confección de aglomerado de polietileno, entre otros. Este rol de asesor y socio de las empresas en este desafío de generar una mejor gestión de los residuos, ha sido un elemento muy valorado en el proyecto.

Los clasificadores que están vinculados al proyecto no constituyen por cierto, una población homogénea. Encontramos personas que siempre se han dedicado a la recolección de residuos y reconocen con orgullo su condición de clasificadores, pero otros expresan que lo hacen como último recurso, en el marco de una clara estrategia de sobrevivencia y viviendo esta actividad como humillante.

El último censo de mayo-junio 2002 de clasificadores revela que un mayor número de personas se dedican a la recolección. Ya no solo el carro y el caballo son los instrumentos para ello, sino que salen en bicicleta o literalmente caminando. En junio del 2004, una nueva actualización de los datos que realiza la IMM, revela que hay más de 8.000 familias que viven de la clasificación de residuos.

El proyecto "Reciclar Esperanzas" se inscribió en este contexto donde se hace muy visible el aumento de la pobreza, el progresivo incremento de "nuevos pobres".

En este sentido, todos los actores que hemos participado en este proyecto, asumimos esta complejidad para no caer en la generación involuntaria de falsas ilusiones, de esperanzas que si no se sustentan en el desarrollo de capacidades y de redes solidarias, pueden seguir alimentando el círculo de fracasos y reforzando la exclusión social.

Las iniciativas que se han concretado, así como las riquísimas experiencias, a veces intransferibles, que se desarrollan en los espacios de encuentros que se han promovido a partir de este proyecto, han alimentado un clima de confianza y de aprendizaje, en la medida que se apoyan en lo que es propio de la cultura de las personas que están vinculadas a la recolección de residuos.

Como lo señala B. Kliksberg, “la cultura, es un factor decisivo de cohesión social. En ella, las personas pueden reconocerse mutuamente, cultivarse, crecer en conjunto y desarrollar la autoestima colectiva”.

Continuando con este enfoque, consideramos que el capital que se ha movilizado con estas experiencias que surgen en el marco del Proyecto Reciclar Esperanzas, “es esencialmente capital social”.

Se trata de un proyecto que notoriamente ha estimulado la solidaridad de las personas vinculadas al mismo, la pertenencia en un territorio, las acciones colectivas y el uso comunitario de recursos, promo-

viendo mayores niveles de asociatividad y de confianza mutua entre todos los actores involucrados en el mismo.

Presentación de la experiencia

A partir de 1985, la OSV había comenzado a trabajar junto a las familias clasificadoras de la zona, en dar viabilidad a algunas de las reivindicaciones de este sector. Desde el comienzo se ha trabajado apoyando a estas familias en la tarea que realizan, siendo ésta una forma de contribuir en la mejora de la autoestima y la toma de conciencia del valor del trabajo que desempeñan.

El clasificador es un trabajador informal que recupera, de los residuos sólidos domiciliarios, material para reciclar y/o reutilizar, con destino al autoconsumo, trueque o venta. Se trata de un sector de la población que sobrevive y mantiene a su familia, recuperando material de los residuos domiciliarios que se reincorpora al mercado a través del reciclaje y reuso.

En 1989 en la zona de Aparicio Saravia se integraba al clasificador con toda su problemática desde cada vecindad, como vecino y desde las diferentes comunidades que integran la Organización San Vicente.

En 1990, la IMM llama a los clasificadores con el programa de erradicación de basurales en no-

venta días. Se forma una comisión asesora para el reglamento de los clasificadores, en la que participan ediles de los diferentes partidos políticos, e invitan a integrantes de la OSV. En este mismo año, la IMM hizo un censo y un empadronamiento de cada carrito, dándole a cada clasificador un carné que lo acreditara como trabajador en la actividad productiva. Se empadronaron 3.500 carros, pero calcularon que faltaron unos 1.500 más, por lo que sumaría unos 5000, por lo tanto una población de veinticinco a treinta mil personas que viven en Montevideo del reciclaje o la clasificación. En este año también surge la denominación de “clasificadores” (así se autodenominan ellos porque “clasifican la basura”).

En junio de 1996, conjuntamente los clasificadores, la OSV y la IMM, logran poner en marcha el primer proceso educativo de recolección diferencial, dentro del Centro Comunal Zonal N° 11 (CCZ 11). El servicio de recolección consiste en la entrega diaria de bolsas plásticas y el retiro de las mismas al día siguiente, con entrega de nuevas bolsas por bolsa recogida.

La particularidad de este proyecto es que la base del proceso educativo se fundamenta, por un lado, en el trabajo de los clasificadores y su vínculo con la comunidad, y por otro, en la entrega de bolsas como instrumento facilitador de la tarea.

Cabe destacar el hecho de que a través de los clasificadores desde hace mucho tiempo se realiza la mayor parte de la recuperación de la materia prima (papel, chatarra, cartón, vidrio, etc.), sustentando y promoviendo de este modo la industria del reciclaje.

Hoy participan un promedio de 500 a 600 familias clasificadoras, distribuidas en más de cuarenta comunidades, levantando un volumen de residuos que oscila entre 45.000 y 50.000 kilogramos diarios, cuyo destino, antes que comenzara el servicio de recolección diferencial, era el cauce de arroyos y la formación de basurales endémicos.

Los logros alcanzados en lo que se refiere a los volúmenes de basura levantados, han permitido mejorar la calidad de vida de las familias clasificadoras. No sólo en cuanto a la higiene del medio en el que viven, sino también en cuanto a su imagen como trabajadores y en cuanto a la limpieza de los barrios. Todo esto se traduce, en definitiva, en una mejora en su autoestima que posibilita la construcción de nuevas propuestas comunitarias.

El Proyecto Reciclar Esperanzas

Dentro del área de trabajo con clasificadores de residuos, nace el Proyecto “Reciclar Esperanzas” Pro-

yecto de Crédito y Financiamiento con la cooperación del BID.

En el 2001, OSV, firma con el BID, el convenio "Proyecto de Crédito y Cooperación Técnica para Recicladores Productivos de Montevideo", cuyo objetivo es brindar a los clasificadores la formación y la financiación para la creación de micro-emprendimientos. De esta manera se conforma un equipo técnico integrado por asesores y técnicos capacitadores, pertenecientes estos últimos al CLAEH, encargados de la selección y capacitación de los diferentes grupos de clasificadores.

Luego de haber realizado los correspondientes cursos de capacitación, los clasificadores serían los beneficiarios de préstamos otorgados a través de la institución financiera Cooperativas Federadas de Ahorro y Crédito, COFAC, los que les permitirá financiar sus micro-emprendimientos.

La implementación del proyecto

El proyecto se basó en un modelo de intervención diseñado y desarrollado para alcanzar los objetivos propuestos, concibiendo la formación como herramienta de intervención y fortalecimiento en el desarrollo de acciones directas, o focalizadas para la empleabilidad e

inserción laboral de la población objetivo.

El modelo de intervención se basó en las siguientes líneas estratégicas:

- *Alianza interinstitucional.* Generación de espacios de colaboración, coordinación y asesoramiento, con la participación de la institución contratante y sus técnicos asesores en el proyecto. Este relacionamiento facilita la articulación del componente formativo con el proyecto en todas sus dimensiones, permitiendo realizar los ajustes que sean necesarios, tanto en el diseño como en la ejecución.
- *Formación para la empleabilidad.* Esta supone el desarrollo de competencias técnicas y transversales para el desempeño laboral. El mercado de trabajo requiere no solo formación técnica, sino el desarrollo de habilidades básicas, la capacidad de captar el mundo circundante, comprender las relaciones entre los hechos que se observan y actuar en consecuencia. Para ello se requiere adquirir saberes transversales susceptibles de ser actualizados en la vida cotidiana, que se manifiesten en la capacidad de resolver problemas y en una actitud proactiva.

- *Inserción laboral.* En su doble modalidad de empleo o relación de dependencia, y la generación de emprendimientos económicos o iniciativas emprendedoras, supone un trayecto que parte de la identificación de oportunidades laborales en el mercado, la adquisición de saberes técnicos y competencias transversales, hasta la obtención de un empleo o creación de un emprendimiento ◇

Estrategias de planificación financiera en el ciclo presupuestario: Un análisis comparativo*

Mayra Rodríguez Quirós**

José Adrián Vargas Barrantes***

REALIZA UNA COMPARACIÓN ENTRE LA SITUACIÓN DE LOS PROCESOS DE FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA Y DE ADMINISTRACIÓN DE FLUJOS DE CAJA, TANTO PARA ALEMANIA COMO PARA COSTA RICA, CON ESPECIAL REFERENCIA AL GASTO SOCIAL.

PALABRAS CLAVES: PLANIFICACIÓN FINANCIERA / FORMULACIÓN / PRESUPUESTOS / GASTO SOCIAL / FLUJOS / ECONOMÍA / ALEMANIA / COSTA RICA

Introducción

Los procesos de formulación y ejecución presupuestaria, así como la administración del flujo de caja, son elementos fundamentales en la utilización de los recursos públicos, y

aunque si bien es cierto, en el caso de nuestro país se han generado importantes avances en los últimos años, no cabe duda de que existen espacios de mejora que deben ser aprovechados para lograr asegurar, en vez de entorpecer, el cumplimiento de los fines públicos, y que sean elementos facilitadores de ello.

* Informe final de la Pasantía "Estrategias de Planificación Financiera en el Ciclo Presupuestario: su Aplicación en el Gasto Social", celebrada del 9 al 17 de octubre del 2006, en Berlín, Alemania, y organizada por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH – InWEnt.

** Directora General de Presupuesto Nacional, Ministerio de Hacienda de Costa Rica.

***Tesorero Nacional, Ministerio de Hacienda de Costa Rica.

Recibido: 3 de octubre del 2006.

Aceptado: 17 de noviembre del 2006.

En medio de estas consideraciones, la oportunidad de analizar comparativamente la situación con respecto a otros países de Centroamérica, y especialmente con la República Federal Alemana, permite destacar los aspectos de mayor interés identificados como resultado de la Pasantía sobre Estrategias de Planificación Financiera en el Ciclo Presupuestario: su Aplicación en el Gasto Social, y colaborar así, en la medida de nuestras posibilidades, a

que estos conocimientos se traduzcan en mejoras en el sistema de administración financiera costarricense, de especial manera en lo relativo al gasto social.

Para la elaboración del Informe final de la Pasantía se consideraron los siguientes aspectos.

1. Un resumen sobre lo observado en relación con el tema seleccionado y, cuando fuese pertinente, su relevancia con respecto a la planificación, ejecución y control presupuestario en materia de cohesión social.
2. Realizar un análisis comparativo entre lo observado en el país anfitrión y el receptor de las pasantías.
3. Establecer el grado de aplicabilidad efectiva, que podría tener en el caso del país receptor, la realidad observada y el intercambio de experiencias. Ello en lo referente a aspectos de la planificación, ejecución y control presupuestario en materia de cohesión social, con énfasis en los roles específicos de las entidades en que laboran los pasantes.

Generalidades del proceso presupuestario en Alemania

El Gobierno Alemán está organizado en tres poderes: Ejecutivo,

Legislativo y Judicial. Se tienen quince ministerios, una Cancillería y un Jefe de Gobierno. Dentro de esta organización el Ministro de Finanzas cumple una función estratégica, ya que responde directamente ante el Parlamento por el Presupuesto Nacional, analiza las solicitudes de inclusión de gastos de los ministerios, decide sobre su inclusión, el que está constituido por la suma de presupuestos de los Estados Federados.

El Parlamento puede incluir nuevos gastos, siempre y cuando incluya su financiación. También aprueba la gestión del Ministerio de Finanzas con base en las cuentas presentadas y en función de los comentarios expresados por el Tribunal de Cuentas.

El presupuesto de ingresos lo realiza un comité técnico de expertos del Ministerio de Finanzas, Ministerio Federal de Economía, Ministerios de Finanzas de los Estados Federados, Federación de Asociaciones de Mancocomunidades Municipales del Banco Central, Instituto Federal de Estadística del Consejo de Expertos para la evaluación del desarrollo macroeconómico, y de los institutos de estudios económicos de mayor renombre del país. Además, se cuenta con las recomendaciones del Consejo de Planificación Financiera, cuya función consiste en coordinar la planificación financiera de la Federación, de los Estados Federados y de los municipios, que se reúnen dos veces al año, los que analizan la situación de la economía alemana, y

con base en una serie de supuestos macroeconómicos proyectan la situación de la economía. Hay algunos impuestos que son propios de los Estados Federados y otros del Gobierno Federado, no obstante en el presupuesto alemán no se incluyen rentas con destino específico, sino que se presupuesta de acuerdo con las prioridades nacionales.

El proceso de formulación del presupuesto suele empezar a nivel de la Federación, más de un año antes al año que tendrá validez el presupuesto. El primer paso está constituido por una circular de formulación de presupuesto, enviada a finales de diciembre de cada año, a las autoridades superiores de la Federación.

La circular contempla entre otras cosas:

- Explicaciones relacionadas a la situación presupuestaria en general.
- Fechas en que deben entregar el Anteproyecto de Presupuesto
- Información para la inclusión de los ingresos y de los gastos, así como la forma en que deben constituir el presupuesto, recursos humanos, etc., límites de gasto para determinados bloques de cargos, bloques de cálculo e informaciones generales sobre regulaciones a determinadas partidas

El Ministerio de Finanzas tiene la potestad de modificar los planes presupuestarios presentados por las autoridades de los Estados Federados; para lo cual se llevan a cabo una serie de negociaciones presupuestarias de distintos niveles jerárquicos (jefes de sección, jefes de departamento).

El Tribunal de Cuentas también recibe los planes presupuestarios, y participan en las negociaciones que se realizan a nivel de jefes de sección, y no intervienen a nivel superior donde las negociaciones adquieren un nivel más político.

El Ministerio de Finanzas formula el proyecto de presupuesto con base en los planes presupuestarios de las autoridades públicas federales superiores, y considerando el resultado de las negociaciones, y envía el proyecto al despacho de la jefatura de gobierno en calidad de documento que será presentado al gabinete. Posteriormente, el Jefe de Gobierno entrega el Proyecto de Presupuesto simultáneamente al Consejo Federal y al Parlamento Federal. En esta instancia se debate en tres sesiones sobre el proyecto presupuestario. En el Consejo Federal en un lapso de seis semanas le da el primer debate al presupuesto, y prepara su recomendación para su debate y aprobación en el Parlamento Federal. Es importante señalar, que el Consejo Federal es la instancia donde los Estados Federados pueden influir políticamente sobre el Proyecto de Presupuesto, En este Consejo Federal existe una

Comisión de Presupuesto, quien analiza todas las partidas y puede decidir sobre posibles cambios para proponerlos posteriormente, las decisiones tomadas en el seno de la Comisión Presupuestaria son preparadas por sus miembros.

En setiembre, en la primera sesión del Consejo Federal, el Ministro Federal de Finanzas pronuncia su discurso de presentación del presupuesto, y explica las consideraciones básicas de la política presupuestaria y financiera, que tomó en cuenta el Gobierno Federal al elaborar el Proyecto de Presupuesto. Los diputados de los partidos políticos representados en el Parlamento Federal se expresan en términos generales respecto al presupuesto. En la segunda sesión del Parlamento se exponen en sesión plenaria, los resultados obtenidos con base a las deliberaciones de la Comisión Presupuestaria. Al término de la tercera sesión, se procede a la aprobación del Proyecto Presupuestario.

Durante las sesiones plenas, de las reuniones de la Comisión Parlamentaria, el Parlamento Federal analiza el contenido de las partidas presupuestarias, y puede establecer nuevas prioridades y preferencias. El Parlamento está facultado para exigir la presentación de informes orales y escritos de parte del gobierno, en relación con determinadas medidas que adopte. El derecho del Parlamento no se limita solamente a exigir la presentación de informes orales o escritos

de parte del gobierno, en relación con determinadas medidas que adopte, el derecho del Parlamento también se circunscribe al control de la ejecución presupuestaria.

Una vez que el presupuesto ha sido aprobado por el Parlamento Federal y por el Consejo Federal, refrendado por el Ministerio Federal de Finanzas y por la Cancillería Federal, es firmado oficialmente por el Presidente de la República, y a finales de diciembre es publicado por el boletín oficial de Estado, y pasa a ser ley de la República.

El presupuesto en Alemania presenta cierta flexibilidad en cuanto a su ejecución. Así:

- Las autorizaciones presupuestarias que tienen condición de flexibilizado, se indican explícitamente en la Ley de Presupuesto con una letra F.
- Las que mayoritariamente se refieren a las partidas orientadas a la operación de las diferentes administraciones; en el caso que no se haya llegado a la etapa del pago, se permite que sean trasladados al período siguiente, para darle "contenido presupuestario".
- Se consideran inicialmente los gastos autorizados en el período presupuestario posterior que son trasladados al siguiente, y en caso de que no sea suficiente, el Ministerio de Finanzas lleva el control e

incluye una asignación mediante una partida especial.

Para la elaboración del Presupuesto de la República Federal Alemana, se tiene como marco general el Acuerdo de Maastricht, conforme el cual los miembros de la Unión Europea, UE, se comprometen a tener un déficit igual o inferior al 3% del Producto Interno Bruto, PIB.

En Costa Rica no se tiene un sistema parlamentario como en Alemania, donde no se tiene una Cancillería nombrada por el Parlamento y dentro del mismo dividido en Cámaras. En términos generales, guardando las diferencias por tratarse de un Estado Federal, el proceso de formulación alemán sigue un esquema similar al costarricense. En el análisis y la aprobación, por la forma en que está estructurado el Parlamento, es más complejo, y aparentemente hay distintas instancias dentro del Parlamento en que se analiza el Proyecto de Presupuesto.

Una diferencia importante en el caso de Alemania es que el Presupuesto Nacional contiene el presupuesto del sector público, para el caso de Costa Rica sólo se tiene el presupuesto del Gobierno Central.

Dentro de los aspectos que podrían retomarse para valorar una posible aplicación en el caso de Costa Rica se tiene:

- Valorar la posibilidad de establecer alguna regla fiscal para ajustar el déficit del Gobierno

Central, y disminuir las presiones que se presentan a nivel legislativo sobre el gasto gubernamental.

- Considerar el tema de flexibilidad en la ejecución presupuestaria; podría retomarse y considerarse para el caso de gastos de inversión.
- Uno de los problemas que se presentan en el proceso presupuestario costarricense, es que la legislación definió una serie de gastos para la cual le asignó rentas constitucionales y legales. Sin embargo, hay gastos en el presupuesto en los que no se les definieron rentas para su financiamiento, por lo que al Gobierno le es imposible cumplir con estos destinos específicos, generando demandas de tipo legal y cuestionamientos por incumplimiento de la norma por parte de la Contraloría General de la República, CGR. En torno a este tema, uno de los aspectos que nos llamó la atención en Alemania es la inexistencia de destinos específicos, los que sin duda alguna, le da más flexibilidad al presupuesto.
- El tema de la revisión que se hace del presupuesto en el Parlamento no se analizó en la Pasantía, sin embargo, sería interesante conocerlo para mejorar el proceso de con-

trol político del presupuesto costarricense.

Visión conjunta de planificación de mediano y largo plazo

Durante los años que siguieron a la posguerra, la programación financiera en Alemania solo afectaba el año en curso. Sin embargo, a partir de los años sesentas, se dio una reforma presupuestaria, en la que el presupuesto se basó: a) en una ley, b) en principios presupuestarios y c) en la planificación financiera, a ser aplicada en forma quinquenal, tanto al Estado Central, como a las regiones y municipios. Es así, como la República Federal Alemana inició la planificación financiera en 1967, la que permite conocer las cargas presupuestarias que se van a tener en el futuro y planificar el flujo de caja, en consecuencia reducir los déficits fiscales.

La planificación financiera en Alemania es coordinada por el Consejo de Planificación Financiera, Comité encargado de coordinar la planificación financiera y presupuestaria entre los niveles del Estado, e integrado por los ministros de finanzas de los Estados Federados, y por los representantes de las municipalidades. Se realiza con base en el pronóstico que se tiene previsto sobre el comportamiento de la economía, generalmente se tiene información del año anterior y

como año base el presente año, y se efectúa un pronóstico de tres años siguientes. La planificación financiera se realiza en euros corrientes, y las cifras se “limpian” de los efectos de eliminar los acontecimientos “coyunturales”.

El plan financiero no incorpora posibles medidas fiscales de carácter sensible, para no generar polémicas innecesarias en el seno del Parlamento, para elaborarlo se utiliza la misma metodología que se tiene para la formulación del presupuesto de la República Federal Alemana, a partir de la remisión de una circular con las instrucciones y supuestos macroeconómicos, los que son formulados por el Ministerio de Finanzas. Se solicita a los ministerios que entreguen las solicitudes presupuestarias para los años siguientes. Se negocia partida por partida con el responsable de cada ministerio; si hay algún tipo de desacuerdo, se efectúan deliberaciones muy complejas. La calidad de los datos depende de la rigurosidad de la información que brinden los ministerios. La planificación financiera del presupuesto se negocia a nivel de Consejo de Ministros, y se informa al Parlamento.

La planificación financiera se formula en forma detallada, sin embargo, para efectos de presentación, en el documento adjunto en el presupuesto, se incluye en forma agregada según se muestra en el siguiente cuadro, suministrado a modo de ejemplo por el Ministerio de Finanzas. Como se puede ob-

servar, el documento de Planificación Financiera incluye, en primer término, los gastos totales y dentro de los ingresos se consideran los préstamos.

Es necesario destacar que se detallan los ingresos por préstamos para verificar que los recursos por créditos, no sean superiores a los de gasto de capital.

CUADRO No. 1

PLANIFICACIÓN FINANCIERA FEDERAL ALEMANA 2006-2007 (MILES DE MILLONES DE EUROS)

	Presupuesto proyectado				
	2006	2007	2008	2009	2010
Gastos totales	261,6	267,6	274,3	274,9	276,8
% de crecimiento	0,7	2,3	2,5	0,2	0,7
Ingresos	261,6	267,6	274,3	274,9	276,8
Impuestos	194,0	214,5	218,2	226,0	231,1
Otros ingresos	29,4	31,1	34,6	27,9	25,2
Préstamos	38,2	22,0	21,5	21,0	20,5
Gasto de capital					
Inversiones	23,2	23,5	23,4	23,6	23,3

Fuente: Ministerio Federal de Finanzas de Alemania.

Todos los Estados Federados y municipios están obligados a llevar una planificación financiera, coordinada por un Consejo de Planificación Financiera, que es el órgano encargado de coordinar la planificación presupuestaria y financiera entre los niveles del Estado. Esta instancia de coordinación estable-

cida a nivel de ministros, integrada por el Ministro Federal de Finanzas, quien asume la presidencia, por los Ministros de Finanzas de los Estados Federados, y por los representantes de las asociaciones municipales. Este plan es adaptado anualmente y de acuerdo con las condiciones económicas.

Con respecto a lo observado sobre este tema, en Costa Rica no se realiza una planificación de mediano y largo plazo, ya que únicamente se considera en el presupuesto lo del año en curso. Sin embargo, el Artículo No. 38 de la Ley No. 8131 señala entre otros aspectos relacionados con la fecha de presentación e información complementaria al presupuesto de la República, lo siguiente:

“.....Asimismo, al proyecto se le anexará un informe con los principales objetivos que se propone alcanzar, la información detallada sobre los compromisos plurianuales, el análisis, en un contexto de corto y mediano plazo de cinco años como mínimo, de los aspectos macroeconómicos y financieros considerados en la preparación, la explicación de las metodologías utilizadas en las estimaciones que se involucren, los criterios para definir prioridades y la información adicional que se considere oportuna.”....

Como se observa, la legislación establece que el presupuesto debe incluir información adicional sobre los compromisos plurianuales, el análisis en el contexto de corto y mediano plazo de cinco años como mínimo, requerimiento que hasta la fecha no se ha incluido en el Presupuesto Nacional.

Asimismo, el Artículo No. 34 del Decreto No. 32988-H-MP-PLAN

de reforma al reglamento de la Ley No. 8131 de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, establece sobre la información que debe contener el documento de presentación del Anteproyecto de Presupuesto de la República:

“Artículo 34. —‘Documento de presentación’. Adicionalmente al proyecto de ley de presupuesto, el Ministerio de Hacienda entregará al Poder Legislativo un documento de presentación en el que se incorporará la siguiente información:

A) Resumen de las políticas fiscales y presupuestarias establecidas y de los objetivos que se propone alcanzar el Gobierno de la República, las que deben ser consistentes con las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, los criterios utilizados en la definición de las prioridades y un análisis del impacto esperado en las variables macroeconómicas, en el mediano plazo, como respuesta a la política presupuestaria adoptada para la elaboración del proyecto de presupuesto...”

En ambos artículos establece que el Proyecto de Presupuesto debe contener, entre otros aspectos, un análisis del impacto esperado en las variables macroeconómicas, en

el mediano plazo, como respuesta a la política presupuestaria adoptada para la elaboración del Proyecto de Presupuesto.

En nuestra opinión, este proceso de planificación de mediano y largo plazo del presupuesto, debe considerarse en la formulación del Presupuesto Nacional. La metodología de trabajo que observamos en el Ministerio de Finanzas alemán, puede ser aplicada en el caso de Costa Rica, e incorporarla en el documento de exposición de motivos u otro documento adjunto al Presupuesto Nacional.

El mecanismo de planificación por agregación aplicado en Alemania puede incorporarse en el proceso de formulación costarricense, y ser armonizado con el establecimiento de un modelo de programación macroeconómica de equilibrio general, que incorpore los efectos de la política fiscal en los distintos sectores de la economía.

El ejercicio de adaptación anual del plan financiero, de acuerdo con las condiciones económicas que se efectúa en Alemania, es un procedimiento que podría aplicarse en Costa Rica, y así contribuir a mejorar la cultura de planificación de mediano y largo plazo, que es necesario incorporar en el proceso presupuestario costarricense.

Las siguientes consideraciones sobre la utilidad en la presentación de un plan financiero a mediano

y largo plazo son válidas para el caso de Costa Rica, y deben considerarse para implementar un proceso de planificación financiera.

- El plan financiero constituye para el Ministerio de Hacienda un medio sumamente útil para oponerse a exigencias exageradas de incorporar gastos en el presupuesto.
- Permite reconocer con suficiente antelación la necesidad de adoptar las medidas de política financiera.
- La obligación de preparar cada año un plan financiero contribuye a fortalecer la disciplina del Gobierno Federal en asuntos financieros, y a aumentar su sentido de responsabilidad en materia de política presupuestaria.
- La planificación financiera contribuye a darle una mayor continuidad a la política financiera, y a darle solidez a la presupuestaria.

Planificación de la liquidez

Posterior a la reforma presupuestaria de 1969, la gestión de caja de la Federación Alemana está en manos de cajas federales. Al efecto, existe una caja central (Caja Federal Principal, CFP), bajo la responsabili-

dad del Ministerio de Finanzas, que se constituye en la caja central de liquidación de cuentas de todas las cajas federales, y frente a éstas tiene el derecho de impartir órdenes e instrucciones técnicas. La CFP administra la cuenta central de la Federación, a través de la cual se

canalizan, en principio, la totalidad de los gastos de la Federación.

En la actualidad existen cuatro cajas federales que dependen y centralizan sus fondos en la CFP, de conformidad como se describe en el siguiente gráfico.

GRÁFICO No. 1



Fuente: *Idem.*

Según se muestra existen cuatro cajas federales regionales: Kiel, Halle/Saale, Weiden/O y Trier.

A los efectos de caracterizar la gestión de fondos es importante diferenciar tres conceptos que están claramente definidos:

- *Fondos presupuestarios:* se trata de ingresos, gastos, autorizaciones de asunción de obligaciones, cargos para funcionarios públicos y para empleados, contenidos en el presupuesto a raíz del respectivo proceso de inclusión. Éstos no están constituidos por dinero. La atribución de fondos presupuestarios más bien supone la autorización de dar órdenes de pago en el transcurso del ejercicio presupuestario.
- *Fondos operativos:* se refiere a la autorización concedida en una cartera de realizar gastos por un determinado monto durante un periodo definido, en función de los medios líquidos disponibles. En consecuencia, el Ministerio de Finanzas concede el derecho de decidir la cuantía a la que se recurre en base a una autorización de realizar gastos. Los fondos operativos tampoco están constituidos por dinero, sino que implican la autorización de dar órdenes de pago durante un período determinado, mes o trimestre.
- *Fondos de caja:* se trata de dinero en efectivo o contable.

Aplicando su sistema de caja, la Federación intenta que, en la medida de lo posible, todos los fondos de caja pasen diariamente a una cuenta central ubicada en el Banco Central Alemán (Bundesbank), y que en las cajas federales y agencias de pago únicamente se disponga de las cantidades realmente necesitadas. Para ello se aplica un sistema de cuentas centrales en el Bundesbank, con asientos en cuenta diarios mediante transferencias en concepto de pagos de tasas legales o de respaldo.

En cuanto al proceso de pagos es importante distinguir los siguientes roles y funciones:

- *Distribuidores de fondos.* Solo están autorizados a asignar o a retirar créditos comprometidos disponibles.
- *Administradores de títulos.* Dan órdenes de pago por escrito o por vía electrónica a las Cajas Federales (por transferencia) y a los entes de pago (en metálico). Además, dan instrucciones de contabilización por escrito o por vía electrónica a las Cajas Federales.
- *Constatación de la corrección numérica y de la legitimidad en la causa.* Antes de proceder a dar una instrucción de pago, ésta debe ser verificada en lo concerniente a la correc-

ción del monto en cuestión, y a la legitimidad de la misma por una segunda persona como mínimo.

Las personas que constatan la corrección del monto a pagar y la legitimidad del pago, así como las que tienen los poderes para dar las instrucciones de pago, sólo serán personalmente responsables de estos pagos en caso de errores, si actúan con premeditación o incurrir en negligencia grave.

- *Constatación de la corrección numérica y de la legitimidad en la causa.* El administrador de los títulos transmite la orden de pago por vía electrónica, (sobre un soporte para datos o de forma remota), o por escrito a la Caja Federal o al Organismo de Pago correspondiente.
- *Los pagos.* Únicamente pueden efectuarlos las Cajas Federales o los Organismos de Pago.
- *Las Cajas Federales.* Ejecutan los pagos por transferencia en nombre del Gobierno Federal, y contabilizan los pagos en el Balance del Gobierno Federal.
- *Los Organismos de Pago.* Realizan los pagos en metálico instruidos por el Gobierno Federal. Las Cajas Federales contabilizan estos pagos en el Balance del Gobierno Federal.

Las agencias de pago tienen principalmente la función de tramitar las operaciones de pago en efectivo dentro de la administración (sueldos, pago de viáticos, asistencias, etc.). Son creadas en el seno de las autoridades públicas con el propósito de aliviar el trabajo de las Cajas Federales, a diferencia de éstas no pueden realizar operaciones de contabilidad o de presentación de cuentas, de manera que, por regla general, saldan cuentas diariamente con sus respectivas Cajas Federales.

En la medida en que una autoridad pública no dispone de una agencia de pago, tiene el derecho de crear una caja de anticipos para realizar pagos de menor cuantía definidos detalladamente (gasolina para automóviles, sellos postales, etc.), la que tiene que saldar cuentas con una Caja Federal, ya sea directamente o, cuando proceda, a través de una agencia de pago. En términos jurídicos, las cajas de anticipos son agencias de pago simplificadas, y pueden realizar ciertos pagos determinados para los que la orden de caja se produce con posterioridad al pago como tal.

La CFP en principio únicamente asume funciones de caja central, lo que significa que se dedica fundamentalmente a gestiones de liquidación y coordinación, sin realizar pagos.

En lo que respecta a la gestión de crédito público, resulta de especial interés la organización utilizada, conforme la cual, la colocación de

los bonos, tanto a inversionistas institucionales, como privadas, se ha asignado a una empresa privada de propiedad estatal, a saber:

El espectro de servicios de la Agencia Financiera Alemana también incluye: la realización de análisis del mercado, desarrollo de modelos de administración de portafolio, y la formulación de opciones para la implementación de la política de administración de liquidez.

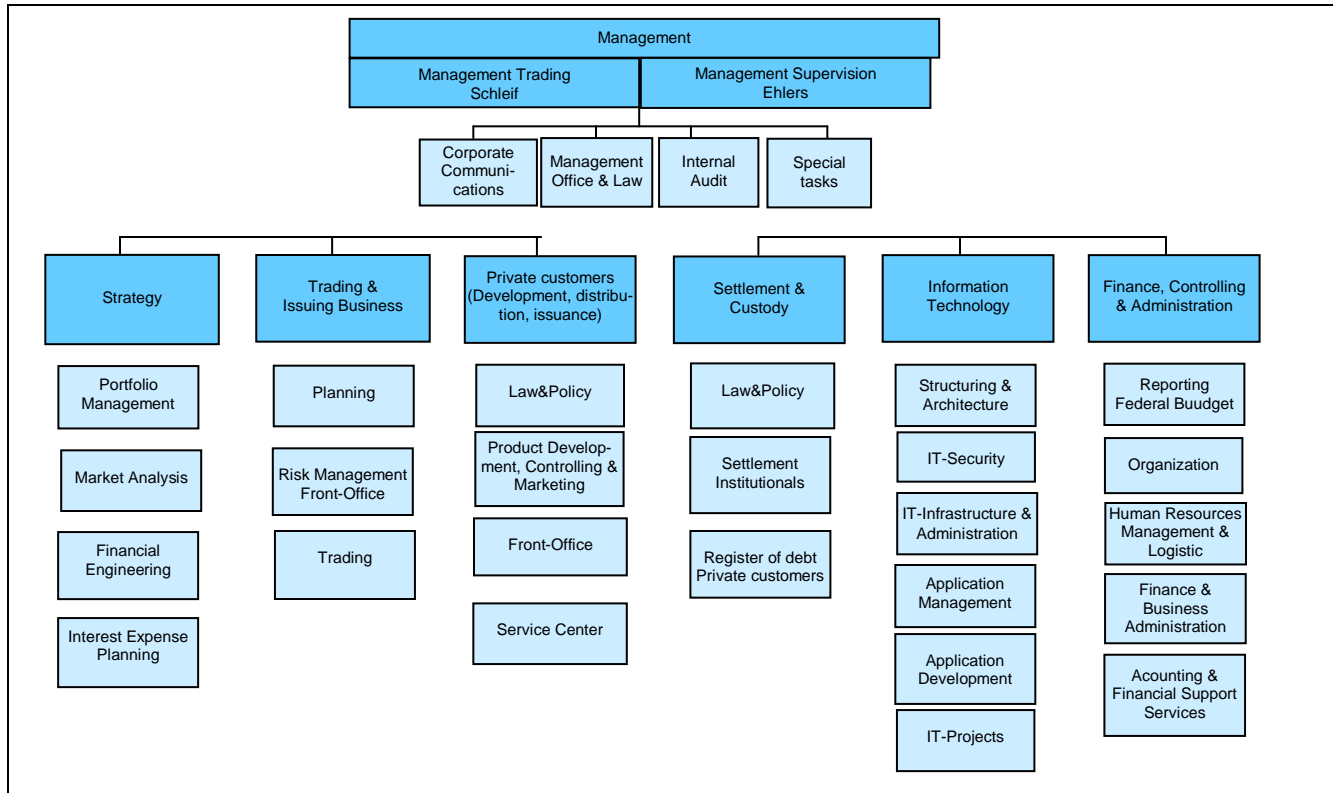
La agencia de las finanzas es quien presta el servicio central para la gerencia de las colocaciones de recursos y de deuda de la República Federal de Alemania. Fue establecida en setiembre del 2000, y

tiene su base de operaciones en Frankfurt, principal centro financiero de Alemania.

La compañía, propiedad de la República Federal de Alemania, representada por el Ministerio Federal de Finanzas, realiza las funciones con respecto al financiamiento del presupuesto, y a la liquidez a corto plazo que financian para el Gobierno de Alemania Federal, que fueron divididas previamente entre el Ministerio Federal de Finanzas, el Banco Central Alemán y la Federal Securities Administration.

A continuación se presenta el organigrama de la mencionada agencia financiera.

ORGANIGRAMA DE LA AGENCIA FINANZAGENTUR



Fuente: Idem.

Concesión de obra pública en asociación con sector privado (PPP)

La República Federal Alemana ha desarrollado importantes proyectos mediante esquemas de participación con el sector privado, y tiene un renovado interés en promoverlos como una vía para concretar importantes inversiones sin presionar más el nivel del endeudamiento público.

La utilización de estos esquemas se ha promovido considerando dos modelos distintos:

- *Modelo F:* el socio privado construye la obra y cobra peajes durante determinado tiempo para recuperar la inversión.
- *Modelo A:* obras ya construidas y el mantenimiento y operación de las mismas, es asumido por el operador que amplía y da mantenimiento, para lo cual cobra peajes. Especialmente aplicable a carreteras.

Para que estos esquemas funcionen adecuadamente es fundamental una clara identificación de los riesgos que corresponden a cada una de las partes. Al efecto se propone:

CUADRO No. 2

Sector público	Sector privado
Riesgos geológicos	Riesgos financieros
Riesgos financieros por cambios en la legislación	Riesgos de administración
Riesgos de diferencias en la moneda	Riesgos de ingreso

Fuente: *Idem.*

Etapas claves del proceso:

1. Clara descripción de la prestación que deberá proporcionar.
2. Análisis de costos comparativo en relación a lo que costaría desarrollar la obra en manos públicas.
3. Cálculo de la rentabilidad pública del proyecto.
4. Selección de candidatos.
5. Licitación.

Se tiene una percepción general de que alrededor de un 15% de la gestión pública, es posible desarrollarla mediante esquemas de PPP.

Se planteó la preocupación en torno a la manera en que puede desarrollarse la capacidad en la administración pública, para desarrollar actividades como la adecuada formulación y evaluación de los proyectos.

Es conveniente que se aproveche la experiencia de otros Estados o países que han desarrollado satisfactoriamente proyectos mediante esquemas PPP.

Conclusiones y recomendaciones

1. Muchos países desarrollados como Alemania tienen proyecciones presupuestarias de mediano plazo (tres a cinco años). Las proyecciones o presupuestos plurianuales han demostrado ser muy útiles en estos países porque brindan mayor previsibilidad. A nivel central se tiene un adecuado conocimiento de la situación macrofiscal esperada, y en los organismos se verifica mayor certidumbre sobre la posibilidad de disponer de fondos.

En Costa Rica la legislación prevé la elaboración de un plan de mediano y largo plazo, sin embargo, ésta no se ha realizado hasta ahora, ya que únicamente se considera en el presupuesto lo del año en curso. La presente administración

tiene previsto la formulación de presupuesto considerando estos escenarios multianuales, por lo que los conceptos aprendidos son de utilidad para su implementación.

2. El Presupuesto en Alemania presenta cierta flexibilidad en cuanto a su ejecución, especialmente en cuanto a los gastos requeridos para el funcionamiento de las diferentes administraciones. En Costa Rica, únicamente los saldos de recursos de los préstamos, y su correspondiente autorización de gasto se revalidan automáticamente cada año. No obstante, consideramos conveniente, para darle mayor flexibilidad a la ejecución de obras, analizar la posibilidad de introducir un esquema similar al que se tiene en Alemania.
3. El establecer algún tipo de regla fiscal como la de Mastrich, podría ser conveniente para establecer una disciplina fiscal, y reducir las presiones que se ejercen a nivel de Poder Legislativo sobre el gasto del Gobierno Central.
4. El tema de la revisión que se hace en el presupuesto en el Parlamento, no se analizó en la Pasantía, sin embargo, sería interesante conocerlo para mejorar el proceso de análisis y control político del

presupuesto del Poder Legislativo costarricense.

5. La función de gestión de caja está organizada bajo el concepto de una clara diferenciación de funciones y responsabilidades, de tal suerte que por una parte se encuentran las agencias de pago, y por otra las Cajas Federales y la Caja Central.
6. A pesar de la complejidad propia de un Estado Federado, consideramos que el esquema establecido para la gestión de caja, no solo es bastante simple, sino que resulta muy eficiente.
7. La figura de una empresa propiedad estatal regida por el derecho privado para la gestión de la deuda pública, y el manejo de las inversiones de excedentes, es una solución interesante a la necesidad de ofrecer remuneraciones atractivas para disponer de recurso humano especializado en este tipo de tareas.
8. La adecuada realización de esquemas de asociación público-privada, presupone una serie de condiciones y es-

fuerzos por parte de la administración pública.

9. Consideramos conveniente elaborar un proyecto para introducir un esquema de gestión de la liquidez, mediante la centralización automática de fondos como mecanismos para lograr mayor eficiencia. Este esfuerzo conforme el esquema tiene que ser coordinado con el Banco Central de Costa Rica, BCCR.
10. Promover el análisis y eventualmente el intercambio de experiencias con la Agencia Finanzagentur, a efecto de determinar las posibilidades de introducir un esquema similar en nuestro país.

Bibliografía

- Apuntes tomados en sesiones de trabajo durante la Pasantía en Alemania.
- InWEnt. El Sistema Presupuestario de la República Federal de Alemania, Ministerio Federal de Finanzas, agosto 1996 ◇

REGLAMENTA LAS BUENAS PRÁCTICAS DE TRANSPARENCIA FISCAL DESGLOSÁNDOLAS EN CUATRO GRANDES SECCIONES: A) CLARA DEFINICIÓN DE FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES GUBERNAMENTALES; B) ACCESO DEL PÚBLICO A LA INFORMACIÓN SOBRE FINANZAS PÚBLICAS; C) TRANSPARENCIA EN LA PREPARACIÓN, EJECUCIÓN Y PUBLICACIÓN DEL PRESUPUESTO PÚBLICO Y D) GARANTÍAS DE INTEGRIDAD INFORMATIVA.

PALABRAS CLAVES: TRANSPARENCIA / FISCALIZACIÓN / FINANZAS PÚBLICAS / PRESUPUESTO PÚBLICO / GOBIERNO / ACCESO A LA INFORMACIÓN

**I. CLARA DEFINICIÓN
DE FUNCIONES Y
RESPONSABILIDADES**

sector público y del resto de la economía. Asimismo, dentro del sector público, las funciones de política y gestión deberán ser claras y divulgarse al público.

1.1 El sector gobierno deberá distinguirse del resto del

1.1.1 Deberá especificarse con claridad la estructura y funciones del gobierno.

1.1.2 Deberán definirse con precisión las funciones de los diferentes niveles del gobierno, y de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

1.1.3 Deberán establecerse mecanismos claros de coordinación y gestión de las actividades presupuestarias y extrapresupuestarias.

* Actualizado el 28 de febrero del 2001. Fuente: FMI. (2001). Código revisado de buenas prácticas de transparencia fiscal. Washington, D.C. Extraído el 17 de setiembre 2007. Disponible en: <http://www.internationalmonetaryfund.com/external/np/fad/trans/spa/codes.pdf>. Reproducción según FMI. (2007) Derechos de autor y uso. Washington, D.C. Extraído el 17 de setiembre. Disponible en: <http://www.imf.org/external/es/terms.htm>

** Reproducido con autorización del FMI, 2007.

Recibido: 17 de setiembre del 2007.
Aceptado: 17 de setiembre del 2007.

- 1.1.4 Las relaciones entre el gobierno y los organismos no gubernamentales del sector público (o sea, el banco central, las instituciones financieras públicas y las empresas públicas no financieras) deberán fundamentarse en acuerdos claros.
- 1.1.5 La intervención del gobierno en el sector privado (por ejemplo, por medio de reglamentaciones y participación en el capital de las empresas) deberá ser transparente y pública y deberá ajustarse a normas y procedimientos claros que se apliquen sin discriminación.
- 1.2 ***Deberá establecerse un marco jurídico y administrativo claro para la gestión fiscal.***
- 1.2.1 Todo compromiso o gasto de fondos públicos deberá registrarse por leyes que regulen las operaciones presupuestarias y por normas administrativas asequibles.
- 1.2.2 Los impuestos, derechos, tasas y contribuciones deberán basarse en normas jurídicas explícitas. Las leyes y reglamentos tributarios deberán ser fácilmente asequibles y comprensibles, y deberán enunciarse claramente los criterios que regirán toda discrecionalidad administrativa en su aplicación.
- 1.2.3 La conducta de los funcionarios públicos deberá ajustarse a normas éticas claras y ampliamente difundidas.
- II. **ACCESO DEL PÚBLICO A LA INFORMACIÓN**
- 2.1 ***Deberá proporcionarse al público información completa sobre las operaciones fiscales pasadas, actuales y futuras del gobierno.***
- 2.1.1 Los documentos presupuestarios, las cuentas presupuestarias definitivas y otros informes fiscales destinados al público deberán abarcar todas las actividades presupuestarias y extrapresupuestarias del gobierno central. Asimismo, deberá publicarse el saldo fiscal consolidado del gobierno central.
- 2.1.2 Deberá divulgarse información comparable a la que figura en el presupuesto anual sobre los resultados de los dos ejercicios anteriores, así como previsiones relativas a los principales agregados presupuestarios en los dos ejercicios siguientes.
- 2.1.3 Los documentos presupuestarios deberán incluir estados de cuentas en los que se describan la naturaleza y la importancia fiscal de los pasivos contingentes y el gasto tributa-

rio del gobierno central y de las actividades cuasifiscales.

2.1.4 El gobierno central deberá divulgar información completa sobre el nivel y la composición de su deuda y de sus activos financieros.

2.1.5 De haber importantes niveles subnacionales de gobierno, deberán publicarse su saldo fiscal agregado y el saldo fiscal consolidado del gobierno general.

2.2 ***Deberá contraerse el compromiso de divulgar puntualmente información sobre las finanzas públicas.***

2.2.1 La publicación de información sobre las finanzas públicas debe constituir una obligación legal del gobierno.

2.2.2 Deberán anunciarse con antelación los calendarios de publicación de la información sobre las finanzas públicas.

III. **TRANSPARENCIA EN LA PREPARACIÓN, EJECUCIÓN Y PUBLICACIÓN DEL PRESUPUESTO**

3.1 ***En la documentación presupuestaria deberán especificarse los objetivos de política fiscal, el marco macroeconómico, las políticas en que se fundamenta el***

presupuesto y los principales riesgos fiscales detectables.

3.1.1 Deberán presentarse una declaración de objetivos de política fiscal y una evaluación de la viabilidad fiscal, que sirvan de marco para el presupuesto anual.

3.1.2 Deberán especificarse claramente las normas fiscales que se hayan adoptado (por ejemplo, el requisito de un presupuesto equilibrado o límites al endeudamiento de los niveles subnacionales de gobierno).

3.1.3 El presupuesto anual deberá prepararse y presentarse en un marco macroeconómico cuantitativo integral y coherente; asimismo, deberán incluirse los supuestos principales en que se basa el presupuesto.

3.1.4 Deberá describirse claramente toda política nueva que se introduzca en el presupuesto anual.

3.1.5 Toda vez que sea posible, deberán identificarse y cuantificarse los principales riesgos fiscales que podrían afectar al presupuesto anual, tales como las variaciones de los supuestos económicos y la falta de certeza con respecto al costo de ciertos compromisos de gasto (por ejemplo, la reestructuración financiera).

- 3.2 ***La información presupuestaria deberá presentarse de manera que facilite el análisis de las políticas y que estimule la rendición de cuentas.***
- 3.2.1 Los datos presupuestarios deberán declararse en cifras brutas. Deberá hacerse un desglose en ingresos, gastos y financiamiento, y los gastos deberán clasificarse por categorías económicas, funcionales y administrativas. Los datos sobre las actividades extrapresupuestarias se clasificarán conforme a los mismos criterios.
- 3.2.2 Deberá presentarse una declaración de los objetivos de los principales programas presupuestarios (por ejemplo, mejora de los indicadores sociales pertinentes).
- 3.2.3 El saldo global del gobierno general deberá constituir un indicador sintético normalizado del saldo fiscal del gobierno. Cuando proceda, deberá complementarse con otros indicadores fiscales del gobierno general (por ejemplo, el saldo de operaciones, el saldo estructural o el saldo primario).
- 3.2.4 Deberá declararse el saldo del sector público si algunos organismos no gubernamentales del sector público emprenden actividades cuasifiscales de importancia.
- 3.3 ***Deberán especificarse claramente los procedimientos de ejecución y control de los gastos aprobados, así como los que se apliquen a la recaudación de ingresos.***
- 3.3.1 Deberá existir un sistema contable integrado de alcance general que constituya una base fiable para evaluar los atrasos en los pagos.
- 3.3.2 Los reglamentos sobre adquisiciones y contratación de personal deberán ser uniformes, y todas las partes interesadas deberán tener acceso a ellos.
- 3.3.3 La ejecución del presupuesto deberá someterse a una auditoría interna y deberá existir la posibilidad de examinar los procedimientos de auditoría.
- 3.3.4 La administración tributaria nacional deberá estar protegida, por ley, de las presiones políticas, y deberá informar regularmente al público de sus actividades.
- 3.4 ***Deberá presentarse regularmente información sobre las operaciones fiscales al poder legislativo y al público.***
- 3.4.1 Deberá presentarse al poder legislativo un informe de mitad de ejercicio sobre la evolución del presupuesto; también deberán publicarse informes más frecuentes (por lo menos trimestralmente).

- 3.4.2 Deberán presentarse cuentas definitivas al poder legislativo en un plazo de un año después de concluido el ejercicio.
- 3.4.3 Deberán presentarse al poder legislativo, una vez por año, los resultados alcanzados en la consecución de los objetivos de los principales programas presupuestarios.
- IV. **GARANTÍAS DE INTEGRIDAD**
- 4.1 ***Los datos fiscales deberán cumplir las normas generales aceptadas sobre la calidad de los datos.***
- 4.1.1 Los datos presupuestarios deberán reflejar las tendencias recientes de los ingresos y gastos, la evolución macroeconómica básica y compromisos bien definidos en materia de políticas.
- 4.1.2 El presupuesto anual y las cuentas presupuestarias definitivas deberán indicar el método contable utilizado (por ejemplo, contabilidad en valores de caja o en valores devengados) y las normas aplicadas a la recopilación y presentación de los datos presupuestarios.
- 4.1.3 Deberán ofrecerse garantías específicas respecto a la calidad de los datos fiscales. En particular, deberá indicarse si los datos de los informes fiscales son congruentes entre sí, y si se han conciliado con datos pertinentes provenientes de otras fuentes.
- 4.2 ***La información fiscal deberá estar sujeta a una evaluación independiente.***
- 4.2.1 Un órgano nacional de auditoría o un organismo equivalente, independiente del poder ejecutivo, deberá presentar puntualmente informes al poder legislativo y al público sobre la integridad financiera de las cuentas del gobierno.
- 4.2.2 Deberá solicitarse a expertos independientes que evalúen los pronósticos fiscales, los pronósticos macroeconómicos en que se basan, así como los supuestos en los que se fundamentan.
- 4.2.3 Deberá establecerse un organismo nacional de estadísticas, con independencia institucional, que verifique la calidad de los datos fiscales ◇

Fuente: FMI. (2001). Código revisado de buenas prácticas de transparencia fiscal. Washington, D.C. Extraído el 17 de setiembre 2007. Disponible en: <http://www.internationalmonetaryfund.com/external/np/fad/trans/spa/codes.pdf>.

Reproducción según FMI. (2007) Derechos de autor y uso. Washington, D.C. Extraído el 17 de setiembre. Disponible en: <http://www.imf.org/external/esl/terms.htm>

** Reproducido con autorización del FMI, 2007.

DOCUMENTA UN CASO DE BUENAS PRÁCTICAS EN LA GESTIÓN DEL GASTO SOCIAL: "PROGRAMA RED DE OPORTUNIDADES", EN EL MARCO DE LA ESTRATEGIA DE COMBATE A LA POBREZA Y EL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ.

PALABRAS CLAVES: GASTOS SOCIALES / ESTUDIOS DE CASOS / POBREZA / PROGRAMAS SOCIALES / PANAMÁ

Introducción

El Programa EUROsociAL/ - Sector Fiscalidad, Módulo Presupuesto y Gasto Público contribuye con los países de América Latina en la implementación de buenas prácticas para la cohesión social como un medio para mejorar la disminución

de la pobreza, la eliminación de la desigualdad y la exclusión social, a través de identificar experiencias intercambiables, sensibilización y búsqueda de consensos, transferencia de buenas prácticas, difusión y reflexión.

Es indudable que un instrumento que utilizan los diversos países para lograr disminuir los índices de pobreza, disminución de la desigualdad y lograr una mayor inclusión social, es a través de la adopción de disposiciones presupuestarias que privilegien las medidas relativas al gasto social, con el consenso y la interrelación entre los distintos poderes y el rol que cada uno de ellos debe jugar, respecto a las políticas, la planificación financiera y el cumplimiento de las asignaciones del Presupuesto Nacional, que permita a la ciudadanía participar y conocer el destino de los gastos mediante procesos transparentes, garantizados por un debido control y que reflejen los resultados de los cambios, que mejoren la cali-

* Documento presentado en el Seminario Regional "Identificando Mejores Prácticas para Planificar y Gestionar el Gasto Social: el Rol de los Parlamentos. Interacción con Presupuesto y Control", realizado del 25 al 28 de setiembre del 2007 en San Salvador, El Salvador.

** Integrada por: Adalina I. Campos R., Jefa de Sección, Departamento de Gobierno Central, Dirección de Presupuesto de la Nación del Ministerio de Economía y Finanzas. Roberto Mendieta Casatti, Director Nacional de Asesoría Económica y Financiera de la Contraloría General de la República. Milciades Castillo C., Asesor de la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional.

Recibido: 25 de setiembre del 2007.

Aceptado: 31 de octubre del 2007.

dad de vida de la población, y por ende, contribuyan al crecimiento económico con equidad social.

Se presenta un enfoque sobre el concepto del gasto social, la situación de la pobreza en Panamá, los principales elementos y mecanismos de la política presupuestaria aplicada para privilegiar los recursos que se destinan del presupuesto, focalizados para los sectores sociales, los que se sustentan en el Plan de Gobierno 2004 – 2009.

De igual forma, los programas enfocados al gasto social cuya planificación, elaboración, ejecución y control, están inmersos en el proceso presupuestario y de las finanzas del sector público, en el que intervienen en armónica colaboración, los distintos poderes: Ejecutivo, Legislativo y el Organismo de Control, para el logro de la atención de las necesidades que demanda la población, con énfasis en el “Programa Red de Oportunidades”, el que se considera como una buena práctica, por su impacto en las áreas de pobreza y pobreza extrema, y que ha dado resultados positivos.

Situación de pobreza en Panamá

Antecedentes

La República de Panamá, a partir de 1996 inició los trabajos re-

lacionados con la medición periódica y sistemática de la pobreza utilizando como parámetro el consumo de los hogares. En 1997 se realizó la primera Encuesta de Niveles de Vida, ENV, que sirvió de base para evaluar la política social y diseñar las nuevas estrategias y acciones para reducir la pobreza, con el propósito de mejorar el bienestar de las familias panameñas.

Para medir los cambios ocurridos en los niveles de bienestar, y observar los resultados de los esfuerzos por reducir los niveles de pobreza, en el 2003, con la colaboración de diferentes instancias del Estado, principalmente de la Dirección de Estadística y Censo, DEC, de la Contraloría General de la República y asistencia técnica internacional, se realizó la segunda Encuesta de Niveles de Vida, ENV. Su ejecución consolida los esfuerzos para la medición de la pobreza, y se espera que cada cinco años el país cuente con información actualizada sobre los niveles de bienestar.

Objetivos de la Encuesta de Niveles de Vida, ENV, 2003

- Evaluar el impacto de las políticas económicas y sociales en el bienestar de los ciudadanos.
- Estimar los niveles de pobreza y desigualdad en la población y los factores determinantes, para formular políticas

públicas y diseñar estrategias y programas para enfrentar estos problemas.

mentos y la focalización del gasto público.

- Establecer los cambios y progresos ocurridos en las condiciones de vida, los ingresos, los gastos y los diferentes indicadores sociales de la población en relación con 1997.
- Generar información para el mejoramiento de los instru-

Principales resultados

En Panamá, aproximadamente cuatro de cada diez personas viven en pobreza total (37.2%) y, del total de la población el 16.7%, o sea, 511,800 panameños se encuentran en situación de pobreza extrema.

CUADRO No. 1

INCIDENCIA DE LA POBREZA EN PANAMÁ

Concepto	Pobreza			No. de pobres	Total País
	Total	Externa	No externa		
Incidencia (%)	37.2	16.7	20.5	62.8	100.0
Personas (en miles) ¹	1,139.3	511.8	627.5	1,924.2	3,063.5

1. Proyecciones de la población total de la República de Panamá al 30 de setiembre del 2003, Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República.

Fuente: ENV 2003. Ministerio de Economía y Finanzas. Dirección de Políticas Sociales.

En las áreas urbanas del país la pobreza total y la extrema pobreza alcanzan su menor nivel, 20.6% y 4.6% de su población, respectivamente; en las áreas rurales no indígenas, poco más de la mitad de los residentes es pobre (54.2%), y una de cada cinco personas (22.3%) se encuentran en situación de pobreza extrema; en las áreas rurales indígenas, casi la totalidad de sus habitantes es pobre (98.5%) y en pobreza extrema se encuentra el 89.7% de los pobladores.

La distribución del consumo por persona en el 2003 es muy desigual, con un coeficiente GINI de 0.46. El escaso nivel de consumo del primer quintil de población indica que por cada balboa que consume una persona del quinto quintil, una del primero consume solamente ocho centavos. En otras palabras, las personas pertenecientes al quintil más alto de consumo, consumen doce veces lo que consumen las del primero.

CUADRO No. 2

INDICADORES DE LA DESIGUALDAD EN EL CONSUMO COEFICIENTE GINI: AÑO 2003 = 0.46

Quintiles ¹	Porcentaje del consumo total	Consumo anual promedio por personaB/	Porcentaje sobre Q5	Razones
Total	100.0	1,790	39.2	
Quintile 1 (Q1)	4.1	370	8.1	Q2 / Q1= 2.2
Quintile 2 (Q2)	9	808	17.7	Q3 / Q2= 1.5
Quintile 3 (Q3)	14	1,249	27.3	Q4 / Q3= 1.6
Quintile 4 (Q4)	21.8	1,951	42.7	Q5 / Q4= 2.3
Quintile 5 (Q5)	51.1	4,569	100	Q5 / Q1= 12.5

1. Cada quintil corresponde al 20% de la población ordenada de menor a mayor, de acuerdo al consumo per cápita.

Fuente: *Idem*.

Se estima que el esfuerzo redistributivo mínimo para erradicar la pobreza total en Panamá, significaría transferir directamente a los pobres el 3.7% del Producto Interno Bruto, PIB, o sea B/.448 millones anuales, para que esta población consuma el valor de la línea de pobreza general. Por otra parte, para que las perso-

nas en condición de pobreza extrema pasen a la condición de pobres no extremos, el esfuerzo redistributivo mínimo sería del orden de B/.104 millones de balboas anuales, con lo que este grupo de personas tendría un nivel de consumo anual igual al valor de la canasta mínima de alimentos.

CUADRO No. 3

BRECHA DE POBREZA

A. Pobreza Total	
1. Valor de la línea de Pobreza General (B/)	953
2. Consumo promedio anual de los pobres (B/)	560
3. Brecha promedio (B/)	393
4. Brecha total (en millones de balboas) ¹	448
5. Proporciones del PIB (B/) ¹	3.7
B. Pobreza Externa	
1. Valor de la línea de Pobreza General (B/)	534
2. Consumo promedio anual de los pobres (B/)	331
3. Brecha promedio (B/)	203
4. Brecha total (en millones de balboas) ¹	104
5. Proporciones del PIB (B/) ¹	0.9

1. Proyecciones de población al 30 de setiembre del 2003 y PIB=B/12,196.2 millones según Cuentas Nacionales, Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República.

Fuente: *Idem.*

Gasto social en Panamá

Para el manejo de las finanzas públicas en Panamá, se considera como gasto social, a los recursos asignados, tanto en el componente de funcionamiento como de inversión, al igual que en programas de salud, educación, cultura, trabajo, seguridad social y vivienda, ejecutados por las entidades del Gobierno Central y Descentralizadas, que conforman el área social del sector público.

Los gastos ejecutados por estas entidades, durante el período 2003 - 2007, se presenta en el cuadro No. 4.

El Plan de Gobierno 2004-2009, se basa en cinco pilares dentro de los que se incluyen dos, cuyos componentes establecen estrategias destinadas a mejorar la distribución del ingreso, como un medio para reducir la pobreza y el desarrollo del capital humano, con énfasis en el área del gasto social:

a. Reducir la pobreza y mejorar la distribución de Ingresos

- Mayor crecimiento económico.
- Mayor generación de empleo.

- Desarrollo generalizado del capital humano.
- Focalización de subsidios directos a la población marginada.
- Implementar el sistema de protección social.
- Programas específicos que aumenten la productividad de los sectores y áreas de bajo desarrollo, en especial la agricultura.
- Incorporación de las comunidades indígenas al desarrollo.
- Subsidio directo a las viviendas de interés social.
- Implementar programas de seguridad integral de protección ciudadana.

b. Desarrollo del capital humano

- Fortalecer el capital humano mediante la educación y el conocimiento.
- Establecer programas de desarrollo eficiente de los servicios de salud.

CUADRO No. 4**EJECUCIÓN DEL GASTO SOCIAL DEL SECTOR PÚBLICO, REPÚBLICA DE PANAMÁ
SEGÚN TIPO DE PRESUPUESTO Y SECTOR AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2003-2007****(EN MILLONES DE BALBOAS)**

	2003	%	2004	%	2005	%	2006	%	2007	%
Servicios sociales	2,355.4	100.0	2,624.9	100.0	2,536.4	100.0	3,055.2	100.0	3,469.1	100.0
Funcionamiento	1,989.3	84.5	2,135.6	81.4	2,175.9	85.8	2,368.3	77.5	2,594.2	74.8
Inversión	366.2	15.5	489.2	18.6	360.4	14.2	689.9	22.6	874.9	25.2
Educación y cultura	602.9	25.6	625.6	23.8	690.2	27.2	823.5	27.0	928,7	26.8
Salud	698.4	29.7	806.6	30.7	847.7	33.4	901.0	29.5	1,073.6	31.0
Trabajo y seguridad social	770.4	32.7	853.7	32.5	780.0	30.8	900.0	29.5	1,024.5	29.5
Vivienda	202.5	8.6	222.7	8.5	156.4	6.2	205.0	6.7	222,9	6.4
Multisocial	81.2	3.4	116.3	4.4	62.1	2.4	226.0	7.4	219,4	6.3

Fuente: Dirección de Presupuesto de la Nación, Ministerio de Economía y Finanzas, Panamá, República de Panamá.

Principales elementos y mecanismos

Política presupuestaria

Para el logro de estas estrategias, la política presupuestaria como instrumento para cumplir con los objetivos del crecimiento de la economía, orienta el gasto para:

- Privilegiar los sectores sociales y grupos más vulnerables.
- Encaminar programas de educación, salud e infraestructura.
- Fortalecer la competitividad del aparato productivo nacional.
- Impulsar el proceso de descentralización del gasto público hacia los gobiernos locales.

Planificación financiera

A través de los ingresos que financian el Presupuesto del Estado, se han orientado los recursos de ciertos impuestos, tanto de ingresos corrientes, Fondo Fiduciario, como los generados por el aporte de la Autoridad del Canal de Panamá, a efectos de apoyar los distintos programas focalizados al bienestar y la equidad.

Elaboración, ejecución y control del gasto social

Aún cuando los mecanismos para la elaboración, ejecución y control del gasto social están inmersos en el proceso presupuestario del sector público, los programas enfocados al gasto social, tienen preponderancia en la programación, identificándose en la asignación de recursos que permita darles el seguimiento y control en todas las instancias, con el propósito de verificar si se está cumpliendo con lo programado, rendir cuentas a la comunidad del resultado de los mismos, y determinar su ampliación y complementos.

Programas enfocados al gasto social

Para el logro de los desafíos de enfrentar acciones concretas para buscarle una salida al problema de la pobreza, de forma especial la pobreza más crítica, la pobreza extrema, que afecta a más de medio millón de panameños y panameñas, principalmente, niños y niñas menores de cinco años y a los pueblos indígenas, se ha establecido un Sistema de Protección Social, que se nutre de las experiencias recorridas por otros países de la región, y que se implementa con métodos de priorización y un enfoque territorial e intersectorial, constituyéndose en

una opción innovadora y científicamente sustentada, que facilita un uso más eficiente de los recursos disponibles para implementar políticas de combate a la pobreza.

En el marco del Sistema de Protección Social, el Gobierno desarrolla una estrategia de combate a la pobreza: la Red de Oportunidades, a través de los programas de Bonos para Alimentos y Transferencias Monetarias Condicionadas a los servicios de salud, educación y el desarrollo de capacidades.

Este programa, por su impacto y cobertura, se considera que es un ejemplo de buena práctica en la gestión del gasto social, en la República de Panamá.

Caso de Buenas Prácticas: Red de Oportunidades

Es un proyecto de Estado impulsado por el Gobierno Nacional, como parte del desarrollo de la estrategia de combate a la pobreza, conformado por diversas instituciones gubernamentales enfocadas a prestar sus servicios a los corregimientos de pobreza extrema del país, identificados por el Mapa de Pobreza, el Estudio de Vulnerabilidad Social, y la Encuesta de Niveles de Vida del 2003.

Su objetivo es insertar a las familias que se encuentran en situa-

ción de pobreza extrema en la dinámica del desarrollo nacional, a través del fortalecimiento de sus capacidades, garantizando los servicios de educación, salud y nutrición y mejorando su calidad de vida.

La Red de Oportunidades como Sistema de Protección Social, se diseñó sobre la base de dos dimensiones estrechamente relacionadas:

- Compensatoria de la política social: dirigida a aliviar la experiencia de la pobreza y la exclusión, mejorando la satisfacción de las necesidades básicas y las capacidades de funcionamiento de las familias con mayor vulneración de sus derechos.
- Estructural de la política social: que confronta las causas de la pobreza, promoviendo la organización social, el fortalecimiento de las comunidades, el desarrollo de las capacidades para la generación de ingreso de las familias, y el acceso sostenido a los servicios y a las oportunidades.

Ámbito de atención

La Red de Oportunidades llegará a todos los corregimientos de pobreza extrema del país, ubicados en áreas comarcales, rurales y urbanas, durante el período 2006 – 2009.

En el 2006, la Red enfocó los esfuerzos en los primeros veintiséis corregimientos, que se suman a los quince en los que se implementa el Programa de Seguridad Alimentaria.

Todos los corregimientos serán atendidos progresivamente hasta incorporar al Sistema de Protección Social, todos los hogares en situación de Pobreza Extrema, a nivel nacional.

Transferencia Monetaria Condicionada, TMC

Es un aporte monetario que es entregado a las jefas de hogar de las familias en pobreza extrema, para que sea invertido en la satisfacción de necesidades primarias de las familias usuarias del Sistema de Protección Social.

Se entrega un apoyo monetario de B/.35.00 mensuales para ser utilizados en los servicios básicos indispensables, las que están vinculadas al cumplimiento de las responsabilidades de uso de los servicios de salud y educación. Se conceden en efectivo a través de un giro telegráfico de los Correos Nacionales, para que las familias aprovechen de mejor manera los servicios básicos que brinda el Estado.

Las responsabilidades son el conjunto de compromisos que adquieren el Estado y las familias usuarias en la Red de Oportuni-

dades. Su cumplimiento constituye el punto de partida para el desarrollo humano de las personas, y el desarrollo colectivo de la comunidad.

El Estado se compromete a:

- Entregarles la Transferencia Monetaria Condicionada, bimestralmente a las jefas de hogar de las familias.
- Brindar servicios de educación a los niños, niñas y adolescentes en edad escolar.
- Ofrecer servicios de salud primaria, vacunaciones gratuitas y controles de embarazo.
- Capacitar a los integrantes de las familias para que fortalezcan sus capacidades productivas.
- Facilitar la obtención de documentación de identidad personal.

Las familias se comprometen:

- Mantener al día las vacunas de los niños y niñas menores de 5 años.
- Presentarse a las consultas de control de embarazo.
- Garantizar la asistencia a los niños y niñas a clases.
- Asistir a las reuniones de padres de familia en la escuela.

- Participar en las capacitaciones para el fortalecimiento productivo y generación de capital social de las diferentes instituciones.

Oferta de Servicios

Consiste en la gama de servicios que las instituciones gubernamentales brindan a las familias usuarias, otorgándoles atención prioritaria y de calidad, teniendo como premisa que los servicios ofrecidos por las entidades promueven el desarrollo humano y familiar, y normalizan el acceso a la diversidad de servicios a los que tienen derecho, tales como:

- *Salud:* atención gratuita a todas las niñas y niños menores de 5 años y mujeres embarazadas en las familias. Orientación en salud sexual y reproductiva.
- *Educación:* atención y reinserción en las escuelas primarias, pre-media y media a niños, niñas y adolescentes. Sustitución de escuelas-ranchos por infraestructura de calidad.
- *Habitabilidad:* capacitación a las familias sobre el mejoramiento de aspectos relacionados con sus condiciones de vida material y social.
- *Registro Civil:* orientación y regularización de inscripciones de niñas, niños, adolescentes, jóvenes y adultos de las fami-

lias que estén debidamente registrados como panameñas(os); o bien, estándolo no han obtenido su cédula de identidad personal.

- *Desarrollo rural:* promoción de aprendizajes en el manejo técnico de herramientas, para que desarrollen actividades que permitan mejorar el entorno y calidad de vida, aprovechando los recursos naturales existentes en el medio.
- *Generación de ingresos:* impulso de actividades técnicas de capacitación, para que adquieran conocimientos y perfeccionen las destrezas necesarias para conseguir trabajo y ganar más dinero.
- *Desarrollo social:* fomento del aumento de la participación ciudadana de las familias en actividades y acciones de protección cívica y social de las comunidades.

Acompañamiento familiar

Actividades que desarrollarán para mejorar la calidad de vida de los integrantes de las familias beneficiarias.

Es un equipo articulado con la participación de técnicos, promotores y profesionales que acompañan en forma personalizada, el proceso de fortalecimiento humano, familiar y

comunitario, optimizando el aprovechamiento de los recursos invertidos, compuesto por:

- *Enlace Familiar:* es un representante del Estado que brindará acompañamiento continuo a las familias.
- *Los Comités de Familia:* son las organizaciones comunitarias conformadas por familias usuarias y no usuarias, que participarán en forma conjunta con las entidades gubernamentales y no gubernamentales, para dar seguimiento a la Red de Oportunidades y coordinar la solución de sus propios problemas.
- *El Equipo Psicosocial:* es un grupo de profesionales especializados que busca orientar y fortalecer las capacidades de las familias, su cohesión y unidad para mejorar su calidad de vida.
- *Control de Cumplimiento:* cada jefa de hogar será portadora de una Tarjeta de Compromisos, en la que se registrará el cumplimiento de cada una de las corresponsabilidades adquiridas con la Red de Oportunidades.

Infraestructura territorial

Las instituciones gubernamentales focalizarán sus recursos en los

corregimientos de pobreza extrema, priorizando la inversión en infraestructura territorial que se requiera para atender las necesidades de agua, saneamiento, electrificación rural y caminos y vías de acceso en las áreas indígenas y rurales:

- *Agua, acueducto y saneamiento:* se diseñarán y desarrollarán los proyectos necesarios para solucionar las demandas de la población en situación de pobreza extrema en materia de agua, acueductos y saneamiento básico.
- *Electrificación:* se desarrollarán las estrategias necesarias para facilitar la conexión eléctrica de los corregimientos y la población en situación de pobreza extrema.
- *Caminos y vías de acceso:* se mejorarán los accesos a los corregimientos, y se rehabilitarán los caminos y las vías de acceso en las áreas indígenas y rurales, con el propósito de garantizar la accesibilidad y los servicios básicos a todos los panameños y panameñas en situación de pobreza extrema.

Indicadores de impacto

A la fecha, se han incorporado a la Red de Oportunidades cerca de la mitad de hogares en situación de pobreza extrema a nivel nacional:

- 33,758 hogares que acceden a los servicios de educación y salud, así como a oportunidades y emprendimientos productivos, lo que representa el 46.5% del total de hogares en condición de pobreza extrema en la República de Panamá.
- De este total 7,021 hogares son atendidos por medio de la modalidad de Bonos para Alimentos, mientras que 26,737 hogares están bajo la modalidad de Transferencia Monetaria Condicionada.
- En términos de cobertura de hogares, los mayores avances se registran en las comarcas indígenas en su conjunto con 22,792, que supera las estimaciones de hogares en pobreza extrema de estas áreas.
- De la totalidad de hogares en Pobreza Extrema incorporados en la Red de Oportunidades, se han identificado 2,742 familias en las que residen 3,496 personas con discapacidad, que ahora podrán ser atendidos a través de distintos programas dirigidos a garantizar la inclusión social.

Población atendida y gasto realizado

La población cubierta por los programas de la red asciende a 197,828 personas.

Al 30 de junio del 2007, se han incorporado el 54% de los corregimientos del país en extrema pobreza. En este período, se ha logrado integrar al 100% de los corregimientos de las comarcas indígenas (Emberá Wounnán, Kuna Yala y Ngobe Bugle).

En Transferencia Monetaria Condicionada y bonos para alimentos entregados de forma directa a los representantes de hogares integrados a la Red de Oportunidades, se ha invertido un total de B/.11,052,245.00.

Atención Escolar

La Red de Oportunidades enfatiza en la asistencia regular a clases de la población escolar, como una de las corresponsabilidades para la entrega de Bonos de Alimentos o las Transferencias Monetarias Condicionadas. Los logros alcanzados al respecto son los siguientes:

- *Incremento en la matrícula:* en las escuelas de la Red de Oportunidades que corresponden a las Direcciones Regionales de Chiriquí, Veraguas, Bocas del Toro y la Comarca Kuna Yala, se ha estimado un crecimiento de la matrícula de 11.5% para el 2007.
- *Matrícula preescolar:* el incremento de estudiantes matriculados en el nivel preescolar,

en el período 2005-2006 es muy significativo: un incremento anual de 16.3% con respecto al indicador de matrícula del país que es de 11.5%. Este hecho demuestra que la niñez desde temprano, está potencializando sus posibilidades de mayores conocimientos y oportunidades de finalizar la educación básica y seguir progresando.

- *Incremento en las Escuelas Dignas:* en los corregimientos de la Red de Oportunidades se han transformado las escuelas-rancho en escuelas con aulas y otras infraestructuras con las condiciones necesarias, para que los docentes puedan impartir sus clases y la población escolar recibir y construir conocimientos, que son necesarios para crear y ampliar sus oportunidades de desarrollo. En el 2007, ya se han entregado cuatro escuelas y se proyectan entregar cincuenta más.
- *Disminución de la deserción escolar:* una tendencia importante es que incluso los niveles de premedia y media, en los que los estudiantes suelen abandonar, en el caso de los corregimientos en los que la Red de Oportunidades se ha puesto en ejecución, ocurre una situación contraria. Es decir, se han mantenido en el sistema escolar, y entre el 2005 y el 2006, sus tasas de

deserción escolar han disminuido dos puntos porcentuales. Por ejemplo, en los primeros 119 corregimientos incorporados durante el 2006 ha bajado de 5.4% en el 2005 a 3.2% en el 2006.

*Salud para el desarrollo
con calidad e igualdad para todos
y todas*

Las jefas de hogares beneficiarias de la Red de Oportunidades y el Estado, suscriben un pacto voluntario que implica corresponsabilidades para garantizar el derecho a la salud integral de manera prioritaria de niños y niñas menores de 5 años y de mujeres embarazadas, a través de una atención gratuita, prioritaria y de calidad.

A través de las instalaciones de salud y otras modalidades de atención para la extensión de cobertura como PROSALUD, que consiste en Paquetes Integrales de Salud para la población, se aumentó significativamente los servicios de atención primaria en salud, a saber:

- *Incremento de consultas de salud:* durante el 2005 se realizaron 486,650 consultas. Para el 2006 aumentó a 678,068, con un incremento porcentual de 39%, representando 191,418 adicionales.
- *Incremento en vacunas:* con la Red de Oportunidades se al-

canza cubrir a una población que antes no accedía a programas de prevención de enfermedades como el Programa Ampliado de Inmunización. En el 2005 se aplicaron 317,694 dosis de vacunas, y en el 2006 se aumentaron a 446,549 logrando un incremento del 41% en la aplicación de dosis.

- *Incremento de controles de crecimiento y desarrollo:* se incorpora dentro de la Red de Oportunidades el seguimiento del crecimiento y desarrollo de los niños y niñas como indicador de desarrollo humano. Para el 2005 se realizaron 64,190 consultas, logrando para el 2006 la cifra de 91,156, alcanzando un incremento del 42%.
- *Incremento de consultas prenatales:* para el 2005 se realizaron 26,345 consultas prenatales y para el 2006 aumentó en 36,274, alcanzando un incremento del 38%.
- *Incremento en medicamentos despachados:* en los corregimientos de la Red de Oportunidades, para el 2005 se despacharon 447,231 medicamentos y para el 2006 584,339, alcanzando un incremento del 31%.
- *Ampliación de atención de la salud de la mujer:* para el 2005 se realizaron 17,198 exáme-

nes de Papanicolau; en el 2006, se realizaron 25,169, con un incremento del 46%. Por primera vez se logra un aumento significativo en las áreas indígenas, con la toma de 8,803 Papanicolau.

- *Evaluaciones en nutrición:* se ha realizado un primer diagnóstico que evalúa la situación nutricional en niños de 1 a 3 años (12 a 47 meses) y escolares de 6 a 12 años de los distritos de Mironó y Santa Fe de la Comarca Ngobe Bugle y Provincia de Veraguas, respectivamente. Se realizará un nuevo estudio que permitirá evaluar los efectos de las intervenciones nutricionales de la Red de Oportunidades en esos corregimientos, lo que a su vez servirá de base para diseñar nuevas estrategias de acciones en alimentación y nutrición, que permitan mejorar la situación nutricional de la niñez.
- *Mejoramiento de instalaciones de salud:* en los corregimientos que conforman la Red de Oportunidades, en el 2006 se invirtió en el mejoramiento de aproximadamente 43 instalaciones de salud por un monto de inversión de B/.387,395.00.
- *Programa de Telemedicina y Teleradiología:* en el 2007 se desarrolla por primera vez en estas áreas el Programa de Telemedicina y Teleradiología

en veintiuna instalaciones y cinco hospitales, con una inversión de B/.14.2 millones, brindándole a esta población la oportunidad de una atención especializada en áreas de difícil acceso, garantizando el diagnóstico y tratamiento seguro.

Desarrollando las capacidades para aprovechar las oportunidades

El componente de desarrollo de capacidades productivas tiene como finalidad promocionar los aprendizajes necesarios para generar ingresos y por ende, potenciar la incorporación de los hogares a las actividades productivas en las regiones y comarcas de los corregimientos beneficiados.

Actualmente se está trabajando en la ejecución de veinte proyectos de generación de ingresos y cuarenta y ocho de producción de alimentos con una cobertura de quince corregimientos. Entre estos proyectos se distinguen: producción agrícola, porcina, cría de tilapia, producción de yuca, maíz, ñame, cacao, producción de artesanías, confección de ropas y elaboración y venta de comidas criollas y tradicionales. A la fecha se han capacitado 14,740 jefas de hogar en el componente productivo de la Red de Oportunidades.

En el resto de los corregimientos se desarrolla un programa sostenido de capacitación en elaboración del presupuesto familiar, violencia doméstica, organización comunitaria y derecho ciudadano.

En este componente se impulsa el Programa de Bonos Agropecuarios, que tiene como objetivo apoyar el desarrollo de las actividades productivas agrícolas mediante el suministro de herramientas, semillas e insumos a pequeños productores y productoras agropecuarios que residen en los corregimientos de mayor incidencia de pobreza a nivel nacional.

En julio se inició este programa mediante el otorgamiento de los primeros 1,587 bonos agrícolas, que superan los cincuenta a las jefas de hogares capacitadas en la Red de Oportunidades.

Desarrollo de infraestructura en red vial, vivienda y habitabilidad en los corregimientos y familias de la Red de Oportunidades

Los corregimientos en situación de pobreza y pobreza extrema son también los que tienen menor accesibilidad e infraestructura vial, es por ello, que a través de la Red de Oportunidades se impulsa el mejoramiento del acceso vial y de servicios a la población beneficiaria, tal como se muestra en el cuadro No. 5.

CUADRO No. 5

**PROGRAMA RED
DE OPORTUNIDADES**

**PROYECTOS DE RED VIAL
PARA CORREGIMIENTOS
EN SITUACIÓN DE POBREZA**

PANAMÁ

2006-2007

Concepto	2006	2007
Monto de la inversión total	B/.16,935,882	B/.47,842,429
Total de la longitud	428 km.	1 059 km.
Total de la población beneficiada	134,446 personas	298,263 personas

Fuente: ENV 2003. Ministerio de Economía y Finanzas. Dirección de Políticas Sociales.

Vivienda y habitabilidad

La Red de Oportunidades, a través de la articulación de los programas que promueven soluciones habitacionales, está promoviendo el ejercicio efectivo del derecho a una vivienda digna y a vivir en condiciones de habitabilidad, que son fundamentales para contribuir a la reducción de la pobreza extrema.

Son 2,814 las soluciones habitacionales en corregimientos de la Red de Oportunidades (Ver cuadro No. 6).

Fueron 12,965 las personas que obtuvieron soluciones habitacionales entregadas y proyectadas en corregimientos de la Red de Oportunidades en el período 2005-2007.

Ejercicio de derechos ciudadanos

Con la intervención de la Red de Oportunidades, se persigue que un gran número de personas obtengan por primera vez su cédula de identidad personal, contribuyendo con esta acción al ejercicio del derecho humano a la identidad, lo que facilita a su vez el ejercicio de otros derechos ciudadanos.

CUADRO No. 6

**PROGRAMA RED
DE OPORTUNIDADES**

**SOLUCIONES HABITACIONALES
EN LOS CORREGIMIENTOS
EN SITUACIÓN DE POBREZA**

PANAMÁ

2005-2007

Años	No. de soluciones
2005	310
2006	706
2007	1,798
TOTAL	2.814

Fuente: Idem.

La cantidad de cédulas de identidad personal gestionadas a los miembros de las familias de la Red de Oportunidades fue 4,348.

Conclusiones

El Programa Red de Oportunidades es cónsono con una solución integral requerida para la pobreza extrema, ya que reduce la desnutrición materna infantil, desarrolla capi-

tal humano, asegura acceso a los servicios públicos de educación y salud, para finalmente elevar la productividad laboral.

Se espera que los resultados de las nuevas evaluaciones, permitan verificar mayores mejoras en los niveles de vida de la población beneficiaria de la Red de Oportunidades, así como de los indicadores sociales de la población en relación a los años 1997 y 2003 ◇

el ICAP en centroamérica

Programa EUROsociAL Programa de Cooperación

Comisión Europea
de la Unión Europea - UE

**Unión Europea-
América Latina**

SE ESPECIFICA EN FORMA AMPLIA UNA DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA DE COOPERACIÓN UNIÓN EUROPEA-AMÉRICA LATINA, EUROsociAL, ENFATIZANDO EL CONSORCIO FISCALIDAD.

PALABRAS CLAVES: PROGRAMAS DE DESARROLLO / PROGRAMAS SOCIALES / COOPERACIÓN INTERNACIONAL / EUROPA / AMÉRICA LATINA / FISCALIZACIÓN / UNIÓN EUROPEA

PRIMERA PARTE: SOBRE EL PROGRAMA EUROsociAL

INTRODUCCIÓN

¿Qué es EUROsociAL?

Es un Programa regional de cooperación con América Latina

promovido por la Comisión Europea, que tiene como objetivo contribuir a aumentar el grado de cohesión social de las sociedades latinoamericanas, actuando sobre las políticas públicas en cinco áreas prioritarias: educación, salud, justicia, fiscalidad y empleo. El Programa persigue fortalecer e introducir, a través del intercambio de experiencias, herramientas innovadoras que ayuden a las autoridades públicas latinoamericanas en el proceso de formulación, implementación y evaluación de políticas públicas tendentes a la cohesión social, luchar contra las

Recibido: 17 de febrero del 2007.
Aceptado: 17 de febrero del 2007.

desigualdades sociales e identificar los instrumentos que permitan una mayor integración social y la reducción de las disparidades sociales. La multiplicidad de soluciones y experiencias aplicadas en los países de la Unión Europea, UE (diferentes sistemas de protección social, educación, políticas de lucha contra la exclusión social y la pobreza, lucha contra el fraude fiscal, etc.), pueden servir de base para su cooperación con los países de América Latina y apoyar a los países de la región a encontrar sus propios métodos para lograr sociedades más justas e igualitarias. EUROsociAL recibió el apoyo político al más alto nivel en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea, UE, y América Latina y el Caribe (Cumbre de Guadalajara), y tiene la pretensión de convertirse a medio plazo en uno de los principales vectores de la relación entre la UE y América Latina.

La Comisión Europea ha establecido un presupuesto de 36,7 millones de euros. El Programa se financia en un 80% con cargo a la Comisión Europea y en un 20% con cargo al resto de los países que bilateralmente participan en el Programa. En mayo del 2005, la Comisión seleccionó cuatro consorcios encargados de la implementación de cuatro de los cinco sectores del Programa (educación, salud, empleo, y fiscalidad), durante sus cuatro años de ejecución, y encargó la coordinación general del mismo a la Fundación Internacional para Iberoamérica de Administración y Políticas Públi-

cas, FIIAPP, (España). El sector empleo, cuya ejecución no se articula por medio de un consorcio, ha sido confiado a la Organización Internacional del Trabajo, OIT.

La coordinación del Programa se asegura a través de un Comité Intersectorial que está compuesto por los cuatro líderes de los consorcios y la OIT, y está presidido por la FIIAPP. El Comité Conjunto es la máxima autoridad en el Programa y está integrado por los representantes del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, así como de la Comisión Europea.

2. EUROsociAL Fiscalidad

2.1 Antecedentes

Siendo la finalidad última del Programa EUROsociAL contribuir a la cohesión social por medio de la erradicación de la pobreza y la eliminación de la desigualdad y la exclusión social, la modernización de los sistemas fiscales y de las administraciones tributarias encargadas de aplicarlos, la mejora de los procesos de elaboración del presupuesto y control del gasto público, y la reforma de la seguridad social orientada a garantizar la protección social, son instrumentos fundamentales en el logro de estos objetivos.

El Instituto de Estudios Fiscales, IEF, de España lideró la constitución de un consorcio de instituciones europeas y latinoamericanas que concurrió a la convocatoria abierta del Programa EUROsociAL con un proyecto específico para el área de fiscalidad, resultando adjudicatario con la máxima puntuación.

El proyecto, que comenzó en setiembre del 2005, tendrá una duración de cuatro años y cuenta con un presupuesto de ocho millones de euros, de los que el 80% será financiado por la UE y el 20% por los integrantes europeos del consorcio.

2.2 El Consorcio EUROsociAL Fiscalidad

El Consorcio EUROsociAL Fiscalidad, agrupa a las administraciones fiscales de ocho países de gran relevancia en la UE y en América Latina desde el punto de vista de su dimensión, relaciones y sistemas de gestión fiscal (anglosajón, germánico y latino). La ventaja esencial de la modalidad de consorcio reside en que involucra a los propios actores del proyecto y a quienes tienen mandato y capacidad de movilizarlos, lo que contribuye a potenciar los resultados y la sostenibilidad del proyecto. De esta forma, las actuaciones están en línea con la percepción de los responsables de las distintas instituciones de los países integrantes del Consorcio, que además cuentan con un sólido conocimiento de las distintas realidades

que conviven en el ámbito de la fiscalidad, tanto en Europa como en América Latina, lo que contribuye a la apropiación del programa por parte de los beneficiarios.

2.2.1 Miembros europeos del Consorcio

La parte europea del Consorcio está conformada por cinco instituciones, las que se detallan a continuación en calidad de Integrantes Europeos del Consorcio:

- Instituto de Estudios Fiscales – IEF – España: <http://www.ief.es/>
- InWEnt Capacity Building International – InWEnt–Alemania: <http://www.inwent.org/index.es.shtml>
- GIP. Assistance au Développement des Échanges en Technologies Économiques et Financières – ADETEF – Francia: http://www.minefi.gouv.fr/directions_services/adetef/
- Institute for Fiscal Studies – IFS – Reino Unido: <http://www.ifs.org.uk/>
- Fundación Centro de Educación a Distancia para el Desarrollo Económico y Tecnológico – CEDDET – España: <http://www.ceddnet.org/>

2.2.2 *Miembros latinoamericanos del Consorcio*

La parte latinoamericana del Consorcio integra a la organización regional de referencia de carácter internacional, el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, CIAT, y a cuatro instituciones públicas.

Integrantes latinoamericanos del Consorcio:

- Centro Interamericano de Administraciones Tributarias – CIAT: <http://www.ciat.org/es>
- Servicio de Administración Tributaria – SAT – México: <http://www.sat.gob.mx>
- Administración Federal de Ingresos Públicos AFIP – Argentina: <http://www.afip.gov.ar/>
- Secretaria da Receita Federal - SRF – Brasil: <http://www.afip.gov.ar/>
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN – Colombia: <http://www.dian.gov.co/>

2.2.3 *Miembros asociados al Consorcio*

Las siguientes tres instituciones han sido incorporadas como Miembros Asociadas por acuerdo

unánime del Comité de Dirección del Consorcio, a saber:

- La Agencia Estatal de Administración Tributaria de España, AEAT, aunque no figura como miembro fundador del Consorcio, también ha colaborado de forma activa en la preparación de la oferta y en ejecución de las áreas temáticas a cargo de España: <http://www.aeat.es/>.
- La Organización Iberoamericana de la Seguridad Social, OISS.
- Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, con sede en San José, Costa Rica: <http://www.icap.ac.cr>

2.3 *Objetivos del proyecto sectorial*

El objetivo general es lograr un aumento en la cohesión social en América Latina, a través de una mejora del desempeño y la eficacia de las políticas públicas de fiscalidad, presupuestarias y de seguridad social. Se espera, igualmente, que el intercambio de experiencias sirva a las administraciones europeas en sus planteamientos políticos y gerenciales para favorecer en la UE nuevas tendencias en la apreciación del tratamiento de la cohesión social, y en sus programas de cooperación al desarrollo económico de América Latina. Para lograr esta meta gene-

ral, el sector fiscalidad se plantea como objetivo específico lograr la introducción de orientaciones, métodos o procedimientos innovadores que contribuyan al fortalecimiento y la modernización de políticas públicas de fiscalidad, presupuestarias y seguridad social tendentes a la cohesión social. Este objetivo se alcanzará mediante actividades que permitan compartir y transferir experiencias, conocimientos y buenas prácticas entre países de la UE y América Latina, que puedan generar reformas a nivel político (toma de decisiones y cambios legislativos), institucional y de gestión, que potencien una fiscalidad más eficaz, eficiente, transparente y justa.

Los efectos del proyecto deben ser medidos en términos de su influencia en las políticas públicas, y en aquellos que las conciben o las ejecutan. Igualmente se espera que la sostenibilidad de los ámbitos de colaboración y difusión de resultados queden garantizados mediante la consolidación de redes temáticas y del Portal EUROsociAL Fiscalidad, PEF.

Al finalizar el proyecto, se espera que las instituciones públicas latinoamericanas clave en el ámbito de la fiscalidad, cuenten con herramientas para adoptar o que hayan adoptado orientaciones y procedimientos de gestión de políticas públicas tendentes a la cohesión social, y hayan fortalecido su capacidad de ejecución de dichas políticas en las cuatro áreas temáticas definidas: 1) políticas fiscales; 2) administraciones

fiscales y recursos humanos; 3) presupuesto y gasto público; 4) financiación territorial y seguridad social.

2.4 Áreas temáticas

Las actuaciones del proyecto se han organizado en cuatro grandes áreas temáticas, cada una de las cuales es coordinada por un miembro europeo del Consorcio y uno en América Latina.

Las cuatro áreas y sus coordinadores son:

- Políticas fiscales / Adetef (Francia), AFIP (Argentina) y DIAN (Colombia):
 - Evaluación de las políticas fiscales vigentes en los distintos contextos políticos.
 - Instrumentos tributarios directos e indirectos y posibles nuevas figuras, su incidencia en la equidad y el medio ambiente. Técnicas de evaluación del fraude fiscal y regímenes sancionadores.
- Administraciones Fiscales y Recursos Humanos / IEF (España), AFIP (Argentina en Administraciones Fiscales) y DIAN (Colombia en Recursos Humanos):
 - Fortalecimiento institucional mediante la ordenación y

racionalización administrativa, y la profesionalización y estabilidad de los recursos humanos.

- Mejora de la calidad de la gestión y de la comunicación y difusión al ciudadano, facilitando la cooperación y la sinergia entre acciones.
- Fomento de la utilización de nuevas tecnologías.
- Presupuesto y Gasto Público / InWEnt (Alemania), SAT (México), ICAP (Costa Rica):
 - Presupuestación de ingresos y gastos públicos.
 - Control y evaluación.
 - Sistemas de control y rendición de cuentas públicas.
- Financiación Territorial (descentralización fiscal), Seguridad Social / IEF (España) y SRF (Brasil):
 - Mejora de los mecanismos de colaboración e intercambio de información entre administraciones tributarias de diferente nivel territorial.
 - Lucha contra la economía informal, mejora de procedimientos de recaudación de las cotizaciones sociales.
 - Mejora de los mecanismos de colaboración e intercam-

bio de información entre la administración tributaria y la administración de la seguridad social.

El CIAT desempeña un papel destacado de coordinación y apoyo a los responsables temáticos.

2.5 Beneficiarios del proyecto

Los beneficiarios principales de las actividades del proyecto son los países y las administraciones (en muchos casos las administraciones tributarias) de América Latina siendo, además, ellos mismos proponentes de nuevas actividades. En el proyecto, el Consorcio interactúa con el resto de países de América Latina.

En la selección de grupos destinatarios se han seguido dos premisas esenciales: impacto y representatividad. La envergadura del proyecto y la naturaleza de sus actividades exigen ante todo generar consenso.

En este sentido los beneficiarios directos del proyecto son: 1) los que toman decisiones de política ("*policy makers*"); 2) conceptores de las políticas y altos responsables de su aplicación; 3) gestores de las políticas de nivel intermedio; y 4) representantes de la sociedad civil.

En un sentido más amplio, los beneficiarios indirectos serán los ciudadanos latinoamericanos. Se espera que en la medida que los

distintos funcionarios o actores relevantes del sistema cuenten con mejores herramientas técnicas, que ello se traduzca en una mayor calidad en el servicio prestado a la ciudadanía.

De forma más inmediata se espera que los funcionarios que no participan directamente puedan acceder a acciones formativas a través de la experiencia acumulada por sus instituciones (“formación de formadores” y “formación piramidal”), y que centros de investigación con acceso a documentación, redes temáticas o asociaciones empresariales informen a sus asociados. La realización de cursos *on-line* y los encuentros de expertos en la red a través del Portal EUROsociAL Fiscalidad, elevará la cifra de beneficiarios indirectos.

2.6 Estrategia

El proyecto, en sus cuatro años de ejecución cuenta con una serie de premisas básicas sobre las que se asentarán todas las actuaciones.

2.6.1 Abierto y participativo

Aunque no formen parte del Consorcio, la participación de las instituciones latinoamericanas claves en el ámbito de la fiscalidad, es esencial para la ejecución del proyecto, tanto por su carácter de beneficiarios como por el de oferentes de

experiencias intercambiables. En este sentido desempeñarán un papel central:

- En la identificación y canalización de las demandas de actuación.
- A la hora de proponer expertos y realizar la designación de asistentes a las actividades de EUROsociAL Fiscalidad.
- Como apoyo esencial en la ejecución del proyecto en sus respectivos países.
- Como difusores de las actividades del proyecto.
- En la retroalimentación de la estrategia y actuaciones del proyecto.

2.6.2 Carácter innovador

Frente a programas de cooperación tradicionales, el proyecto aprovecha la ventaja comparativa que supone la posibilidad de ofertar a América Latina modelos y experiencias de Europa cuyos efectos en la cohesión social han sido notables, pero al mismo tiempo, permite un intercambio Sur-Sur al incorporar buenas prácticas identificadas en los propios países de la región, y que serán ejecutadas por técnicos de las diferentes administraciones públicas latinoamericanas en el marco del proyecto.

2.6.3 *Pertinente*

Dada la limitación de recursos, y gracias a su carácter abierto, el proyecto parte de un sólido conocimiento de la realidad sobre la que se pretende incidir, de la demanda y de la oferta, que permite elegir las actuaciones más necesarias, efectivas y viables, con un alto grado de consenso. En este sentido, se tendrá especial consideración para apoyar procesos de reforma ya emprendidos por los gobiernos de los países de la región.

2.6.4 *Motor de cambio*

Con su ejecución se facilitarán las condiciones necesarias para generar la sensibilización y el consenso necesario para que los *policy makers*, los funcionarios de alto nivel y la sociedad civil, promuevan reformas orientadas a la cohesión social. También servirá como punto de partida para futuros programas de cooperación de la UE.

2.6.5 *Viable*

Se contemplan una serie de actuaciones orientadas a garantizar la sostenibilidad del proyecto una vez que haya finalizado la etapa de ejecución: Portal en Internet, redes, cursos de formación (con especial énfasis en la formación de formadores y la creación de módulos instruccionales que puedan ser replicados por los beneficiarios).

2.6.6 *Verificable*

Previamente a la ejecución del proyecto han sido definidos una serie de indicadores verificables para la medición del objetivo específico, y de los resultados que se espera alcanzar a través del desarrollo de las diferentes actividades.

2.6.7 *Integrado*

No existen actuaciones aisladas, existe una secuencia lógica de actuaciones alrededor de cada área temática que conforma un ciclo de intercambio de experiencias, que irá acompañado de acciones de sensibilización y podrá ir precedido de diagnósticos de profundización de necesidades o problemas. Las actuaciones en cada área temática tienen como objetivo contribuir a la consecución de los resultados esperados para que éstos, a su vez, contribuyan a la consecución del objetivo específico.

2.7 *Metodología de la actuación: el ciclo de intercambio de experiencias*

El proyecto contempla una serie de resultados generales, producidos por un conjunto de actividades, y que constituyen los medios que permitirán alcanzar el objetivo específico a lo largo de los cuatro años del proyecto. Estos resultados serán obtenidos a través de las actividades estipuladas en cada una de las distintas fases del ciclo de inter-

cambio de experiencias entre las distintas administraciones públicas. Aunque estas fases deben ser concebidas como etapas interrelacionadas que completan un proceso, no tienen por qué desarrollarse necesariamente de manera consecutiva; los resultados de cada una de ellas pueden generar insumos para las demás. Además, el que sea necesario completar todas las fases del ciclo dependerá de la complejidad de las nuevas orientaciones, métodos o procedimientos, así como del grado de consenso existente al respecto en el país o institución potencialmente beneficiarias.

El ciclo de intercambio de experiencias consta de cuatro fases: 1) identificación de experiencias intercambiables; 2) sensibilización y búsqueda de consenso; 3) transferencia de buenas prácticas; 4) difusión y reflexión.

- *Fase 1. Identificación de experiencias intercambiables:* identificación de buenas prácticas y de demanda dentro de cada área temática a través de consultas a instituciones europeas y latinoamericanas, consultas dentro de las redes, y a través de estudios y diagnósticos. Para ello se prevé la realización de encuestas y/o entrevistas en profundidad a beneficiarios de la intervención ya sea de manera directa, o en el marco de seminarios o visitas de familiarización, o en los encuentros de las redes temáticas del proyecto.

- *Fase 2. Sensibilización y búsqueda de consenso.* A lo largo de los cuatro años de proyecto se espera haber favorecido las condiciones para la generación de reformas a nivel político (toma de decisiones y cambios legislativos), institucional y de gestión. Para ello se prevén acciones de sensibilización y búsqueda de consenso: 1) celebrar encuentros de *Policy Makers*; 2) realizar seminarios de sensibilización dirigidos a funcionarios de alto nivel o grupos clave de la sociedad civil.

- *Fase 3: Transferencia de buenas prácticas, gestión y seguimiento.* Al finalizar el proyecto, se espera que hayan sido generadas las condiciones para que las administraciones públicas latinoamericanas reorienten sus políticas de fiscalidad, presupuestarias y de seguridad social tendentes a la cohesión social, y fortalezcan las instituciones encargadas de su ejecución mediante la transmisión de buenas prácticas, que les permitan mejorar los procedimientos organizativos y de gestión, y una mayor profesionalización de sus recursos humanos. Para conseguir este resultado se han previsto una serie de actividades que incluyen: 1) la celebración de seminarios o talleres; 2) visitas de familiarización de funcionarios de nivel alto e intermedio;

3) asistencias técnicas; 4) proyectos piloto; 5) capacitación de funcionarios o formadores a través de cursos presenciales o a distancia.

- *Fase 4: Difusión y reflexión:* acerca de los resultados conseguidos, los procedimientos empleados y el análisis de los mismos, lo que podría dar lugar a la identificación de nuevas prioridades. Además de eventos o publicaciones para la difusión de los resultados del proyecto, se crearán redes temáticas que facilitarían la divulgación de resultados y facilitarían la identificación de buenas prácticas y de posible demanda. Una segunda herramienta de difusión de resultados, y que será utilizado como foro para la reflexión, es el Portal EUROsociAL Fiscalidad, PEF.

2.8 Herramientas

El proyecto cuenta con dos herramientas de apoyo fundamentales:

- El Portal EUROsociAL Fiscalidad.
- Las redes.

2.8.1 El Portal EUROsociAL Fiscalidad

- Herramienta fundamental para la ejecución de actividades y

difusión del proyecto. A través de un procedimiento integrado y participativo, se logrará cierta simultaneidad entre las actividades (y resultados emanados de las mismas) y la información y servicios del Portal.

- Además de secciones sobre las actividades del proyecto, está prevista la creación de una plataforma de *e-learning*, foros, bases de datos de expertos y boletines divulgativos de buenas prácticas.
- La labor de preparación de los contenidos para ser replicados y difundidos será realizada por los diferentes coordinadores de las áreas temáticas, con el apoyo de la secretaría de redes y del responsable del Portal.
- El objetivo último es construir un fondo temático que permita un efecto multiplicador relevante, y que contribuya a la sostenibilidad del proyecto más allá de la fase de ejecución.

2.8.2 Las redes

- Espacio, con vocación de continuidad, para el intercambio de experiencias, conocimientos y buenas prácticas.

- Se contemplan inicialmente cuatro redes, una por cada área temática del proyecto.
- Las redes permitirán mantener un contacto directo y personalizado con los beneficiarios del proyecto, con entidades públicas, centros de estudio e investigación y con organizaciones no gubernamentales.
- Constituyen un instrumento que permitirá alianzas, sinergias y complementariedades, que servirán de plataforma para el diálogo continuo entre América Latina y la UE.

**SEGUNDA PARTE:
GENERALIDADES SOBRE LA
ACTUACIÓN CONJUNTA DE
LA INTERNATIONALE
WEITERBILDUNG UND
ENTWICKLUNG GGMBH, InWEnt,
Y EL INSTITUTO
CENTROAMERICANO DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, ICAP**

**I. Breve antecedente
institucional de InWEnt**

La Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH, InWEnt (Capacitación y Desarrollo Internacional), cuyo nacimiento data del 2002, tras la fusión de la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, DSE, y la Sociedad

Carl Duisberg, CDG, es una entidad de capacitación profesional y desarrollo que opera a nivel mundial en los campos de recursos humanos, capacitación y diálogo, a través de sus centros Berlín, Bonn y otras ciudades de la República Federal de Alemania.

Se dedica al fortalecimiento de la competencia de especialistas y ejecutivos para intervenir en procesos de transformación política, organizativa y empresarial. Mediante el Capacity Building contribuye con un aporte sustancial a nivel de la cooperación internacional para un desarrollo sostenible. InWEnt coopera en la misma medida con socios en países en desarrollo o en proceso de reformas y en países industrializados, llegando anualmente a unas 55.000 personas.

Los programas de InWEnt cubren una amplia gama de temas y tareas lo que se refleja en nuestras áreas de gestión:

- Gobernanza y procesos de reformas.
- Prevención de crisis y promoción de la paz.
- Desarrollo social.
- Medio ambiente y recursos naturales.
- Gestión empresarial sostenible.
- Comercio exterior y relaciones internacionales.

- Desarrollo regional y urbanización.
- Labor educativa vinculada al desarrollo.

El jerarca principal de InWEnt es el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ). Además, trabajamos también para otras entidades del Gobierno Federal, los Estados Federados, para mandantes internacionales, como la Comisión Europea, las Naciones Unidas o el Banco Mundial, así como para empresas de la economía privada.

InWEnt trabaja estrechamente con otras organizaciones vinculadas con la política para el desarrollo, tales como el Banco de Fomento Económico KfW, la Sociedad Alemana para la Gestión de la Cooperación Técnica, GTZ, y el Servicio Alemán para el Desarrollo, DED.

II. Breve antecedente institucional del ICAP

El Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, es un organismo internacional de carácter intergubernamental, al servicio de la región centroamericana. Tuvo sus orígenes en la Escuela Superior de Administración Pública América Central, ESAPAC, creada en 1954 por los gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nica-

ragua, incorporándose en 1961 la República de Panamá. Sus propósitos fundamentales son el desarrollo de los recursos humanos del sector gubernamental de la región, la colaboración con los gobiernos miembros en el estudio e implantación de reformas para modernizar las administraciones públicas y el apoyo al proceso de integración centroamericana.

Los objetivos institucionales están vinculados a:

- Colaborar con los gobiernos de los estados miembros en el mejoramiento, modernización y armonización de sus administraciones públicas, mediante:
 - Investigación básica y aplicada.
 - Programas de maestría a funcionarios públicos y profesores universitarios.
 - Servicios de cooperación técnica.
 - Cursos de capacitación a nivel intermedio y superior.
 - Seminarios y otros para análisis y orientación de políticas en administración pública.
- Cooperar con los organismos de la región en el estudio, orientación y promoción del

proceso de integración centroamericana.

- Brindar apoyo técnico a los organismos e instituciones regionales en el estudio y realización de mejoras administrativas.
- Propiciar el intercambio de experiencias en el campo de la administración pública, profundizando y difundiendo enfoques relevantes e innovadores.
- Fomentar la cooperación horizontal entre los estados miembros y otros estados, que deseen colaborar con ellos.

Las áreas de trabajo

Las áreas de actividad del ICAP son: formación y capacitación de recursos humanos, investigación, consultoría e información y difusión.

Organización

En cuanto a su organización y de conformidad con el Convenio Constitutivo de 1956, el Instituto está dirigido por una Junta General, en la que cada Gobierno miembro tiene un voto. Como norma, la Junta General reúne a los Ministros de Economía de Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá.

Es también responsable del nombramiento del Director. El funcionario ejecutivo de más alto rango es el Director, cargo que en la actualidad es desempeñado por el centroamericano y ciudadano hondureño, Dr. Hugo Zelaya Cálix. La sede permanente se encuentra en San José, Costa Rica.

III. Actuación conjunta de InWEnt e ICAP

Durante los últimos años, el ICAP e InWEnt emprendieron un Programa Plurianual de Actividades de Cooperación denominado “*La Administración Financiera en Centroamérica y República Dominicana 2002-2004*”, en beneficio de los países del Istmo Centroamericano y República Dominicana, el que se desarrolló en dos fases consecutivas durante el período 1998-2004.

Este Programa cuya primera fase se denominó “*La Administración Financiera Integrada en Centroamérica y República Dominicana 1998-2004*”, tuvo como objetivo fundamental, contribuir a mejorar los esfuerzos iniciados en Centroamérica en torno a los procesos de Modernización de la Administración Financiera Integrada, a través del intercambio de experiencias regionales que en este campo se están implementando, tanto en Centroamérica y Panamá, como en República Dominicana. Algunos de estos esfuerzos están dirigidos hacia temáticas relaciona-

das con presupuesto, planificación financiera y finanzas públicas, personal, adquisiciones y licitaciones, sistemas de inversión pública, didáctica de los recursos humanos, así como conocer sobre las distintas experiencias que han sido objeto de tratamiento en la Región en este campo, y las particularidades de algunas de ellas en Alemania.

La ejecución de la primera fase de este programa durante un período de cuatro años, que incluyó un total de diecisiete actividades muy variadas en los siete países participantes, en el ámbito de las finanzas públicas, tales como presupuesto público y política fiscal, control gubernamental, recursos humanos, adquisiciones, licitaciones y contrataciones públicas, así como finanzas nacionales y municipales, derivó en resultados importantes para los países beneficiarios de la cooperación conjunta ICAP/InWEnt. Su implementación exitosa durante la primera fase, creó las condiciones favorables y permitió hacer conciencia sobre la importancia de una extensión de este programa, por lo que los organismos ejecutores se encargaron de poner en marcha el plan de acción para llevar a cabo la segunda fase, también denominada Programa Regional de Capacitación *“La Administración Financiera Integrada en Centroamérica y República Dominicana 2002-2004”*.

El diseño del Programa de Actividades para la segunda fase requirió de la elaboración, promoción y presentación de una nueva pro-

puesta por parte de la InWEnt, cuya base son los resultados positivos de la experiencia acumulada en la primera fase, la evaluación intermedia realizada en noviembre del 2000 y la opinión favorable, a través de los diferentes pronunciamientos y notas, tanto de las autoridades nacionales de los países y sectores involucrados, así como de los excelentísimos señores Embajadores de la República Federal de Alemania en Centroamérica. Estos elementos son el principal detonante que justificaron la extensión del Programa, basado en el conocimiento de la realidad actual, así como en las transformaciones ocurridas durante la implementación de la primera fase, en materia de finanzas públicas y sobre todo, en el proceso de modernización de la administración financiera integrada, que se está llevando a cabo en cada uno de los países beneficiarios.

El resultado exitoso logrado en este Programa, ha creado las condiciones para que, actualmente InWEnt e ICAP, continúen desarrollando una alianza estratégica en beneficio de los países de la región, ampliada en esta oportunidad con el valioso concurso de la Unión Europea, a través del Programa Regional EUROsociAL en la temática referente a presupuesto y gasto público.

IV. Situación actual de la región y sectores involucrados

Desde principios de los noventa en muchos países del hemisferio

occidental en general, y el Istmo Centroamericano en particular, se ha venido desarrollando una paulatina redefinición del rol del Estado y del sector público, para adaptarlos a una nueva situación democrática y económica desde el punto de vista de la economía mundial. Este proceso busca cambiar la imagen y la estructura del sector público, tanto a nivel central como local, para que actúe conforme a los intereses de los ciudadanos y en armonía con el contexto internacional.

En este sentido, se han puesto en marcha una serie de programas de reforma y modernización del Estado, cuyo propósito es desarrollar un sector público con capacidad de decisión y de entrega de servicios de alta calidad, mediante una mejor asignación de los recursos para la construcción de un entorno económico y social más favorable que permita afianzar la democracia.

Los programas de reforma y modernización de los Estados aplicados en el Istmo Centroamericano y en República Dominicana, tienen como objetivo fundamental hacer las transformaciones necesarias en el aparato estatal, de forma tal que éste responda de manera efectiva a los cambios políticos, económicos y sociales, nacionales e internacionales, y apoye con eficiencia y eficacia el desarrollo integral y sostenible de estos países.

Consustancial con lo anterior, la reforma y modernización de la administración financiera de los paí-

ses del Istmo, considera como elementos primordiales, el ordenamiento y saneamiento de las finanzas públicas en su conjunto, la búsqueda de transparencia en la utilización de los recursos mediante una vigilancia permanente de las instituciones competentes y la descentralización de las estructuras existentes, así como la correspondiente institucionalización de la Administración Financiera Integrada.

En este sentido, durante la segunda fase del Programa las etapas siguientes se inclinarán hacia las áreas de finanzas públicas, sistemas presupuestarios y control financiero, las que tienen una mayor prioridad, así como la colaboración entre los poderes del Estado, pero también porque éstas constituyen desafíos en lo referente a una buena gestión pública. Esto obedece a que las reformas planteadas hasta el momento, permitirán diseñar un proceso ordenado de programación financiera, adecuada a las administraciones y autoridades en aras de fortalecer la capacidad ejecutiva en el ámbito político-administrativo y en la transparencia de las acciones.

Los proyectos nacionales en estas áreas, implementados mediante la asistencia financiera y técnica de organismos internacionales o nacionales (Banco Interamericano de Desarrollo, BID; Banco Mundial; BM, Fondo Monetario Internacional, FMI; Unión Europea, UE; Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos, USAID; España, Japón, etc.), si bien incluyen actividades de capacitación,

están orientadas únicamente a nivel nacional, lo que significa que no existe la posibilidad para el establecimiento de un diálogo a nivel regional respecto a estos temas, meta que si se ha logrado en el marco del Programa Regional de Capacitación ICAP/ DSE, y deberá seguir promoviéndose por ser el único proyecto regional que ofrece esta opción.

El propósito de este Programa, es profundizar un mayor intercambio con respecto a la asimilación de nuevas experiencias, que podrían retroalimentar los procesos de reforma que se están implementando en el ámbito de la administración financiera, y así verificar *in situ* cómo se pueden complementar las vivencias entre los países de la Región, compartiendo lo que acontece en cada uno de ellos, mediante la asimilación y comparación de lo experimentado en cada caso.

Durante la segunda fase del Programa, la modalidad que se utilizará es el cofinanciamiento tripartito de las acciones a ejecutar, de manera que las partes involucradas: organismos donantes y ejecutores, así como países receptores de la cooperación, hagan efectiva su participación mediante alguna contribución en recursos financieros, no únicamente siendo anfitrión en los eventos previstos, sino también en el caso de enviar funcionarios a capacitarse y/o especializarse en alguno de los demás países beneficiarios de esta cooperación. El esquema tripartito de cofinanciamiento para este Programa, parte del principio básico de que la validez de la cooperación

internacional, tiene su fundamento en la importancia asignada por los países receptores en función del aporte de contrapartida, es decir, se basa en el compromiso mutuo entre las partes para evaluar su contribución al fortalecimiento de la cooperación internacional, en función del valor que los propios países determinan al asignar recursos financieros en las acciones que consideran necesarias.

Este planteamiento, es parte de la nueva política y estrategia de acción de la cooperación alemana, por lo que, requiere la aceptación y conocimiento de las autoridades nacionales, funcionarios de enlace, así como de todos los directivos de las instituciones beneficiarias de este Programa, para lograr la meta ambiciosa de imprimir una mayor cobertura, a través de la ejecución de las acciones descritas durante la prolongación de esta nueva fase. Este aspecto es importante en función de las limitaciones de recursos financieros, cada vez más evidente dentro de las nuevas modalidades de la cooperación internacional, por lo que será necesario una colaboración más decisiva de los propios países, de manera que los recursos para el cofinanciamiento de la DSE, tal y como así lo define el nuevo esquema de cooperación alemán, puedan ser aprovechados con recursos de contraparte nacional.

En este sentido, esta nueva fase plantea un gran reto para los países beneficiarios y las propias autoridades nacionales, debido a las

restricciones que impone la política presupuestaria para el fortalecimiento de la capacitación, especialización y el perfeccionamiento profesional, cuando aparentemente existen otras prioridades en la agenda de los gobiernos. Sin embargo, está presente el postulado cada vez más resonante de que nada es más importante que la inversión en el recurso humano.

Se considera que en esta fase de extensión, deberán participar los funcionarios especializados y las instancias decisorias del ámbito político, que desempeñan un papel destacado en el proceso de reforma de la administración pública, muy especialmente en la Administración de Hacienda/Finanzas, en las Contralorías (Tribunales o Corte de Cuentas) y/o en los Parlamentos/Asambleas/Congresos.

V. Descripción del Programa EUROsociAL Fiscalidad en la temática de Presupuesto y Gasto Público (Responsabilidad de InWent e ICAP)

1. Objetivos

- Intercambiar ideas y experiencias sobre la realidad político-administrativa de Centroamérica, de otros países latinoamericanos y de Alemania, que están llevando a cabo procesos de modernización del Estado vinculados al fomento de la cohesión social.

- Transmitir buenas prácticas a través de actividades de intercambio de experiencias y de sensibilización, relacionados con la colaboración de los poderes del Estado en el ciclo presupuestario.
- Constituir un apoyo a los esfuerzos propios del sector público de los países beneficiarios y a las actividades de los proyectos locales de otros donantes, dirigidos a una amplia reforma de las finanzas públicas y modernización del sistema político-administrativo en donde la integración social se convierta en un elemento determinante.
- Contribuir a un mayor conocimiento y entendimiento entre los poderes del Estado sobre los procesos de implementación de la Modernización del Estado, mediante la utilización de los procesos públicos dirigidos hacia la búsqueda de mayor participación social.
- Coadyuvar con los proyectos existentes en este campo, iniciados por organismos internacionales y nacionales en la Región, mediante una serie de acciones de intercambio de perfeccionamiento profesional, tomando como ejemplo, las experiencias de los propios países involucrados, de otros países latinoamericanos y de Alemania en estos temas.

2. **Componentes del Programa**

Los componentes que se incluyen en esta segunda fase son muy diversos y son los siguientes:

- a. Encuentros de Redes Regional.
- b. Seminarios-Talleres Regionales.
- c. Pasantías Regionales sobre temas específicos con la participación de especialistas extranjeros.
- d. Asistencias técnicas.
- e. Cursos *on-line*.
- f. Publicaciones.

3. **Características del Programa**

Este Programa Plurianual de Actividades, denominado: "El Programa Regional EUROsociAL/ Fiscalidad" en el tema de Presupuesto y Gasto Público, está dirigido principalmente a funcionarios públicos que se desempeñan en el campo de las finanzas públicas y la contraloría. Tiene como propósito fundamental:

- Fomentar el intercambio de experiencias regionales sobre los procesos de modernización de la administración financiera.
- Lograr mayor coordinación entre funcionarios gubernamentales de las distintas instituciones, vinculados con los procesos de presupuestación.

- Contribuir a un mayor conocimiento sobre otras experiencias de otras latitudes en el campo de la administración financiera.

El Programa tiene un carácter regional y las actividades se ejecutarán en cada uno de los países del Istmo, y en Alemania. Se pretende establecer un mayor grado de armonización entre los distintos poderes del Estado, que poseen una vinculación con los nuevos procesos presupuestarios actualmente en vigencia. Permitirá conocer las experiencias de los países de Latinoamérica y de Alemania sobre estos temas, a través de la realización de actividades en esos países y en la República Federal de Alemania.

Las actividades del Programa son muy diversas, contemplando además la edición, publicación y distribución de artículos, documentos de trabajo y revistas dedicadas a este tema, a través de títulos incorporados a la publicación semestral de la Revista Centroamericana de Administración Pública editada por el ICAP.

4. **Actividades conjuntas ICAP/ InWEnt/EUROsociAL**

El Programa incluye la realización de actividades de carácter nacional, regional e internacional entre las que se encuentran: encuentros de redes a nivel latinoamericano, seminarios-talleres regionales, asis-

tencia técnica y cursos *on-line*; seminarios con la participación de especialistas en temas específicos; pasantías y publicaciones, entre

otras. A continuación se describen los tipos de actividades por país, las fechas de realización y los temas incluidos en cada una de ellas.

PROGRAMA EUROsociAL/FISCALIDAD

PROGRAMACIÓN DE ACTIVIDADES DEL 2006

Tipo de actividad	País	Fecha	Tema
1. Encuentro Regional	Costa Rica	17-18/Julio/06	<i>Policy Makers</i> : Identificando Estrategias para la Cohesión Social
2. Seminario Regional	Costa Rica	19-21/Julio/06	Seminario Mejores Prácticas en la elaboración del Ciclo Presupuestario Centroamericano
3. Pasantía Internacional	Alemania	9-17/Octubre/06	“Estrategias de Planificación Financiera en el Ciclo Presupuestario: su Aplicación en el Gasto Social”
4. Pasantía Regional	Honduras	23-27/Octubre/06	“Proceso presupuestario: su contribución a la Cohesión Social en Centroamérica”
5. Evaluación de las Pasantías (Regional y en Alemania)	Región	Noviembre/2006	Evaluación de la efectiva asimilación y aprendizaje como producto de la experiencia obtenida por los pasantes de ambas pasantías
6. Curso <i>on line</i>	Costa Rica*	Diciembre/2006	Identificación de temas prioritarios para la capacitación institucional y generación de un curso <i>on-line</i>

* Evento con inclusión de hasta ocho participantes por cada país.

5. Coordinación ICAP/InWEnt/ EUROsociAL/Unidades de Enlace

“El Programa Regional EUROsociAL/Fiscalidad” en el tema de Presupuesto y Gasto Público, prevé en cada país, al igual que en el Programa de Capacitación “La Administración Financiera Integrada en Centroamérica y República Do-

minicana, 1998-2004”, la existencia de un Funcionario de Enlace, quien será la persona encargada de coordinar todas las acciones que en el ámbito nacional se realicen durante el período previsto para la ejecución del Programa de Actividades. A continuación se dan a conocer los nombres de estos funcionarios en cada uno de los países.

**PROGRAMA EUROsociAL/FISCALIDAD
FUNCIONARIOS ENLACES CENTROAMERICANOS**

País	Funcionario de Enlace	Cargo	Institución	Teléfono Fax	E-mail
COSTA RICA	Lic. José Luis Araya Alpízar	Director General de Presupuesto	Ministerio de Hacienda	Tel: (506) 256-7017 Fax: (506) 233-4575	arayaaj@hacienda.go.cr
GUATEMALA	Lic. Rubén Augusto Lemus De León	Director Técnico del Presupuesto	Ministerio de Finanzas Públicas	Tel: (502) 2248-5234 Fax: (502) 2248-5048	rlemus@mifin.gt
EL SALVADOR	Licda. Dinorah Margarita Cubías	Directora Nacional de Administración Financiera	Ministerio de Hacienda	Tel: (503) 2244-3101 Fax: (503) 2244-7235	dcubias@mh.gob.sv
HONDURAS	Lic. Hugo Castillo Aldana	Viceministro de Crédito e Inversión Pública	Secretaría de Finanzas	Tel: (504) 237-4537 Fax: (504) 237-5033	hcastillo@sefin.gob.hn
NICARAGUA	Lic. Francisco Mena Aragón	Director General de Presupuesto	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Tel: (505) 228-7065 Fax: (505) 222-2934	francisco.mena@mhcp.gob.ni
PANAMA	Lic. Roberto Lugo	Director de Presupuesto de la Nación	Ministerio de Economía y Finanzas	Tel: (507) 507-7000/01 Fax: (507) 507-7002	rlugo@mef.gob.pa

6. Duración del Programa

El Programa Regional EUROsociAL/Fiscalidad, tendrá una vigencia de cuatro años. El inicio de actividades, incluida la planificación, es el “Encuentro Internacional de Redes EUROsociAL: Compartir experiencias para construir Cohesión Social”, el que se llevó cabo en Cartagena de Indias, Colombia, del 26 al 30 de junio del 2006, y concluirá con una evaluación final en el 2009. Cada una de las actividades del Programa será evaluada en forma individual, lo que será determinante para valorar todas las tareas del Programa en su conjunto.

7. Beneficiarios

Los beneficiarios de estas actividades serán funcionarios públicos de Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, y México, así como de algunos de los países de América del Sur pertenecientes a las siguientes instituciones: Ministerios y Secretarías de Hacienda/Finanzas, Contralorías, Congresos o Asambleas Legislativas y algunos ministerios dependiendo del sector de interés priorizado.

8. Requisitos para los participantes en los seminarios del Programa

El número de funcionarios públicos seleccionados para participar

en cada seminario-taller, encuentros, pasantías, asistencia técnica o cursos *on-line* serán entre dos y tres; y se convocarán a través de una invitación extendida por el ICAP, InWent y la Coordinación del Programa EUROsociAL/Consortio Fiscalidad, en cada uno de los países beneficiarios de este Programa. Está dirigido a los miembros del personal público que estén a cargo de tareas relevantes en estas áreas, procedentes de las instituciones mencionadas a continuación.

- a. Los funcionarios procederán generalmente de las siguientes instituciones de los siete países beneficiarios.
 - Un Ejecutivo Superior del Ministerio de Hacienda/ Finanzas.
 - Un Ejecutivo Superior (Responsable del presupuesto del Ministerio/Secretaría del Sector objeto de la temática del seminario. Sólo en algunas actividades).
 - Un Diputado (Presidente de la Comisión de Finanzas/Presupuesto del Congreso/Asamblea o la persona que designe la Comisión)
 - Un Ejecutivo Superior (experto en Control Gubernamental) de la Contraloría de la República

- vinculado con el tema del seminario.
- Un Ejecutivo Superior de otro sector de acuerdo al énfasis de la temática objeto de análisis en el evento específico.
- b. El país anfitrión podrá añadir un número determinado de funcionarios para participar en los eventos programados correspondientes. Este número adicional no podrá superar la cantidad de seis participantes. En cada caso se definirá en coordinación con la InWEnt, el ICAP, el Consorcio EUROsociAL y con el Funcionario de Enlace en el país respectivo.
- c. Para la realización de cada seminario se elaborará un plan diario de trabajo, el que se dará a conocer con anticipación a los participantes previo al inicio de los seminarios. Dentro de este plan estarán incluidas todas las actividades que se desarrollarán en el marco de los encuentros anuales de redes, seminarios-talleres, pasantías, tales como: llegada de los participantes al país sede de los eventos, desarrollo de las acciones vinculadas a la temática objeto de los mismos, así como las visitas programadas, clausura y otras que se ejecuten.
- d. Con respecto a las pasantías, también se considerará la preparación de un plan diario de trabajo, que será del conocimiento previo de los pasantes. En el mismo, se incluirán todas las actividades a realizar en el marco de la pasantía, tales como: llegada de los pasantes al país anfitrión, desarrollo de las acciones vinculadas a la temática objeto de la pasantía, así como las visitas que se programen.

9. Evaluación del Programa

Con el propósito de medir el impacto del Programa en cada una de las actividades, se realizará un proceso constante de evaluación que permitirá conocer su grado de efectividad y eficiencia durante el período previsto. Por lo tanto, se realizarán dos tipos de evaluación: a) por actividad (encuentros de redes, seminarios-talleres, pasantías, cursos *on-line*, etc.), y, b) anualmente al finalizar cada ciclo de las actividades durante la vigencia de los cuatro años de ejecución del Programa.

La Coordinación del Programa entregará a los participantes al final de cada seminario, un instructivo conteniendo una batería de preguntas con el propósito de evaluar la actividad académica realizada, para

recoger las opiniones u observaciones de los funcionarios públicos sobre las expectativas y logro de los objetivos de los encuentros, seminarios-talleres, pasantías regionales y en Alemania, asistencias técnicas, evaluaciones de las pasantías y cursos *on-line*. Este instructivo pretende convertirse en un instrumento que facilite el mejoramiento de las futuras acciones dentro de los próximos años del Programa Plurianual 2006-2009 referente a la organización, conferencistas, participantes, material entregado y el apoyo logístico-administrativo puesto en práctica durante el desarrollo de la actividad, así como a los logros generales y el impacto alcanzados por el Programa.

10. Reconocimiento

Luego de haber cumplido con el 90% de la asistencia a la capacitación y participado activamente en las distintas acciones programadas en el seminario, así como en el componente de pasantías, a los funcionarios participantes se les conferirá un Certificado de Participación y Aprovechamiento, respectivamente acreditado por la Dirección del Programa EUROsociAL/ Fiscalidad y las Coordinaciones respectivas del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH, InWEnt ◇

ANEXO

ACTUACIONES INMEDIATAS: PLAN ANUAL DE TRABAJO 2006

1. Profundización de diagnósticos

1.1 *Encuesta de identificación de demanda*

Para poder precisar las necesidades y prioridades en el sector de la fiscalidad y poder identificar iniciativas planificadas o en ejecución, susceptibles de ser apoyadas por el proyecto, se ha distribuido un cuestionario entre las distintas administraciones tributarias de América Latina.

El cuestionario plantea un autodiagnóstico sobre temas fiscales susceptibles de fomentar la cohesión social. El formulario cuenta, además, con una sección para que las administraciones públicas de América Latina incorporen sugerencias sobre aquellas áreas en el ámbito de las políticas fiscales y administraciones tributarias susceptibles de recibir asistencia, así como el grado de compromiso que asumiría su institución y la pertinencia de la posible intervención.

2. Actividades para la sostenibilidad del proyecto

2.1 *Creación y animación de redes temáticas:*

- Nombrar responsables temáticos de las redes.
- Crear procedimientos de funcionamiento de las redes.
- Celebrar el primer encuentro general de redes.

2.2 *Creación del Portal EUROsociAL Fiscalidad:*

- Analizar los diferentes requerimientos de soporte al Programa.
- Examinar otras páginas *web* y portales con similar funcionalidad, y uniformizar criterios con los demás consorcios.

- Seleccionar proveedores que puedan realizar el desarrollo.
- Diseñar la estructura y contenidos.
- Dirigir el desarrollo y la puesta en producción.
- Crear un procedimiento integrado participativo que permite una cierta simultaneidad entre las actividades del proyecto y la información y servicios del Portal.

3. Actividades de intercambio de experiencias

3.1 Tema A: Políticas Fiscales

- *Objetivo:* promover a través de un seminario y visitas de familiarización políticas de recaudación fiscal y social, y políticas presupuestarias que permitan reforzar la cohesión social en América Latina.
- *Justificación y contribución a la cohesión fiscal:* la adopción de procedimientos y estrategias encaminadas a aumentar los recursos presupuestarios genera una mayor distribución de la riqueza y por consiguiente fomenta la cohesión social. Los cambios normativos requieren de estrategias adecuadas de sensibilización y de búsqueda de consenso entre los principales actores sociales para poder ser incluidas en la agenda de los *policy makers*. Es por ello, que la estrategia de trabajo para los próximos cuatro años pretende a través de seminarios, visitas de estudio, posibles asistencias técnicas en el ámbito normativo y encuentros encaminados a generar la creación de espacios de consenso, que fomenten una mayor sensibilización sobre la importancia de las políticas fiscales en la cohesión social y que favorezca la adopción de cambios normativos.
- *Secuencia del desarrollo de las actividades:* el programa de trabajo para el 2006 se compone de dos actividades interrelacionadas que tendrán su continuación en el 2007 y que deben ser concebidas de manera global. Está prevista la organización en mayo del 2006 de un seminario introductorio sobre "Estrategias fiscales y cohesión social" en el que participarán funcionarios de alto o medio nivel de las administraciones tributarias y personalidades competentes en el área fiscal. El seminario permitirá definir los temas que merecen una profundización, y permitirán tam-

bién dar orientaciones sobre lo que deberá estudiarse en las visitas que seguirán a su celebración. La segunda actividad contemplada es la organización de cinco visitas de familiarización de funcionarios de alto o medio nivel latinoamericanos y personalidades competentes en el área fiscal de varios países de Europa. Los funcionarios seleccionados serán aquellos cuyas administraciones hayan mostrado interés en conocer de manera directa las buenas prácticas mostradas en el seminario, y que procedan de países donde exista una clara voluntad de cambio. En enero del 2007 se realizará un seminario de síntesis, que irá seguido de un encuentro de *Policy Makers* con el que se concluirá el ciclo iniciado en el 2006.

3.2 Tema B: Administraciones fiscales y recursos humanos

Esta área temática comprende cuatro líneas fundamentales de actuación: 1) fomento del cumplimiento voluntario; 2) lucha contra el fraude fiscal; 3) acercamiento de la administración fiscal al ciudadano; 4) fortalecimiento de la capacidad organizativa y de gestión de las administraciones tributarias.

3.2.1 Fomento del cumplimiento voluntario

Esta línea de actuación de intercambio de experiencias se realizará en el 2006 a través de una visita de familiarización sobre servicios de atención telefónica (CAT) y programas de unificación de criterios.

- *Justificación y contribución a la cohesión social:* esta acción contribuirá a la modernización de los procedimientos y las herramientas de las administraciones tributarias y, con ello, a impulsar una fiscalidad eficaz y justa como instrumento para erradicar la desigualdad y contribuir a los objetivos de cohesión social. Con el objetivo de mejorar el nivel de cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, las administraciones tributarias deben garantizar una adecuada prestación de servicios que faciliten este cumplimiento, contrapesando las necesidades de control tributario, con las necesidades de información y orientación hacia los contribuyentes. Este aspecto adecuadamente realizado, introduce una mayor neutralidad, dado que la información y los mecanismos para cumplir serán fácilmente accesibles. Cuanto mayores y mejores sean los servicios de asistencia, mayor incremento potencial del cumplimiento espontáneo de las obligaciones tributarias por parte

del ciudadano. Además, gran parte de las estrategias para fomentar el cumplimiento voluntario favorecen en mayor medida a contribuyentes con menores conocimientos técnicos y con menor capacidad para asumir los costes de un asesoramiento privado.

- *Secuencia del desarrollo de las actividades:* con esta actuación se pretende dar a conocer a miembros de instituciones latinoamericanas interesadas en fomentar cambios en esta área las herramientas utilizadas en España y Argentina, que contribuyen a mejorar la aplicación del sistema tributario, tanto desde el punto de vista de la equidad como de la eficacia en la gestión, y con ello avanzar en la cohesión social. Con la visita de familiarización a los centros españoles donde se prestan estos servicios se dará a conocer el funcionamiento de los servicios centrales de atención telefónica (CAT) y los programas para la unificación de criterios. Las visitas contarán con la presencia de un experto argentino que expondrá la experiencia de su país en este campo. El objetivo final es que de estas visitas deriven asistencias técnicas y/o cursos de formación de recursos humanos, dirigidos a aquellos países que hayan mostrado su interés y compromiso por adoptar o mejorar la gestión de estos procedimientos.

3.2.2 *Detección y corrección del fraude fiscal*

Esta línea de actuación incluye tres actividades de intercambio de experiencias para el 2006: a) asistencia técnica sobre recaudación ejecutiva de los impuestos; b) asistencia técnica sobre mantenimiento del catastro; c) visita de familiarización sobre nuevas tecnologías en el área de la fiscalización: selección de contribuyentes y herramientas informáticas; d) seminario sobre formación y mantenimiento de censos y control masivo.

a. *Asistencia técnica sobre recaudación ejecutiva de los impuestos*

- *El objetivo* de esta acción de intercambio es apoyar a aquellas administraciones tributarias que encuentran más dificultades en el área de recaudación ejecutiva, y que asumen el compromiso de mejorar sus procedimientos. Se espera una mejora en los países beneficiarios de la intervención de los procedimientos de recaudación, un fortalecimiento de las administraciones tributarias que van a incrementar a largo plazo su capacidad recauda-

toria y, con ello, un incremento de los ingresos tributarios. Brasil y Colombia han expresado interés al respecto.

- *Justificación y contribución a la cohesión social:* la adecuada recaudación de las deudas tributarias garantiza la obtención de recursos financieros que permitan financiar las políticas de gasto orientadas a la cohesión social. Se trata de una acción conveniente para ir creando conciencia entre la ciudadanía acerca de la obligación de pagar las deudas tributarias.
- *Secuencia del desarrollo de la actividad:* en la asistencia técnica se analizarán las deficiencias que impiden el cobro adecuado de las deudas tributarias, y se propondrán medidas para mejorar los procedimientos de recaudación. Con carácter previo a la realización de la asistencia técnica se requerirá de la institución responsable, el compromiso de apoyar, en la medida de sus posibilidades, con recursos materiales o humanos los trabajos que se desarrollen durante esta tarea. También se le pedirá la designación de un interlocutor para todos los temas relativos a la asistencia, y un compromiso, al más alto nivel posible, de apoyar e impulsar la puesta en marcha de las mejoras propuestas. Se pretende que una vez realizada la asistencia técnica se lleven a cabo cursos de formación presencial y *on-line* para los funcionarios responsables de la aplicación de los nuevos procedimientos.

b. *Asistencia técnica sobre mantenimiento del catastro*

- *Objetivo:* con esta asistencia técnica se trata de apoyar las reformas en curso en materia catastral, y establecer o mejorar los procedimientos para el mantenimiento y actualización del catastro.
- *Justificación y contribución a la cohesión social:* el disponer de un registro de bienes inmuebles perfectamente identificado en cuanto a su ubicación física, valoración y propiedad, permite reducir el fraude fiscal, y es un elemento imprescindible para garantizar la suficiencia financiera de las municipalidades, tradicionalmente escasas de recursos, y con ello para permitir la cobertura de los gastos municipales que redundan en unas mejores condiciones de vida para los habitantes del municipio.

- *Secuencia del desarrollo de la actividad:* con carácter previo a la realización de la asistencia técnica se requerirá de la institución responsable el compromiso de apoyar, en la medida de sus posibilidades, con recursos materiales o humanos los trabajos que se desarrollen durante esta tarea. También se le pedirá la designación de un interlocutor para todos los temas relativos a la asistencia, y un compromiso, al más alto nivel posible, de apoyar e impulsar la puesta en marcha de las mejoras propuestas. Como resultado de la asistencia técnica se prevé la realización, a corto y medio plazo, de actuaciones formativas (presenciales y *on-line*) dirigidas a los funcionarios responsables de la formación y mantenimiento del catastro.
- c. *Visita de familiarización sobre nuevas tecnologías en el área de la fiscalización: selección de contribuyentes y herramientas informáticas*
- *Objetivo:* con esta actividad de intercambio se pretenden transmitir buenas prácticas sobre dos aspectos esenciales de la labor de fiscalización: la selección de contribuyentes a fiscalizar, y la utilización de herramientas informáticas que permitan gestionar una gran cantidad de información, y faciliten los procesos de selección de forma eficiente y transparente.
 - *Justificación y contribución a la cohesión social:* las administraciones tributarias gestionan millones de transacciones, sean estas declaraciones, pagos, información sobre los contribuyentes o actuaciones de control. Las nuevas tecnologías brindan nuevas oportunidades, proporcionan mayor rapidez para obtener datos por suministro y por captación, y ayudan a reducir los errores asociados a la generación y suministro de la misma. Una gestión correcta de la información, conjuntamente con herramientas informáticas adecuadas dotarán a las Administraciones Tributarias de la posibilidad de establecer planes de selección de contribuyentes de manera más eficiente y eficaz. Este es el caso de la utilización de redes neuronales artificiales. La AEAT ha utilizado esta tecnología para la selección de contribuyentes que tienen un patrón alto de fraude, aprovechando la información de las decenas de miles de inspecciones que se realizan cada año. Los resultados obtenidos ponen de manifiesto que el fraude descubierto es superior al de otros procedimientos de selección.

- *Secuencia del desarrollo de la actividad:* la realización de la visita pretende dar a conocer y reflexionar sobre las mejores prácticas en el ámbito de nuevas tecnologías. Ello supone que, con carácter previo, deben analizarse las diferentes experiencias disponibles en los países europeos y de América Latina, al objeto de seleccionar aquellas que deben ser puestas en común en la visita. En la visita se expondrán, debatirán y conocerán, entre otros, los siguientes temas: 1) el establecimiento de un Plan de fiscalización basado en criterios objetivos de selección; 2) herramientas informáticas de apoyo a los procesos de selección de contribuyentes; 3) la definición de estándares de calidad exigible en los diferentes procedimientos de inspección y la gestión de la información.

d. *Seminario sobre formación y mantenimiento de censos y control masivo*

- *Objetivo:* con esta actuación se pretende dar a conocer herramientas que contribuyen a generalizar la aplicación del sistema tributario y a reforzar el control fiscal.
- *Justificación y contribución a la cohesión social:* este tipo de medidas favorece el cumplimiento voluntario, dado que el contribuyente percibe que la administración dispone de información de sus rendimientos y se siente presionado a declararlos. Esta actividad de intercambio de experiencias se espera que promueva la realización de actividades más concretas para la implantación de mejoras en la confección y mantenimiento de datos del censo de contribuyentes, estrategias en la lucha contra la economía informal lo que lógicamente supondrá una mejora en la imagen y el fortalecimiento institucional de las administraciones tributarias, ampliando su base de declarantes. Es por ello conveniente que los funcionarios de alto nivel de las administraciones tributarias latinoamericanas que hayan expresado un mayor interés en el tema, conozcan las mejores prácticas y sean sensibles a las mejoras que pueden obtenerse con la existencia de un registro de datos completo y actualizado.
- *Secuencia del desarrollo de la actividad:* se ha previsto que se presenten las mejores experiencias de los países europeos y latinoamericanos. De este seminario derivarán actuaciones posteriores (visitas de familiarización, asistencias técnicas y/o activi-

dades formativas) dirigidas a países concretos que hayan mostrado su interés y compromiso por su ejecución.

3.2.3 Acercamiento de la administración fiscal al ciudadano

Esta línea de actuación incluye una actividad para el 2006: a) asistencia técnica sobre estrategias de comunicación.

a. Asistencia técnica sobre estrategias de comunicación

- *Objetivo:* intercambio de experiencias a través de una asistencia técnica para el diseño de una campaña de comunicación.
- *Justificación y contribución a la cohesión social:* la imagen que la administración tributaria proyecta a la sociedad incide en la conciencia fiscal de los ciudadanos y por tanto condiciona el éxito de su misión. En concreto, a medida que el ciudadano percibe mayor eficacia en la actuación de la administración tributaria, aumenta su confianza en ella y mejora el grado de concienciación fiscal colectiva. En los últimos años diferentes países latinoamericanos han emprendido importantes procesos de reforma tributaria, que requieren de campañas de comunicación que les permitan ayudar al ciudadano en el cumplimiento de sus nuevas obligaciones tributarias, y de los nuevos servicios de ayuda de los que disponen. España cuenta con una amplia experiencia en el tema, y las campañas de comunicación realizadas en los últimos años por la Agencia Tributaria han tenido un importante impacto en la ciudadanía.
- *Secuencia del desarrollo de la actividad:* con carácter previo a la realización de la asistencia técnica se requerirá el compromiso de la institución responsable de apoyar, en la medida de sus posibilidades, con recursos materiales o humanos, los trabajos que se desarrollen durante la asistencia técnica. También se les pedirá la designación de un interlocutor para todos los temas relativos a la asistencia, y un compromiso, al más alto nivel posible, de apoyar e impulsar la puesta en marcha de las mejoras propuestas. Se plantea la posibilidad de realizar un seguimiento de los efectos de la campaña de comunicación diseñada, y podría

plantearse la realización de una encuesta en caso de que la contraparte financiara la mayor parte de los costes de la misma.

3.2.4 *Fortalecimiento de la capacidad organizativa y de gestión de las administraciones tributarias*

- *Objetivo:* se pretende realizar un análisis de los sistemas de planificación y control existentes en diferentes administraciones tributarias en un Seminario sobre “Planificación de actuaciones de las administraciones tributarias”, y sensibilizarlas acerca de la conveniencia de implantar procesos de planificación estratégica y operativa en un marco plurianual, y de la implantación de módulos de información para la dirección, accesibles desde un sistema informático.
- *Justificación y contribución a la cohesión social:* esta acción contribuirá a la modernización de los procedimientos y las herramientas de las administraciones tributarias y, con ello, a impulsar una fiscalidad eficaz y justa como instrumento para erradicar la desigualdad y contribuir a los objetivos de cohesión social.
- *Secuencia del desarrollo de la actividad:* análisis de las diferentes experiencias disponibles, tanto en los países europeos como latinoamericanos, al objeto de seleccionar aquellas que deben ser puestas en común en el Seminario. El intercambio de experiencias se realizará en colaboración con la Agencia Española de Cooperación Internacional, AECI, en el marco del Seminario-Taller sobre Planificación y Control de la Administración Tributaria que se celebrará en noviembre en Cartagena de Indias (Colombia). De esta actividad derivarán actuaciones posteriores que conformarán un ciclo completo de intercambio de experiencias.

3.3 **Tema C: Actividades sobre presupuesto y gasto público**

- *Objetivo:* transmitir buenas prácticas a través de actividades de intercambio de experiencias y de sensibilización, relacionadas con la colaboración de los poderes estatales en el ciclo presupuestario: (1) Ciclo de elaboración del presupuesto; (2) Contabilidad pública. Este intercambio regional de experiencias en el

área de presupuestos públicos en América del Sur contempla dos objetivos relevantes. En primer lugar, gracias al intercambio de experiencias, los diferentes países tendrán la oportunidad de comparar su situación con la de otros países. En segundo lugar, y más allá de esta actividad, la acción pretende concienciar a los países involucrados sobre la necesidad de una estrecha cooperación de las instituciones competentes en la elaboración, ejecución y el control del presupuesto público.

- *Justificación y contribución a la cohesión social:* la cooperación entre los poderes del Estado en el ciclo presupuestario tiene un impacto considerable en la cohesión social. Únicamente la colaboración estrecha y concertada entre las instituciones permitirá lograr transparencia y orientar el presupuesto con el propósito de alcanzar un equilibrio entre los sectores de finanzas/economía y bienestar social. El intercambio de experiencias sobre las mejores prácticas de la región referentes al ciclo presupuestario, y la cooperación entre instituciones en este ciclo, permitirá aprender a base de ejemplos. En este sentido, el diálogo político previsto contribuirá al buen gobierno, a la modernización de los presupuestos y a la transparencia. Al poner sobre la mesa el tema del rol desempeñado por la planificación presupuestaria de la política social en el crecimiento económico, se puede contribuir, a través de una cadena de efectos más larga y muy indirecta a la reducción de la pobreza y la equiparación de las disparidades sociales.
- *Secuencia del desarrollo de la actividad:* esta línea de actuación contará con las siguientes actividades para el 2006: 1) encuentro de *Policy Makers* (actuación de sensibilización) y celebrar un seminario sobre el rol político y económico del presupuesto y el significado de los reglamentos básicos en elaboración, control y auditoría del presupuesto; 2) dieciocho visitas de familiarización de empleados/as de los Ministerios de Hacienda/Finanzas, Asambleas/Congresos Legislativas/Nacionales y Contralorías/Tribunales/Cortes Generales/Superiores/Cuentas de la República en las instituciones contraparte en otros países latinoamericanos; 3) evaluación de las visitas de familiarización y asistencia técnica; 4) Identificar temas prioritarios para la capacitación institucional, y generar un curso *on-line*; 5) Apoyo a la gestión de caja y contabilidad pública y rendición de cuentas (catorce visitas de familiarización a Alemania).

3.4 Tema D: Financiación territorial y seguridad social

Esta línea de actuación prevé para el 2006 la celebración de un seminario sobre coordinación e intercambio de información entre las administraciones tributarias de distintos niveles territoriales.

- *Objetivo:* a través de un seminario se pretende dar a conocer diferentes modelos de descentralización territorial, y profundizar en el conocimiento de los mecanismos de coordinación e intercambio de información entre las diferentes administraciones fiscales territoriales. La finalidad última es ayudar a mejorar la eficacia de la actuación de las administraciones tributarias, y contribuir a la suficiencia financiera de los distintos niveles de gobierno.
- *Justificación y contribución a la cohesión social:* esta acción contribuirá a mejorar el conocimiento de los mecanismos de colaboración entre administraciones tributarias de diferente nivel territorial y, con ello, a generar una mayor sensibilización acerca de las ventajas que se derivan de la colaboración, especialmente el potencial incremento de recursos financieros para la cobertura de gastos sociales. También los gobiernos centrales se beneficiarán de las actuaciones de coordinación e intercambio, pues de esta manera dispondrán de una mayor información para llevar a cabo sus tareas de control, tanto extensivo como en profundidad.
- *Secuencia del desarrollo de la actividad:* por la amplitud del contenido de este seminario se ha previsto que estén presentes funcionarios de todas las administraciones tributarias, potencialmente beneficiarias del Programa, de todos los ámbitos territoriales y que se presenten las mejores experiencias de los países europeos o latinoamericanos. De esta actividad derivarán actuaciones posteriores (visitas de familiarización, asistencias técnicas y/o acciones formativas) dirigidas a países concretos que hayan mostrado su interés y compromiso por su ejecución.

Programa de actividades del Encuentro de *Policy Makers*: Identificando Estrategias para la Cohesión Social y del Seminario Regional de Mejores Prácticas en el Ciclo de ICAP/InWEnt Elaboración del Presupuesto***

SE PRESENTA TANTO EL PROGRAMA DE ACTIVIDADES DEL ENCUENTRO DE *POLICY MAKERS*: IDENTIFICANDO ESTRATEGIAS PARA LA COHESIÓN SOCIAL Y DEL SEMINARIO REGIONAL DE MEJORES PRÁCTICAS EN EL CICLO DE ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO, ORGANIZADOS POR EL ICAP Y LA InWEnt EN EL MARCO DEL PROGRAMA EUROsociAL/FISCALIDAD.

PALABRAS CLAVES: COHESIÓN SOCIAL / ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO / FISCALIZACIÓN / PROGRAMAS DE DESARROLLO / PROGRAMAS SOCIALES / PRESUPUESTO PÚBLICO / ICAP / InWEnt

El Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, ha

sido seleccionado para formar parte de un Consorcio de Instituciones Especializadas sobre temas específicos en calidad de *Miembro Asociado del Grupo Fiscalidad* del Programa EUROsociAL, que es un programa de cooperación que pretende contribuir a la promoción de la cohesión social en América Latina, a través del fortalecimiento de políticas públicas en el campo de la educación, salud, administración de justicia, fiscalidad y empleo. Este Programa es auspiciado por la Oficina de Cooperación de la Unión Europea, EuropeAID, y la Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH, InWEnt, de la República Federal de Alemania.

* Programa de actividades del Encuentro de *Policy Makers*: Identificando Estrategias para la Cohesión Social realizado del 17 al 18 de julio del 2006 y del Seminario Regional de Mejores Prácticas en el Ciclo de Elaboración del Presupuesto, llevado a cabo del 19 al 21 de julio del 2006, ambos efectuados en Santo Domingo de Heredia, Costa Rica y auspiciado por el Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH, InWEnt, y el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

** Instituto Centroamericano de Administración Pública ICAP y la Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH, InWEnt.

Recibido: 10 de julio del 2007.

Aceptado: 10 de julio del 2007.

El Programa EUROsociAL es una iniciativa que cuenta con el apoyo político al más alto nivel y que tiene la pretensión de convertirse en el mediano plazo, en uno de los principales vectores de la relación entre la Unión Europea y América Latina. El Programa en el ámbito de la fiscalidad, es articulado mediante un Consorcio conformado por varias instituciones europeas y latinoamericanas, orientándose hacia la transmisión de buenas prácticas que hayan tenido efectos notables y demostrables, para contribuir al mejoramiento, desempeño y eficacia de las políticas públicas de fiscalidad, presupuestarias y de seguridad social de los países de Latinoamérica.

El ICAP conjuntamente con InWEnt de Alemania, están encargados del diseño, coordinación y ejecución de las actividades del área temática "Presupuesto y Gasto Público". En esta ocasión, se realizaron dos encuentros que se llevaron a cabo en este país. El primero

de ellos denominado *Policy Makers Meeting* que está orientado a la colaboración de los poderes estatales en el ciclo presupuestario: 1) ciclo de elaboración del presupuesto; 2) contabilidad pública. Los beneficiarios de la actividad son funcionarios de altos cargos de los Ministerios de Finanzas, Comisiones Presupuestarias y Contralorías o Tribunales de Cuentas de América Latina. El segundo encuentro se refiere a *Mejores Prácticas* en los campos aludidos.

Los participantes del *Policy Maker Meeting* fueron los Ministros de Hacienda/Finanzas, los Presidentes de las Comisiones Presupuestarias de las Asambleas/Congresos y los Contralores Generales o sus suplentes como representantes, es decir, los *Policy Maker*, de las instituciones de los países centroamericanos. Los participantes en el Seminario sobre Mejores Prácticas, fue el personal técnico profesional de las dependencias mencionadas ◇

**PROGRAMA DE ACTIVIDADES
DEL ENCUENTRO DE *POLICY MAKERS*: IDENTIFICANDO
ESTRATEGIAS PARA LA COHESIÓN SOCIAL**

Fecha	Horario	Actividad
Lunes 17 de julio del 2006	08:30 a 09:15	Acto de Inauguración
	09:15 a 09:45	Receso
	09:45 a 10:00	Presentación de los participantes
	10:00 a 11:00	Presentación: <ul style="list-style-type: none"> • Sector Fiscalidad del Programa Regional para la Cohesión Social en América Latina, EUROsociAL Sr. Jörg Wisner Coordinador Proyecto, Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH, InWEnt • El Rol del ICAP en el marco del Componente de Presupuesto y Gasto Público del Sector Fiscalidad Ing. Fremi Mejía Canelo Coordinador del Área de Gestión de Políticas y Negociaciones Internacionales, Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP
		Preguntas y respuestas
	11:00 a 12:30	Conferencia: El Gasto Social en el Presupuesto en América Latina: Realidad y Reflexiones. Primera Parte Lic. Juan Pablo Jiménez Oficial de Asuntos Económicos de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL
	12:30 a 14:00	Almuerzo
	14:00 a 15:30	Conferencia: Buenas Prácticas para Promover la Cohesión Social en América Central. El caso de Guatemala Lic. Mario Sánchez Director Ejecutivo del Proyecto Sistema Integrado de Administración Financiera, SIAF
		Preguntas y respuestas
15:30 a 16:00	Receso	

Continúa...

...viene

Fecha	Horario	Actividad
Lunes 17 de julio del 2006	16:00 a 17:30	Taller Plenario de discusión: Qué entendemos por cohesión social? La perspectiva presupuestaria Moderadores Ing. Fremi Mejía Canelo Licda. Norma Caplán
Martes 18 de julio del 2006	08:30 a 09:30	Ejemplo de Buenas Prácticas en América Central. El caso de Honduras Lic. Orfidia Isabel Pastora Directora General de Instituciones Descentralizadas, Secretaría de Finanzas
	09:30 a 10:00	Receso
	10:00 a 12:30	Sesión de trabajo: Motivación para identificar temáticas para los próximos años. MSc. Olman Villarreal, Director del Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública, CICAP
	12:30 a 14:00	Almuerzo
	14:00 a 15:30	Percepción de la Cohesión Social en Centroamérica Dr. Miguel Gutiérrez Saxe, Director del Programa Estado de la Nación, Costa Rica
	15:30 a 16:00	Receso
	16:00 a 16:15	Palabras de bienvenida Sra. Ángeles Fernández Coordinadora Ejecutiva de EUROsociAL / Fiscalidad
	16:15 a 17:45	Plenario: Discusión de conclusiones y redacción de documento de trabajo conjunto
		Finalización de la actividad

**PROGRAMA DE ACTIVIDADES
DEL SEMINARIO REGIONAL DE MEJORES PRÁCTICAS
EN EL CICLO DE ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO**

Fecha	Horario	Actividad
Miércoles 19 de julio del 2006	08:15 a 08:30	Incorporación de los nuevos participantes
	08:30 a 8:45	Presentación del Portal de EUROSOCIAL e InWEnt. Sr. Jörg Wisner Coordinador Proyecto Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH, InWEnt
	08:45 a 09:30	¿Qué es el ICAP? ¿Qué es la Integración Centroamericana? Ing. Fremi Mejía Canelo
	09:30 a 10:00	Receso
	10:00 a 11:00	Conferencia: El Gasto Social en el Presupuesto en América Latina. Realidad y Reflexiones. Segunda Parte Lic. Juan Pablo Jiménez
	11:00 a 12:30	Ejemplo de Buenas Prácticas en América Central. El caso de Guatemala Licda. Silvia Márquez Asesora de la Dirección de Presupuesto
		Preguntas y respuestas
	12:30 a 14:00	Almuerzo
	14:00 a 15:30	Presentación del Enfoque de Presupuesto para los Pobres Licda. Norma Caplán
	15:30 a 16:00	Receso
16:00 a 17:30	Presentación de conclusiones y recomendaciones de los <i>Policy Maker</i> . Motivación: MSc. Olman Villarreal	
Jueves 20 de julio del 2006	08:15 a 10:00	Conferencia: Cohesión Social y Gasto Público en Centroamérica Lic. Alberto Mora Consultor del Programa Estado de la Nación de la República de Costa Rica
	10:00 a 10:30	Receso

Continúa...

...viene

Fecha	Horario	Actividad
Jueves 20 de julio del 2006	10:30 a 12:30	Conferencia: Como Reflejar la Cohesión Social en el Presupuesto Público? Dr. Carlos Tamarit Instituto de Estudios Fiscales de España
	12:30 a 14:00	Almuerzo
	14:00 a 15:30	Conferencia: Buenas Prácticas en Europa "El Caso de la Planificación Estratégica Financiera en Alemania" Sr. Steffen Bach Ministerio Federal de Finanzas de Alemania
	15:30 a 16:00	Receso
	16:00 a 16:30	Sesión de trabajo: Análisis de conclusiones y recomendaciones de los grupos de trabajo y entrega de Informes Preliminares Moderadores: Ing. Fremi Mejía Canelo Licda. Norma Caplán
Viernes 21 de julio del 2006	08:15 a 10:30	Sesión de trabajo: Identificación de demandas para los próximos cuatro años (análisis de Informes Preliminares)- Motivación. MSc. Olman Villarreal ➤ Herramientas de Evaluación EUROsocial ➤ Herramienta Evaluación InWEnt - ICAP
	10:30 a 11:00	Receso
	11:00 a 12:30	Plenario: Conclusiones y redacción del documento final conjunto
	12:30 a 14:30	Clausura y almuerzo

referencias

Centro de Documentación del ICAP

SE LISTAN BREVEMENTE ALGUNAS CONTRIBUCIONES SOBRE COHESIÓN SOCIAL Y FINANZAS PÚBLICAS, DE MUCHA ACTUALIDAD Y QUE SE ENCUENTRAN DISPONIBLES EN EL CENTRO DE DOCUMENTACIÓN O EN EL SITIO WEB DEL ICAP: WWW.ICAP.AC.CR

PALABRAS CLAVES: BIBLIOGRAFÍA / COHESIÓN SOCIAL

Encuentro de *Policy Makers*: identificando estrategias para la cohesión social: informe (2006). San José, CR: ICAP. 1 cd.

Nota: Presenta las primeras herramientas de trabajo generadas para el Proyecto EUROsociAL, tales como la implementación de talleres de sensibilidad temática a partir del enfoque presupuestario, la perspectiva centroamericana y la identificación de temáticas para el período 2006/2009, donde se estipula la sistematización de temas, programación de actividades e instrumentos a emplear en el desarrollo de las actividades propuestas.

Descriptor: COHESIÓN SOCIAL. GASTO PÚBLICO. DESIGUALDAD. INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA.

Gómez-Sabaini, Juan Carlos (2006). Cohesión social, equidad y tributación: análisis y perspecti-

vas para América Latina. Santiago, CL: CEPAL. 84 p.

Nota: Analiza y revisa la situación tributaria en América Latina en cuanto a presión y estructuras tributarias, además resalta los efectos distributivos de los tributos y determina la estructura tributaria para cambiar los resultados y lograr efectos distributivos neutrales.

Descriptor: COHESIÓN SOCIAL. TRIBUTACIÓN. AMÉRICA LATINA. POLÍTICA ECONÓMICA.

Enlace a recurso electrónico: http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/27819/Serie_127.pdf

Szekely, Miguel (2006). Un nuevo rostro en el espejo: percepciones sobre la discriminación y la cohesión social en México. Santiago de Chile, Ch: CEPAL. 54 p.

Nota: Presenta un análisis que valora la importancia de las prácticas y actitudes de discriminación en la vida cotidiana de la población y en la sociedad, lo que provoca una restricción para el fortalecimiento y la ampliación de la cohesión social.

Descriptores: COHESIÓN SOCIAL. DISCRIMINACIÓN. POLÍTICAS PÚBLICAS. MERCADO LABORAL.

Enlace a recurso electrónico:
http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/27820/Serie_128.pdf

Tokman, Víctor E. (2007). Informalidad, inseguridad y cohesión social en América Latina. *Revista Internacional del Trabajo*, 126(1-2), 92-120 p .

Nota: Estudia la estructura laboral de los países de América Latina y las ideas de la Unión Europea por fortalecer la cohesión social, para adoptar estrategias de como incorporar el sector informal a la modernidad, enfrentar la exclusión social y conciliar la flexibilidad para las empresas mediante la seguridad de los trabajadores y la protección social.

Descriptores: COHESIÓN SOCIAL. INSEGURIDAD CIUDADANA. AMÉRICA LATINA. ECONOMÍA. INESTABILIDAD ECONÓMICA.

Enlace a recurso electrónico:
<http://www.blackwell-synergy.com/doi/pdf/10.1111/j.1564-9148.2007.00006.x> ◇

Lineamientos para los colaboradores de la Revista Centroamericana de Administración Pública del ICAP*

NORMATIVAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ARTÍCULOS, CON EL PROPÓSITO DE ORIENTAR A LOS COLABORADORES DE LA REVISTA CENTROAMERICANA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA QUE EDITA EL INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ICAP.

Introducción

La Revista Centroamericana de Administración Pública, es una publicación semestral del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, con sede en San José, Costa Rica. Su propósito consiste en promover una mejor comprensión de los asuntos gubernamentales y de la administración pública. Con este fin, publica los resultados inéditos, de creación propia y originales concernientes a investigaciones, estudios comparados de interés regional, artículos firmados, cifras e información documental, destinadas a facilitar perspectivas y antecedentes sobre la actualidad y los fenómenos novedosos; así como reseñas de libros de reciente aparición en esta materia.

Propósito

El propósito de la Revista es publicar lo mejor del material pertinente y relevante a las áreas del conocimiento que más frecuentemente apoyan los trabajos académicos, políticos y técnicos de esa especialidad de las ciencias sociales denominada Administración Pública, que a la vez sean de interés particular para la región centroamericana. Para permitir la mayor profundización posible en los trabajos de los eventuales colaboradores, se aclara que las opiniones expresadas en los artículos no tienen que reflejar necesariamente la política de las entidades para las cuales trabajan, así como tampoco

* Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

la orientación del ICAP, o la Editora de la Revista Centroamericana de Administración Pública.

Esta Revista es la única publicación a nivel regional especializada en Administración Pública, está incluida en varios índices bibliográficos de circulación mundial y en bancos electrónicos de datos: SIDALC, METABASE y UNPAN. A partir de los números 48 y 49 estará disponible en versión digital en el sitio *web* del ICAP: www.icap.ac.cr

Instrucciones para los colaboradores

Además de su papel central en la educación y de su objetivo fundamental de proveer un medio de difusión de la información concerniente a las instituciones gubernamentales, realiza esfuerzos para promover la excelencia en la preparación de los manuscritos para publicación. Así las orientaciones aquí contenidas son producto del ajuste para cumplir con los requisitos internacionales de publicaciones de las ciencias sociales:

- Los artículos deben enviarse a la Editora de la Revista en original impreso o vía electrónica a la siguiente dirección: info@icap.ac.cr Se reciben trabajos en disquete (programas *Word XP*, *Power Point XP* y *Office 2002* bajo *Windows*), con su correspondiente documento impreso. La extensión máxima es de cuarenta páginas a doble espacio y en tamaño carta. En casos especiales, el Comité Editorial acepta trabajos más extensos según la importancia del tema.
- Si el artículo incluye gráficos, diagramas, cuadros estadísticos o cualquier otro anexo, se deben suministrar originales impresos y electrónicos suficientemente nítidos para el proceso de edición.
- De acuerdo con la naturaleza de los artículos y documentos presentados, éstos pueden ampliarse con anexos, cuya incorporación dependerá del criterio del Comité Editorial.
- Toda colaboración debe estar acompañada de un resumen de contenido en que se presenten las ideas más significativas del artículo. Además, debe adicionarse una nota en la que aparezca el nombre completo del autor, su afiliación institucional, y una síntesis de su hoja de vida en la que se destaque su preparación académica y experiencia profesional.

- Con respecto a los artículos y documentos enviados para su publicación, merecen especial atención las notas al pie de página y la bibliografía al final, para lo cual, se deben seguir las normas APA sobre presentación de informes científicos. Las notas deben limitarse a las estrictamente necesarias; se ruega revisar cuidadosamente las citas al pie de página y al final del texto.
- Cada autor tiene derecho a recibir (5) ejemplares del número de la revista en la cual aparezca su contribución:
 - Pueden presentarse revisiones bibliográficas, ensayos, casos, trabajos de investigación, de creación propia, no sometidas anterior o simultáneamente a publicación en otra fuente.
 - Podrán someterse a consideración, artículos o documentos presentados en reuniones o congresos siempre que se indique el evento.
 - Asimismo, se podrán presentar trabajos basados en tesis de grado, monografías u otras ponencias de carácter académico y creación propia, que no hayan sido objeto previo de publicaciones en revistas o libros.

Procedimiento para la aceptación de las colaboraciones

Los trabajos sometidos a consideración del ICAP serán evaluados por el Comité Editorial, quien se reserva el derecho de aceptarlos o rechazarlos para su publicación, y quien recurre a especialistas internos y/o externos en su campo, para complementar sus criterios. La decisión final del Comité Editorial es inapelable.

Todos los trabajos aceptados para su publicación en la Revista podrán ser reproducidos en libros u otras revistas, mencionando la fuente respectiva.

No se devolverá el manuscrito al autor, quien debe guardar copia, ya que la Revista no se hace responsable de daños o pérdidas del mismo ◇

Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP
100 mts. Al sur y 50 mts. Al oeste de la Heladería POPS,
Curridabat
Apartado postal 10.025-1000, San José, Costa Rica
Teléfonos: (506) 2234-1011 – 2225-4616
Centro de Docencia y Centro de Documentación:
(506) 2253-4059 – 2253-2287
Imprenta: (506) 2224-2666
Fax: (506) 2225-2049
Correo electrónico: info@icap.ac.cr
Web-site: www.icap.ac.cr