

Revista Centroamericana de Administración Pública



Tema:

20

21

**Perspectivas
de las Inversiones Públicas
en Centroamérica**

en este número

**Ajuste e inversión:
¿la luz al final del túnel?**
p. 5

**Impacto económico, político
y social de los programas
de estabilización y ajuste
estructural en Centroamérica**
p. 25

**La inversión pública,
su crisis y perspectivas**
p. 33

**Las transformaciones
en la estructura pública
(mexicana) y sus nuevos retos**
p. 45

**Características del proceso
de inversión pública en Honduras**
p. 55

**Economía, política y programas
de ajuste en El Salvador**
p. 65

**Planificación y presupuesto:
el caso de la inversión pública
en Costa Rica**
p. 77

**Perspectivas de las inversiones
públicas en Panamá en el
contexto de las políticas de
estabilización y ajuste estructural**
p. 101

**Cifras: La inversión pública
en Centroamérica**
p. 107

**El ciclo de vida de los proyectos
y la fase de preinversión**
p. 121

Juan Alberto Fuentes K.

Identifica ciertas características centrales en los procesos de ajuste y de su relación con la inversión en algunos países de América Latina.

Hugo Noé Pino

Propone ciertos puntos que sirven de base de reflexión acerca de la naturaleza de los PAE y del diagnóstico económico del cual parten estos programas.

Alcides Hernández

Se analiza la inversión en el sector público, incluyendo las fuentes de financiamiento.

María del Carmen Pardo

Explica la evolución de la administración pública mexicana y analiza el repliegue sufrido por el Estado en la última década.

Cristiana Nufio de Figueroa

Presenta un análisis de la inversión pública en Honduras y su relación con el modelo de endeudamiento externo, la crisis de la deuda y el proceso de ajuste estructural.

Herman Rosa

Analiza la crisis en su dimensión económica y social, y presenta algunas reflexiones sobre un programa económico y social de consenso.

Henry Ml. Mora

Analiza la importancia de lograr una vinculación entre el presupuesto y la programación de las inversiones.

Luisa de Soto

Presenta el proceso de transformación de la estructura productiva con miras a desarrollar un programa de modernización y desarrollo.

Flor Cubero

Se presenta información relacionada con la inversión pública en Centroamérica y con indicadores económicos y sociales de la región.

Ramón Rosales Posas

Analiza el ciclo de los proyectos centrandolo el mismo en la fase de la preinversión.

Revista Centroamericana de Administración Pública

**Número 20-21
Enero/Diciembre 1991**

◆ Director
Hugo Zelaya Cáliz

◆ Editora
Flor Cubero Venegas

◆ Comité Editorial
Rethelny Figueroa de Jain/Victoria
Eugenia Pérez L./Raúl Ovando/
Mauricio Vargas

◆ Coordinación Programa Editorial
Rethelny Figueroa de Jain

◆ Departamento de Publicaciones
Efraín Quesada

● Para suscripciones, canje y solicitudes, escribir a Revista Centroamericana de Administración Pública, ICAP. Apartado 10.025, San José 1000, Costa Rica, C. A.

● Esta publicación ha sido impresa en el Departamento de Publicaciones del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, en el mes de mayo de 1993.

Entre el 30 de octubre y el 1^o de noviembre de 1991, el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) realizó la Primera Conferencia sobre "Las perspectivas de las inversiones públicas en Centroamérica" en el contexto de los programas de estabilización y ajuste estructural.

Los ejes centrales objeto de discusión en la Conferencia fueron los siguientes:

1. Políticas de estabilización y ajuste estructural

El objetivo que se persiguió fue abordar los aspectos fun-

damentales de las políticas de estabilización y de ajuste estructural, es decir, los antecedentes, actores, qué tipo de instrumentos de política económica se han aplicado y cuáles han sido los efectos económicos, sociales y políticos; así como su incidencia en las inversiones públicas.

2. Reestructuración y modernización del aparato administrativo del Estado en el marco de las políticas vigentes y el desarrollo sostenible

Este tema tuvo como objetivo el abordar los aspectos más importantes de las políticas económicas ligadas a la reestructuración y modernización del Estado. En las ponencias se resaltó la ubicación del papel de la administración pública con miras a la obtención de una mayor flexibilidad de gestión dentro del nuevo contexto, así como, considerar, entre otros aspectos, algunos lineamientos relacionados con las perspectivas del nuevo papel del Estado.

3. Análisis del proceso de planificación de las inversiones públicas: su nuevo rol ante las perspectivas de la década

La inversión constituye, un elemento fundamental del proceso de reactivación de las economías centroamericanas. Básicamente, a través del incremento de la inversión pública y privada se podrán mejorar las posibilidades de crecimiento futuro y lograr la actualización tecnológica necesaria. Esto nos plantea que los escasos recursos tanto internos como externos habrá que utilizarlos de manera eficiente, por lo tanto, será necesario el establecimiento de un sistema de planificación de los programas de inversión pública acorde con los cambios que deben darse en la estructura productiva.

Las ponencias que se presentan en la presente Revista, responden a los ejes centrales planteados anteriormente, y sin duda, proporcionan información valiosa sobre las inversiones públicas en Centroamérica.

Revista Centroamericana de Administración Pública

La publicación de esta revista fue posible gracias al financiamiento de la Autoridad Sueca para el Desarrollo Internacional, ASDI.

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

INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACION PUBLICA – ICAP
Apartado 10.025-1000, San José, Costa Rica, C. A. Fax: (506) 25-2049
Teléfonos: 34-1011/25-4616. Centro de Docencia: 53-4059/53-2287. Imprenta: 24-2666

artículos

Ajuste e inversión: ¿La luz al final del túnel?

Juan Alberto Fuentes K.*

EL AUTOR IDENTIFICA CIERTAS CARACTERISTICAS CENTRALES DE LOS PROCESOS DE AJUSTE Y DE SU RELACION CON LA INVERSION EN ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA: CHILE, COSTA RICA, URUGUAY, BOLIVIA Y MEXICO. POSTERIORMENTE ANALIZA LOS TEMAS DE AJUSTE EXTERNO Y DE ACUMULACION DE CAPITAL FISICO, HUMANO Y NATURAL.

Introducción

El presente trabajo pretende identificar ciertas características centrales de los procesos de ajuste y de su relación con la inversión en algunos países de América Latina que durante la segunda década de los ochenta impulsaron procesos de ajuste estructural y contaron con apoyo sostenido de organismos multilaterales de financiamiento. El análisis se basa en las experiencias de Chile, Costa Rica, Uruguay, Bolivia y México.

El trabajo se inicia con una breve descripción de los desequilibrios internos y externos que motivaron los

procesos de ajuste estructural, y luego identifica los componentes básicos de éstos, a la luz de lo que se ha llamado el consenso de Washington. Posteriormente se describen algunas características importantes de la estabilización en la práctica, para luego pasar a los temas de ajuste externo y de acumulación de capital físico, humano y natural.

Los desequilibrios

Impulsar el ajuste que surge de la necesidad de eliminar desequilibrios macroeconómicos internos o externos, que se reflejan en un aumento de la inflación o en un aumento significativo

* Consultor, Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, (CEPAL).

del déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos que no es compensado por ingresos de capital externo. Cuando las causas de los desequilibrios no son transitorias, se justifica un ajuste duradero, o estructural.

En América Latina y el Caribe normalmente se asocia el fin de la década de los setenta e inicios de los ochenta con un deterioro estructural de sus cuentas externas. La combinación del alza del precio del petróleo y de la recesión en los países desarrollados condujo a que junto con el aumento del precio de las importaciones se redujeran los precios de los principales productos de exportación de la región, aumentaran las tasas de interés y, al darse la crisis de la deuda, se interrumpieran los flujos de capital privado a los países de la región.

Al desequilibrio externo se unió entonces el desequilibrio productivo, asociado a la reducción de la inversión. Así, mientras en el pasado el ahorro externo generalmente complementaba al interno como fuente de recursos para la inversión, a partir del inicio de la década de los ochenta no sólo se redujo significativamente el ahorro externo sino que, además, el deterioro de los términos de intercambio y los pagos netos de intereses y utilidades al extranjero absorbieron una proporción considerable del ahorro interno disponible para la inversión (Massad, 1991). Ya existía un sistema productivo caracterizado por ineficiencias y rentas monopólicas. La reducción de la inversión en este contexto, con sus consecuencias negativas sobre el crecimiento futuro, quizás sea el indicador más elocuente de la naturaleza estructural de los

desequilibrios que se dieron en la década de los ochenta.

En muchos casos las respuestas iniciales a la crisis tendieron a agravarla, al no reconocer su carácter estructural. Ante la reducción del ingreso resultante del deterioro de los términos de intercambio y frente a la caída del ahorro total debido a la reducción del ahorro externo, correspondía —además de renegociar la deuda externa— regular el consumo, y promover un aumento del ahorro interno, de las inversiones y de las exportaciones. Sin embargo, ello no era fácil. Frente a los desequilibrios hubo casos en que incluso aumentó el gasto público como mecanismo para compensar lo que se interpretó como efecto de un fenómeno recesivo coyuntural. En otros países de la región, el aumento del déficit fiscal reflejó en mayor medida el esfuerzo de transferir al sector público los recursos (divisas) necesarios (4% del PIB) para el pago de la deuda externa, a menudo asociado al traspaso de la carga de la deuda privada al sector público. Se agregaba así el desequilibrio fiscal a los desequilibrios externos y productivos (Ramos y Eyzaguirre, 1991). Con el aumento del déficit fiscal afloró la inflación, se apreció el tipo de cambio y aumentó aún más la brecha en la cuenta corriente de la balanza de pagos.

El consenso de Washington

Frente a este panorama de desequilibrios de origen externo e interno gradualmente fue surgiendo cierto

enero-diciembre/1991

consenso sobre las políticas de ajuste que tendrían que tener una perspectiva de largo plazo. Un ejemplo de ello es el "Consenso de Washington", título con que se han calificado el conjunto de ideas básicas sobre política económica compartidas por instituciones gubernamentales e intergubernamentales con sede en Washington D.C. (Willimason, 1990).

En términos generales este consenso incluye una política macroeconómica prudente, una orientación hacia afuera en busca de una creciente integración con la economía internacional, y el libre funcionamiento de mercados. La política macroeconómica prudente significa, en primer lugar, estabilizar la economía, es decir, reducir la inflación. Dado que se parte de una situación de desequilibrios, con un exceso de demanda agregada frente a una oferta que sólo puede aumentar con cierto rezago, se vuelve prioritario a corto plazo reducir el gasto interno.

Los instrumentos básicos para eliminar el exceso de demanda son la política monetaria y la política fiscal. Debido a que el déficit fiscal es en parte responsable de los desequilibrios se vuelve primordial su reducción. El consenso de Washington tiende a favorecer la reducción del gasto más que el aumento de los ingresos tributarios, si bien puede suponerse que existe cierto margen para diversas combinaciones dependiendo de la situación inicial. Por ejemplo, con un caso extremo como el de Guatemala, con un índice de recaudación equivalente al 6% del PIB, en contraste con alrededor del 20% en Chile, puede suponerse un sesgo tendente a fa-

recer un aumento de los ingresos tributarios en el caso del primer país.

Aceptada la necesidad de aumentar los ingresos tiende a favorecerse aquellos impuestos de amplia base, reduciendo distorsiones mediante la eliminación de exoneraciones o excepciones, y aplicando tasas marginales bajas. En relación a los servicios públicos se favorece el cobro de tarifas que cubran los costos de suministrarlos. Si bien se considera que la privatización de empresas puede contribuir a aumentar los ingresos fiscales, normalmente se le enmarca dentro de un proceso más amplio de aumento de la eficiencia y de desregulación.

En cuanto al gasto público se favorece la reducción de los gastos corrientes y no de los gastos de inversión. Se reconoce que éstos últimos incluso deben aumentar, particularmente en lo que se refiere a inversiones en personas y en infraestructura básica, como base del crecimiento y de la inversión privada. Una renegociación de la deuda externa, o la obtención de recursos externos que permitan reducir la transferencia neta de recursos al exterior, de manera que disminuya la presión sobre el gasto fiscal, también se considera necesaria. Además se estima que ante el fin de la guerra fría se justifica una reducción sustancial de los gastos militares.

Controlado el déficit fiscal pierde vigencia la principal fuente de presión sobre la expansión monetaria, y se amplía el acceso del sector privado al crédito. Tener tasas de interés determinadas por el mercado se vuelve entonces una orientación fundamental de la política monetaria. Ello se asocia a

la necesidad de contar con tasas de interés reales positivas, de manera que no se estimule la fuga de capitales. Con tasas libres también se confía en que habrá una asignación más eficiente del crédito puesto que los proyectos de inversión de mayor rendimiento tenderían a ser aquéllos con mayor probabilidad de ser seleccionados como candidatos de crédito.

Basados en la experiencia de liberalización en varios países, se considera necesario que dicha liberalización sea precedida por una modificación de los regímenes de regulación y supervisión preventiva de los sistemas financieros. En caso contrario la liberalización del mercado financiero puede traducirse en serios problemas de solvencia, concentración de créditos e inestabilidad del sistema.

La modificación de precios relativos es normalmente un componente central que, junto con eliminar el exceso de demanda, es parte de un programa de ajuste estructural. Implica eliminar la sobrevaluación del tipo de cambio y así aumentar el precio de los productos llamados comerciables o transables (importables y exportables) en relación a los no transables (construcción, algunos servicios). Se contribuiría así a reducir el desequilibrio externo: por una parte mediante una reducción del consumo de productos transables —de por sí fomentada por la reducción del exceso de demanda agregada—, y por otra a través de un aumento, con cierto rezago, de la producción de productos transables y de la inversión en éstos. El nivel adecuado del tipo de cambio correspondería a una situación en que

las exportaciones crecen a un ritmo congruente con un uso adecuado de la capacidad instalada del país, manteniendo un déficit en la cuenta corriente susceptible de ser financiado por capital externo, y evitando un tipo de cambio subvaluado que fomente la inflación.

Las políticas adicionales de reestructuración y adecuación de la oferta tienen una dimensión micro-económica que se centra en impulsar el crecimiento con base en una asignación más eficiente de recursos y en la promoción de la inversión. La liberalización de precios, particularmente en los sectores de agricultura y energía, y la liberalización comercial, aplicable a la industria en particular, tienen por función promover la eficiencia. El estímulo de la competencia en el sector financiero, junto con la liberalización de las tasas de interés y la reducción del déficit fiscal deberá, por otra parte, facilitar un mayor monto de ahorros, de origen interno y externo, para permitir aumentos de la inversión.

La estabilización en la práctica

La realidad ha resultado más compleja que lo supuesto por el consenso de Washington. Para comenzar, la clave de la estabilización ha sido la política fiscal, y la dificultad de impulsar cambios en esta área no puede destacarse demasiado. Fue común encontrar situaciones iniciales que eran una combinación de un déficit fis-

cal que anteriormente era cubierto en buena parte por préstamos externos que se habían interrumpido, junto con recesiones que al reducir el ingreso nacional significaban una contracción significativa de la recaudación tributaria. A esta brecha fiscal había que agregar los ingresos adicionales requeridos para cubrir el pago de la deuda, cuyo servicio era mayor como consecuencia del aumento de las tasas de interés a nivel internacional y debido, a menudo, al traspaso de la deuda privada al sector público.

Los ajustes fiscales de los países de la región combinaron de distintas maneras contracciones del gasto público y aumentos de los ingresos fiscales. Un condicionante importante del éxito fue el balance de la cuenta corriente externa de los sectores públicos. Mientras que los sectores públicos de todos los países tenían un flujo negativo en sus cuentas externas debido al servicio de la deuda externa, sólo algunos tenían un flujo positivo derivado de empresas públicas exportadoras, como en el caso del petróleo en México y Venezuela, el cobre en Chile y el gas en Bolivia. Con un balance público externo positivo las devaluaciones reales que acompañaron los procesos de ajuste contribuyeron a aumentar los ingresos fiscales en moneda nacional, al contrario de lo que ocurría en países con sectores públicos que debían pagar la deuda externa sin contar con empresas exportadoras de significación.

En todos los casos, sin embargo, se requirieron reformas fiscales, acudiéndose a menudo a impuestos de emergencia, alzas de tarifas de los servicios públicos y reducción de al-

enero-diciembre/1991

gunos gastos, generalmente con caídas de los salarios reales en el sector público y con reducciones de los gastos de mantenimiento. En el Cuadro 1 pueden apreciarse los esfuerzos por reducir o mantener bajo control el déficit del sector público que hicieron de 1986 a 1990 un grupo de países latinoamericanos que adoptaron políticas de ajuste estructural desde principios de la segunda mitad de la década de los ochenta, o aún antes. La consolidación del equilibrio fiscal ha sido más difícil en países como Costa Rica y Uruguay, cuyos sectores públicos no han tenido cuentas corrientes externas superavitarias.

El esfuerzo no ha sido solamente de carácter fiscal. La experiencia latinoamericana demuestra que aún cuando se redujera el déficit fiscal, se mantenían presiones inflacionarias debido a la existencia de los llamados déficit cuasi-fiscales y como secuela de mecanismos de indización de precios aunados a expectativas inflacionarias difícilmente cambiables. Los déficit cuasi fiscales han resultado de subsidios otorgados por los bancos centrales, ya sea a través de préstamos otorgados con tasas de interés menores a las tasas de mercado, o suministrando divisas a tipos de cambio menores a la aplicable a las exportaciones. Como consecuencia, las pérdidas operacionales de los Bancos Centrales durante la década de los ochenta han llegado a representar 5% o porcentajes mayores del PIB en algunos años en casos tan variados como los de Argentina, Costa Rica, Chile, Guatemala o Venezuela.

La presencia de mecanismos de indización también ha contribuido a im-

CUADRO 1

EVOLUCION DEL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO (Porcentaje del PIB)

	1986	1987	1988	1989	1990
Chile	-1.9	-1.2	-0.5	1.2	1.1
Costa Rica	-1.1	-0.2	-0.1	-2.4	-2.7
Uruguay	-5.0	-4.0	-4.5	-6.0	-2.5
Bolivia	-2.8	-7.2	-5.5	-4.2	-2.6
México	-16.0	-15.8	-11.9	-5.6	-3.5

Nota: Bolivia y Chile cubre el sector público no financiero. Un signo negativo equivale a un déficit.

Fuente: CEPAL

primirle una fuerte inercia a procesos inflacionarios caracterizados por aumentos anuales de precios en el ámbito de los tres dígitos. Las políticas de ingresos o pactos sociales como el de México han tenido, dentro de este contexto, el objetivo fundamental de darle credibilidad al esfuerzo de estabilización, coordinando las pretensiones de sectores laborales y empresariales en torno a niveles más bajos de aumentos de precios, y rompiendo por esta vía con la inercia inflacionaria. Este esfuerzo sólo ha sido exitoso en la medida que hayan sido eliminadas o reducidas significativamente las otras fuentes de presiones inflacionarias, como lo demuestran los intentos fracasados de estabilización de Brasil y Argentina al final de la década de los ochenta.

La renegociación de la deuda externa ha sido un componente adicional fundamental. Los ajustes fiscales en presencia de una deuda externa abul-

tada han podido llevarse a cabo exitosamente solamente en aquellos casos en que se ha mantenido el pago de la deuda externa por debajo de cierto nivel, en ocasiones con moratorias informales inicialmente, como en el caso de Bolivia y Costa Rica, pero eventualmente con negociaciones formales (CEPAL, 1990b). Las relaciones de causalidad han sido cambiantes y recíprocas: en general, la estabilización ha contribuido a crear condiciones favorables para la renegociación de la deuda y la renegociación de la deuda ha favorecido el mantenimiento de la estabilidad.

Las negociaciones con los organismos multilaterales de financiamiento han tenido una incidencia fundamental en este proceso. Por ejemplo, hay una estrecha correlación entre los países que durante la segunda mitad de la década de los ochenta han acordado programas de ajuste con el Fondo Monetario Internacional

o con el Banco Mundial, sin discontinuidades, y los países que han estabilizado sus economías o que a lo largo de diferentes rondas han renegociado exitosamente su deuda externa, incluyendo en particular a Bolivia, Costa Rica, México, Chile y Uruguay. Estos países también han tenido relativo éxito en reducir la inflación, con resultados espectaculares en el caso de Bolivia, pero el problema aún no ha sido enteramente superado, como puede observarse en el Cuadro 2. Uruguay, en particular, tuvo que iniciar un nuevo proceso de ajuste fiscal en 1990 que para principios de 1991 había reducido el déficit fiscal del sector público del 6 al 2.5% del PIB, pero la inercia inflacionaria hacía difícil una rápida reducción de la tasa de inflación (CEPAL, 1991b).

Una causa más reciente de presiones inflacionarias ha sido los ingresos de capitales asociados con altas tasas de interés o con oportu-

nidades de inversión, como en Chile en 1991. En la medida que el gobierno estima que ya se cuenta con un tipo de cambio competitivo, y que los ingresos de capital tienen un componente transitorio, la necesidad de evitar la apreciación del tipo de cambio requiere que el Banco Central compre divisas, con el consiguiente aumento de la oferta monetaria, y con la generación de presiones inflacionarias por esta vía.

El ajuste externo

Además de eliminar el exceso de gasto interno, la devaluación y la reducción de la protección han sido los instrumentos preferidos para impulsar el ajuste externo. Así, durante la década de los ochenta el tipo de cambio real aumentó en todos los países

CUADRO 2
EVOLUCION DE LA INFLACION

	Inflación máxima en año de mayor aumento (1980-1989)	Inflación media en 1986-1990	Inflación en 1990
Chile	31 (1980)	20	27.3
Costa Rica	82 (1982)	18	27.3
Uruguay	89 (1988)	84	129.0
Bolivia	8,170 (1985)	27	27.3
México	159 (1987)	73	29.9
América Latina	1,157 (1989)	688	1,260.1

Fuente: CEPAL

considerados (Cuadro 3). Llama la atención las devaluaciones reales particularmente fuertes en Chile y México en la primera mitad de la década, cierta apreciación del tipo de cambio en México en la segunda mitad, cuando se utiliza como "ancla" para detener la inflación, y la aguda devaluación real en Bolivia durante la última etapa. México ilustra el dilema de la política cambiaria, que a menudo le exige a las autoridades escoger entre privilegiar sus efectos sobre la estabilización (1987-90) o sobre el equilibrio externo (1985-86).

Cuadro 3

**EVOLUCION DEL TIPO
DE CAMBIO EFECTIVO REAL
(Base de 1985=100)**

	1980	1985	1990
Chile	70.3	100	119.1
Costa Rica	87.4	100	114.1
Uruguay	89.8	100	115.6
Bolivia	109.0	100	180.4
México	73.4	100	89.1

Fuente: CEPAL

También hubo reducciones de la protección arancelaria y no arancelaria, en algunos casos acompañada de subsidios para las exportaciones. En Chile se inició la disminución de la protección durante la década de los setenta, con una reversión parcial en 1982, para luego reducirse nuevamente en los años

posteriores. Un fenómeno similar se dio en el Uruguay, donde se aplicó una sobretasa arancelaria transitoria en 1990 con el fin de reducir el déficit fiscal. En los demás países la liberalización, incluyendo la eliminación de la mayor parte de restricciones cuantitativas, se dio en la década de los ochenta, primordialmente en su segunda mitad. A principios de la década de los noventa los aranceles se habían reducido a los siguientes niveles aproximados (ponderados): 11% en Chile, 20% en Costa Rica, 28% en Uruguay, 15% en Bolivia y 12% en México. Devaluaciones previas o simultáneas tendieron a moderar significativamente el efecto de la reducción de la protección arancelaria sobre la producción de bienes importables.

La reacción de la producción a la contracción de la demanda interna y a la variación de precios relativos fue dispar, pudiéndose también suponer la existencia de diferentes períodos de gestación que implican respuestas que se manifestarán claramente en el futuro. Sin que se hayan alcanzado tasas muy altas de crecimiento del PIB en los últimos años, se observa un mejor desempeño en 1986-90 que en los años iniciales de la década, cuando hubo reducciones significativas del PIB, como puede observarse en el Cuadro 4.

El crecimiento del producto fue generado en buena parte por las exportaciones, ya que la proporción de éstas dentro del PIB aumentó en todos los países de 1986 a 1990, al tiempo que también aumentaban la proporción de importaciones —con la excepción del Uruguay—, como puede observarse en el Cuadro 5.

CUADRO 4
CRECIMIENTO DEL PIB
(Porcentajes)

	Máxima reducción del PIB en año de mayor caída (1980-90)	Crecimiento medio del PIB (1986-90)	Crecimiento del PIB en 1990
Chile	-21.6 (1982)	6.1	2.0
Costa Rica	-7.3 (1982)	4.4	3.6
Uruguay	-6.6 (1983)	3.5	0.8
Bolivia	-4.5 (1983)	1.7	2.6
México	-4.2 (1983)	1.3	3.9
América Latina	-6.9 (1983)	1.8	0.2

Fuente: CEPAL.

CUADRO 5
EXPORTACIONES E IMPORTACIONES
COMO PROPORCION DEL PIB
(Porcentajes, estimados con precios constantes)

	Exportaciones/PIB		Importaciones/PIB	
	1986	1990	1986	1990
Chile	30.0	33.2	18.5	23.7
Costa Rica	40.7	53.3	36.5	46.0
Uruguay	30.5	31.9	22.2	21.7
Bolivia	20.2	26.5	22.0	23.6
México	19.5	22.6	9.0	16.8

Fuente: CEPAL.

Como contraparte del aumento de las exportaciones y de las importaciones hubo una disminución de la importancia relativa de la demanda interna dentro del PIB. Puede suponerse que en ello incidieron tres factores: primero, las políticas fiscales y monetarias restrictivas, acompañadas en ocasiones por políticas de ingresos que contenían los aumentos salariales; segundo, la devaluación real de la moneda nacional, que reducía los salarios reales; y, tercero, la reducción de la protección.

Las políticas macroeconómicas y cambiarias tendieron a reducir la demanda interna en su conjunto. Ello se reflejó en un crecimiento muy moderado de los salarios reales o en su reducción. En Uruguay los salarios medios reales aumentaron en sólo un 0.8% entre 1986 y 1990. Durante el mismo período los salarios mínimos aumentaron en sólo un 2.9% en Chile y en un 1.5% en Costa Rica, en tanto se redujeron en 9.2% en México y en 6.6% en Bolivia.

Por su parte, la reducción de la protección contribuyó a reducir la demanda por bienes importables producidos localmente. Ello puede interpretarse como un costo de favorecer la promoción de exportaciones, puesto que se erosiona una posible fuente de crecimiento del producto (la demanda interna por productos transables o, en otras palabras, la sustitución de importaciones) a cambio de eliminar lo que se conoce como el sesgo anti-exportador. En Costa Rica se hicieron esfuerzos por graduar este proceso utilizando subsidios favorables a las exportaciones para compensar el sesgo anti-exportador. Sin

embargo, el mayor gasto fiscal puso en peligro el esfuerzo de estabilización, puesto que los Certificados de Abono Tributario (CAT) para la exportación llegaron a alcanzar el 6% de los gastos totales del gobierno central en 1990. Se acordó entonces renegociar los contratos de exportación, alargando el plazo de los CAT pero reduciendo la tasa de subsidio.

La acumulación de capital

El crecimiento futuro necesita inversión, tanto física como inversión en personas, o capital humano. También requiere que el capital natural no sea explotado a una tasa superior a su tasa de reposición. En síntesis, el crecimiento requiere mantener cierto equilibrio entre los procesos de acumulación de los diversos tipos de capital (CEPAL, 1991a).

El principal blanco de las críticas a los procesos de ajuste estructural ha sido su contribución negativa a la inversión (Corbo, 1991), particularmente si se toma en cuenta el coeficiente de inversión cercano al 30% observado en años recientes en Corea del Sur. De los países analizados únicamente Costa Rica ha tenido un desempeño aparentemente satisfactorio en el campo de la inversión física durante el período en su conjunto (Cuadro 6). En Chile el coeficiente aumentó, particularmente en los últimos años (a 18.6 y 17.8% del PIB en 1989 y 1990, respectivamente), pero sin alcanzar niveles superiores a un 20%, que podría considerarse lo necesario. En

CUADRO 6
INVERSION Y FUENTES
DE AHORRO
(Porcentajes del PIB)

	1981-85	1986-90
Chile		
Ahorro nacional	4.6	13.3
Ahorro externo	9.5	2.7
Inversión	14.1	16.0
Costa Rica		
Ahorro nacional	8.2	12.6
Ahorro externo	9.0	10.2
Inversión	17.2	22.8
Uruguay		
Ahorro nacional	12.3	11.4
Ahorro externo	3.4	-0.5
Inversión	15.7	10.9
Bolivia		
Ahorro nacional	7.3	3.7
Ahorro externo	6.7	10.4
Inversión	14.0	14.1
México		
Ahorro nacional	19.4	15.8
Ahorro externo	1.1	1.0
Inversión	20.5	16.8

Fuente: CEPAL.

los demás países la participación de la inversión en el PIB se estancó a un nivel muy reducido (Bolivia) o se redujo considerablemente (México y Uruguay).

La contribución del ahorro nacional y del ahorro externo a la inversión ha sido desigual. El caso de Costa Rica demuestra que como condiciones necesarias para impulsar la inversión se requiere tanto de ahorro nacional bruto como de capital externo, ilustrando un caso en que el ahorro interno y el externo parecieran ser complementario-diciembre/1991

tarios. Los países con menores niveles de inversión son aquéllos con menor ahorro nacional (Bolivia) o con menor ahorro externo (Uruguay). Ante la reducción del ahorro nacional en Bolivia podría argumentarse que el ahorro externo ha tenido un efecto de sustitución y no de complementación del ahorro interno, pero las drásticas reducciones de los salarios mínimos reales, como en México, apuntarían a la reducción del ingreso como al menos parte de la explicación de la reducción del ahorro nacional. La misma falta de dinamismo de la inversión privada (véase sección Inversión privada) *ex ante* posiblemente contribuyó a un nivel bajo de equilibrio entre la inversión y el ahorro total *ex post*.

Por otra parte, Chile y México, con niveles de ahorro nacional proporcionalmente más alto que el de Costa Rica, demuestran un potencial de complementación importante por parte del capital externo. El renovado acceso de ambos países al mercado de capitales a partir de 1991, y la atracción de considerables flujos de inversión extranjera directa, estarían confirmando esta apreciación.

Ante el creciente ingreso de capital externo la transferencia neta de recursos al exterior, dada por la suma de intereses y utilidades junto con los flujos de capital externo (o ahorro externo), parecería estarse revirtiendo (con la excepción de Costa Rica, donde ha sido positiva). Resulta significativo el cambio de signo observado en el caso de Chile y México en 1990 debido a los ingresos de capital externo, como puede observarse en el Cuadro 7.

CUADRO 7

TRANSFERENCIA NETA DE RECURSOS (Porcentaje del PIB)

	1982-85	1986-90	1990
Chile	-3.1	-1.9	5.3
Costa Rica	0.4	3.5	1.9
Uruguay	-4.3	-2.5	-2.7
Bolivia	-3.5	4.3	3.3
México	-5.7	-3.3	0.5

Nota: Promedio corresponde a promedio de los años incluidos.

Fuente: CEPAL.

Inversión en infraestructura

La inversión pública en infraestructura y en capital humano no compete con la inversión privada sino que la complementa. En la medida que se deteriora, por lo tanto, habría razón para esperar posibles desincentivos para la inversión privada. En el Cuadro 8 puede observarse que si bien ha habido una tendencia de la inversión pública en infraestructura a decrecer durante la década de los ochenta, existen casos en que la reducción ha sido transitoria, como Bolivia y Chile, mientras que en otros casos ha tendido a perdurar, como en Costa Rica, México y Uruguay. Así, si bien la evidencia parece confirmar que durante el proceso inicial de ajuste la reducción del gasto público puede contraer la inversión en mayor medida que el gasto corriente, debido a que exis-

ten intereses creados más fuertes en el segundo caso, la tendencia no es necesariamente permanente.

Lo anterior plantea dos interrogantes. La primera se refiere al efecto de la reducción del flujo de inversión en infraestructura sobre el acervo (stock) de inversión existente, pudiéndose plantear que ante la reducción de inversiones nuevas y de gastos de mantenimiento, y suponiendo la existencia de necesidades de inversión sin satisfacer, no sería suficiente recuperar el nivel existente en el pasado sino que se requeriría un nivel al menos transitoriamente superior al nivel de inversión "normal" del pasado. Se compensaría así el deterioro de la infraestructura existente. La segunda interrogante se refiere a la posible existencia de un piso o nivel mínimo de inversión, por debajo del cual se podría producir un deterioro de la infraestructura que tendría implicaciones negativas de carácter "sistémico" sobre el conjunto de las actividades económicas. Si bien el Cuadro 7 no suministra suficiente información sobre este tema en el caso de los países considerados, las experiencias de crisis en materia energética y de comunicaciones en países como Guatemala y Argentina suministran suficiente evidencia sobre la existencia del problema.

Capital humano

En el caso de la inversión en personas el gasto social como indicador es poco preciso. Además, el período más prolongado de gestación, la enero-diciembre/1991

CUADRO 8

INVERSION PUBLICA EN INFRAESTRUCTURA (% del PIB)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Chile	3.2	2.6	2.5	2.1	2.1	2.5	3.1	3.1	3.3
C. Rica	5.7	6.1	4.4	3.5	3.7	4.4	4.6	3.8	3.8
Uruguay	2.8	2.1	2.2	2.7	2.4	1.5	1.2	1.5	2.0
Bolivia	n.d.	3.0	2.7	1.6	1.6	2.6	2.8	3.9	2.8
México	n.d.	1.5	1.5	1.5	0.8	0.9	0.9	1.0	0.9

Fuente: Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD.

naturaleza irreversible de parte de las inversiones sociales (como la educación en salud) y el posible aumento de eficiencia dificulta precisar con exactitud el efecto de una reducción de este gasto sobre el desarrollo. Por otra parte, el hecho que buena parte de la acumulación de capital humano depende del nivel de ingreso de las personas implica que ante desequilibrios duraderos la inversión privada en las personas también se reduce. En todo caso, la información disponible (Cuadro 9) demuestra que la reducción del gasto social no es inevitable, como se observa en los casos de Costa Rica y Uruguay, pero que en algunos casos ha sido particularmente notable, como en México, y que la reducción puede ser aún mayor antes de iniciado el proceso de ajuste, como lo demuestra Bolivia durante el primer período.

enero-diciembre/1991

Cabría tener en cuenta la diversidad de experiencias que en materia de política social han tenido los diversos países involucrados en esfuerzos de ajuste, y que no quedan reflejados en el Cuadro 9. Ello incluye esfuerzos dirigidos a aumentar la eficiencia y eficacia de programas sociales, como las reformas de la seguridad social y de la salud preventiva en Chile; el uso de mecanismos ágiles de desembolso y ejecución, como el Fondo de Inversión Social en Bolivia; y la promoción de la construcción de vivienda en Costa Rica, como medio para combinar el desarrollo social con la reactivación económica.

La evidencia disponible también señala que existe un potencial importante para reasignar gastos militares al gasto social. En este sentido, contrasta Costa Rica, donde en 1986 había

CUADRO 9

VARIACION DEL GASTO SOCIAL PERCAPITA (en precios constantes, de 1985)

	Indice 1982-85	Indice 1986-88
Chile	108.8	95.5
Costa Rica	83.1	98.3
Uruguay	97.5	100.5
Bolivia	74.5	76.5
México	88.2	69.2

Nota: Datos son estimaciones tentativas de la CEPAL hechas con base en información del FMI. Datos corresponden a gastos del gobierno central.

menos de una persona en las fuerzas armadas por cada 100 maestros, o México, donde la cifra alcanzaba 17, con Bolivia donde era 50 y particularmente con Uruguay y Chile, donde alcanzaban 107 y 108, respectivamente (PNUD, 1991). El conflicto en Centroamérica, en particular, ha resultado en números elevados en el mismo año: 326 en Nicaragua, 183 en El Salvador y 114 en Guatemala.

El capital natural

Los programas de ajuste puestos en práctica durante la década de los ochenta no le asignaron particular atención a la preservación del medio ambiente y a la utilización racional de

los recursos naturales. La eliminación del déficit fiscal a menudo significó reducir los gastos públicos dedicados a actividades de conservación y las devaluaciones fomentaron las exportaciones basadas en el uso ilimitado de recursos naturales.

En los países considerados se realizaron algunos esfuerzos por ampliar el área de tierras protegidas (Cuadro 10), a menudo con el apoyo de operaciones de canje por naturaleza, que han tenido cierta importancia en Bolivia y Costa Rica en particular (CEPAL, 1991a). Sin embargo, simultáneamente se promovía la explotación irrestricta de los recursos naturales que se reflejó, por ejemplo, en límites alcanzados en el caso de ciertos recursos pesqueros en Chile o en altas tasas de deforestación en Costa Rica. Ello equivale a procesos de desinversión, que representarían una hipoteca del crecimiento futuro, particularmente si se toma en cuenta que las ventajas competitivas de las exportaciones latinoamericanas se basan en buena medida en el uso de recursos naturales.

Inversión privada

El panorama de la inversión privada no ha sido muy alentador. Puede argumentarse que la mayor eficiencia de la inversión dirigida a la exportación, particularmente cuando se le compara a inversiones menos eficientes y de mayor intensidad de capital que se realizaron en el pasado en actividades dirigidas a sustituir importaciones, sea una explicación parcial

CUADRO 10

DEFORESTACION Y ZONAS PROTEGIDAS

	Zona de tierras protegidas (% de extensión total) 1990	Deforestación anual (% de área forestal) 1980-88
Chile	16.0	0.7
Costa Rica	12.0	6.9
Uruguay	0.2	n.d.
Bolivia	4.5	0.2
México	2.9	1.3

Fuente: (Banco Mundial, 1991) y (PNUD, 1991).

de los montos menores requeridos a partir de la segunda mitad de los ochenta. Sin embargo, la transformación productiva que implica basar el desarrollo en nuevos ejes de crecimiento también implica tasas más altas de acumulación de capital en construcción y equipo, con un creciente componente tecnológico, y resulta difícil concebir una reestructuración exitosa sin un monto importante de nuevas inversiones.

No obstante la superación de restricciones externas o de carácter fiscal, los datos en el Cuadro 11 sugieren que, con la excepción de Costa Rica, los programas de ajuste no han tenido efectos claramente positivos sobre la inversión privada. Ello pareciera ser el resultado de los efectos contradictorios de las políticas, así como de las expectativas inciertas que generan.

Por una parte, el control del déficit fiscal deberá liberar recursos del sistema-enero-diciembre/1991

tema crediticio para el sector privado, al tiempo que los recursos de fuentes multilaterales, la renegociación de la deuda externa y el retorno de capitales fugados como consecuencia de tasas de interés reales positivas aumentan la

CUADRO 11

**INVERSION BRUTA FIJA PRIVADA
(Porcentaje del PIB)**

	1981-85	1986-90	1990
Chile	9.5	10.6	12.0
Costa Rica	13.4	18.0	20.4
Uruguay	8.7	6.5	6.9
Bolivia	3.7	3.6	3.4
México	11.7	12.1	14.0

Fuente: CEPAL, excepto para Chile. Para Chile se presentan estimaciones basadas en datos de CIEPLAN.

disponibilidad de divisas. Por otra parte, la liberalización de las tasas de interés y su aumento disminuye el número de proyectos de inversión que son rentables, la devaluación aumenta el precio local de los bienes de capital importados así como el valor de la deuda de las empresas en moneda nacional, y la recesión en sí es un desestímulo para la inversión (Faini y de Melo, 1990). También es difícil que las expectativas de los empresarios sean muy positivas al tener que acomodarse a un cambio significativo en la estrategia de desarrollo, particularmente cuando surgen dudas en torno a su grado de sustentabilidad y cuando se percibe la deuda externa como fuente de futuros impuestos o devaluaciones.

Puede preverse que la incidencia de cada variable cambiará según el país. Alcanzado un equilibrio fiscal, una primera condición para asegurar cierta credibilidad de la puesta en práctica exitosa de una nueva estrategia de desarrollo sería la disponibilidad de financiamiento externo. Los arreglos de negociación de la deuda serían parte de este proceso, si bien los casos de Uruguay y Bolivia estarían demostrando que se trataría de una condición necesaria pero no suficiente para impulsar el crecimiento de la inversión privada. Así, la baja tasa de inversión privada en el caso de Bolivia podría ser en parte el resultado del efecto negativo de grandes devaluaciones reales combinado con una recesión muy fuerte y con tasas reales de interés altas y variables. Además, una historia de grandes desequilibrios también requeriría que la estabilización se mantuviera por

cierto tiempo antes de generar expectativas positivas (Dornbusch, 1990). Una causa importante del desempeño limitado del Uruguay en materia de inversión privada podría ser las dificultades de consolidar el proceso de estabilización, reflejado en tasas de interés reales particularmente fluctuantes (Cuadro 12).

En Costa Rica, en cambio, tendría una incidencia positiva varios factores. Incluirían la mayor estabilidad cambiaria y financiera, con una tasa de interés real relativamente menos alta antes de 1990, y un proceso de ajuste más gradual que no provocó una desproporcionada reducción del crecimiento del PIB ni de inversión pública. Ello habría sido facilitado por una mayor disponibilidad de divisas, y una definición temprana (1983) y clara, con base en un consenso nacional, de lo que constituiría una estrategia de desarrollo fundamentada en una creciente integración a la economía internacional. La ausencia de una transferencia neta de recursos al exterior, resultado de la mayor cooperación internacional, habría sido particularmente importante.

En Chile, con una estrategia de desarrollo económico similar y México, con una definición más tardía pero decisiva en el mismo sentido, parecería existir una reacción rezagada y parcial de la inversión, afectada negativamente por tasas reales de interés relativamente más altas o fluctuantes. Sin embargo, tendrían la ventaja de que por sus recursos naturales (Chile) y su acceso al mercado norteamericano (México), estarían en mejores condiciones para atraer inversión extranjera directa. Si bien queda por

CUADRO 12

EVOLUCION DE LAS TASAS DE INTERES REALES (puntos porcentuales)

	1986	1987	1988	1989	1990	Media
Chile	6.2	13.8	3.9	12.0	25.7	12.1
Costa Rica	7.8	6.6	4.3	9.0	16.8	8.9
Uruguay	-4.4	6.3	-11.3	-13.5	17.2	-1.1
Bolivia	-0.1	29.4	14.9	19.6	17.7	16.6
México	12.3	-15.7	24.1	11.6	-4.9	5.5

Nota: Datos de Chile se refieren a colocaciones de corto plazo, al cuarto trimestre; de Costa Rica a colocaciones al 31 de diciembre; de Uruguay, a diciembre, deflatado por el índice de precios del consumidor del trimestre siguiente; de Bolivia, a operaciones activas a fines de cada año, sin mantenimiento de valor, incluyendo recargos y comisiones a partir de agosto de 1987; de México, corresponde a pagarés con un mes de rendimiento, al cuarto trimestre.

Fuente: CEPAL

determinar con precisión la reacción de la inversión privada nacional, la evidencia disponible apunta a un proceso de inversión privada más dinámico en México, donde la incidencia negativa de tasas reales del interés altas ha sido decreciente en los últimos años.

La experiencia mexicana ilustra cómo se pueden combinar diversas políticas para crear expectativas tendientes a consolidar la nueva estrategia de desarrollo, al tiempo que son favorables para la inversión privada, nacional y extranjera. El proceso de liberalización comercial combinado con el ingreso al GATT y con la negociación de un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos, así como la desregulación del transporte y enero-diciembre/1991

la privatización de empresas y de la banca, serían importantes no sólo por su incidencia intrínseca sino también por las señales que transmiten.

La integración económica, en el nuevo contexto, puede ser vital para reafirmar la estrategia adoptada y para generar expectativas favorables. La búsqueda de un acuerdo de libre comercio de Chile con los Estados Unidos podría interpretarse en este sentido, así como la firma del acuerdo de libre comercio entre Chile y México. En el caso de los países pequeños su integración puede generar expectativas particularmente positivas para compensar la atención limitada que suscitan debido a su tamaño. El ejemplo más exitoso de integración latinoamericana en el pasado fue el

Mercado Común Centroamericano que, enmarcado dentro de la estrategia de sustitución subregional de importaciones, tuvo un claro efecto de impulso de la inversión nacional y atracción de la inversión extranjera durante la década de los sesenta. Los esfuerzos actuales de integración intrarregional podrían tener efectos similares en la medida que se enmarquen dentro de las estrategias actuales de búsqueda de la competitividad y de creciente integración a los mercados mundiales.

Ante la posibilidad de que aumente la inversión en algunos países, surge la pregunta de si los demás países de la región podrán seguir esta trayectoria o, incluso, si los países que hasta ahora parecen haber tenido una trayectoria relativamente exitosa podrán mantenerla. El desafío no es sólo asegurar la existencia de condiciones macroeconómicas adecuadas y la ausencia de restricciones fiscales o externas. También se requieren expectativas favorables, que no son fáciles de crear. Además, la integración a la economía mundial en condiciones favorables exige creciente eficiencia y una progresiva incorporación de progreso técnico que permita competir al tiempo que gradualmente se aumenta el valor agregado y los salarios, se utilicen de manera sustentable los recursos, y se impulse una mayor equidad (CEPAL, 1990a).

La incorporación de tecnología requiere establecer arreglos institucionales que efectivamente la promuevan, y la naturaleza acumulativa y sistémica del progreso técnico implican que los países con mayor

rezago pueden también enfrentar mayores obstáculos para ingresar exitosamente a los mercados internacionales. Por otra parte, la equidad no es sólo deseable como objetivo en sí, sino que también es un medio para asegurar que el proceso sea económica y políticamente sostenible.

Conclusiones

Los países considerados han avanzado por la senda de la estabilización y del ajuste externo, aunque persisten ciertas dificultades en torno al logro de tasas adecuadas de inversión. En cuanto a la estabilización, la experiencia sugiere que no puede subestimarse la importancia del ajuste fiscal, ni las dificultades políticas y económicas que supone realizarlo. Si bien las privatizaciones pueden contribuir transitoriamente a un mayor monto de recursos fiscales, la evidencia disponible también sugiere que empresas públicas exportadoras, como en el caso del cobre en Chile, petróleo en México y gas en Bolivia, pueden contribuir decisivamente al equilibrio fiscal. Además, alcanzar un equilibrio fiscal ha sido necesario pero no suficiente para reducir la inflación: también se ha tenido que eliminar los desequilibrios cuasi-fiscales y, en caso de procesos altamente inflacionarios como el de México, ha sido necesaria una política concertada de ingresos para romper con las expectativas inflacionarias, reflejadas en la indización de diversas actividades económicas.

La combinación de instrumentos tendientes a reducir el sesgo anti-exportador en los casos analizados ha estado asociado al aumento de sus exportaciones. Lo anterior, junto con arreglos que han reducido el servicio de la deuda externa y, más recientemente, el ingreso de nuevos flujos de capital, ha contribuido a facilitar el ajuste externo. Ahora bien, pueden darse conflictos entre los objetivos de estabilización y ajuste externo en el caso de algunos instrumentos de política. México ilustra el caso del uso del tipo de cambio para impulsar el ajuste externo durante un período, y para alcanzar la estabilización en otro. Uruguay ilustra el caso en que se revierte la reducción de la protección arancelaria con el fin de alcanzar el equilibrio fiscal, mediante la aplicación de una sobretasa transitoria.

El nivel de inversión alcanzado durante los procesos de ajuste ha sido menor que lo esperado, pero el panorama no ha sido totalmente negativo. La inversión en infraestructura y en capital humano generalmente se ha reducido, si bien existen experiencias que demuestran que ello no es inevitable o irreversible. Ha habido un deterioro significativo del capital natural, particularmente en relación a los recursos naturales, pero también se han dado esfuerzos significativos a favor de su conservación, dentro de un contexto de creciente preocupación regional e internacional por el medio ambiente.

En cuanto a la inversión privada, los procesos de ajuste han tenido efectos contradictorios. La estabilización y la disponibilidad de divisas han tenido efectos positivos; devaluaciones rea-

enero-diciembre/1991

les fuertes, altas tasas reales de interés, y recesiones han tenido un impacto negativo. Las expectativas para los inversionistas han sido fundamentales, tanto en lo que se refiere a la sustentabilidad del proceso de estabilización, como a la claridad y grado de consenso con que se adopta una nueva estrategia de desarrollo, orientada a una mayor integración en el mercado mundial. En relación a ambos procesos se observan claros avances y una decisión firme de consolidar los logros alcanzados. Ello da motivos para suponer que la inversión y el crecimiento podrán aumentar en mayor medida en el futuro.

Referencias

- Banco Mundial (1991), *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1991*, La tarea acuciante del desarrollo, Washington D.C.
- CEPAL (1990a), *Transformación Productiva con Equidad*, La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa. LC/G.1601-P, Santiago de Chile.
- CEPAL (1990b), *América Latina y el Caribe: Opciones para reducir el peso de la deuda*, LC/G.1605 (SES.23/5), Santiago de Chile.
- CEPAL (1991a), *El Desarrollo Sostenible: Transformación productiva, equidad y medio ambiente*, LC/G. 1648 (CONF. 80/2) Rev.1, Santiago de Chile.
- CEPAL (1991b), *Panorama Económico de América Latina 1991*, LC/G.1680, Santiago de Chile.

- CEPAL (varios años), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile (varios números).
- Corbo, V. y P. Rojas (1991), "World Bank-Supported Adjustment Programs. Country Performance and Effectiveness", The World Bank, *PRE Working Paper Series*, No. 623.
- Dornbusch, R. (1990), "From Stabilization to Growth", World Bank Annual Conference on Development Economics 1990, April 26 and 27, 1990, Washington D.C.
- Faini, R. y J. de Melo (1990), "Adjustment, Investment, and the Real Exchange Rate in Developing Countries", The World Bank, *PRE Working Paper Series*, No.473.
- Massad, C. (1991) "Hechos externos, políticas internas y ajuste estructural", *Revista de la CEPAL*, No. 43.
- Ramos, J. y N. Eyzaguirre (1991), "Restauración y conservación de los equilibrios macroeconómicos básicos", *El Trimestre Económico*, Vol. LVIII(1), No. 229.
- UNDP (1991), *Human Development Report 1991*, New York 1991.
- Williamson, J. ed. (1990), *Latin American Adjustment. How much has happened?*, IIR, Washington D.C. ◊

Impacto económico, político y social de los programas de estabilización y ajuste estructural en Centroamérica*

Hugo Noé Pino**

PRESENTA LOS PUNTOS MAS GENERALES DE LOS PAE Y EL IMPACTO QUE DICHS PROGRAMAS HAN TENIDO TOMANDO EN CUENTA LAS CONSIDERACIONES SOBRE LOS EFECTOS POLITICOS Y LAS BRECHAS DE LOS PAE, PARA CONCLUIR CON UNA DISCUSION SOBRE SI HAY ALTERNATIVAS AL AJUSTE.

Introducción

La fuerte crisis económica experimentada por los países centroamericanos durante la década de los 80 trajo consigo, en unos países más rápido que en otros, la aplicación generalizada de programas de estabilización y de ajuste estructural como el mecanismo idóneo para su-

perar la crisis. Para comienzos de la última década de este siglo, estos programas se convierten en una práctica común en la región.

En esta corta exposición, mi intención es proponer una serie de puntos que sirvan de base de reflexión y discusión en esta conferencia. En este sentido, comienzo con una breve reflexión acerca de la naturaleza de los PAE, y del diagnóstico económico del cual parten estos programas.

A continuación, se realiza una interpretación de los puntos más generales de los PAE, junto con algunas reflexiones sobre el impacto de tales programas. Finalmente, se expresan algunas consideraciones sobre los efectos políticos y las brechas de los PAE, para concluir con la discusión de si hay alternativas al ajuste.

* Exposición efectuada en la mesa redonda que bajo el mismo título se efectuó en la Primera Conferencia sobre las "Perspectivas de las Inversiones públicas en Centroamérica en el contexto de los programas de estabilización y ajuste estructural". Evento patrocinado por el ICAP y ASDI en San José, Costa Rica, los días 30 y 31 de octubre y 1º de noviembre de 1991.

** Director, Maestría en Economía y Planificación del Desarrollo, Universidad Nacional Autónoma de Honduras.

Naturaleza de los PAE

La base teórica, el financiamiento y el impulso de los PAE provienen en buena parte de los organismos financieros internacionales quienes por medio de los préstamos de ajuste estructural y de la condicionalidad cruzada logran una influencia considerable en la determinación de la política económica de los diferentes gobiernos.

No sería del caso repetir detalladamente los argumentos de los impulsores de estos programas, pero vale la pena señalar algunos aspectos importantes. En primer lugar, y el más claro pensamiento neoliberal los principales desequilibrios macroeconómicos, tales como la inflación y el desequilibrio externo, son el producto del exceso de gasto en la economía nacional. Estos problemas, a su vez, están fuertemente influenciados por el exceso de gasto del gobierno, traducido en crecientes déficit fiscales.

La recomendación, por lo tanto, es la tradicional: disminución del gasto por medio de la reducción de la demanda agregada, concretizada en las reducciones del gasto público y de consumo. Al mismo tiempo, esto se debe complementar con devaluaciones que permitan una modificación de los precios relativos, y por consiguiente, un mejoramiento del déficit en la balanza de pagos.

Hasta este momento, los programas no tienen mucho de novedosos y se insertan en las medidas

tradicionales de estabilización económica impulsadas por el Fondo Monetario Internacional. Lo que hace novedoso a las nuevas propuestas es en lo que se refiere a los cambios en el mediano y largo plazo.¹

Para ello se parte del diagnóstico que el modelo de sustitución de importaciones seguido por la región en las tres últimas décadas ha fracasado y que la responsabilidad principal de su fracaso se debe al hecho que su ejecución implicaba una intervención mayor del Estado en la economía. Tales intervenciones provocaron "distorsiones" en la asignación de los recursos, ya que sustrajo a los mercados de su misión principal.

Las recomendaciones son obvias en el sentido que se debe liberalizar la economía, y por lo tanto, el Estado debe reducir su intervención a todos los niveles. De acá se derivan las políticas económicas de liberalización financiera, comercial, del tipo de cambio, de precios, etc.

Sin embargo, para la región centroamericana es necesario realizar una discusión previa acerca del modelo de crecimiento económico que se agota a finales de los años 70. Como vimos arriba, la base del diagnóstico de los defensores del ajuste estructural es que el proceso de sustitución de importaciones se agotó en la región y la serie de distorsiones que tal esquema introdujo en la economía.

Es posible cuestionar el diagnóstico anterior partiendo del hecho de que en el área nunca se implementó una estrategia de sustitución de importaciones tal y como fue inicialmente concebida, y que como resultado, se

1. En la actualidad, sin embargo, ambos componentes forman parte de una propuesta global, que hace difícil distinguir sus diferencias, por ejemplo, el papel del tipo de cambio.

obtuvo un patrón de crecimiento económico que algunos autores han denominado "aditivo" (CEPAL) y otros *sui generis* (Bulmer-Thomas). Este patrón consistió en la superposición de dos estilos de desarrollo: el agroexportador tradicional y el de sustitución de importaciones. Como resultado, la región obtuvo tasas de crecimiento económico aceptables para los estándares internacionales, pero sin una incorporación efectiva de la mayoría de la población al proceso productivo y a mejores niveles de vida.

A pesar de los altos beneficios percibidos por ciertos sectores de la sociedad, la mayoría tuvo que soportar las desventajas de la superposición de los dos estilos. Por una parte, un crecimiento industrial basado en una excesiva protección que se tradujo en mala calidad, precios altos y estructuras oligopólicas de mercado; por otra parte, una agricultura basada en el uso extensivo del recurso tierra, con bajos niveles de productividad y escasa absorción de mano de obra. La ganadería extensiva es uno de los ejemplos claros de las distorsiones de un crecimiento de tal naturaleza. En resumen, es importante definir con claridad las características del modelo que entra en agotamiento, para poder señalar con precisión los obstáculos que hay que vencer en el proceso de reactivación económica.

Un elemento de igual importancia en el modelo que se agotó es que el desarrollo de la sustitución de importación requería un debilitamiento político de las oligarquías regionales, a fin de que los recursos se utilizaran eficientemente y que se pudieran movilizar excedentes de un sector de

la economía hacia otros. Esta tarea no se alcanzó terminando la región con gobiernos representativos de lo que Baylora ha denominado "el despotismo reaccionario". Es importante recalcar que a cualquier modalidad de crecimiento le corresponde un agrupamiento específico de los sectores sociales, lo cual hace imperativo que simultáneamente al análisis económico se realice el político.

Una interpretación más amplia de los PAE

Una de las preguntas básicas en la discusión de la problemática económica actual es ¿por qué hay necesidad de ajuste? Las respuestas parecen obvias: en primer lugar, por los fuertes desequilibrios macroeconómicos que hacen insostenible la situación en el mediano y largo plazo; y, segundo, porque las condiciones del sector externo, tanto en lo referente a flujos financieros como comerciales, se ha alterado drásticamente, lo cual requiere de cambios importantes para nuestros países.

En lo referente a la resolución de los desequilibrios macroeconómicos, existe un consenso en que deben de ser resueltos; talvez las diferencias se plantean en la velocidad para realizarlos y en la forma específica en que se realiza. Por ejemplo, en relación a la reducción del déficit fiscal se cuestiona mucho que se haga en base a la reducción de los servicios sociales del Estado y en la reducción de la inversión pública, cuando por otra parte se defiende gastos improductivos tan elevados como son los gastos mili-

tares. En otros casos, se aumenta la recaudación tributaria en base a impuestos regresivos, y al mismo tiempo se le conceden fuertes subsidios o privilegios al sector exportador.

En lo que respecta a la reinserción de nuestras economías en el mercado internacional, se plantea la necesidad de promoción de exportaciones no tradicionales como mecanismo de diversificación de exportaciones. En este punto, tampoco existe mayor desacuerdo en la necesidad de un programa de tal naturaleza. En lo que sí existen puntos de vista diferentes es en el peso que se le quiera dar a la estrategia, muchas veces en detrimento del mercado interno, y lo que es más importante, el cuestionamiento de basar una estrategia de crecimiento en productos que compiten en función solamente de bajos salarios. La experiencia ha mostrado que los procesos de crecimiento sostenido han sentado sus bases en incrementos de productividad, calidad de los productos y en una mano de obra calificada y no en base a lo que algunos autores llaman la competencia de la miseria.

Un último aspecto, que por su amplia discusión no me referiré en detalle es el problema de la deuda externa. No existe ninguna duda que la ejecución de los PAE tiene como un aspecto importante que nuestros países hagan enormes sacrificios que les permitan atender sus compromisos de deuda externa. Más que reproducir una discusión tan amplia y conocida del problema me limitaré a compartir lo aseverado por el Papa Juan Pablo II, y que resumiendo el pensamiento generalizado en nues-

tros países, expresa: "la deuda externa de un país jamás puede ser pagada a expensas del hambre y la pobreza de su pueblo".

Una segunda pregunta básica en las discusiones sobre los PAE es ¿para quién hay que ajustarse? Su respuesta tiene varias dimensiones: primero, si a nivel internacional no estamos recreando una división internacional del trabajo con las mismas características del pasado y de las cuales los países como los centroamericanos se encuentran sujetos a fuertes fluctuaciones de sus exportaciones y a reducidos beneficios provenientes del comercio mundial. Segundo, y a nivel interno, si la nueva estrategia de crecimiento garantiza la incorporación de los sectores tradicionalmente marginados de la actividad económica.

Para ello es muy sugestivo pensar en una conclusión que se obtuvo en un seminario regional sobre exportaciones no tradicionales en Guatemala y en donde quedó claro que dado los montos de capital, el acceso a tecnología y de los mecanismos de comercialización, la producción de exportaciones no tradicionales se hacía muy difícil para los pequeños productores. Existe una fuerte creencia que el marco de los PAE el capital que se tiende a consolidar es el extranjero y el capital fuerte nacional en detrimento de una mayor democratización del capital.

El impacto de los PAE

La evaluación de los PAE se puede hacer a varios niveles: el primero a par-

tir de la experiencia de los países que en una u otra manera han impulsado estas políticas; el segundo, a partir de la contrastación de las políticas en ejecución con la estructura económica del país o la región bajo análisis y el tercero a partir de los efectos obtenidos en su aplicación. Esta última forma se hace más difícil en la región centroamericana dado la aplicación reciente de tales programas, aunque sí se puede hablar de los impactos en el corto plazo.

Al primer nivel tomaremos un ejemplo que puede ser muy ilustrativo de las preocupaciones que levantan los PAE. Este ejemplo es tomado de la experiencia chilena en un balance efectuado por Andrés Opazo,² se destaca los siguientes aspectos: en primer lugar, la discontinuidad que caracteriza al modelo chileno en lo que respecta al crecimiento económico; en segundo lugar, la reducción de los desequilibrios macroeconómicos en la siguiente forma: una reducción del déficit del gobierno central respecto al PNB del 13% en 1972 a 0.2% en 1988; un aumento acelerado de las exportaciones hasta alcanzar tasas promedio de 8%; una puntualidad en el pago de la deuda externa y una reducción importante de los niveles de inflación en el país.

El autor simultáneamente observa que la lógica del modelo ha consistido en la represión del consumo masivo, para aumentar la capacidad exportadora y, por esa vía, la generación de excedentes para cumplir con

los compromisos financieros externos. Por lo tanto, se concluye, el éxito del modelo ha reposado más que en la inversión en el sacrificio de la mayoría trabajadora como resultado de un régimen laboral que ha reducido a su mínima expresión su capacidad negociadora.³

En lo que respecta al costo social del modelo se señala: una disminución del consumo per cápita entre 1974 y 1987 del 1.2% anual; se experimenta una extraordinaria concentración del consumo en el sector más rico de la población, concentración que se produce a costa de todos los otros sectores sociales; el poder adquisitivo de los sueldos y salarios desciende en un 15% entre 1970 y 1987; el desempleo aumenta de un 6.4% en 1970 a cerca del 17% a finales de los 80; el nivel de pobreza aumentó del 29% en 1970 a 41.2% en 1989 y se produce una fuerte reducción en el gasto social.

La explicación detallada del caso chileno obedece a que esas son las tendencias que se pueden percibir en Centroamérica; es decir, la posibilidad que el crecimiento económico llegue a la región pero en una forma en que la mayoría de la población no disfruta de los frutos de este crecimiento y al contrario, se produce un deterioro de sus niveles de vida.

El segundo nivel de contrastación a que nos referíamos arriba se basa en el hecho que los PAE consideran que los problemas económicos se derivan porque los mercados no se dejan funcionar en forma libre. Como se deriva de la teoría, la existencia de competencia tenderá a que los mercados asignen en forma óptima los recursos, y por

2. Opazo, Andrés y Uthoff, Andras. *Estrategia de una política económica exitosa, el caso chileno*. Embajada de Chile en Honduras. Tegucigalpa, 1990.

3. *Op. cit.*, p. 37.

lo tanto, estaremos en el mejor de los mundos posibles. Sin embargo, el enfoque deja por fuera la heterogeneidad de los agentes económicos participantes en el mercado. La aplicación de políticas económicas generales, en donde existen claras diferencias de acceso a la tierra, crédito, tecnología, etc., produce un mejor aprovechamiento de las oportunidades por aquellos agentes que gozan de todas estas posibilidades. Por lo tanto, las políticas dan como resultado una reproducción de las desigualdades existentes en la sociedad.

En el fondo lo que está en discusión es la vieja polémica entre crecimiento económico y desarrollo, destacándose en el primero de los aspectos esencialmente cuantitativos y en el segundo la posibilidad de superación de los déficit estructurales de la economía.

El tercer nivel de evaluación viene marcado por los efectos inmediatos que están produciendo los PAE en la población de la región. En casi todos los países se encuentra un deterioro marcado en las condiciones de vida de la población, con la promesa de que son sacrificios temporales necesarios para el despegue económico. Pero es acá donde se necesita enfatizar la experiencia chilena, ya que la forma de diseño y ejecución de los PAE no resuelven los problemas ancestrales de la economía.

Efectos políticos

Anteriormente se tomaba como sentado que la aplicación de tales programas, con una fuerte resistencia

popular, debían ser implementados por gobiernos autoritarios y represivos. El contexto de Centroamérica en los 90 es, sin embargo, diferente. La existencia de una guerra casi generalizada en los 80 y la culminación de la guerra fría ha traído como consecuencia el impulso de procesos de democratización en la región. Aunque incipientes, dichos procesos no dejan de recrear contradicciones a todos los niveles, y en especial en la ejecución de los PAE.

Esto ha traído como consecuencia que los mecanismos de control político y social sean más refinados y se manifiesten a nivel de la manipulación ideológica, la cooptación y corrupción de dirigentes populares, y cuando el caso lo amerita, de una vuelta a la represión. No obstante, estos son mecanismos que no se pueden mantener por mucho tiempo y los cuestionamientos acerca de la viabilidad del modelo vuelven a aparecer. Los últimos acontecimientos en cada uno de los países del área muestra los problemas mencionados.

En resumen, existe un creciente cuestionamiento de las supuestas bondades del ajuste, lo mismo que sobre la naturaleza de la estructura política en que se basa. No se podría decir que este descontento en ascenso sea lo suficientemente fuerte para arriesgar la ejecución de los PAE en el corto plazo, pero sí de su viabilidad en el mediano y largo plazo.

Las brechas de los PAE

A pesar de contar con un fuerte respaldo político y financiero a nivel in-

enero-diciembre/1991

ternacional y de grupos locales, los PAE también experimentan algunos problemas que se derivan no de la mayor resistencia que se tenga a ellos, sino de su lógica de funcionamiento. En primer lugar, nos referimos a lo recurrente de los desequilibrios que se tratan de combatir. Los desbalances macroeconómicos que en algunos momentos aparecen como resueltos, suele repetirse con alguna periodicidad tal como lo demuestran los casos de Costa Rica y Chile.

En segundo lugar, pese a las múltiples concesiones que se hacen a la inversión nacional y extranjera, los niveles de la misma no ha sido ni se perciben, que sean dinámicos en la región. Esto trae como consecuencia que la posibilidad de un crecimiento económico sostenido, basado a su vez en niveles crecientes de inversión, aparezca muy difuso. Este es un problema que no deja de presentar algunos rasgos de sorpresa dentro de la misma lógica del modelo.

En tercer lugar, las manifestaciones de oposición pueden desembocar en problemas de ingobernabilidad para las incipientes democracias del área, lo que a su vez repercute en la resolución de los problemas económicos. Esto nos lleva a una conclusión muy sencilla pero importante: la problemática presente de la región no puede reducirse al problema económico, sino que debe incluir un programa global que incorpore simultáneamente las esferas económicas, políticas y sociales.

A su vez esto sólo es posible a través de un fortalecimiento de la sociedad civil en todas sus dimensiones

enero-diciembre/1991

y la consecuente y necesaria pérdida de influencia de los sectores militares. Aunque las actuales condiciones de la región dan lugar para un pensamiento más pesimista que optimista, es necesario sentar las bases para la construcción de una alternativa cuyos componentes nacional, regional y popular sean los ejes sobre los que se construya.

Ajuste o desbarajuste

Finalmente, quiero referirme sobre algo que se insiste mucho en las actuales circunstancias: que no existen alternativas a los PAE. En palabras de un alto funcionario del gobierno de Honduras la alternativa es: ajuste o desbarajuste.

Obviamente el ajuste que se obstaculiza es el ajuste de corte neoliberal y todo aquél que se le opone está atado al pasado o es un socialista trasnochado que no se da cuenta de lo que está pasando en el mundo.

Se nos habla, por lo tanto del fin de la ideología, paradójicamente con una posición con un fuerte sesgo ideológico. Con la negociación de las posibilidades de alternativa se quiere llevar a inmovilismo social y al fatalismo de la población.

Sin embargo, tanto los últimos acontecimientos en la región, como las discusiones en eventos como éste, marcan una búsqueda incesante sobre un programa económico que equilibre los aspectos de eficiencia económica y mejores niveles de vida para la población

La inversión pública, su crisis y perspectivas*

Alcides Hernández**

ANALIZA LA CRISIS DE LA INVERSION PUBLICA A RAIZ DE LAS MEDIDAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL. SEGUN EL AUTOR, LA INVERSION PUBLICA EN CENTROAMERICA SE HA DESARROLLADO CON BASE AL FINANCIAMIENTO QUE PROCEDE DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS Y DE LA DEUDA EXTERNA. ESTO EXPLICA EL PORQUE ESTA HA MARCHADO DE LA MANO DEL CRECIMIENTO DEL CREDITO EXTERNO Y DEL DESARROLLO DEL APARATO ESTATAL. DE AHI QUE AL LIMITAR LOS PAISES ACREEDORES EL FLUJO DE CREDITO Y AL PROFUNDIZARSE EL DEFICIT FISCAL, AUTOMATICAMENTE ENTRO EN CRISIS LA INVERSION PUBLICA, JUSTIFICANDO CON ELLO SU PRIVATIZACION ACELERADA O SU DESARTICULACION.

La inversión en general

Desde el punto de vista de la macroeconomía, la inversión se clasifica en inversión financiera e inversión real. La financiera es la que se realiza en la compra y venta de valores, consistente en la negociación entre agentes, de propiedades existentes, que ya tienen un *status* ganado en el mercado. En el proceso,

se produce un cambio de propietario de las empresas o de los bienes de capital. Por ejemplo, las transacciones que se realizan en las bolsas de valores, donde se producen múltiples operaciones, en lo que se conoce como mercado de capitales. Mientras que la inversión real, es la que implica convertir total o parcialmente el ahorro de la sociedad en nuevas empresas o ampliación de las mismas. Entonces la inversión real implica aumento del *stock* físico de capital: viviendas, edificaciones, plantas industriales, infraestructura vial, empresas hoteleras, empresas cooperativas, etc. Se excluye como componente de ésta a la compra y venta de valores y acciones de las empresas por cuanto, como dejamos dicho antes, esta operación significa un simple traslado de

* Ponencia desarrollada en la Primera Conferencia "Las perspectivas de las inversiones públicas en Centroamérica", los días 30 y 31 de octubre y 1 de noviembre de 1991, San José, Costa Rica (patrocinado por ICAP/ASDI).

** Profesor titular de Política Económica en la Maestría Centroamericana de Economía de la Universidad de Honduras y Exdirector de dicha Maestría.

propiedad de los bienes de capital que son inversiones reales de períodos precedentes.

La inversión real es un proceso dinámico que tiene como implicancia el aumento de la oferta de bienes y servicios, incremento del empleo, incorporación de mejoras tecnológicas, en síntesis significa expansión de la economía. Por eso se dice que la inversión real tiene un efecto multiplicador en el Producto Nacional Bruto, en la ocupación, en el mejoramiento de las finanzas del Estado, es decir, impacto en el desarrollo económico o reproducción ampliada del capital.

Pero la interpretación del concepto inversión se restringe a los bienes materiales, excluye las erogaciones en el desarrollo y formación de la fuerza de trabajo, aunque sea ésta la base fundamental para la conservación y desarrollo de la riqueza social, o uno de los elementos principales de la fuente de la riqueza. En la teoría económica convencional no se le da a la educación¹ el *status* de inversión, sino que se le califica como un gasto. Y como todo gasto se incluye en la categoría de costos, la educación forma parte de los costos que se pueden fácilmente recortar en la crisis.

A la salud de la población también se le categoriza como gasto. No se le considera como inversión para la conservación de la fuerza de trabajo, sino como un gasto irre recuperable, que también puede ser sujeto a recortes en momentos de crisis. Esto es, el recurso humano no tiene el mismo tratamiento que los bienes de capital,

pues a las máquinas, las edificaciones, los aviones, etc, contable y económicamente se les asigna una previsión para su conservación a través del fondo de desgaste o depreciación que sirve para reponerlos, después de transcurrido el tiempo de vida útil programado. Este fondo, para reponer las cosas, asume gran importancia aún en períodos de crisis.

La segregación, de la educación, la salud y el mejoramiento del nivel de vida de la población, de la definición de inversión, permite que en los instrumentos de la política económica estas necesidades humanas no sean consideradas como prioritarias y, en consecuencia, excluidas de la estrategia económica de la acumulación de capital. Esta visión es propia del tercer mundo, donde siempre se ha especulado obtener ventaja comparativa a nivel internacional mediante la explotación irracional de la fuerza de trabajo abundante. Con el aumento de la competencia y el progreso tecnológico tan dinámico, ya no es posible competir a base de la explotación irracional de la población, ese patrón se ha agotado, ha llegado a su límite. Por tanto, la exclusión de los aspectos que mejoran la calidad de vida de la concepción de inversión, significa atentar contra el mismo proceso de acumulación, por cuanto sin esas condiciones la población no puede elevar los niveles de productividad que demanda esa dinámica productiva.

No obstante esta limitante teórica, los países industrializados, que hoy marchan a la vanguardia de la industrialización, hace muchos años se dieron cuenta, desde su visión de largo plazo, que la educación era una inver-

1. Véase al respecto el texto de Dornbusch and Fischer en *Macroeconomía*, McGraw Hill, México, 1990, Capítulo 2, p. 53.

sión social rentable. El éxito económico del pueblo alemán y japonés, sólo para citar dos casos, es una evidencia contundente en la aseveración anterior. Es obvio que no se pueden elevar los coeficientes de productividad, ni desarrollar un mercado interno o competir en el mercado internacional sin una inversión considerable en educación. Sobre todo, en un régimen educativo consecuente con las necesidades del desarrollo.

La inversión y su financiamiento

La fuente financiera de la inversión la constituye el ahorro. De ahí que la magnitud de la inversión de un país dependa de la capacidad de ahorro de la población. No siempre el ahorro proviene de la totalidad de la población en tanto no todas las personas tienen ingresos excedentarios para acumular dinero. En las sociedades subdesarrolladas en las que existe una alta concentración del ingreso, la capacidad de ahorro se concentra también en la cúspide de la pirámide social rica, por tanto, son estos sectores minoritarios los financistas de la inversión privada y en consecuencia los dueños de las mismas.

La crisis económica de los países latinoamericanos derivada del endeudamiento externo ha limitado el proceso inversor en tanto un alto porcentaje del ahorro se destina al pago del servicio de la deuda externa. Esta circunstancia, agudiza la crisis de acumulación de capital con recursos

internos y consecuentemente induce a los países a la alternativa del ahorro externo (de ciudadanos de otros países) para poder mantener un ritmo creciente de inversión. Teóricamente el ahorro del exterior se canaliza, bien sea a través de la inversión extranjera directa; o mediante crédito, cuyo canal son los organismos (bilaterales y multilaterales) internacionales y la banca privada comercial.

Cuando la CEPAL planteó para América Latina la tesis de la "Industrialización Sustitutiva de Importaciones", como la estrategia central del desarrollo, se consideró que el ahorro interno sería la fuente principal de la inversión y que el ahorro externo jugaría un papel complementario y no fundamental en la acumulación de capital.

Las crisis históricas estructural y coyuntural que llevaron a una gran inestabilidad cambiaria, inflaciones galopantes, inestabilidad política y social, debilitaron la capacidad de ahorro de los estratos medios, a la vez se fortaleció la fuga de parte del ahorro interno hacia el exterior por iniciativa de los sectores económicamente poderosos, cediendo el espacio económico a la inversión externa. Ante esta circunstancia se ha promovido la liberalización de la inversión externa, con la idea de que ésta traería ahorro externo para fortalecer el crecimiento económico.

A raíz de la liberalización, mucha inversión extranjera se ha instalado en los últimos años en América Latina, no con ahorro externo sino aprovechando parte del débil ahorro interno latinoamericano. Las evidencias empíricas muestran que en la última década el ahorro externo tuvo

una participación muy endeble en la inversión realizada en estos países. El Anuario Estadístico de 1990, publicado por la CEPAL (Cuadro 69), muestra el peso alcanzado por el ahorro interno en el último quinquenio de la década de los ochenta como principal fuente de la inversión {97.1% (1985), 84.3% (1986), 91.6% (1987), 91.9% (1988) y 95.3 (1989)}. Es decir, la inversión extranjera canalizó muy poco ahorro externo hacia estos países, pero actuó con mucha inteligencia al usar como fuente de financiamiento el ahorro latinoamericano.

Pues bien, los problemas del desempleo masivo, la caída del salario real, la escasa diversificación de la inversión y otros problemas conexos, son signos de una profunda crisis en el patrón de acumulación de capital. En lo referente a la crisis de la inversión, no se trata de la inversión en general, sino fundamentalmente de una proporción considerable de empresas de capital nacional insertas en el mercado interno. El Anuario Estadístico de la CEPAL (p.75), mencionado arriba, muestra una tendencia muy crítica de la inversión en América Latina en el período entre 1980 y 1989. El coeficiente de inversión es el indicador apropiado para apreciar esta tendencia. Se podrá ver que, en el quinquenio 1980 y 1985, este indicador se reduce del 24.1% al 16.5% (como porcentaje del PIB) y aunque en el siguiente quinquenio hubo signos de lenta recuperación, al llegar al 17.1% en 1988; todavía en este año se mantuvo 7 puntos por debajo del nivel de 1980. La inversión empeoró en 1989 al bajar nuevamente el coeficiente al

16.3%, es decir, 7.8 puntos menos que 1980.

En el caso centroamericano, la tendencia no ha sido diferente al de la región latinoamericana. Para 1970 el coeficiente de inversión era del 16%, mientras que diecinueve años más tarde, en 1989, ese coeficiente se había reducido al 14.8% (C.A. en Gráficas: 23). Todo este ambiente negativo fue alimentado por la problemática política regional que condujo a la fuga de capitales en las décadas del setenta y ochenta. Más de dieciocho mil millones de dólares suma la cuenta de la fuga de capitales de la región entre 1971 y 1987 (C.A. en Gráficas: 49).

La inversión pública

La inversión también se clasifica en privada y pública y cada una responde a su propia lógica, en lo referente a su rol en la sociedad y en la economía. La inversión privada responde a la lógica que impone la ley de acumulación de capital, la ganancia como meta; mientras que la inversión pública, ha tenido como quehacer fundamental apoyar de manera indirecta la acumulación de capital de la inversión privada, proporcionándole servicios a costos reducidos, como es el caso de la energía eléctrica, teléfonos, carreteras, aeropuertos, puertos, etc.; a la vez que ha debido funcionar bajo el criterio de rentabilidad y al mismo tiempo responder a las demandas y necesidades de la población. Son estas circunstancias las que le llevaron a la crisis.

Por otra parte, en su concepción original, la dinámica de la inversión pública en general no ha dependido de la reinversión de la ganancia obtenida por la venta de servicios sino que del comportamiento de los ingresos del Estado y del crédito externo. De ahí que la inversión pública, en Latinoamérica en general y en Centroamérica en particular, se desarrolle con base al financiamiento que procede de los ingresos tributarios y de la deuda externa. Esto explica el por qué el desarrollo de la inversión pública haya marchado de la mano del crecimiento del monto de la deuda externa y de la estructura estatal. Luego, al limitar los países acreedores el crédito externo y al profundizarse el déficit fiscal, automáticamente entró en crisis la inversión pública, quedando como única alternativa su privatización o desarticulación.

En lo que respecta a la tasa de retorno (recuperación) de la inversión pública, dada las circunstancias en las que ésta ha operado, se hizo en algunos casos insignificante. En muchas oportunidades, inversiones rentables financiaron inversiones sociales con poca o ninguna rentabilidad por cuanto respondían a una demanda colectiva de la población, ó a una demanda colectiva del capital, para lo cual los servicios ofrecidos por el Estado se vendían a precios subsidiados, es decir, por debajo del costo de producción. Ello fue óbice para el rescate de la inversión.

No hay que olvidar que a esta inversión no se le concibió con un criterio de estricta rentabilidad económica, sino que mediando una filosofía de servicios a la comunidad. Por lo con-

siguiente, se esperó de esta inversión una rentabilidad económica y social, predominando en su justificación el sesgo social. En esencia, la inversión pública sirvió de soporte al proceso de acumulación del capital privado al brindarle el Estado a la empresa privada una infraestructura gratuita para sus operaciones productivas, financiamiento a tasas de interés reducidas y precios de los servicios públicos subsidiados. También en su seno se fue desarrollando una burocracia cara e improductiva, absorbente de cantidades considerables de presupuesto. Estas circunstancias, crearon las condiciones para que desde su nacimiento la inversión pública creciera con el germen de su propia destrucción, al caer en situaciones deficitarias, no tener capacidad para recuperar el excedente económico mínimo para pagar el crédito de su financiamiento y dinamizar su propia reproducción ampliada.

Pues bien, al adoptar los países industrializados la política económica del pleno empleo, para la cual se requería una amplia participación del Estado en la economía, automáticamente se produjo un incremento sustancial de la inversión pública, impulsando el Estado aquellas ramas estratégicas y de gran inversión que la empresa privada no tenía capacidad de desarrollar, ni interés económico directo, en tanto se trataba de inversiones de gran magnitud, con rentabilidad de largo plazo, de alto riesgo y a cuyo servicio se podía acceder a través de precios subsidiados (es el caso de la energía eléctrica y otros servicios).

En el caso de América Latina, al plantearse la tesis de la sustitución

de importaciones, el capital privado demandaba de una infraestructura básica para operar rentablemente. Luego, por consenso de los organismos financieros internacionales y los gestores del poder en estos países, se llegó a un Estado participativo, orientador y promotor del desarrollo económico y social, creando instituciones, asumiendo la responsabilidad del financiamiento, ejecutando directamente los proyectos y asumiendo responsabilidades de inversión.

Precisamente, es a partir de la sustitución de importaciones que el Estado latinoamericano alcanza un desarrollo sustancial y con ello también la inversión pública, la que se eleva vertiginosamente a partir de los años sesenta.

En el caso de Centroamérica, el avance del sector público y del Estado inversionista lo vemos aparecer en la década de los cincuenta, justamente en el momento en que se impulsa la idea de la integración centroamericana promovida inicialmente por la CEPAL, en el marco de la sustitución de importaciones.

Las fuentes de financiamiento de la inversión pública

El proceso de endeudamiento de América Latina coincide con el desarrollo de la inversión pública. Los países tenían poca capacidad económica para financiar el desarrollo de las instituciones del sector público y las inversiones en infraestructura. De ahí que, como se ha señalado anterior-

mente, la fuente principal de financiamiento de la inversión pública haya sido el crédito externo: carreteras, plantas hidroeléctricas, proyectos petroleros, educación, salud, desarrollo urbano, aeropuertos y puertos; forman la gran lista de inversiones estatales, financiadas en una alta proporción con crédito externo.

En aquel momento nadie estaba preocupado por las consecuencias del endeudamiento para financiar una inversión que no garantizaba una tasa de retorno acorde con los movimientos financieros. El consenso crediticio fue multilateral, en el que participaron también los organismos financieros internacionales que hoy día están muy severos con la aplicación de las políticas económicas de ajuste estructural. No hubo previsión, ni siquiera proyecciones cuantitativas para alarmar sobre el problema.

La crisis de la inversión pública

Se fue creando una dependencia irrestricta al crédito externo tanto para conservar, como también para hacer crecer el *stock* de Inversión Pública, a tal grado que los gestores de la política económica no daban un paso en la ejecución de proyectos de inversión sin acudir al expediente de la deuda externa. Hubo casos extremos en los cuales hasta para construir una pequeña escuelita campesina se acudió al financiamiento internacional.

Así, para 1989 la deuda externa de América Latina se acercaba a los 500

enero-diciembre/1991

mil millones de dólares, que exigían amortizaciones por intereses por sobre los 40 mil millones de dólares anuales (Anuario Estadístico de la CEPAL, Cuadro 266). En el caso de Centroamérica, la deuda acumulada al mismo año sumaba 25.485 millones de dólares que absorbían por concepto de servicio de la deuda más del 50% del valor de las exportaciones (C.A. en Gráficas: 42).

La crisis económica y financiera, derivada del desmesurado servicio de la deuda, cortó las iniciativas de nuevas inversiones públicas y puso en precario su existencia. Precisamente, la nueva condicionalidad de los organismos financieros internacionales centraría su atención en la inversión pública y las empresas estatales.

Por otra parte, la fuga de capitales, que ha experimentado la región en los últimos 20 años, ha impactado en la conservación y desarrollo de la inversión pública. Muchos recursos financieros transferidos al exterior fueron extraídos de alguna de las empresas estatales, como parte de la irracionalidad en la asignación de los recursos y la corrupción administrativa.

La inversión pública y el ajuste estructural

La teoría neoliberal, adoptada por los organismos financieros internacionales plantea entre otras hipótesis, la reducción del aparato estatal, cortando las iniciativas económicas del Estado y consecuentemente obligando a los países subdesarrollados a

enero-diciembre/1991

renunciar sobre las iniciativas de oferta de nuevas inversiones. Las inversiones estatales de nuevo cuño son las relacionadas con los fondos de inversión social, para atender los problemas de la población más vulnerable y afectada por los efectos del ajuste estructural. En el caso de Honduras, en dos años, se han invertido cerca de 200 millones de lempiras en este sector (El Heraldo, 14 de septiembre/91, complemento del FHIS).

Es a partir de la aplicación de la teoría neoliberal que se comienza a gestar y aplicar una política económica de privatización y de liberalización del mercado, renunciando el Estado de toda iniciativa de inversión pública.

La privatización

Esta será la nueva estrategia incorporada en la política económica convencional. La privatización implica el traslado de las empresas públicas rentables y potencialmente rentables al sector privado.

Pero no sólo significa el traslado de empresas del sector público al privado sino que la nueva regla, aplicada en la gestión estatal, deberá consistir en que todo nuevo proyecto de inversión se hará en el marco de la empresa privada. Aún las inversiones sociales deberán realizarse por intermedio de las Organizaciones Privadas de Desarrollo (OPD's), que en la década de los ochenta proliferan por toda la región. Privatizar quiere decir, entonces, que toda iniciativa económica deberá partir de los agentes privados.

Con ello el Estado renuncia al desarrollo empresarial y como lo señalara el señor Ministro de Economía de Costa Rica, Dr. Gonzalo Fajardo, en el seminario sobre "Las Perspectivas de la Inversión Pública en Centroamérica",: "la inversión estatal es una aventura que no debe continuar en el futuro".

La privatización de las empresas estatales conlleva a que los bienes y servicios que demanda la comunidad, que anteriormente fueron subsidiados, ahora tendrán un precio real, fijado de acuerdo con los costos de producción y en base a la abundancia y escasez en el mercado. En consecuencia, serán una mercancía que sólo podrán adquirirla personas que tengan ingresos adecuados. Se cambia el criterio original de rentabilidad económica y social, por el de rentabilidad económica. El aspecto social se aborda a partir de los llamados fondos de inversión social, que sin mucha intermediación llegan al destinatario final obviando algunos trámites burocráticos.

Cuando se habla, por ejemplo, de la privatización de la educación, quiere decir, que ésta será una mercancía, que por tanto, tendrá un precio según calidad y condiciones de oferta y demanda. La mejor calidad por supuesto tendrá un precio mayor que los servicios de menor calidad. Así, la educación entendida como mercancía sólo podrán adquirirla los estratos sociales con capacidad económica en base a los precios que determinen los costos y, obviamente, la oferta y la demanda.

Igual suerte puede ocurrir con la salud. Privatizar la salud quiere decir convertirla en una mercancía que se

ofrecerá a la demanda que efectivamente pueda pagarla.

La privatización de la inversión pública y el rechazo a la planificación del desarrollo

La privatización entonces, conduce a un Estado subsidiario de la inversión privada. Este Estado, se margina de la promoción y gestión, en tanto el desarrollo lo promueven los actores privados. Desaparecen las iniciativas y prácticas de la planificación económica y consecuentemente las instituciones dedicadas a esta actividad. No es casual que a partir de la aplicación de las medidas de ajuste estructural, los Ministerios de Planificación de los gobiernos latinoamericanos hayan perdido importancia y se hayan convertido en oficinas de trámites administrativos.

Se le deja al mercado que desarrolle todo su potencial en base a los costos de producción y máxima ganancia. No se considera el hecho real que impera en el medio centroamericano consistente en un mercado deforme y controlado por monopolios y oligopolios.

La privatización y los recursos naturales

La privatización llega al extremo de exigir la liberalización de la explotación de los recursos forestales, lo que es muy peligroso en tanto para alcanzar bajos costos y altos rendimientos económicos los agentes económicos pue-

den devastar muy aceleradamente la naturaleza, atentando contra la vida humana, la fauna y destrucción de las especies del bosque.

A raíz de este problema, se está debatiendo en Honduras acerca de una concesión que ha solicitado al Ejecutivo, la Stone Container Corporation de los Estados Unidos. Dicha concesión consiste en el otorgamiento de 1.5 millones de hectáreas de bosque de pino para ser explotado en un período de 40 años en los departamentos de Gracias a Dios (La Mosquitia), Olancho y Yoro. En este asunto el Estado ha mostrado su incapacidad para tomar iniciativas en función de la conservación y mejoramiento de la explotación de los recursos naturales y al estar atado a una política de no injerencia en los asuntos privados no puede dinamizar el papel de la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal, para asumir este papel que la propia ley le asigna (Decreto 103 de enero de 1974).

La privatización y la deslegitimación de las empresas públicas

La privatización se justifica en tanto se argumenta que el Estado es un mal administrador. La gestión empresarial del Estado se dice que es ineficiente debido a que opera con precios subsidiados, en cambio la empresa privada lo hace con precios reales apegados a los costos de producción. Como evidencia se presentan los desaciertos administrativos, alta burocracia y hechos de corrupción.

Lo paradójico de este asunto es que los gestores del Estado son al mismo tiempo empresarios, quienes actúan deficientemente en la dirección de las empresas estatales y aparentemente eficientes en sus empresas particulares. Se pierde la mística de la eficiencia en el sector público a pesar de que los salarios devengados acá han sido a veces superiores a los del sector privado.

Otro aspecto que influye en la deslegitimación de la empresa estatal, es el comportamiento de un sector de trabajadores o empleados públicos, quienes actúan con muy poca preocupación por la gestión y los resultados de la empresa estatal. Ellos han perdido la visión acerca del papel de esas instituciones en la prestación de servicios al pueblo, al adoptar formas de trabajo inapropiadas e ineficientes. Caen en el error de exigir conquistas a veces imposibles de ceder que, llevan a jornadas de trabajo atentatorias a los usuarios y conducen a crisis económica y financiera de las empresas públicas. Se trata de un proceso de autodestrucción de su propio puesto de trabajo. No se dan cuenta que con ello legitiman la privatización. No se trata de claudicar o de renunciar a derechos, sino de perpetuar derechos en una relación en la cual el trabajador público le interese el buen servicio al pueblo, por ejemplo, la salud y la educación.

Las perspectivas de la inversión pública

La persistencia del elevado servicio de la deuda externa, el alto déficit

fiscal y la condicionalidad de la privatización como lineamiento de los organismos financieros internacionales, hacen ver el futuro de la inversión pública como incierto. Aunque es obvio que una economía subdesarrollada dejándola a criterios mercantiles, no tiene posibilidad de enfrentarse a los desafíos de la pobreza y la dependencia, la nueva estrategia plasmada en el ajuste estructural contempla enfrentar medianamente la situación social mediante los programas de inversión social.

Sin embargo, el problema del desempleo y la lucha por la movilidad social de los trabajadores demanda de una respuesta contundente de la gestión del Estado, la que no será posible sin un Estado fortalecido y con una visión clara en la magnitud del problema.

El Estado ha sido hasta ahora el instrumento de la sociedad para orien-

tar y promover al desarrollo, sin que ello implique destruir al mercado. Es la única manera de utilizar racionalmente los recursos naturales y desarrollar los recursos humanos que son la principal fuente de la riqueza de los países. Ello implica el diseño de una estrategia que suponga una mística de racionalidad y moralidad en la gestión y dirección estatal.

Sin embargo, las líneas de la inversión pública parecen estar trazadas. La estrategia de la AID diseñada para Centroamérica hacia el año 2000, muestra que el financiamiento de los Estados Unidos en la década del noventa se irá reduciendo gradualmente, lo que significa que el esfuerzo nacional tendrá que sustituir en la misma proporción el apoyo externo.

La estrategia de Estados Unidos para el año 2000 (Informe AID 1991-2000), plantea para la presente década lo siguiente:

Se espera una región democrática y más próspera, a través de:

A. Fortalecimiento de la democracia:

- a) Elecciones libres.
- b) Fortalecimiento de los municipios.
- c) Fortalecimiento de los sistemas judiciales
- d) Reducción de la autonomía de los militares en los procesos políticos y económicos.

B. Crecimiento económico sostenido y de amplia participación:

La Estrategia

1. Estímulo al comercio e inversión privada
2. Liberalización mayor del comercio externo e intrarregional

Este objetivo ya se ha logrado al reducir aranceles entre 20 y 40% en la mayoría de países de Centroamérica. Dentro de esta estrategia se contempla:

- a) Diálogo nacional y regional
 - b) Apoyo a organizaciones regionales (públicas y privadas) que contribuyan con este fin.
 - c) Mejoras de las políticas macroeconómicas y sectoriales en lo relacionado a tasas de cambio determinadas por el libre mercado y acceso abierto a divisas.
 - d) Eliminación de trabas que obstaculizan el libre comercio, libre flujo de bienes, de servicios y de capital (trámites y reglamentos).
3. Fortalecer organizaciones del sector privado promoviendo el comercio, la inversión y la cooperación en las gestiones de las agencias del gobierno de los Estados Unidos en la promoción del comercio e inversiones.
4. Reforma a sistemas fiscales, perfeccionando las estructuras y administración tributaria y privatizando las empresas productivas propiedad del Estado.
- a) Reducir los sistemas tributarios distorsionados.
 - b) Que los presupuestos del gobierno no dependan de aranceles.
 - c) Promover reducciones en las planillas del sector público por medio del diálogo y asistencia técnica y respaldar pagos de cesantías.
 - d) Continuar privatizando las empresas del gobierno por medio de diálogos sobre política y asistencia técnica y promover el apoyo con capitales provenientes de los IFIs (Instituciones Financieras Internacionales)
5. Fortalecer la capacidad del sector financiero de movilizar recursos nacionales y canalizarlos a los sectores más productivos de la economía y seguir promoviendo el acceso a fuentes externas de inversión.
6. Aumentar inversiones en infraestructura, sistema y redes de información sobre mercados, educación y capacitación y desarrollo y difusión de tecnología
- a) Aumentar la competencia entre los puertos de Centroamérica facilitando el movimiento de bienes entre países.
 - b) Aumentar la competencia en el transporte por medio de la liberalización del transporte de camiones.
 - c) Reducir el papeleo y requisitos para el transporte de bienes.
 - d) estimular el apoyo sostenido público y privado, hacia mejoras en las políticas sobre planificación y conservación de energía.

De acuerdo con la estrategia anterior, la cooperación financiera para la región se irá reduciendo gradualmente, pasando de aproximadamente 1400 millones de dólares (1990) a unos 500 millones para el año 1996. Según la estrategia, Nicaragua será el país que recibirá el mayor apoyo en la próxima década.

En conclusión, durante la presente década la inversión pública tiende a reducirse a su mínima expresión. La moda será la privatización para lograr empresas rentables desde el punto de vista económico. El aspecto social será reforzado a través de los fondos de inversión social, canalizados mediante organizaciones privadas de desarrollo y otros medios diseñados para ese propósito. También la tendencia apunta hacia el fortalecimiento de las municipalidades, en tanto el municipio, históricamente relegado, hoy día aparece como la unidad fundamental para el desarrollo. Conviene entonces, centrar la atención tanto en los fondos de inversión social como

también en estas unidades básicas municipales.

Bibliografía

- AID. Estrategia de Asistencia Económica para Centroamérica 1991-2000.
- BID. Informe Económico de 1989, sobre el Progreso Económico y Social de América Latina.
- CEPAL. Anuario Estadístico de A. L. y el Caribe, edición 1990.
- Dornbusch and Fischer. Macroeconomía, McGraw-Hill, México, 1990, capítulo 3.
- Hernández, Alcides. Del Reformismo al Ajuste Estructural, Editorial Guaymuras, Tegucigalpa, 1991.
- IICA/FLACSO. Centroamérica en Gráficas, Costa Rica, 1990.
- Periódicos. La Tribuna, El Heraldo y El Tiempo (todos de Honduras) ◊

Las transformaciones en la estructura pública (mexicana) y sus nuevos retos

María del Carmen Pardo*

EXPLICA LA EVOLUCION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA DESTACANDO LOS IMPERATIVOS QUE LA OBLIGARON A CRECER HASTA FINALES DE LA DECADA DE LOS SESENTA.

El trabajo está dividido en dos partes: una primera dedicada a tratar de explicar cómo ha evolucionado la administración pública mexicana, y sobre todo destacar cuáles han sido los imperativos que la obligaron a crecer hasta finales de la década de los setenta.¹

Me ayudo de algunas referencias teóricas para tener una explicación coherente. Una segunda parte dedicada a analizar el repliegue sufrido por el Estado reflejado fundamentalmente en la reducción del sector paraestatal.

I

En México al igual que en otros países latinoamericanos, a partir de los años 40, que es cuando se inicia de manera decidida un proyecto de industrialización importante, la administración pública —el aparato administrativo— empezó a crecer. Los cambios hacia un proceso de industrialización intensiva se identificaron con el acceso a un estadio de modernización.

Para entender los cambios en el aparato administrativo es necesario analizar la manera cómo establece su relación con el sistema político en el que actúa.

Quienes han estudiado esta relación, describen la administración como un instrumento pasivo que ejecuta las decisiones del gobierno en turno, o bien como un conjunto de

* Investigadora y docente, El Colegio de México.

1. Esta parte está analizada con todo detalle en el libro de la autora de la ponencia. *La modernización administrativa en México*. México, El Colegio de México-INAP, 1991.

estructuras cuyas soluciones permiten tener una autonomía prácticamente absoluta y convertirse en elemento independiente del sistema político.

Para tratar de entender el comportamiento de las estructuras administrativas públicas, sin que se tenga necesariamente que optar por una de estas dos explicaciones, utilizo el concepto de modernización administrativa, extendida como la adecuación y ajuste que hace el Estado para que el flujo de acciones predominantes en una sociedad tengan la coherencia y organización necesarias.

La administración pública se entiende así, como un vehículo útil para hacer consistentes las medidas que adopta el Estado y ampliar los consensos necesarios sobre las decisiones políticas incluidas en los proyectos gubernamentales.

La modernización administrativa, con obvios matices en cada país, ha adoptado en Latinoamérica fundamentalmente tres modalidades.

1. Como criterio jurídico-técnico para normar el campo de intervención del Estado y justificar la centralización de decisiones políticas fundamentales.
2. En su relación con el desarrollo económico "administración para el desarrollo", en dónde se incluyeron ejercicios de programación y planeación, para aprovechar la función de la administración, no sólo como unidad administrativa, sino como elemento sustantivo para servir al desarrollo.

En este momento se concentró la atención en los que empezaban a

ser ya muy amplios sectores para-estatales. Al observar la integración lograda por este sector, se advierte que la atención que se les dedicó para procurarles mayor grado de cohesión en su actividad, se transformó —sólo— en mecanismos de control de los recursos presupuestales que manejaran.

3. Cuando, finalmente, la modernización administrativa se entendió como recurso útil no para el desarrollo sin —incluso— para la distribución de sus beneficios, adquirió cierta autonomía. Se incluyeron entonces los muy comentados y discutidos programas de reforma administrativa en los proyectos políticos, para que los aparatos fueran ágiles y funcionales y permitieran ampliar y fortalecer aún más los consensos sociales.

Esas tres formas de la modernización administrativa se practicaron a partir —como ya señalé— de los años cuarenta, cuando los proyectos políticos incluyeron la industrialización como requisito para conseguir la modernización.

Propongo una clasificación de la evolución de las estructuras administrativas en tres grandes bloques en el tiempo, que permiten entender la relación de la administración con el sistema político en una especie de movimiento circular.

De 1940 a 1960 la estabilidad política, prioridad fundamental pero también el desarrollo económico fueron los objetivos a seguir; no tuvo cabida la modernización administrativa como recurso autónomo, sino como elemento adicional y subor-

dinados a esos dos grandes propósitos. La relación fue de mayor subordinación de la administración pública al sistema político, y los cambios a la estructura respondieron puntualmente a los imperativos de estabilidad y desarrollo.

De 1960 a 1980 la intervención estatal en la economía se acrecentó de forma muy notable. (En México cantidad total de inversión pública en millones de pesos fue de 1941 a 1946 de 4,309 y para 1980 de 465,000).

Esto dio como resultado que el aparato administrativo se volviera a tal punto complejo, que la modernización administrativa empezó a separarse del resto de las medidas gubernamentales, primero de manera modesta, insistiendo en ejercicios de programación y después de coordinación. Para finales de los setenta, se le aceptó como parte importante del proyecto político.

La modernización administrativa quedó entonces ligada al acuerdo en que determinado tipo de relaciones económicas favorecían al Estado para convertirlo en su organizador. Fue muy grave que ese arreglo no pudo hacerse con base en un verdadero equilibrio, sino que se favoreció al sector que estableció las reglas de la negociación política: la burocracia. El poder ejecutivo, que concentró en sí la negociación y la respuesta política, se apoyó en su administración para llevar a cabo esas funciones.

La identificación y, como consecuencia, la relativa autonomía que adquirió la administración pública, dieron lugar a que la formación profesional de los funcionarios se hiciera más especializada, incluyendo

enero-diciembre/1991

códigos de comunicación distintos a los que habían existido tradicionalmente. Esta competencia profesional los alejó de los viejos mecanismos de negociación política, que hasta entonces se sustentaban en México por ejemplo, en la estructura del partido en el poder. La burocracia empezó a convertirse en terreno privilegiado de la negociación política, con lo que acrecentó su poder, pero al mismo tiempo provocó divisiones en el propio cuerpo burocrático. La relación de la administración con el sistema político en estas dos décadas tuvo como eje el criterio burocrático, fundamentalmente porque la negociación política se trasladó al ejecutivo.

Este utilizó la modernización administrativa para legitimar sus decisiones, porque cuando desplazó al juego partidista y el debate en las cámaras, no contó con procesos electorales y el voto ciudadano para esa necesaria legitimación.

Entre 1982 y 1988, la urgencia probada por la crisis económica hizo, que de nueva cuenta, la modernización administrativa tuviera que verse subordinada a las necesidades del desarrollo. El círculo se cierra; se transforma conceptual y empíricamente a la modernización hasta el punto de confundirla con la simplificación administrativa. Se le identificó, sobre todo con recortes, congelamiento o cancelación de plazas y partidas presupuestales. Aquí es donde ocurrió la drástica reducción de los sectores paraestatales.

Algo que resulta —hasta cierto punto paradójico— es que es también en estos años cuando la calidad de la administración pública como repre-

sentante de distintos grupos o sectores: —clientelas— la obliga a necesitar, conciliar con ellos decisiones gubernamentales. Concertar y concertación se convierten en vocablos imprescindibles en el discurso político latinoamericano. Esta es si no la única, al menos una de las formas para atemperar los excesos de la burocracia.

En México cuando Carlos Salinas de Gortari asumió la presidencia de la República en 1988, quizá como nunca antes en la historia de los gobiernos posteriores a la Revolución, existió voluntad no sólo de continuar el proyecto económico que su antecesor impulsó para lograr la recuperación del país, sino de insistir y profundizar en algunos de los programas apenas esbozados por su antecesor: control de la inflación y la consecuente reducción del gasto público, aliento a la inversión extranjera, apertura comercial, entre otros. Estos programas iniciados en el marco de una gran contracción de la economía, se sustentaron en la recuperación de las fuerzas del mercado, donde la intervención del Estado se vio limitada a aquéllas áreas identificadas con términos (ambiguos): estratégicos y prioritarias. La crisis económica sin precedente tuvo como manifestaciones y resultados más evidentes, la disminución en los precios del petróleo, la abultada deuda externa, las altas tasas de interés inter-

nacional y la caída de la producción interna.

Limitar la intervención del Estado automáticamente significó reducir el sector paraestatal. Esto acabó convirtiéndose en una característica distintiva del gobierno de Miguel De la Madrid.

El actual presidente mexicano ha continuado por ese camino, entre 1989 y 1990 se habían desincorporado otras 150 empresas.

Las prioridades de los gobiernos latinoamericanos actualmente están puestas en política económica. El proceso de reducción del sector paraestatal, que no es nada más que un proceso que da como resultado un número menor de empresas, sino que está en el centro de la redefinición del papel del Estado. En México, por ejemplo, el establecimiento del TLC, replantea relaciones diferentes en el modo y la forma tradicional de operar de una economía con una presencia estatal determinante, a una más abierta en dónde las fuerzas del mercado se manifiesten sin mayores controles.

Dentro de esas prioridades no se incluyó a la modernización administrativa, ni siquiera en la letra, como se había hecho en el pasado.

En el caso mexicano el Presidente Salinas no ha enviado ninguna iniciativa al Congreso (como había sucedido en los últimos 48 años) para modificar la estructura orgánica de la administración pública,² trabaja con la organización que heredó y ha orientado su interés a resolver los problemas sociales y aquellos que aquejan a la población más desfavorecida, mediante programas que dependen directamente de él como el

2. Para febrero de 1992 el Presidente Salinas propondrá al Congreso reformas importantes a la estructura administrativa pública. Su iniciativa incluirá cambios que en buena medida recuperan la estructura que existía antes de la gran reforma administrativa auspiciada por el presidente José López Portillo en 1980.

Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), que —incluso— ha ayudado a restablecer en parte la credibilidad del gobierno, en tanto cuerpo que es capaz de dar respuestas rápidas y eficientes, como "aparentemente" quedó demostrado en las pasadas elecciones del 18 de agosto, al menos en la capital de la República.

El actual gobierno tampoco ha insistido en temas que fueron constantes en los últimos 30 años, como el de la necesidad de desconcentrar y descentralizar la toma de decisiones. Es probable que las presiones del exceso de centralización se puedan aliviar —también— con ese tipo de programas.

En el primer año de gobierno apareció el Plan Nacional de Desarrollo, cuyos objetivos y metas están planteados de manera agregada, por lo que su cumplimiento incluye programas flexibles.

Esto también ha justificado —como sucede también en otros países del área— que se dejara de insistir en la planeación como la solución para los graves problemas producto de los desequilibrios económicos, sociales, regionales, etc.

Tampoco se hace énfasis en la necesidad de la evaluación; los organismos destinados al control de recursos y vigilancia del cumplimiento de las tareas gubernamentales (como la Contraloría General) continúan haciendo lo que la ley orgánica les fijó en 1982.

3. Los datos consignados en esta parte están tomados de Jorge Tamayo. "La racionalización del sector de empresas públicas". Coloquio franco-mexicano sobre *El tamaño de la administración pública*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, octubre, 1988, pp. 8-18.

II

El papel protagónico del Estado latinoamericano se repliega. Hay una revalorización de sus funciones principales. Esto se ha reflejado en una reducción importante de los sectores paraestatales. Trataré brevemente de explicar, para el caso mexicano, en qué consistía esa importancia, cómo se redujo, y el impacto que ha significado en términos económicos, sobre todo, la privatización de las empresas.

A pesar de la amplitud y diversificación del sector paraestatal que para 1982 alcanzaba la cifra de 1155 entidades, es posible destacar sectores en donde la presencia estatal fue efectivamente significativa.³

Energía y Minas. La generación y distribución de energía eléctrica es por mandato constitucional exclusiva del Estado. Su importancia económica es evidente por el hecho de que representa más del 1% del PIB nacional, además de ser un insumo imprescindible para el funcionamiento de la economía.

En actividades mineras, el Estado generó el 59% del PIB en 1975 y el 67.5% en 1986. La mayor proporción de esta participación corresponde a la extracción de petróleo y gas natural que es monopolio estatal. Si se excluye esta actividad, los porcentajes disminuyen a 9.9% y 9.4% en los mismos años.

Sector industrial. La industria manufacturera adquirió creciente importancia a mitad de la década pasada;

aumentó su participación en el PIB de la industria de 8.3% en 1975 a 13.8% en 1986. Si se excluye la manufactura petrolera, la participación sería del 4.1% y 4% del PIB respectivamente. También la actividad industrial paraestatal se concentró en más de un 80% en la producción de azúcar, envasado de pescados y mariscos, la refinación de petróleo y petroquímica básica, fertilizantes, la industria básica del hierro y acero, automóviles y equipo de transporte.

Sector financiero. El sector financiero estatal muestra una participación sustantiva en el financiamiento total. De 1945-1970 las cifras indican que el 60% de los recursos financieros del sistema bancario fueron proporcionados por el Banco Central y la Banca Nacional, aportando ésta última cerca del 50% del financiamiento entre 1942 y 1970 y alrededor del 42% en 1971 y 1976. Para los años 1977 a 1982, el núcleo financiero estatal aportaba en promedio entre el 45% y el 50% del crédito total.

Sector comercial y de abasto. La intervención del Estado en el sector comercial y de abasto se hace a través de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) que abarca el campo, la industria y el comercio de básicos de consumo popular.

Sector social. (salud y educación) En 1986 el gobierno atendió al 88.1% de la población total del país en servicios de salud; en contraste, la medicina privada sólo atendió al 3.6%, con el 20% de los hospitales y el 25% de las camas del país.

El Estado atiende al 95% de la población total en proceso de educación, contando con más del 80% de la planta docente.

Sector comunicaciones y transportes. Hasta 1988, el grueso de la infraestructura de transporte corrió a cargo del Estado. La apertura de nuevas vías de comunicación se hizo de manera paralela al establecimiento de entidades paraestatales (Ferrocarriles Nacionales de México, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, Aeropuertos y Servicios Auxiliares, compañías aéreas). En este sector, sin embargo, es en donde se han llevado a cabo procesos de privatización importantes, como es el caso, de Teléfonos de México y la Compañía Mexicana de Aviación.

El proceso de desincorporación y el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988

La administración pública mexicana inició a partir de 1982 un proceso de desincorporación de organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos, que replanteó —incluso— la existencia de estas entidades, traduciéndose en ventas, liquidaciones, extinciones, fusiones y transferencias de un número equiparable a la cifra que éstas alcanzaran en los últimos 50 años. En 1982 la política de ajuste a la empresa pública quedó incorporada al Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, en

donde se establecieron algunos elementos a manera de diagnóstico sobre la actividad e intervención económica del Estado mexicano.

Las principales causas que llevaron al gobierno mexicano a desincorporar la mayor parte de sus entidades fueron: problemas de coordinación entre la política económica general y los programas sectoriales; la reducción de los excedentes financieros; la adecuación de precios y tarifas rezagadas; la ausencia de una política ágil y eficaz de compras; el deterioro de la capacidad operativa, y la importación de tecnología a gran escala.

El gobierno mexicano hizo esfuerzos por ayudar a resolver los problemas de ese sector, sin desincorporar aún la mayor parte de las empresas. Estos esfuerzos se resumen de la siguiente manera: definición jurídica de las llamadas áreas estratégicas y prioritarias (reformas a los artículos 25 y 28 de la Constitución, en los que se reserva de manera exclusiva para el Estado la intervención en funciones como: acuñación de moneda y emisión de billetes, correos, telégrafos, radio-telegrafía y comunicación vía satélite; petróleo y demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles, (y el servicio público de la banca que está en vía de reprivatización a partir de 1990). Procesos de desregulación y simplificación de trámites, y convenios de rehabilitación financiera. Se expidió una Nueva Ley de Entidades Paraestatales, en la que el aspecto sobresaliente se centró en darles a estas empresas mayor grado de autonomía de gestión.

enero-diciembre/1991

A pesar de todo esto, el número de estas entidades se fue reduciendo y se buscó claramente que la modernización de la parte más importante de este sector, debía ser financiada principalmente con recursos liberados mediante la desincorporación de otras entidades no estratégicas ni prioritarias.

Crterios y mecanismos

La liquidación o extinción se aplicó para los casos de empresas u organismos que hubieran cumplido su objetivo; que duplicaban funciones, que no hicieran satisfactoriamente su trabajo o que su financiamiento resultaba muy costoso. La fusión, cuando la complementariedad de actividades lo permitía y se traducía en disminución de costos y en mejoras en los sistemas de administración y operación. La transferencia a Gobiernos Estatales, cuando las entidades tuvieran un claro perfil regional. La venta, cuando la viabilidad económica no revistiera carácter estratégico o prioritario, por lo que la presencia del Estado no se juzgó necesaria para el desarrollo de esas actividades.

Para determinar el valor de las entidades en venta, la sociedad nacional de crédito designada, realizó una evaluación técnico-financiera y determinó un precio mínimo. (También formuló recomendaciones sobre las condiciones de venta y fue la Secretaría de Hacienda la que tomó la decisión final). Por lo general, los procesos de venta, se hicieron me-

dante convocatoria pública, en algunos casos por invitación. En ambas situaciones se exigía que existieran al menos dos oferentes.

La selección de los trabajadores tendría preferencia, siempre que presentaran igualdad de condiciones con los demás oferentes. Para los postulantes extranjeros, se tendrían que ajustar a las leyes mexicanas para tener las mismas posibilidades de ser seleccionados que los nacionales.

El proceso de privatización en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994

En este Plan se corrobora la distinción entre áreas estratégicas de intervención estatal, consignadas —incluso— constitucionalmente y las prioritarias de las que se señala que: "el Estado mantendrá su participación en aquellas empresas cuyas actividades, por ser de amplio beneficio social, demandan una atención preferente, tales como los servicios de salud, vivienda, educación y las actividades de regulación y abasto de productos básicos".

En el funcionamiento de las empresas estatales se pedía, tradicionalmente que —además— de que fueran rentables, prestaran una especie de servicio social a la comunidad. Conciliar esos dos criterios resultaba sencillamente imposible. El Plan aclara esta situación, dice a la letra "que se profundizará en la modernización de las entidades estratégicas y

prioritarias, con un claro criterio que evite confundir a las empresas propiamente dichas, con las entidades de servicio institucional, útiles para la prestación de servicios públicos o para realizar actividades promocionales o de investigación, cuya eficiencia y productividad no siempre son medibles en términos de rentabilidad financiera".

Por otra parte se dejó claro que la empresa pública industrial y comercial, si tenía que ser altamente competitiva, lo que implicaba cambios en su forma de operación; en materia de relaciones laborales y en su política de precios y tarifas. Empresas rentables y administradas adecuadamente para competir en el mercado y en la propia administración pública.

También se incluyó en el Plan, a la desregulación como un paso necesario para elevar la productividad y mejorar los incentivos de la empresa pública. Con ello se eliminarían prácticas obsoletas y obstáculos, puesto que se definirían líneas de autoridad y los objetivos globales y particulares de cada empresa.

La desregulación es útil para los organismos y empresas en la medida que flexibiliza sus ordenamientos y los controles para la aprobación de planes y programas y —sobre todo— los presupuestos.

Las relaciones laborales se convirtieron en un aspecto sensible entre los muchos problemas que aquejaron al sector paraestatal, debido a las difíciles condiciones económicas en las que trabajaron los últimos años, ocasionando recortes de personal, congelación de salarios y disminución de prestaciones. Las revisiones de

contratos colectivos fueron tensas y complicadas provocando incluso huelgas, que enfrentaron seriamente a las empresas y sindicatos. Hay casos como el de Aeroméxico, la Compañía Mexicana de Aviación, Fundidora Monterrey y la Compañía Minera de Cananea que durante el proceso de desincorporación (privatización) las labores se paralizaron, mientras se establecían nuevas condiciones de operación, tanto técnicas como administrativas.

En el plan se destacó también la necesidad de contar con verdaderos empresarios de Estado con capacidad ejecutiva y claro compromiso social.⁴

En suma, se reconocieron nuevas necesidades y se aceptó que otras no están aún resueltas. Entre las primeras aparece la desregulación, la diferencia entre entidades de servicio frente a las típicamente rentables y la capacitación y puesta al día de los empresarios públicos. Entre las aún no resueltas están: la permanente revisión del marco jurídico (regulación); las relaciones laborales; el aumento de productividad, y lo laxo que puede llegar a ser el concepto de área prioritaria. Para quién, y en qué momento, etc.

Para 1982, la situación conocida de un sobreendeudamiento externo ha obligado a los gobiernos latinoamericanos a renegociar su deuda con sus diversos acreedores quienes, para otorgar nuevos créditos impusieron

condiciones difíciles de cumplir y colocaron en un punto crítico la existencia de organismos y empresas estatales. Implicaron conservar sólo las estratégicas y prioritarias. En México, de las 1200 entidades que existían en 1983 fueron desincorporadas de 1982 a 1985, 845.

En 1989 se desincorporaron 755, de las cuales 422 fueron liquidadas, 115 fusionadas o transferidas y 237 privatizadas o reprivatizadas (vendidas). La actividad o presencia del Estado se redujo en un 75%.

El impacto de la desincorporación

Con un enfoque sectorial (porque en el global la industria petrolera puede introducir un importante desequilibrio). Se observa en las cifras que fue en la minería y en la manufactura no petrolera en donde se localizan los efectos más significativos, ya que la desincorporación de esas actividades representaron el 29.6% y el 31.5% del PIB. En el resto de los sectores económicos no se registraron impactos de consideración.

De las ocho actividades que conforman el núcleo de la industria estatal: (agropecuaria; silvicultura y pesca; minería, manufacturas; electricidad; comercio-restaurantes y hoteles; transporte-almacenamiento y comunicaciones; servicios financieros; y energéticos), el Estado se retira totalmente de la producción de vehículos y sus partes. En azúcar y envasado de pescado y mariscos, la liquidación o

4. Parte de esta explicación está tomada de Carlos Fabián Fontes Martínez. "El desarrollo reciente de la actividad del Estado Mexicano". En *Revista de Administración Pública*, mayo-agosto, 1990, Núm. 77, México, INAP, pp. 69-104.

venta de entidades afectó a casi la mitad de la participación estatal como resultado de la desincorporación. En equipo y material de transporte, también se observa una disminución de la participación debido al mismo proceso.

Por lo que se refiere al empleo, con base también en las 237 empresas privatizadas se calcula que la desincorporación abarcó el 6.7% del empleo del sector paraestatal y el 10.2% si se excluye a la industria petrolera y al sector financiero.

Si se toman las 422 liquidadas el problema de trabajadores de las entidades desincorporadas representan el 10.2% del total y el 14.4% cuando se excluyen los sectores petrolero y financiero.

Los datos oficiales señalan que en sentido estricto el desempleo generado por la desincorporación sólo es atribuible a los procesos de liquidación y extinción, lo que habrían afectado a poco más de 35,000 trabajadores.

Para concluir señalaría que los gobiernos latinoamericanos han fijado sus prioridades en materia económica;

en cuya recuperación parece evidente que la privatización de empresas está significándoles un apoyo importante.

En el caso de México, por ejemplo, la venta de empresas permite tener acceso a recursos frescos con los que se está haciendo frente a los compromisos del programa de solidaridad.

Sin embargo, el proceso de repliegue estatal está siendo condicionado por los organismos internacionales para otorgar nuevos créditos. Los nuevos préstamos —de nueva cuenta— alivian problemas, pero no los resuelven, con lo que las soluciones de fondo parecen quedar pospuestas.

No se podrían anticipar resultados positivos en la reformulación del papel del Estado, porque es un proceso que apenas se inicia; lo que se observa —en México— es que a diferencia del pasado, las reglas de juego están siendo por un lado, más claras; y, por el otro, están siendo suscritas y avaladas por distintos sectores, lo que significa que en el repliegue estatal hay menor protagonismo de las burocracias públicas, y esto no puede dejar de reconocerse como positivo 0

Características del proceso de inversión pública en Honduras

Cristiana Nufio de Figueroa*

ANALIZA LA INVERSION PUBLICA EN HONDURAS Y SU RELACION CON EL MODELO DE ENDEUDAMIENTO EXTERNO, LA CRISIS DE LA DEUDA Y EL PROCESO DE AJUSTE ESTRUCTURAL QUE SE ESTA LLEVANDO A CABO EN ESE PAIS.

La inversión pública y el modelo de endeudamiento externo

Para tratar el tópico de la inversión pública tenemos que insertar el análisis en el contexto de las estrategias internacionales de financiamiento, que han determinado las políticas seguidas en los países del tercer mundo en las últimas décadas.

Debemos recordar que en un principio el objetivo del surgimiento de los organismos financieros multilaterales fue canalizar préstamos internacionales, que se dedicarían a la reconstrucción de los países afectados por la guerra y la satisfacción de la demanda de capital para el desarrollo de los países no industrializados. Una vez cumplido el propósito de la reconstrucción quedaba vigente el objetivo del

desarrollo económico; para alcanzarlo, se elaboraron modelos a base de la denominada "ayuda internacional" constituida por donaciones, préstamos blandos y asistencia técnica, de forma que se viabilizara y acelerara el desarrollo económico de los países hasta lograr la autosuficiencia económica. Según el modelo en el proceso de transición hacia la autosuficiencia, la ayuda externa se convierte en un elemento complementario que dinamiza los recursos internos y que requiere del esfuerzo mancomunado del sector público y del sector privado, compatibilizándose y ordenándose a través de la planificación indicativa. En la aplicación de este modelo la variable privilegiada fue la inversión pública.

En el contexto de este orden internacional, Honduras inició un proceso de transformación a fines de la década de los años cincuenta, a través de planes de desarrollo que inicialmente

* Asesora técnica, Secretaría de Hacienda y Crédito Público de Honduras.

estaban constituidos por programas de inversión pública que tuvieron como objetivos primordiales la integración del país mediante una red troncal de carreteras y la dotación de infraestructura social. En un inicio, estos planes tuvieron como obstáculos principales la escasa capacidad de absorción del capital externo, debido a la baja capacidad de ejecución de la inversión pública y a la falta de habilidad administrativa de los entes gubernamentales, de tal manera que estos elementos eran más relevantes como factores limitantes al proceso de inversión, que la disponibilidad de recursos de contraparte nacional.

A medida que el país adquirió alguna experiencia en las etapas de formulación de proyectos y de licitación y contratación de obras, se alcanzó mayor eficiencia por parte de las compañías constructoras y se establecieron mecanismos para control y seguimiento, también se mejoró la ejecución de la inversión programada, elevándose la participación de la inversión pública en la generación del PIB, como se observa en las cifras siguientes:

1960	1970	1980	1985
3.0%	6.5%	9.2%	10.8%

Este proceso de crecimiento en la inversión pública favoreció principalmente la construcción de obras de infraestructura, habiendo recibido este sector más del 70% de los recursos que el sector público invirtió en el período 1970-88; en la década del setenta fue transporte el sector más favorecido, absorbiendo entre el 40% y 50% de la inversión total; en la década

del ochenta la energía captó la mayor parte de los recursos para la construcción del Proyecto Hidroeléctrico El Cajón, que ha permitido proveer la energía requerida y generar excedentes para exportación. Carreteras, puentes, obras hidroeléctricas, comunicaciones, han sido el principal resultado de la inversión en infraestructura; los objetivos iniciales de los planes de desarrollo han sido logrados, ya que Honduras a pesar de su topografía, es un país que cuenta con la infraestructura requerida para impulsar un mayor grado de crecimiento.

Los sectores sociales han recibido entre un 10% y un 20% de la inversión total habiendo predominado los gastos en saneamiento ambiental, agua potable y construcción de hospitales. Educación ha recibido alrededor de 5% de los recursos totales para ser destinados a la construcción de escuelas primarias, secundarias y técnicas; los recursos destinados a la vivienda han sido escasos. Aún quedan serios esfuerzos por realizar en el campo de la inversión social, aunque algunos indicadores socioeconómicos han mejorado en el transcurso de las últimas décadas, están lejos de ser satisfactorios.

En los sectores productivos, el Estado intervino en el ámbito de la inversión financiera mediante la organización y capitalización de instituciones para facilitar la concesión de créditos, habiéndose beneficiado principalmente al sector industrial mediante el otorgamiento de avales a diversas empresas privadas para la contratación de empréstitos con la banca comercial internacional, lo que con-

tribuyó a comprometer la capacidad financiera del Gobierno.

La inversión y la crisis de la deuda

Al finalizar la década del ochenta la inversión pública se ha deprimido coincidiendo con la crisis de la deuda, de tal manera que el país se encuentra actualmente en una posición de flujos negativos del exterior, pues el servicio de la deuda externa ha superado los desembolsos de créditos, habiendo tenido el país que usar los fondos proveídos por las donaciones de AID y los préstamos de desembolso rápido, para cumplir sus compromisos de servicio de deuda, ante la imposibilidad de contar con las divisas requeridas para

hacerle frente a esas obligaciones. Las cifras siguientes ilustran la situación descrita:

La relación Inversión Pública/PIB en términos reales para 1990 alcanzó sólo 5% en comparación a 10.8% en 1985 y 9.2% en 1980. Por su parte el endeudamiento externo neto pasó de US\$ 127.5 millones en 1980 a US\$ 300.0 millones en 1985 y a un saldo negativo de US\$ 76.9 millones en 1990 y se espera un monto de US\$ 293.3 en 1991.

La insuficiencia de financiamiento externo, la falta de generación de ahorro corriente, inducida por la expansión del gasto de consumo y el progresivo crecimiento del servicio de la deuda, hizo necesario que para la realización y continuación de ciertas inversiones prioritarias se recurriera y presionara hacia una fuerte utilización de endeudamiento interno; sin embargo, en

INVERSION PUBLICA Y DESEMBOLSOS EXTERNOS NETOS (Millones de US\$)

Años	Inversión pública	Financiamiento recibido	Servicio de deuda		Total	Financiamiento neto
			Amortiza.	Interes.		
1980	204.5	167.5	22.5	17.5	40.0	127.5
1981	222.0	216.5	41.0	25.0	66.0	150.5
1982	192.5	152.5	41.0	24.0	65.0	87.5
1983	298.5	282.0	31.0	27.0	58.0	224.0
1984	359.0	437.5	43.0	29.0	72.0	365.5
1985	276.0	396.0	56.5	36.0	92.5	303.5
1986	206.0	249.5	69.5	44.0	113.5	136.0
1987	213.0	255.7	77.0	53.0	130.0	125.7
1988	251.0	239.0	93.0	61.5	154.5	84.5
1989	375.0	252.5	106.5	81.5	188.0	64.5
1990	206.3	225.2	267.5	34.6	302.1	-76.9
1991	191.0	129.5	320.5	102.3	422.8	-293.3

Fuente: Asesoría Técnica del MHCP, en base a datos del Departamento de Programación Financiera del Sector Público.

un lapso relativamente corto éste ha alcanzado un alto nivel que ya se encuentra sin embargo, en un lapso relativamente corto éste ha alcanzado un alto nivel que ya se encuentra restringido, de tal manera que la obtención de fuentes de financiamiento es hoy en día, el obstáculo más grande que enfrenta la inversión pública.

Lo anterior nos lleva a la reflexión de que la autosuficiencia esperada por el modelo de endeudamiento externo no se alcanzó en una de sus bases, pues la capacidad de pago nunca fue un elemento que se manejó cuidadosamente por parte de los organismos internacionales ni de los mismos países; hecho que condujo a Honduras a ingresar a la categoría de países declarados inelegibles por parte del FMI y Banco Mundial, a fines de 1989 y haber caído en mora con otros organismos y fuentes bilaterales, entorpeciendo el proceso de inversión por la falta de desembolsos.

La inversión pública en el proceso de ajuste

Aspectos generales del ajuste

El inicio de la década del noventa encuentra al país enfrentando la crisis de la deuda mediante un programa de ajuste estructural que ha sido puesto en ejecución y cuyo objetivo es el ordenamiento de la economía con fines de estabilización y crecimiento. Mediante este programa, Honduras se ha

involucrado en un fuerte proceso de reforma económica, evidenciándose la decisión del Gobierno para afrontar esta compleja problemática, en el grado de profundidad de las medidas tomadas a la fecha y en las gestiones realizadas para recuperar su credibilidad internacional, cancelando atrasos con organismos multilaterales.

Los objetivos específicos de este programa se resumen en los siguientes puntos:

- ◊ Revertir la declinación de la producción y generar empleo sostenido
- ◊ Propiciar el crecimiento hacia afuera de la economía, dándole mayor impulso y apoyo al sector exportador, incrementando su competitividad.
- ◊ Fomentar la inversión privada especialmente en las áreas donde Honduras tiene una ventaja comparativa.
- ◊ Sanear y fortalecer las finanzas del sector público utilizando medidas correctivas, tanto de ingreso como de gasto.

Las principales políticas que actualmente se están aplicando son:

- ◊ La liberación cambiaria buscando un sistema transparente que envíe las señales correctas a los importadores y exportadores.
- ◊ La reducción de las tasas arancelarias, con el objeto de neutralizar el efecto de este instrumento en el desarrollo sectorial; en el sector industrial se reduce la protección efectiva que caracterizó al modelo de sustitución de importaciones.

- ◊ La eliminación de los subsidios generalizados, eliminando los controles de precios de los productos alimenticios e insumos básicos.
- ◊ La reducción de la participación del sector público en la economía, mediante el proceso de privatización de las actividades productivas y mediante el recorte del gasto público, privilegiando al servicio de la deuda externa.
- ◊ Utilización del sistema tributario como instrumento que incentiva las exportaciones y que genera recursos para atender las prioridades establecidas en el gasto.
- ◊ Liberalización de las tasas de interés, de manera que sean positivas, es decir, que sean mayores a la inflación y que no privilegien a ningún sector en particular.
- ◊ El pago de precios reales en las tarifas de los servicios públicos.
- ◊ Reducción del impacto del ajuste en los grupos más deprimidos en la población a través de subsidios directos, para lo que se ha creado el FHIS, se subsidia el transporte urbano y se ha creado el programa de subsidios alimentarios a través de bonos.

Dentro de este proceso de ajuste estructural que está llevando a cabo Honduras, la inversión pública está estrechamente ligada con el objetivo que tiende a fortalecer las finanzas del sector público y con la política que busca la reducción del Estado en las actividades productivas. En este contexto, lo que se refiere al proceso de inversión se maneja en forma compatible con un sistema de economía de mercado, en que al sector privado le

enero-diciembre/1991

compete el rol protagónico en la inversión y gestión del sector productivo.

El Gobierno en esta etapa ha limitado la inversión pública en bienes físicos a un techo equivalente al 5% del PIB, para estar en armonía con las metas definidas en el convenio con el Fondo Monetario Internacional, en el que el déficit fiscal en 1991 ha sido fijado en 4.5% para todo el sector público; el monto de gasto total del Gobierno Central no puede sobrepasar de L.32,600 millones y la reducción del financiamiento interno neto al sector público que es de alrededor de L.400 millones.

La inversión pública en esta etapa del ajuste se ha visto limitada por la agudización del desequilibrio externo y por la situación global de las finanzas públicas; esto ha contribuido a reducir el ritmo de ejecución de diversas obras y paralelamente se han observado distorsiones en los mecanismos de programación que existían para establecer prioridades; dando como resultado un deterioro en el proceso de inversión en su aspecto cualitativo, muestra de ello es que desde el punto de vista sectorial no ha sido posible lograr una distribución más equilibrada de esta variable, el mayor peso lo sigue teniendo el sector de infraestructura debido a la experiencia alcanzada por el Estado en la ejecución de obras de esta naturaleza.

Enfoques y prioridades en el corto plazo

Otro tema de vital importancia vinculado con la inversión es la prioridad

que en el corto plazo se le ha otorgado a los programas que atenúan el impacto social de ajuste, lo que limita las posibilidades de fondos para inversión en activos fijos. En 1991 el Gobierno está destinando 1.1% del PIB para gastos en programas sociales de emergencia y subsidios dirigidos:

- ◊ Se creó el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) para generar empleo de emergencia, esta institución según el mecanismo legal que le dio origen, será de duración limitada hasta 1993, se le ha dado toda la flexibilidad administrativa que requiere una institución de esta naturaleza y actualmente está recibiendo un préstamo de la Asociación Internacional de Desarrollo (IDA) y una donación del Gobierno de Alemania así como fondos nacionales. El FHIS trabaja a base de contratación con organizaciones privadas voluntarias, municipalidades y pequeñas empresas privadas y realiza obras pequeñas de construcción y mantenimiento de infraestructura, limpieza de derecho de vía y otras pequeñas obras.
- ◊ Se ha estructurado el Programa de Asignaciones Familiares (PRAF) que provee subsidios monetarios a las familias con niños menores; el subsidio se otorga a base de un bono de L. 20.00 a las madres jefes de familias y se entrega en las escuelas rurales y de barrios marginales.
- ◊ Se subsidia el transporte urbano, lo que permite que el pasaje se mantenga al mismo valor (L. 0.25) que tenía antes de haberse tomado las medidas de ajuste de marzo de

1990. El impacto anual de este subsidio en las finanzas públicas es muy elevado, además de que también se subsidia a los empresarios del transporte a través de líneas de crédito y de eliminación de todos los impuestos de importación de equipo, repuestos y accesorios.

- ◊ Se creó un banco de tierras para facilitar la entrega de terrenos en áreas marginales urbanas a las familias que en forma irregular están ocupando dichos terrenos.

En esta etapa del ajuste, el Gobierno ha concedido mayor prioridad a estos programas que se conciben con impacto limitado en el corto plazo y que por su naturaleza forma parte del gasto corriente en la cuenta financiera del sector público; pero existe plena conciencia que tendrán que ser de duración limitada, pues de lo contrario se estaría haciendo una asignación de recursos que en el mediano y largo plazo no conduce a logros sustantivos desde el punto de vista del desarrollo.

Prioridades para el mediano plazo

En la etapa actual del programa de ajuste, Honduras ha logrado mejorar su posición como país deudor; ha recibido una condonación de deuda por parte del Gobierno de los Estados Unidos de América que le representa un 15% del saldo de su deuda externa, ha renegociado en el Club de París parte de la deuda bilateral; por el proceso de conversión de deuda y por

privatización de activos estatales ha reducido significativamente la deuda comercial; y la deuda en mora con los organismos multilaterales, que representa el 51% del total, se ha logrado poner al día a través de préstamos puente que posteriormente han sido cancelados con los créditos de desembolso rápido del Banco Mundial y del BID (Préstamo de Ajuste Estructural I cofinanciado por el Japón y SAL II, ambos del Banco Mundial y Sectorial Agrícola del BID). Recientemente Honduras fue declarado elegible para recibir créditos de IDA, lo que significa que las condiciones financieras son blandas y que los préstamos de desembolso rápido que en el fondo son una renegociación de deuda, serán proveídos a tasas y plazos más favorables.

Lo anterior expuesto sobre el alivio de la deuda implica que se tendrá una moderada disposición de crédito externo por lo que en las actuales circunstancias financieras, el país tendrá que ser muy selectivo en asignar prioridades y se tendrán que rescatar y poner en práctica mecanismos institucionales para el manejo de la inversión pública en el mediano plazo.

Aspectos institucionales en el manejo de la inversión

La reducción de la participación del Estado en la economía, de acuerdo al proceso de ajuste estructural, implica

una fuerte reasignación del gasto público para liberar recursos y dar cumplimiento al servicio de la deuda externa en el mediano plazo, quedando en este modelo, la inversión pública y en general el gasto de desarrollo en segunda prioridad.

Agotadas las posibilidades de generar mayor ahorro nacional y las de recurrir al uso de recursos externos, solamente queda el camino de reasignar el gasto, tanto inter como intrasectorialmente. Al examinar la estructura funcional del gasto se observa la sobredimensión del gasto militar, por lo que es tema de actualidad en Honduras, la discusión de la necesidad de acudir a este tipo de gasto, que sobre todo en la década de los ochenta se elevó sustancialmente representando en la actualidad 10% del gasto del Gobierno Central, indicador que supera al promedio de América Latina que es de 8.6%.¹

Del examen intrasectorial se concluye que los sectores sociales en Honduras en términos de gasto, reciben un porcentaje que compara favorablemente con otros países de la región centroamericana; sin embargo se adolece de falta de equidad y eficiencia en la entrega de servicios, notándose ineficiencia administrativa y asignación inapropiada de los recursos, pues las presiones salariales ejercidas por las organizaciones de los empleados de la salud y la educación no permiten dejar márgenes para la adquisición de bienes para ambos sectores.

Otro sector que puede ser objeto de reasignación intrasectorial del gasto es el de comunicaciones y transporte, que emplea personal en exceso

1. Cifra publicada en Finanzas y Desarrollo en el Artículo "Los Gastos Militares en los Países en Desarrollo", sept. 1991.

para la atención de mantenimiento de carreteras.

La escasez de recursos para la inversión y para el gasto de desarrollo en Honduras, ha conducido en una visión cortoplacista, ajena al uso de instrumentos promotores y orientadores del desarrollo económico y social; sin embargo es indispensable retornar a mecanismos de programación como existieron en el pasado, en función de una estrategia general y políticas sectoriales que orienten la dirección que deberá seguir el país en el largo plazo.

Actualmente no se observa una relación clara entre objetivos y política de desarrollo y la programación de inversiones, no existe una estrecha coordinación entre sectores y no hay seguimiento ni control físico-financiero adecuado de los proyectos que permita programar y reprogramar su ejecución en forma realista.

La superación de estos problemas requiere de un proceso de maduración por parte de la joven democracia hondureña; es indispensable que la dirigencia política se compenetre de la problemática del país y de alternativas de solución, pues la vigencia de esta etapa de ajuste estructural, no debe continuar siendo un obstáculo que elimina la aspiración de desarrollo de un pueblo.

Para superar estos problemas se requiere de la decisión política del Gobierno, que conduzca al establecimiento de un Sistema Nacional de Proyectos que permita sistematizar la información y las decisiones en materia de inversión que reúna los siguientes requisitos:

- ◊ Aglutinar a todos los agentes que intervienen en el proceso

de inversión y coordinar todas las acciones.

- ◊ Generar proyectos, respondiendo a una estrategia planteada, desde la etapa de idea pasando por todas las fases de formulación, programación, ejecución, control y seguimiento.
- ◊ Facilitar la toma de decisiones a los más altos niveles de la administración pública de acuerdo a las políticas gubernamentales y a las restricciones financieras.

Como producto de este sistema se obtendría un Programa Nacional de Inversión Pública de Mediano Plazo, que sería el instrumento que da congruencia a las propuestas individuales de proyectos y que compatibilizaría los montos totales posibles con los requerimientos financieros y con las variables macroeconómicas; derivándose de este programa de mediano plazo los programas anuales que entrarían a formar parte del Presupuesto General de Ingresos y Gastos.

Para hacer funcionar el sistema nacional de proyectos el país cuenta con elementos tales como: la legislación requerida para impulsar este mecanismo; hay experiencia acumulada, pues en el pasado funcionó un sistema con las características apuntadas; a nivel técnico se continúan elaborando ejercicios de programación de proyectos a mediano plazo, y, existe la necesidad de reorientar las decisiones dentro de un marco general con objetivos claros y definidos; todo lo que se requiere es crear las condiciones para que se tome la decisión política de retornar por lo menos, a planificar la inversión pública.

Lineamientos para la orientación de la inversión

Los lineamientos en que se fundamenta la política de inversión pública en el mediano plazo toman en cuenta el esfuerzo realizado en el pasado, que ha dejado obras valiosas para el futuro y que para su pleno aprovechamiento se requiere de asignaciones para mantenerla en buenas condiciones y que su deterioro no constituya un punto de estrangulamiento de inversión privada.

Dentro de los sectores productivos, el país está procurando en el mediano plazo desarrollar infraestructura de riego, la irregularidad en los periodos de lluvia se han convertido en un serio obstáculo a la producción agrícola, provocando grandes pérdidas a pequeños y medianos agricultores.

En lo que respecta a los sectores sociales, el objetivo tiende a estrechar la brecha en la satisfacción de las necesidades que están constreñidas por el escaso nivel de ingreso de la población y por el elevado crecimiento demográfico, estos sectores son los que más claramente necesitan de la inversión estatal y los que se encuentran más postergados; se requiere no solamente inversión en infraestructura sino que principalmente mejoramiento en la calidad de los servicios; en educación se detecta la atención requerida por el deterioro en el estado físico y la carencia de servicios básicos en las escuelas públicas, así como la falta de material didáctico, se necesitan programas que mejoren la calidad de la

enero-diciembre/1991

enseñanza y la capacitación de los maestros, es urgente vincular la enseñanza técnica y universitaria con la realidad económica que hoy vive el país. A pesar de la crisis financiera el sector salud ha estado siendo favorecido con la asignación de recursos a programas de agua potable y alcantarillado y en el mediano plazo deberá continuar con alta prioridad dados los rezagos de que adolece el país en los indicadores de dotación de servicios básicos. En el campo de la vivienda, en el que existe un gran déficit acumulado y que ha sido atenuado por la construcción del sector informal, el Gobierno está procurando que el sector privado tenga una participación más activa para lo cual se propicia el mantenimiento de líneas de crédito.

Una área programática que tendrá que jugar un rol muy activo en los próximos años es el medio ambiente; se requiere la generación de programas y proyectos que conduzcan al país hacia el concepto de desarrollo sustentable, existiendo posibilidades de poder obtener recursos procedentes del manejo de la deuda externa, bien sea por condonación o por conversión.

Consideraciones finales

El rol que desempeñó la inversión pública en las últimas décadas, como elemento dinámico en el desarrollo del país, ha pasado a la historia, debiendo jugar un papel secundario y de apoyo a la inversión privada que dentro del modelo de crecimiento que se está im-

pulsando se privilegia mediante una serie de instrumentos de política macroeconómica, tales como incentivos cambiarios y fiscales y medidas estructurales como la modificación en la tenencia de la tierra que impulsa la expansión de empresas extranjeras motivadas por el abaratamiento de los factores internos de la producción.

El servicio de la deuda que Honduras tiene que afrontar en el mediano plazo, no permite visualizar la existencia adecuada de recursos financieros para hacer frente a los requerimientos de infraestructura física y desarrollo social, lo que exige por parte del país la urgente decisión de enmarcarse en un programa de inversión que otorgue prioridad a los programas y proyectos específicos dentro del contexto de una estrategia a largo plazo.

La reducción indiscriminada del sector público ha afectado en mayor proporción a las áreas técnicas, lo que está provocando un peligroso deterioro en la administración pública, afectando la capacidad de orientación y dirección intermedia, así como los mecanismos de planificación, programación financiera y sectorial y de investigación económica y social. Todo lo anterior afecta el proceso de orientación de la inversión y por consiguiente las expectativas de desarrollo futuro del país.

La visión cortoplacista, impulsada por el proceso de ajuste, ha dado prioridad a programas para atenuar el impacto del mismo, causándose abandono de la programación a mediano plazo, lo que afecta el proceso de inversión pública

Economía, Política y Programas de Ajuste en El Salvador

Herman Rosa*

ANALIZA LA CRISIS EN EL SALVADOR DESDE SU DIMENSION ECONOMICA Y SOCIAL Y EVALUA LA GESTION ECONOMICO-SOCIAL DEL ACTUAL GOBIERNO PARA PRESENTAR REFLEXIONES SOBRE LO QUE DEBERIA CONTENER UN PROGRAMA ECONOMICO Y SOCIAL DE CONSENSO.

Introducción

En junio de 1989, al iniciar su gestión Alfredo Cristiani, se comienza a impulsar formalmente en El Salvador un programa económico que en muchos aspectos se enmarca dentro del esquema de los ya tradicionales programas impulsados por el binomio FMI-Banco Mundial, pues se incluyen medidas como un manejo monetario bastante restrictivo, una liberalización comercial acelerada, una importante desregulación de los mercados a fin de ir eliminando los precios llamados: mentirosos;, etc.

A casi dos años y medio la mayoría de las evaluaciones concluyen que a nivel de algunas variables macroeconómicas los resultados no son desdéniables, se ha logrado frenar el proceso inflacionario luego de su ace-

leramiento inicial y la economía comienza a mostrar un mayor dinamismo. Otras variables vinculadas sobre el sector externo no resaltan tan favorables, pues la brecha comercial se sigue ampliando y las exportaciones no tradicionales van perdiendo su dinamismo ante la importante sobrevaloración cambiaria del colón salvadoreño que provocan una afluencia de dólares de remesas y de asistencia externa que superan con creces en monto a lo captado en concepto de exportaciones.

Pero más allá de estas variables macroeconómicas, cuyo seguimiento es apenas tema de interés en nuestro país para algunos economistas y ciertos sectores empresariales y gubernamentales, comienza a desarrollarse un cierto sentimiento de malestar en amplios sectores de la población pues se considera que algo anda mal con la gestión económica. De hecho, la gente no entiende cómo puede ser que la

* Investigador, Centro de Investigación Tecnológica, El Salvador.

economía nacional comience a marchar mucho mejor y que esa mejoría no se refleje a nivel de la economía familiar. Asimismo, algunos sectores empresariales comienzan ya a mostrar serias dudas respecto a una gestión que consideran no está tomando suficientemente en cuenta las condiciones particulares de El Salvador.

Algunos portavoces gubernamentales, intentan convencer a la población que ya vendrá la alegría, que no se puede ordenar la casa en un día, pues los problemas heredados en materia económica y social eran muchos y muy graves, lo cual sin duda es muy cierto. No obstante, el escepticismo se extiende y ello debiera ser motivo para una reflexión más amplia sobre lo que realmente está pasando.

A nuestro criterio, el actual programa económico y social que se impulsa en El Salvador no puede evaluarse adecuadamente y mucho menos pueden proponerse rectificaciones al mismo, si no se dimensionan adecuadamente los desafíos que debe enfrentar en nuestro país cualquier programa de gobierno, y para ese dimensionamiento, no resulta del todo redundante, a manera de refrescamiento, echar un vistazo al pasado para hacer una relectura de la crisis y de lo mucho o lo poco que se ha avanzado en la superación de la misma.

Con esta perspectiva, el presente trabajo se estructura en tres partes. En la primera, se hace una breve relectura de la crisis sobre todo en lo que afecta a su dimensión económica y social y de las medidas que se fueron adaptando para enfrentarla. Con ese antecedente, en la segunda sección se presenta una evaluación muy global de

la gestión económico-social del actual gobierno. Finalmente, y a manera de conclusión, presentamos algunas reflexiones sobre ciertas características que a nuestro criterio, debería tener un programa económico y social de consenso para enfrentar adecuadamente la fase de la posguerra en nuestro país.

El entrecruzamiento de las múltiples dimensiones de la crisis

Si bien la crisis estalla finalmente en El Salvador a finales de los setenta, como crisis política la profunda crisis económica que luego la acompaña, si bien es catalizada por aquella, se venía gestando desde mucho antes, por lo que al margen de la crisis política, un "ajuste estructural" de la economía resultaba imprescindible, si se quería mantener su dinamismo y dar respuesta a las crecientes e insatisfechas necesidades sociales.

Recordemos, al respecto, que el modelo de desarrollo mostró un importante dinamismo económico (sobre todo en la década de los sesenta) y efectos de rebalse que si bien no llegarán a los sectores en la base de la pirámide social (el 20% de la población más pobre redujo de manera sostenida su ingreso real), si modificaron el panorama social, en la medida que dieron lugar a una ampliación de los sectores medios y a un renovado papel para la acción estatal, tanto con su esfuerzo de inversión para crear condiciones infraes-

estructurales para el buen desempeño del modelo, como con una política social que a pesar de su timidez, logra mejoras importantes en los indicadores sociales globales.

No obstante, la debilidad estructural del modelo con el correr del tiempo se fue evidenciando más y más. A nivel económico, el sostén principal del modelo, un polo agroexportador poco diversificado que generaba las divisas que el modelo requería, se mostraría luego como su talón de Aquiles, hecho que no resultó tan evidente pues pudo encubrirse durante algún tiempo en la medida que se ampliaba el comercio intrarregional bajo el esquema del Mercado Común Centroamericano.

La distribución desigual de los beneficios del proceso de integración y su dependencia de las divisas generadas por el comercio extrarregional de Centroamérica, sin embargo, fueron creando fisuras y tensiones en el esquema integracionista. Estas comenzaron a ampliarse desde mediados de los sesenta hasta culminar en la guerra entre El Salvador y Honduras en 1969. A partir de entonces, se observó un funcionamiento crecientemente anormal del comercio intrarregional sobre todo porque a lo largo de los setenta se fueron agravando los problemas de balanza de pagos en todos los países como resultado de la creciente inestabilidad de la economía internacional (reflejada en crecientes tasas de inflación en un ambiente recesivo) y como resultado de la pérdida de la estabilidad financiera al irse internalizando en cada uno de los países dicha inestabilidad.

La superación de esta situación, que anunciaba una crisis económica enero-diciembre/1991

profunda, exigía de por sí para sortearla exitosamente, un importante "ajuste" en la década de los setenta, a fin de recuperar la estabilidad perdida y sentar bases más firmes para el modelo de desarrollo. Percepción de esa necesidad no faltó y algunos intentos de reajuste se impulsaron en el caso de El Salvador a lo largo de los setenta.

En efecto, ante el profundo golpe que supuso para el sector industrial salvadoreño la pérdida a finales de los sesenta del mercado hondureño y el entorpecimiento del comercio con Nicaragua y Costa Rica, se impulsó durante los setenta una importante redefinición de la economía, por dos vías: la respuesta de corto plazo fue la profundización del modelo agroexportador mediante una significativa expansión de los tradicionales cultivos de exportación de manera que en tan sólo cuatro años, de 1971 a 1975, la superficie dedicada a esos cultivos se vio incrementada en un 34%, la respuesta de mediano plazo contemplaba el establecimiento de zonas francas para desarrollar un nuevo polo exportador de manufacturas a terceros mercados, la promoción del desarrollo turístico y la diversificación agrícola.

La respuesta de corto plazo atentó contra el éxito de la respuesta de mediano plazo, en la medida que la expansión acelerada de la superficie dedicada a los cultivos de exportación supuso una mayor polarización de la situación en el campo, al profundizarse la tendencia a la concentración de la tierra y experimentarse un fuerte incremento de las familias sin tierra, que pasan de representar el 29% de las familias rurales en 1971, a más del 40% en 1975.

En ese marco, sólo una profunda reforma agraria podría haberle abierto el espacio al esfuerzo de ajuste estructural que buscaba sentar nuevos polares para la economía salvadoreña. La modestia del intento de reforma agraria de 1976, pero sobre todo su fracaso al ser abortado por la fuerte oposición que generó tal intento, no era un buen augurio para el éxito del resto del proyecto, aunque a mediados de los setenta, no imaginábamos lo caro que se iba a pagar, ése y otros desaciertos de esa década.

De hecho, a pesar del creciente clima de agitación política que supuso el fracaso de la reforma agraria y un nuevo fraude electoral en 1977 (luego del sonado fraude de 1973), el nuevo polo exportador de manufacturas bajo el esquema de zonas francas tuvo un arranque prometedor en 1975 se establecieron las dos primeras empresas en la zona franca de San Bartolo (a 10 kms. del centro de San Salvador) y 3 años más tarde, en 1978, ya eran 14 las empresas establecidas.

Asimismo, se impulsa un ambicioso programa de inversión pública para el desarrollo del turismo: se contrata la construcción del nuevo aeropuerto de Comalapa y de la correspondiente autopista que lo unía con la capital. La inversión privada también respondió en este rubro y se construye

un hotel de lujo en la Costa del Sol. Recordemos que este era el tiempo en que se promocionaba agresivamente la imagen de El Salvador en el exterior con el slogan: "El Salvador: el país de la sonrisa".

Para viabilizar financieramente todo este ambicioso proyecto y estabilizar la economía bajo las nuevas condiciones externas que se generaron luego del primer *shock* petrolero, El Salvador abandona la conservadora política de endeudamiento seguida hasta entonces y se da inicio a un acelerado proceso de endeudamiento externo. Así, la deuda externa del país pasa de \$276 millones de dólares en 1970 a \$329 millones en 1973 y casi \$1000 millones, en 1978 (\$986 millones).

Si bien gran parte de la nueva deuda tuvo un carácter compensatorio pues crecen de manera significativa la deuda bancaria y privada, la deuda pública crece en \$381 millones entre 1970 y 1978, como resultado del importante esfuerzo de inversión pública que se emprende en este período para apoyar la redefinición del modelo que se buscaba.¹

Al final, sin embargo, la negativa a dar una respuesta a la grave crisis social en el campo y el cierre de espacios políticos generó una inestabilidad política tan grande que se tornó insostenible todo el proyecto, tal como lo evidencia la evolución de la zona franca de San Bartolo, de donde en 1980 se retiraron seis de las empresas allí establecidas y otro tanto paralizaron labores. Se desvalorizaron también las cuantiosas inversiones hoteleras y el costoso aeropuerto que sólo más tarde recuperaría su valor cuando

1. En efecto, el analizar el destino de la deuda pública contratada en el período 1974-1978 que según los informes Complementarios del Ministerio de Hacienda ascendió a \$469 millones, encontramos que el 51% correspondía al desarrollo de infraestructura (energía, carreteras, puertos, telecomunicaciones) con un 25% correspondiendo a proyectos de apoyo al sector agropecuario, pesca y agroindustria. El 24% restante, corresponde a inversión social.

apenas daría abasto al enorme flujo de emigrantes.

Encontramos así a la década de los ochenta con un proceso de ajuste fracasado al no brindarse respuestas paralelas a la crisis social en el campo y a la crisis política. En efecto, dado el carácter global que asumía la crisis no tenían viabilidad salidas unilaterales, sino que había que ir más allá del ajuste económico para buscar una solución integral a la crisis.

Las respuestas que se dan en la década de los ochenta, van a estar marcadas bajo el doble signo de una cruenta guerra civil y del papel protagónico que en ese marco asume el gobierno norteamericano. En materia económica la administración norteamericana impulsó una serie de iniciativas de "estabilización y ajuste" que se vieron respaldadas por un masivo apoyo financiero y militar.

En efecto, el programa económico y social que impulsa Estados Unidos en El Salvador durante la década de los ochenta además de su componente de estabilización tiene una importantísima componente de transformación o ajuste estructural, que atravesó por varias fases.

En una primera fase que corresponde al período 1980-1983, cuando la estrategia norteamericana enfatizaba la dimensión político-militar, la asistencia económica se orientó al logro de un mínimo de estabilización económica y social que permitiera consolidar el proceso político que Estados Unidos impulsaba. Como complemento, la componente de transformación estructural en esta fase se concentró en el apoyo a un proceso de reforma agraria que sin haber sido enero-diciembre/1991

demasiado profundo, si lograría desentramar el secular problema agrario.

Dado que este período, se consideraban sobredeterminantes los aspectos políticos y militares, el manejo de la política económica, tuvo muy poco que ver con las recetas tradicionales de estabilización y ajuste. La situación era tal, que el programa que se firmó con el FMI para el período 1982-1983, que incluía entre sus medidas un abandono parcial de la paridad cambiaria, fue visto por la Administración Reagan sobre todo como una iniciativa para lograr financiamiento de emergencia para el gobierno salvadoreño, luego que la masiva fuga de capital llevara el nivel de reservas a niveles negativos en 1981-82, dado que la administración se veía bastante atada de manos por las dificultades que enfrentaba en esa época para que el Congreso apoyase con recursos económicos su política en El Salvador. En ese sentido, no sorprendió que la condicionalidad establecida en ese programa con el FMI no fuese muy estricta y que al final las metas previstas fueran inclumplidas.

De hecho, las prioridades eran otras. Se trataba sobre todo de frenar la brusca caída de la producción (entre 1979 y 1982 el PIB acumuló una caída de cerca del 25%) y de fortalecer "el proceso democrático" mediante una legitimación de los procesos electorales. De esa manera, las metas previstas en ese campo se fueron cumpliendo una a una. Se logró frenar la caída de la producción en 1983, elegir una asamblea constituyente y contar para finales de 1983 con una nueva Constitución Política, quedando

así allanado el camino para las cruciales elecciones de marzo de 1984, cuando por primera vez en muchas décadas fue elegido un presidente civil.

La elección de José Napoleón Duarte como Presidente Constitucional resultó muy decisiva para la Administración Reagan, pues con ello logró finalmente sentar las bases para el consenso interno mínimo que la administración necesitaba para impulsar más efectivamente su estrategia en El Salvador y Centroamérica, que por lo demás, finalmente contaba con una propuesta de política mucho más integral: el Informe Kissinger que conoció la luz pública en enero de 1984. Como resultado, la asistencia financiera a El Salvador comenzó a fluir masivamente y sin mayores tropiezos.

Pero si bien, se tenía la convicción que se estaban sentando bases firmes para darle una salida a la crisis política en El Salvador, fue creciendo la preocupación de que esos logros no tenían paralelo a nivel económico, pues si bien se estaban logrando bajas tasas de crecimiento (alrededor del 2%) ello se fundamentaba en la masiva asistencia externa y a costa de un agravamiento del sector externo.

Bajo esa situación, la postergación del ajuste, cada vez más pensado en su sentido más tradicional (devaluación, liberalización, promoción de exportaciones no tradicionales a terceros mercados, desregulación y privatización), resultaba cada día más inaceptable, por lo que AID buscando aplicar una condicionalidad más estricta intentó vincular su asistencia a medidas concretas de política económica, típicas de los programas ortodoxos, como el abandono oficial de

la paridad cambiaria y la adopción de una importante devaluación.

El gobierno de Duarte se resistió y logró posponer tal medida sin sufrir recortes en la asistencia. Finalmente, sin embargo, la devaluación que AID tenía prevista para finales de 1984, se adoptó, aunque sin mayor convencimiento, en enero de 1986 al decretarse una devaluación del 100%. Si bien ello disminuyó el desequilibrio externo, por el estrecho vínculo que se observa en el caso de El Salvador entre tipo de cambio e inflación, esta medida supuso un estallido inflacionario, al grado que en 1986 se alcanzó la tasa más alta de inflación que se ha conocido en nuestro país: 32%, siete puntos arriba de la tasa de inflación en 1985 (25%) y muy por encima de cuando la meta del 20% programada para ese año. Al detenerse el proceso de devaluación en 1987-1988, la inflación se redujo a niveles cercanos al 20%, si bien a costa de un nuevo deterioro de la situación del sector externo.

Para un país, que durante varias décadas había conocido una notable estabilidad en el sector externo y bajísimas tasas de inflación, desequilibrios macroeconómicos como éstos, representaban un fenómeno radicalmente nuevo, por lo que sólo se tenía muy poca experiencia para enfrentarlos, sino que además era muy alta la resistencia a las medidas tradicionales para controlarlos. En otras palabras, el costo político de ese tipo de medidas resultaba bastante alto en El Salvador en la década de los ochenta por las razones mencionadas y porque la guerra suponía de por sí un importante ajuste, de manera que

medidas típicas de los programas de ajuste, implicaban en la práctica un doble ajuste, por lo que la tolerancia a las mismas resultaba muy reducida, especialmente cuando el fenómeno de la pobreza había sufrido un importante deterioro reflejado en el hecho que la pobreza urbana pasó de 47% en 1985 a 67% en 1988.

Dentro de la propia administración norteamericana, el problema del impacto político de las medidas de ajuste, generó a mediados de los ochenta un importante debate entre diferentes agencias. Por un lado, estaba la posición del Departamento de Estado que insistía que no se podían exigir cambios de política económica en El Salvador, a costa de los objetivos políticos y de seguridad de los Estados Unidos, por lo que implícitamente rechazaba el condicionamiento del desembolso de la asistencia a la aplicación de reformas económicas impopulares que se temía podían socavar la estabilidad política.

En el otro extremo estaba la posición del Departamento del Tesoro que afirmaba que tales reformas no sólo eran importantes, sino que "eran el objetivo fundamental de la ayuda norteamericana". En una vena similar, la Oficina de Administración y Presupuesto, cuestionaba la relación que el Departamento de Estado establecía entre reformas económicas e inestabilidad política, pues consideraba que las consecuencias de posponer las reformas podía ser tan desestabilizante políticamente como retener la ayuda, pues de acuerdo a su lógica en la medida que se pospusieran las reformas, más radicales tendrían que ser cuando se aplicasen en el futuro.

enero-diciembre/1991

Para la Contraloría del Congreso Norteamericano (General Accounting Office), el dilema era claro, cuando afirmaba en su reporte de junio de 1985 que: "si contener la insurgencia tiene precedencia, es de esperar que la reforma económica y el desarrollo se retrasen y que sea requerido un apoyo prolongado a la balanza de pagos. Por el contrario, si las reformas económicas tienen precedencia, los Estados Unidos tendrán que arriesgarse a las implicaciones políticas de condicionar la asistencia a la ejecución de tales reformas".

Al final la controversia se saldó en la línea de la Oficina de Administración y Presupuesto y no obstante que los resultados de la devaluación de Enero de 1986, no había dado los resultados previstos, las posiciones de AID en El Salvador mostraron un creciente endurecimiento, al grado que al presentar la memoria del tercer año de gestión de su gobierno, el presidente Duarte denunció públicamente las presiones para devaluar que estaba sufriendo y apeló directamente al presidente Reagan para que continuaran los desembolsos de la asistencia económica sin ese tipo de condicionamientos, a la vez que anunciaba una política de promoción de exportaciones no tradicionales que no se apoyaba en la devaluación.

De hecho, la política económica de la administración Duarte, se fue tornando cada vez menos creíble por lo que en los últimos dos años la gestión económica del gobierno fue básicamente de administración de crisis con muy poco espacio para medidas importantes pues no sólo habían sido poco favorables los resultados ob-

tenidos, sino que se carecía del apoyo de la mayor parte del sector empresarial en nuestro país, aparte de que cada vez era mayor la desconfianza de las fuentes de financiamiento externo. De esa manera, de nuevo con un ajuste fracasado, se pavimentó el camino para un recambio político en las elecciones de marzo de 1989 y para la puesta en marcha de un nuevo esquema de política económica.

El Programa Económico de ARENA

Con la victoria del partido ARENA en las elecciones presidenciales de marzo de 1989 y la llegada al gobierno de Alfredo Cristiani, en junio de 1989, en un clima casi eufórico se echó a andar un programa que prometía ser una ruptura con la gestión económica anterior, pues se prometía que finalmente se corregirían las enormes distorsiones económicas que había provocado el esquema "intervencionista" del gobierno anterior y que estaban sofocando la economía. Se pondría en marcha una auténtica economía de libre mercado, donde los únicos privilegiados serían "los más pobres de los pobres".

El programa económico que asumió el gobierno de Cristiani, se venía gestando desde hacía varios años al amparo de FUSADES, institución privada creada con apoyo de AID en 1983 para aglutinar al sector privado en torno a una estrategia económica de apertura, promoción de exportaciones y desregulación de la economía.

Esta institución, que mantuvo con un alto perfil una actitud sumamente crítica y vocal frente a la gestión económica de la administración Duarte, resultó crucial de cara al objetivo de aglutinar al sector privado durante más de un quinquenio, de manera que cuando en 1988, un equipo de FUSADES liderado por el profesor Arnold Harberguer de la Universidad de Chicago, le dio finalmente forma a lo que sería el programa económico del nuevo gobierno, el apoyo de los grupos más importantes del sector privado empresarial ya estaba garantizado.

Tampoco, resultó una sorpresa, en ese sentido, que prácticamente la totalidad del gabinete del nuevo gobierno estuviese estrechamente ligado a esa institución, un elemento que resultaría importante, pues al menos garantizaba un grado importante de coherencia en el equipo económico.

El nuevo programa económico, a diferencia de los programas anteriores, se enmarcó sin ambages dentro del esquema tradicional de los programas del binomio FMI-Banco Mundial y las medidas adoptadas por el gobierno Cristiani luego de iniciada en junio de 1989, no arrojaban ninguna duda al respecto: En junio de 1989 se liberalizaron los precios de unos 250 artículos quedando regulados unos pocos productos de la canasta básica; en julio se liberalizó parcialmente el tipo de cambio; en agosto se incrementan las tarifas de los servicios públicos y se elevan las tasas de interés; en septiembre se decretó la primera desgravación arancelaria que unificó el piso del arancel en 5% y redujo el

techo a un 40%; entretanto durante todo el tercer semestre de 1989 se mantuvo una fuerte restricción al crédito.

Estas medidas y la ofensiva lanzada por el FMLN en noviembre de 1989 no generaron un estallido inflacionario en 1989 pero sí tuvieron su impacto en el producto que apenas creció en 0.9% en ese año. Para contrarrestar el clima de incertidumbre generado por la situación socio-política el gobierno dio temporalmente marcha atrás en su programa y comenzó a aplicar una política crediticia expansiva. De nuevo, la situación socio-política marcaría los límites para la política económica.

Pero si la situación socio-política reducía de nuevo los espacios para la política económica, la disponibilidad de divisas los abría significativamente. Acá resultó crucial, la legalización de las casas de cambio en abril de 1990 y su posterior apertura desde mediados de ese año. Con esta medida, que significó en la práctica una flotación sucia, se logró canalizar el importante flujo de remesas (unos 700 millones de dólares anuales) hacia canales formales y se redujo significativamente la brecha cambiaria entre el mercado negro y el mercado bancario. Esta medida contribuyó además a estabilizar el tipo de cambio con lo que se redujeron las presiones inflacionarias que se venían incrementando a lo largo de 1990.

Sin embargo, la estabilidad del tipo de cambio que se aprecia sobre todo a partir del último trimestre de 1990, generó una contradicción en el programa y una actitud un tanto esquizofrénica de las autoridades económicas, pues por un lado se con-

gratulaban por esa estabilidad lograda y el clima de confianza que ello supuestamente fomentaba en tanto reducía las presiones inflacionarias. Por otro lado, no dejaba de percibirse una cierta preocupación por la creciente sobrevaloración cambiaria que tal estabilidad generaba, pues amenazaba con dar al traste con uno de los objetivos básicos del esquema propuesto de política económica: el fomento de las exportaciones no tradicionales.

A nivel de la evolución del producto, 1990 resultó ser el mejor año desde que estalló la crisis, pues por primera vez el PIB superó la tasa del 3%. A este resultado contribuyó sin duda la disponibilidad de divisas que permitió manejar sin problema la ampliación de la brecha comercial que alcanzó los \$682 millones de dólares (exportaciones=\$580 millones; importaciones=\$1262 millones); también influyó el clima pues el sector más dinámico fue el agropecuario y no cabe duda que la confianza depositada por el sector privado resultó también muy importante.

Desde una perspectiva de mediano plazo, sin embargo, 1990 y lo que va de 1991, han evidenciado algunas señales que deben ser motivo de preocupación, como la caída de la inversión privada en 1990 y la reducción de la brecha fiscal con drásticos recortes en la inversión pública. Resulta preocupante asimismo, el proceso de terciarización de la economía como contrapartida de lo que podrían ser una cierta tendencia a la desindustrialización.

Esta terciarización y desindustrialización, si bien puedan estar

siendo fomentados por el proceso de apertura (actualmente el arancel está en el rango de 5-30) a nuestro criterio apuntan también sobre todo a la ausencia de una política industrial y al clima de incertidumbre que todavía prevalece, en tanto no se llegue finalmente a un cese del enfrentamiento armado en nuestro país.

Pero también a nivel social, hay signos de preocupación, pues la política social "compensatoria" ha resultado muy limitada en ese papel por lo que el proceso de empobrecimiento ha continuado. De hecho, la ausencia de una política de ingresos pareciera que ha elevado los costos del programa de ajuste en El Salvador, más allá de lo necesario.

Asimismo, ciertas políticas como la de redimensionamiento del Estado están resultando innecesariamente conflictivas, en la medida que el gobierno las está enfocando como una simple política de reducción de empleo en el sector público, sin que se haya articulado un programa global de compensaciones extraordinarias, como sí es el caso de los que quedarán desempleados al finalizar el conflicto.

Finalmente, la política de tierras que en nuestro país juega un papel central dada la extensión y profundidad de la pobreza rural, no ha mostrado mayor capacidad para ampliar el acceso a la tierra y continúa siendo una política fuertemente politizada.

Tomando en cuenta que este proceso acelerado de deterioro social se viene acumulando desde hace mucho tiempo, consideramos que no es sostenible a mediano plazo, sin que ello genere una gran conflictividad social, la cual como ha mostrado la experien-

cia de nuestro país, al final siempre ha terminado por dar al traste con todos los programas económicos. En efecto, El Salvador parece ser un caso típico donde ya no es posible soslayar los graves problemas de la pobreza y de la distribución del ingreso, sin restarles viabilidad a los procesos de ajuste.

Cabe preguntarse entonces, si es posible echar a andar en El Salvador un tipo de ajuste diferente. Nosotros consideramos que esa alternativa no sólo es posible sino que resulta vitalmente necesaria, sin que por alternativa deba entenderse que se trata de hacer lo contrario de lo que el gobierno está haciendo en la actualidad pues muchas medidas son muy acertadas. Nuestra crítica al programa se dirige más bien a las insuficiencias apuntadas que consideramos es urgente que sean superadas.

A nuestro criterio, la fase de posguerra a la que posiblemente nos adentremos en los próximos meses, nos ofrece esa oportunidad, por lo que debe aprovecharse para revertir las tendencias negativas en materia económica y social arriba apuntadas. Con esta perspectiva, a manera de conclusión, se presentan en la próxima sección unas breves reflexiones sobre cómo podemos enfrentar esos desafíos.

Hacia una política económica de la posguerra

El reto económico y social de la posguerra es claro: es necesario consolidar la estabilización, avanzar deci-

didamente en sentar las bases para una economía profundamente remozada y superar aceleradamente los rezagos en materia social.

Lograr enfrentar exitosamente ese reto, sin embargo, no será posible a menos que logremos compatibilizar economía y política en nuestro país, pues como hemos visto, la efectividad de los procesos de ajuste aplicados en las últimas dos décadas en El Salvador, han sido nulificados por la situación socio-política y en la posguerra, esa situación podría no ser diferente, porque las expectativas que generan la paz y la mayor apertura de los espacios democráticos, pueden tender a agudizar el conflicto redistributivo, especialmente por los grandes rezagos que se han acumulado a lo largo de los últimos años.

Es imprescindible, por lo tanto, abrirle un espacio a la política económica en nuestro país y eso sólo es posible mediante un sólido esfuerzo de concertación. Y esto de alguna manera predefine los objetivos de corto plazo de la política económica de la posguerra. Se trataría a nuestro criterio, fundamentalmente, de buscar una reactivación acelerada de nuestra economía, pues sólo una reactivación acelerada puede posibilitar una recuperación de los ingresos de la mayor parte de la población y darle sustento material al proceso de concertación. No se trata, sin embargo, de una reactivación a cualquier precio, pues paralelamente tenemos que encontrar la manera de consolidar la estabilización, que hoy por hoy, no parece muy sólida.

Si bien estos objetivos pueden parecer contradictorios, creemos que
enero-diciembre/1991

hay un espacio para ello. En primer lugar, porque la finalización del conflicto armado elimina la principal fuente de incertidumbre para la actividad económica en nuestro país, a la vez que libera recursos que pueden dedicarse para fines productivos. En segundo lugar, porque la principal restricción para una economía pequeña y abierta como la salvadoreña, la restricción de divisas, es una restricción menor a corto plazo en nuestro caso.

Una reactivación acelerada ofrece adicionalmente la ventaja de que al generar una demanda sana al mercado de divisas se puede ir eliminando de manera natural la sobrevaloración cambiaria, aspecto que resulta crucial para lograr un crecimiento de nuestras exportaciones. En la medida que este proceso se da en un marco de reactivación, que por definición supondría aumentos en el empleo y los ingresos, la conflictividad de tal proceso se reduce significativamente.

Más allá de esta reactivación de corto plazo, es necesario sentar bases para nuestro desarrollo de mediano plazo, y esto exige en primer lugar, revertir la tendencia decreciente del gasto social y hacer una inversión masiva en capital humano. Asimismo, es necesario impulsar un significativo esfuerzo de inversión para revertir la grave degradación ambiental en nuestro país, sobre todo del suelo y el agua, pues de esa manera no sólo garantizamos el mediano plazo, sino que podemos generar masivamente empleo en el corto plazo.

Obviamente, que sin recursos nada de esto es posible. A corto plazo, la cooperación internacional, está sin duda llamada a jugar un

papel crucial. A mediano plazo, sin embargo, es imprescindible impulsar una profunda reforma fiscal que le brinde al Estado los recursos necesarios para desarrollar su función de apoyo al proceso de desarrollo, algo que resulta imposible con una presión tributaria de alrededor del 10%, como es en la actualidad.

Existen otros ámbitos que deben ser objeto de debate y de consenso: el desarrollo de una nueva institucionalidad para regular nuestra econo-

mía, la creación de instituciones para impulsar la renovación tecnológica de nuestro aparato productivo, una profunda reforma educativa, etc.

En realidad necesitamos críticamente en El Salvador nuevas bases para nuestra economía, pero ello no será posible si no creamos al mismo tiempo un nuevo tejido social que permita la convivencia democrática y un auténtico proceso de desarrollo. Después de tanta sangre y tanto dolor, quizá podamos lograrlo

Planificación y presupuesto: el caso de la inversión pública en Costa Rica (Elementos para una Reforma Presupuestaria)

Henry Ml. Mora*

PRESENTA LA NECESIDAD DE VINCULAR EL PRESUPUESTO Y LA PROGRAMACION DE LAS INVERSIONES Y LA NECESIDAD DE RENOVAR LAS PRINCIPALES PRACTICAS PRESUPUESTARIAS QUE SE DAN EN LAS INSTITUCIONES DEL SECTOR PUBLICO COSTARRICENSE.

Introducción

Costa Rica marcha con paso acelerado, hacia un verdadero "laberinto fiscal", lo cual, y más preocupante aún, puede estar representando el surgimiento de una tendencia hacia una crisis de ingobernabilidad, crisis que se avisa en la pérdida de autonomía relativa del Estado, y que se expresa claramente, entre otras cosas, en una estructura tributaria que se hace cada vez más compleja y regresiva, y en un sistema de programación del gasto público cada vez más vacío e ineficiente. Ambos problemas requieren de una urgente solución, a la vez técnica y política, aunque en este trabajo nos concentraremos en sugerir diagnósticos y soluciones con el objetivo de convertir el presupuesto en pieza fundamental de la programación

macroeconómica y en herramienta clave para armonizar el proceso presupuestario con la programación de inversiones.

La comprensión de este dilema está, no obstante, ganando adeptos, y es así que el Plan de Reforma del Estado que impulsan los Ministerios de la Presidencia y de Planificación, incluye un capítulo sobre el tema de la planificación y la importancia de recobrar el presupuesto en cuanto instrumento clave de la política económica del gobierno. Al referirse a la Ley de Administración Financiera vigente, dicho documento establece lo siguiente:

"Esta ley no contempla la noción de autorización de programas que permita trascender los límites de la anualidad presupuestaria y llevar un control adecuado de las obligaciones del Estado a largo plazo. Los horizontes que debe brindar la

* MIDEPLAN, Universidad Nacional.
enero-diciembre/1991

planificación no se relacionan en ninguna forma con el presupuesto". (p.31)

Efectivamente, esta ley no sólo es obsoleta y omisa en aspectos importantes que recoge la teoría presupuestaria moderna, (su publicación data de 1951), sino que en su propia estructura básica excluye la vinculación necesaria que debe existir entre los procesos de planificación y presupuestación en el sector público; y aunque existen a la fecha varias versiones de anteproyecto para una nueva Ley, se está avanzando muy lentamente en este proceso de reforma. Adicionalmente, la última versión que hemos tenido oportunidad de revisar, sigue adoleciendo de importantes defectos y omisiones al respecto.

Tal como tendremos oportunidad de enfatizar más adelante, en el logro de la vinculación entre el presupuesto y la programación de las inversiones, cumplen un papel fundamental la renovación de las principales prácticas presupuestarias que se dan en las instituciones del sector público costarricense, lo mismo que la implantación y eficiente operación de un Banco Integrado de Proyectos, instrumento idóneo para elevar la eficiencia de la inversión pública, y que también puede apoyar una política de descentralización estatal en materia de inversiones.

Los costos e implicaciones de la ausencia de planificación

Según un reciente estudio elaborado por funcionarios del Ministerio de

Planificación, y sobre la base de una muestra de 15 proyectos de inversión financiados en su mayor parte con recursos externos, Costa Rica debió pagar a las entidades financieras que suministraron tales recursos (principalmente el BID, el BIRF y el BCIE), cerca de \$15 millones por comisiones de crédito, entre 1987 y 1990. El mismo estudio revela que, para el período 1984-1990, el monto contratado de recursos externos (para la misma muestra de 15 proyectos) ascendió a \$431.8 millones, de los cuales se debieron desembolsar (de acuerdo a lo programado en los contratos de préstamo), \$231.1 millones, mientras que sólo ingresaron realmente al país, \$92.1 millones, es decir, el 43.2% de lo programado. Obsérvese que los \$15 millones pagados por comisiones de crédito a los organismos prestamistas representa el 16.4% de los recursos realmente desembolsados, y el 7.1% del monto programado. Ambos porcentajes evidencian fallas estructurales en nuestro sistema de planificación de inversiones, lo cual, obviamente, incide de manera directa sobre la disponibilidad de divisas y sobre el mercado de dinero.

El siguiente cuadro, que evidencia por sí mismo la situación apuntada, detalla el ritmo de los desembolsos y el pago de comisiones de crédito:

Es más difícil dar cifras cuantitativas que expresen preocupaciones y deficiencias similares, en relación con los proyectos que se financian exclusivamente con recursos internos (que por lo demás, son cada vez menos), aunque podemos expresar la existencia de problemas análogos, para la generalidad de la gestión del

CUADRO 1

DESEMBOLSOS Y COMISIONES PAGADAS POR PROYECTOS DE INVERSION PUBLICA FINANCIADOS CON RECURSOS EXTERNOS 1984-1990 (Miles de dólares)

Año	Desembolsos reales	Comisiones por año	% comisiones/ desembolsos
1984	2242.0	69.0	3.1
1985	3587.0	171.0	4.8
1986	3467.2	157.0	4.5
1987	5174.7	3052.0	59.0
1988	16750.8	1966.2	11.7
1989	10580.9	5096.7	48.2
1990	50290.5	4593.6	9.1
Total	92290.1	15105.5	16.4

Fuente: MIDEPLAN, Departamento de Inversiones, "Proyectos de Inversión Pública: Desembolsos y Comisiones de Crédito. 1984-1990". Cuadro #3, p.23

gasto público, a través de los siguientes indicadores.

El Cuadro 2 evidencia que la "programación del gasto" es —para los grupos de instituciones seleccionadas que aparecen en el cuadro—, un concepto vacío, dadas las considerables diferencias que existen entre los montos que se programan en el presupuesto inicial y los que realmente se ejecutan. Hemos elegido para esta ilustración la partida "Maquinaria, Mobiliario y Equipo" de la clasificación por objeto del gasto para el año fiscal de 1990.

En el Cuadro 2 puede observarse, que no sólo se dan sustanciales diferencias entre lo presupuestado inicialmente y lo realmente ejecutado, sino enero-diciembre/1991

además, entre el presupuesto inicial (ordinario) y el presupuesto modificado que resulta de la aplicación de las "modificaciones presupuestarias" permitidas por ley, que aunque tienen por objeto flexibilizar la ejecución del presupuesto gubernamental, tienen, ante la falta de planificación presupuestaria, el resultado de justificar cualquier variación en las cifras iniciales.

Debido a múltiples causas que diversos estudios han identificado (consúltese la bibliografía que presentamos al final del trabajo, principalmente: Vallejo, C. y Sanguinetti, J.), la ausencia de planificación a mediano y largo plazo hace que la programación anual del gasto sea prácticamente

CUADRO 2

SECTOR PUBLICO DESCENTRALIZADO. PRESUPUESTOS INICIAL (ORDINARIO) Y DEFINITIVO PARA LA PARTIDA "MAQUINARIA, MOBILIARIO Y EQUIPO". (Miles de colones)

	Pres. Inic.	Pres. Defin.	Ejecutado
Gob. locales	66436.6	271267.1	179561.1
Inst. públ. de servicio	1912318.8	2977440.7	1784607.9
Empr. públ. financier.	2157546.2	2580407.7	2045219.9
Empr. públ. no financier.	1576075.3	1983582.1	1183335.7
Empr. públ. Soc. Anon.	1190620.2	1022951.3	820548.6

Fuente: Contraloría General de la República. Memoria Anual, 1990.

inexistente, en la medida en que es reducida a una tarea contable exigida por ley. En muy pocas instituciones existe un "sistema programador" que responda a las necesidades racionales de la programación, predominando como sistema un mecanismo fundamentalmente empírico. Un sistema racional de programación presupuestaria debe contar con un proceso o mecanismo adecuado a las necesidades que supone la producción sistemática y periódica de programas de trabajo, enmarcados en las líneas de acción fijados en los planes de mediano y largo plazo.

El Cuadro 3, aunque contiene información referida solamente al Gobierno Central, es también sintomático de la problemática señalada, y refuerza nuestro comentario anterior.

Las diferencias entre "Apropiación Inicial" y "Apropiación Total al 31-12-

90" indicadas en el Cuadro 3, surgen de la aplicación de las modificaciones presupuestarias realizadas durante el año, que en este caso correspondieron a tres Leyes y sesenta decretos ejecutivos, lo que para el total del presupuesto produjo un incremento del monto inicialmente presupuestado de un 87.4%.

Por otra parte, las "Sumas Revaliadas" o no ejecutadas, se concentraron exclusivamente en la parte del presupuesto financiada con Ingresos de Capital, pero muy especialmente en el crédito externo: se revalidó un 73.4% del monto presupuestado por ese concepto; lo que es un claro indicador de los problemas que existen para ejecutar los programas y proyectos financiados con recursos de capital, principalmente aquellos destinados a la "inversión en desarrollo".

CUADRO 3
GOBIERNO CENTRAL: APROPIACION DE EGRESOS AUTORIZADOS
AL PRESUPUESTO GENERAL DE 1990
(En millones de colones)

	Apr. Inic.	Apr. Total 31-12-90	Sumas revalid.	Apr. Defin. del ejerc.
Total Presup.	74574.0	139732.4	27059.9	112672.5
Ing. Comien.	65116.6	68861.0	0.0	68861.0
Ing. Capital	9457.4	70871.4	27059.9	43811.5
Cred. Inter.	9457.4	35062.7	1028.6	34034.1
Cred. Exter.	0.0	28243.4	20731.3	7512.1
Otros Rec.	0.0	7565.3	5300.0	2265.3

Fuente: Contraloría General de la República, Memoria Anual, 1990

Podemos ahora pasar a identificar los principales problemas que son causa de los atrasos considerables en el diseño y ejecución de los proyectos de inversión, y que ocasionan las pérdidas y "anormalidades" presupuestarias que hemos comentado.

**Principales causas
de atraso en los Proyectos
de Inversión**

*Deficiente planificación
de la preinversión*

No puede existir una adecuada programación y administración de la inversión, si previamente la preinversión no se ha planificado. Si los estudios de factibilidad y el diseño final de un proyecto son defectuosos, es de enero-diciembre/1991

esperar que la ejecución y operación de la inversión arrastre, e incluso potencie, esas debilidades, manifestándose en una seria incapacidad de administrar satisfactoriamente la ejecución y posterior operación de cualquier tipo de proyecto.

Seguramente, se trata de una debilidad de nuestro casi inexistente "Sistema Nacional de Planificación", que es generalizada y que requiere, entre otras cosas, de un plan masivo de capacitación dirigido a los funcionarios públicos que laboran en el área de formulación, evaluación y administración de proyectos de inversión pública, así como de una renovada capacidad de MIDEPLAN para promover y coordinar todo el proceso de preinversión. Ciertamente, la experiencia nos ha enseñado que concentrarse en el perfeccionamiento de las técnicas de evaluación de proyectos individuales no es garantía de eficiencia

global del Programa Nacional de Inversiones, para lo cual se requiere una visión dinámica e integral del proceso de administración de la inversión pública con sus respectivos insumos, procesos y productos. No obstante, no pueden subestimarse los esfuerzos en materia de capacitación, pues el contar con personal debidamente calificado es uno de los componentes básicos del sistema.

Al respecto debe reconocerse el efecto contradictorio que sobre el sistema nacional de planificación de inversiones tiene la creciente importancia de los recursos externos (donaciones y endeudamiento) como fuente de financiación de la inversión pública. El Cuadro 4 muestra que para el período 1990-1995, los recursos externos (multilaterales, bilaterales y de proveedores) representan el 62.3% del total de fuentes de financiamiento de la inversión programada por las instituciones públicas.

Por una parte, esta situación obliga a las instituciones ejecutoras a contratar servicios especializados para la realización de los respectivos estudios de factibilidad y diseño de la obra, sin los cuales, desde luego, no son otorgados los recursos. Podría pensarse que esta práctica logra aumentar la eficiencia de los proyectos individuales, al contarse en cada caso con adecuados estudios de evaluación socioeconómica. No obstante y, por otro lado, esta mayor dependencia en las decisiones con respecto a las políticas y prioridades nacionales de inversión hacia los criterios y preferencias de los organismos y agencias internacionales que suministran los créditos o donaciones, lo que además,

CUADRO 4

ORIGEN DE LOS RECURSOS PARA EL FINANCIAMIENTO DE LA INVERSION PUBLICA 1990-1995 (Millones de colones)

Fuente	Monto	%
Multil. y Bilat.	163738.2	46.3
Proveedores (exter.)	56500.3	16.0
Recursos Internos	133123.1	37.7
Total	353361.6	100.0

Fuente: MIDEPLAN, Departamento de Inversiones, Inventario de Proyectos de Inversión. (actualización a febrero de 1991).

por lo general, "atan" sumas considerables de recursos internos de contrapartida. Si como los nuevos enfoques en materia de planificación de inversiones establecen, la evaluación socioeconómica de proyectos individuales no es garantía de eficiencia en el aporte global de un plan de inversiones, entonces surgen serias dudas sobre la bondad de esta mayor dependencia que se ha señalado.

Ratificación de los Convenios en la Asamblea Legislativa

El largo trámite de ratificación de los contratos de préstamo por parte de la Asamblea Legislativa (alrededor de 15 meses en promedio) ocasiona serios retrasos en el inicio de la ejecución de los proyectos; y es la causa fundamental de los altos costos
enero-diciembre/1991

en comisiones de crédito que mencionamos anteriormente.

Entre las opciones más viables para superar este serio inconveniente podemos mencionar:

a. Buscar un procedimiento expedito para la tramitación de los contratos de préstamo, por ejemplo, modificando el Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa, estableciendo plazos definidos para la aprobación de los convenios.

b. Independientemente de lo anterior, es necesario negociar con los organismos internacionales de crédito (el BID en primer término) para que el cobro de las comisiones de crédito se inicie en una fecha posterior a la ratificación Legislativa, por ejemplo, la fecha de emisión de la opinión legal de la Procuraduría General de la República, ya que es este documento en el que se hace constar que se han cumplido las disposiciones legales vigentes y que la obligación es válida y exigible. No obstante, una propuesta en este sentido sólo tiene posibilidades de éxito si es presentada al Directorio del BID en forma conjunta con otros países de la región.

Al respecto cabe recordar que la Asamblea Legislativa no aprueba programas globales de endeudamiento, por lo que al considerar crédito por crédito, pierde la visión de conjunto y entorpece innecesariamente la agilidad de la acción gubernamental. No existe una normativa que reglamente la programación y aprobación del endeudamiento externo en forma

integral, aunque han habido varios proyectos de ley en los últimos años. Por tanto, una tercera posibilidad sería que,

c. La Asamblea Legislativa apruebe programas globales de endeudamiento (paquetes de proyectos) mediante un procedimiento similar al que realiza con la aprobación del Presupuesto Nacional. Esta práctica además, obligaría a las instituciones y ministerios a programar más eficientemente sus planes de inversión, pues el control legislativo integral presionaría hacia un mayor orden en esta materia.

Deben estudiarse en profundidad, conjuntamente con la Asamblea Legislativa, las alternativas factibles para agilizar el proceso de revisión y aprobación de los convenios internacionales que involucran créditos para financiar proyectos de inversión. Al respecto, MIDEPLAN ha elaborado una propuesta borrador que contempla varias alternativas complementarias para agilizar el trámite legislativo, que de lograr llevarse a cabo, contribuiría en buena medida a reducir el pago de comisiones de crédito que, como hemos visto, están costando actualmente, sumas considerables al país.

Cumplimiento de condiciones previas

Los principales problemas se suscitan aquí alrededor de la obtención de fondos de contrapartida, por cuanto según los procedimientos que usualmente se siguen, estos fondos no se programan con suficiente antelación,

sino hasta que la Asamblea Legislativa haya ratificado el correspondiente contrato de préstamo. Según estimaciones realizadas mediante encuesta por funcionarios del Departamento de Inversiones del Ministerio de Planificación, para el período 1992-1994, el Presupuesto Nacional deberá aportar una suma cercana a los \$110 millones para cubrir la demanda de contrapartidas nacionales que requieren los proyectos de inversión financiados con recursos externos; de los cuales, casi \$49 millones corresponden a proyectos en ejecución, en cuyo caso el atraso puede acarrear pérdidas considerables por paralización de obras. (Véase el Cuadro 4).

Una solución definitiva a este problema requiere que las contrapartidas de los proyectos financiados con recursos externos se incluyan, programen y prioricen debidamente, tanto en el Programa de Inversiones como en la Ley de Presupuesto, sin permitirse recortes arbitrarios, y no otorgando contenido presupuestario a proyectos que no hayan sido debidamente evaluados e incorporados al Programa de Inversiones. Al respecto es conveniente advertir, que la falta de disponibilidad de Recursos del Presupuesto para las contrapartidas nacionales, está obligando a la práctica cada vez más frecuente—y con tendencia a generalizarse—, de recurrir a crédito externo para cubrir tales contrapartidas, lo que agrava la dependencia antes indicada y aumenta la presión sobre el servicio de la deuda externa. De esta forma, recursos del PAE II y del PL-480 ha sido comprometidos para este fin específico, como única salida para cumplir con los com-

promisos de contrapartidas. Recursos del F.I.V. se ha utilizado antes con este mismo propósito.

Dificultades en la ejecución de los proyectos

Parece claro que los procesos de licitación y apelación constituyen la primera causa de retraso en el normal desarrollo en la ejecución de los proyectos de inversión. Ante esto, es urgente promover y realizar una revisión de la Ley de Administración Financiera y del Reglamento de Contratación Administrativa, en procura de una solución concertada (Contraloría, Procuraduría, Ministerio de Justicia) para la agilización de los procesos de licitación y apelación. El Proyecto Geotérmico de Miravalles, y la adquisición de líneas telefónicas por parte del ICE, son ejemplos elocuentes de esta situación.

Es preocupante reconocer que la comisión gubernamental nombrada —a instancias del BID— para indagar y resolver sobre tales efectos, aunque ha producido documentos importantes, no ha podido aún sugerir lineamientos definitivos que lleven a una pronta solución del problema indicado. Es necesario reactivar y dar feliz conclusión al trabajo ya iniciado por esta comisión.

Negociación con las fuentes de financiamiento

Las dificultades se encuentran en este caso, principalmente en los retrasos que se derivan de las normas establecidas por los organismos financieros internacionales, las que implican

plazos de negociación nunca inferiores a un año. Para minimizar este efecto —fuera de nuestro control— es necesario conocer detalladamente los esquemas y procedimientos de tramitación y análisis de solicitudes de préstamos que siguen dichos organismos; así como asegurar la más eficiente coordinación posible entre las distintas entidades nacionales que participan en el proceso: CONAFE, DIFEX, MIDEPLAN y el Banco Central. En especial, es necesario renovar la labor de coordinación y programación en materia de "cooperación y empréstitos para el desarrollo" asignada por Ley a MIDEPLAN.

Los obstáculos que hemos mencionado afectan particularmente la ejecución de los proyectos financiados con recursos externos, pero dado que éstos suelen financiar más del 60% de la inversión total, y reconocidos sus efectos sobre la brecha de divisas, es justificable la atención que hemos prestado a ellos. A continuación veremos las limitaciones del sistema nacional de inversiones que tienen que ver directamente con la relación entre presupuesto y programación de inversiones y que inciden, como veremos, en el problema fiscal que enfrenta el país.

Presupuesto y programación de inversiones: principales problemas

Divorcio técnico e institucional entre programación de inversiones y programación presupuestaria

La falta de coordinación entre los planes de desarrollo (o en su defecto, enero-diciembre/1991

los programas de ajuste estructural), las políticas de inversión y el presupuesto, es frecuentemente señalada como una de las causas mayores que afectan el eficaz desempeño de la planificación en los países de la región. Específicamente, esta falta de coordinación se expresa en la forma como se prepara y ejecuta tanto el programa de inversiones como el presupuesto. De una parte —y aún concediendo el necesario espacio que en esto han de jugar los políticos y sus decisiones— la selección y evaluación de los proyectos que han de conformar el programa de inversiones no siempre constituye una tarea rigurosa dentro de los lineamientos metodológicos del ciclo de los proyectos. De otra parte, el presupuesto elaborado en el Ministerio de Hacienda constituye un ejercicio independiente, y con dinámica propia, donde la asignación no garantiza la adecuación a criterios de prioridad en consonancia con los objetivos nacionales, sectoriales y regionales. El proceso de programación de inversiones no está sistemáticamente vinculado con el sistema presupuestario, el manejo de la deuda externa, y las acciones financieras del gobierno, incluyendo lo relativo al déficit fiscal.

Dicho divorcio se traduce en la práctica, para el Ministerio de Planificación, en un esfuerzo estéril por reasignar el gasto público a la luz de los planes y metas nacionales; y para el Ministerio de Hacienda, en una dificultad para convertir al presupuesto en un instrumento vital para promover el desarrollo económico en armonía con las políticas macroeconómicas.

En el anexo a este trabajo recabamos las disposiciones legales y reglamentarias que existen actualmente en la legislación costarricense en materia de planificación y presupuesto; las cuales otorgan potestades importantes al Ministerio de Planificación. Llama la atención, en primer lugar, al observar dicho anexo, la gran dispersión que se ha generado al pretender involucrar al MIDEPLAN en la administración del ciclo presupuestario de una forma desorganizada y, definitivamente, no planificada. Consecuencia de ello es —al menos en parte—, la incapacidad del MIDEPLAN para hacer valer sus responsabilidades y potestades en materia presupuestaria, pues las mismas no son acompañadas de los mecanismos y procedimientos adecuados que permitan hacer valer su cumplimiento. El rol marginal que MIDEPLAN cumple con la Autoridad Presupuestaria y, particularmente, en su Secretaría Técnica, contribuye significativamente a la permanencia de esta situación.

Separación no funcional del gasto público: se intenta planear la inversión y se administra el gasto de funcionamiento

En Costa Rica y probablemente en la mayoría de los países de la región, la estructura de los gastos del sector público refleja claramente la forma como se asignan los recursos y explica de igual manera las dificultades para reorientar el gasto público. De acuerdo a información de la Contraloría Gene-

ral de la República, para el año 1990 los gastos del sector público se distribuyeron de la siguiente manera:

CUADRO 5

SECTOR PUBLICO: ESTRUCTURA PORCENTUAL DEL GASTO EFECTIVO SEGUN CLASIFICACION ECONOMICA. PERIODO FISCAL 1990

	Gasto Corriente (a)	Gasto de Capital (b)
Gobier. Central	76.3	23.7
Inst. Públ. de Servicio	81.9	18.1
Empr. Públ. no Financier.	62.7	37.3
Empr. Públ. Financier.	88.7	11.3
Empr. Públ. Soc. Anon.	91.7	8.3
Gob. Locales	79.4	20.6
TOTAL	79.5	20.5

(a) Gasto de consumo + Intereses + Transferencias Corrientes.

(b) Inversión Real + Inversión Financiera + Transferencias de Capital.

Fuente: Elaborado con base en información de la Contraloría General de la República, Memoria Anual, 1990.

Como se puede apreciar, los gastos de inversión representan un porcentaje muy bajo frente a los gastos de funcionamiento y podrían ser decrecientes si se considera las dificultades para cumplir con el servicio de la deuda

pública, tanto interna como externa, y dados los compromisos de reducción del déficit fiscal asumidos con el F.M.I. Esta estructura señala además que todo el esfuerzo de la planeación—concentrado como está actualmente en los gastos de inversión, según lo establece la propia Ley de Planificación—se dedica a programar una parte muy pequeña del gasto público total, mientras que sobre el gasto de funcionamiento poco se sabe en términos de su eficacia y eficiencia; con el agravante de que las nuevas inversiones necesariamente requieren para su operación un componente muy importante de gasto de funcionamiento; es decir, en el largo plazo, los gastos de funcionamiento son, en gran parte, función de la inversión pasada. Similarmente, si el propósito del gasto es corregir los desequilibrios regionales, sectoriales o sociales, el margen de maniobra para reasignar la inversión pública es bastante limitado.

Más aún, en 1990, la "inversión real" (nuevas construcciones, maquinaria y equipo) representó solamente el 7.6% (26.759.0 millones de colones) del total de gasto efectivo del sector público (351.265.8 millones de colones); y según cifras del Banco Central para ese mismo año, la "inversión pública" (incluyendo variación en existencias), representó el 5% del PIB.

Los esfuerzos en materia de planificación del sector público no pueden, por tanto, limitarse sólo a las inversiones, aunque un programa de inversiones sólido es un componente importante en esta tarea. Más adelante señalaremos otros componentes igualmente imprescindibles.

El ciclo perverso de la inversión y el presupuesto

Es perfectamente conocido que la vulnerabilidad de las economías latinoamericanas a las fluctuaciones del comercio internacional, genera situaciones recurrentes de crisis y bonanza que incide también en las finanzas gubernamentales. Un proceso similar ocurre con respecto a la inversión y el presupuesto, y que se manifiesta de la siguiente manera: cuando el Estado recibe ingresos extraordinarios, sea por una situación interna y/o externa favorable; o debido a importantes resultados de negociación con organismos financieros internacionales, existe la tendencia a financiar nuevos proyectos de inversión, los que generarán dos tipos de gastos que en su mayor parte deberán ser cubiertos con recursos nacionales, y que incidirán directamente sobre el presupuesto:

- a. Para el caso de proyectos financiados (en su mayor parte) con recursos externos, deberá contarse con contrapartidas nacionales que suelen representar, en promedio, alrededor del 30% del costo total del proyecto. En el Ministerio de Planificación estimamos, que sólo para el año de 1992, once proyectos en ejecución y tres próximos a iniciar esta fase, requerirán sumas de contrapartidas aportadas por el Presupuesto Nacional, por \$18 millones, es decir, cerca de 2.500 millones de colones, magnitud considerable dada la crítica situación fiscal que sufre el país. El siguiente cuadro ilustra mejor la situación.

CUADRO 6

REQUERIMIENTOS DE CONTRAPARTIDAS NACIONALES FINANCIADAS CON RECURSOS DEL PRESUPUESTO NACIONAL PARA PROYECTOS DE INVERSIÓN, 1992-1994 (Miles de U.S. dólares)

Año	Proyectos en Ejecución	Proyectos en Negociación	Total
1992	17823	219	18042
1993	11395	10581	21976
1994	9286	7362	16648
n.d.	10270	42234	52404
Total	48774	60396	109070

* Incluye dos proyectos en ejecución y cuatro en negociación cuyas instituciones ejecutoras no lograron calendarizar la programación de los recursos requeridos.

Fuente: MIDEPLAN, Departamento de Inversiones. (actualización a noviembre de 1991).

b. Por otra parte, y para cualquier proyecto de inversión en general, éstos exigirán recursos permanentes para su operación y mantenimiento una vez que la obra sea concluida o el servicio previsto para la comunidad se inicie, incluyendo desde luego, entre estos gastos, la creación de nuevas plazas. Así por ejemplo, el P.H. Daniel Gutiérrez, que impulsa la C.N.F.L. tiene un costo de ejecución de \$16 millones, y las previsiones de gastos de funcionamiento, mantenimiento y seguros presentados a MIDEPLAN, oscilan alrededor de los \$450000 anuales. Cuando se experimenta

holgura fiscal o de recursos externos, las inversiones tienden a aumentar y se aprueban proyectos en forma indiscriminada y sin una rigurosa evaluación y programación de los futuros gastos; sin tomar en cuenta que todo proyecto de inversión una vez concluida su ejecución, demandará gastos permanentes para su debida operación y mantenimiento, lo que necesariamente ocasionará una importante presión sobre el gasto público.

Elementos de una propuesta de reforma presupuestaria

En este apartado deseo enfatizar varios aspectos que afectan directamente el funcionamiento de la planificación de las inversiones en su estrecha vinculación con el proceso de presupuestación del gasto global. No abordamos, o lo hacemos sólo tangencialmente, otros aspectos igualmente importantes pero que, aunque relacionados, no se identifican con nuestro tema.

La necesidad de un Estatuto Orgánico del Presupuesto

El intento de hacer del presupuesto uno de los pilares básicos de la programación macroeconómica requiere de una reforma presupuestaria que logre la tan anhelada coordinación entre inversión y presupuesto. Para tal efecto debe contarse con un "Sistema

Presupuestal" que comprenda los siguientes componentes:

- a. Un plan financiero de dos o tres años de plazo.
- b. Un plan operativo anual de inversiones.
- c. El presupuesto anual.

Dicho estatuto debe establecer, y hacer operativo, el principio básico de la planificación como herramienta para la asignación de recursos —elemento totalmente ausente en la actual Ley de Administración Financiera—, y la compatibilización de los planes de desarrollo con los planes de inversión.

El plan financiero debe permitir la programación de los gastos e ingresos del Estado en armonía con las políticas cambiaria y monetaria y el plan anual de inversiones debe seleccionar aquellos proyectos de mayor prioridad en concordancia con los objetivos nacionales. Una carencia fundamental en la organización actual del Ministerio de Hacienda, consiste precisamente, en la ausencia de una adecuada "planificación fiscal", función que difícilmente puede ser realizada por el Ministerio de Planificación, pero que es imperativa en las condiciones actuales de crisis fiscal.

Los principios del Sistema Presupuestal

Todo Estatuto o Ley Orgánica del Presupuesto incorpora una serie de principios dentro de los cuales se enmarca el papel del presupuesto y sus relaciones principales con la política enero-diciembre/1991

económica y la programación global del gasto público. Entre los más conocidos están: equilibrio presupuestario, anualidad, unidad del presupuesto, no afectación de recursos, especificación del gasto.

Pero estos principios —aún suponiendo su plena ejecución—, se hacen insuficientes si se desea hacer del presupuesto un instrumento de la política económica, y el medio fundamental de la operación de la planificación; por lo que se deben incluir y hacer valer los siguientes:

- *Principio de Planificación*

Incorporado muy laxamente en la Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria y en otras normas jurídicas, pero en la práctica diaria no considerado realmente en la elaboración de lineamientos de política presupuestaria, este principio pretende armonizar el presupuesto con los planes de desarrollo, con la política macroeconómica (plan financiero) y con el plan de inversiones. Lo que se busca es establecer un principio de concreción presupuestal en el sentido de que los objetivos y prioridades del plan se concreten en asignación presupuestal, las asignaciones en programas y éstos últimos en contratos de ejecución.

Como enfatizaremos luego, para las tareas de preparación y evaluación del plan de inversiones, es crucial poder establecer y poner en marcha eficientemente un Banco de Proyectos del Sector Público, como instrumento clave para sistematizar el ciclo de los

proyectos y facilitar el seguimiento físico y financiero de los mismos.

Principio de Programación Integral

Ya hemos advertido en este trabajo, que el sistema presupuestario del Estado costarricense no está considerando, de forma continua y sistemática, los requerimientos de contrapartidas y de costos recurrentes de los programas de inversiones, con los consiguientes atrasos en la ejecución e incrementos de costos nacionales, en especial de aquellos proyectos financiados total o parcialmente con recursos externos.

El propósito del principio de programación integral, es obligar a que los programas de inversión contemplen explícitamente los compromisos en materia de gastos de funcionamiento. Con esto se reconoce que todas las inversiones, tanto en obras físicas como en servicios sociales y capital humano, exigen, una vez culminadas, gastos permanentes de funcionamiento. De este modo, se pretende evitar que este tipo de gastos no planificados, se conviertan en un factor desestabilizador de las finanzas públicas y de la propia capacidad institucional de las unidades ejecutoras. MIDEPLAN no debe aprobar estudios de factibilidad de proyectos que no contengan una proyección suficientemente desagregada, de los gastos de "operación" del proyecto (funcionamiento, mantenimiento y seguros); demostrándose además, la capacidad de la institución respon-

sable, de soportar sin problemas dichos niveles de gasto.

Se desprende que un mecanismo similar debe establecerse para el caso de los gastos de contrapartida que exigen la gran mayoría de los proyectos financiados con recursos externos.

Los mismos deben ser programados debidamente, e incorporados en el Programa de Inversiones como paso previo a su incorporación en el Presupuesto Nacional.

Implementación de un Banco Integrado de Proyectos

Un Banco de Proyectos es un sistema de información diseñado específicamente para recopilar, organizar, manipular y analizar la información relevante sobre proyectos de inversión pública, tanto a nivel nacional, como sectorial y regional. La información se registra a medida que los proyectos pasan de un estado a otro durante su ciclo de vida (preinversión, ejecución y operación).

Desde un punto de vista macroeconómico, un Banco de Proyectos constituye una respuesta eficaz y oportuna, a la creciente necesidad de los gobiernos por contar con sistemas nacionales de programación de inversiones que permita evaluar el plan de inversiones en términos de su impacto socio-económico, compatibilizar la programación de inversiones con la programación presupuestaria y, alcanzar mayor coherencia entre los programas de inversiones, los objetivos de desarrollo y las posibilidades de financiamiento, tanto nacionales como externas.

Para realizar esta tarea, el sistema puede contar con varios módulos de operación que permiten procesar información en las siguientes áreas:

- ◊ Antecedentes básicos de cada proyecto,
- ◊ Evaluación e impactos socio-económicos,
- ◊ Financiamiento y programación,
- ◊ Convenios de financiamiento externo,
- ◊ Registro de desembolsos internos y externos,
- ◊ Programación de la ejecución y
- ◊ Seguimiento físico-financiero.

De lo anterior se colige, que los Bancos de Proyectos son útiles instrumentos para el análisis financiero, macroeconómico y de programación del gasto de capital del sector público; siendo además de fácil vinculación con el proceso presupuestario global y con las políticas gubernamentales en el campo fiscal y de endeudamiento externo.

Es por tanto recomendable, que se implemente en el sector público costarricense un instrumento de este tipo. Su costo de instalación y aprendizaje –aproximadamente \$250 mil según conversaciones preliminares de MIDEPLAN con la DCTD y con el ILPES– podrá recuperarse rápidamente, dado los enormes beneficios que el mismo podrá tener en el logro de la eficiencia de la administración de la inversión pública.

Aunque un Banco de Proyectos puede alcanzar tanta sofisticación como la imaginación lo permita, en enero-diciembre/1991

esencia hay dos aspectos claves que pueden ser resueltos incluso con un sistema modesto, siempre que su diseño sea adecuado: a) entregar y procesar información oportuna y confiable y, b) contribuir en el proceso de toma de decisiones que permite concretar únicamente proyectos de inversión pública económica y socialmente rentables y enmarcados en los objetivos de desarrollo nacional.

El papel de la Autoridad Presupuestaria

La Autoridad Presupuestaria, aunque ha contribuido a ordenar el cumplimiento de la política fiscal, no ha logrado el liderato y la coordinación necesaria en materia de racionalización del proceso presupuestario, ni ha logrado la anhelada vinculación entre plan y presupuesto. Asimismo, no ha logrado establecer mecanismos adecuados de seguimiento y evaluación, necesarios para la consecución de la eficiencia en la acción del Estado.

Entre las causas que dan origen a lo anterior, queremos resaltar una en particular: lo concerniente al apoyo técnico desbalanceado con que cuenta la Autoridad Presupuestaria, dado que en su Secretaría Técnica únicamente participa el Ministerio de Hacienda a través de su Dirección de Presupuesto; mientras que los otros miembros de este órgano colegiado –Ministerio de Planificación y Banco Central– no cuentan con participación en esta Secretaría.

En el caso del MIDEPLAN, esta situación reduce significativamente

sus posibilidades de actuar en materia de planificación de inversiones, la cual le es otorgada y exigida por ley, y obstaculiza el logro de la estrecha vinculación que debe existir entre la programación de las inversiones y la programación presupuestaria. En el caso del Banco Central, la situación atenta contra una política coherente en materia de endeudamiento externo y políticas de estabilización, tal como se evidenció recientemente con las críticas que el Presidente Ejecutivo del Banco Central hiciera a la propuesta de Ley de Presupuesto para 1992 que el Ejecutivo presentó a la Asamblea Legislativa.

Por lo anterior, aconsejamos variar la composición de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, de modo que tanto MIDEPLAN como el Banco Central, tengan participación en ella. Desde luego, esta modificación es una entre tantas que se amerita, para fortalecer el rol de la Autoridad Presupuestaria en los procesos de planificación y presupuestación del gasto público. Otros estudios han señalado diversas debilidades y omisiones de este órgano colegiado que imposibilitan la consecución de los objetivos propuestos desde su creación mediante Ley en 1982. (véase la bibliografía al final de este trabajo).

El rol de MIDEPLAN como ente coordinador del sistema de planificación

Se debe evaluar críticamente el papel de MIDEPLAN a la luz de la evolución implícita del concepto

original de "planificación del desarrollo" que se intentó poner en práctica en América Latina en las décadas de los años cincuenta y sesenta; teniendo en cuenta que el derrumbe del socialismo en la antigua URSS no significa en modo alguno, la pérdida de vigencia de la planificación, en cuanto a metodología de análisis para la toma de decisiones inteligentes. Los siguientes deben ser los elementos básicos de la planificación de la acción del Estado en materia de gasto público:

- a. Formulación y continuo análisis del marco de política macroeconómica en el que se desenvuelven todos los actores de la economía, tanto públicos como privados. Esto abarca el análisis macroeconómico que relacione el comportamiento del ingreso nacional, el ahorro, las inversiones y la balanza de pagos con los gastos e ingresos públicos. En esta tarea deben contribuir, básicamente, el Ministerio de Planificación y el Banco Central.
- b. Elaboración de un Programa de Inversiones sólido y coherente, resultado e instrumento del sistema de administración de la inversión pública; y cuya formulación debe ser responsabilidad directa de las diversas instituciones y del Ministerio de Planificación. Este programa debe ser multianual y flexible, con gastos escalonados actualizados anualmente.
- c. Preparación de un Plan Fiscal multianual que sirva de marco a la elaboración de los presupuestos de todo el sector público, y no solamente del Gobierno Central. El Ministerio de Hacienda debe ser el

impulsor y responsable de esta actividad. Este plan debe incluir:

- Pronósticos de ingresos con las tasas existentes de tributación, compatibles con los supuestos macroeconómicos.
 - Pronósticos de ingresos no tributarios en base a las proyecciones macroeconómicas.
 - Estimación de ingresos adicionales que puedan recaudarse, por ejemplo, mediante impuestos más altos, una diferente estructura tributaria o reformas legales, institucionales y administrativas en la recaudación de impuestos.
 - Estimación de ingresos adicionales que resulten de cambios en el marco de políticas relativas a las empresas públicas, la política de precios del sector público, etc.
 - Estimaciones de recursos disponibles provenientes de empréstitos y donaciones, internos y externos.
 - Proyecciones de gastos corrientes que incluyan la atención del servicio de la deuda, administración y gastos corrientes de desarrollo.
- d. Rescatar la filosofía del presupuesto por programas y actividades, de modo que el proceso de presupuestación institucional sea efectivamente la concreción presupuestaria de los objetivos y políticas de las instituciones públicas, en su necesaria vinculación con los programas estratégicos y sectoriales del Plan Nacional de Desarrollo, y de las políticas de inversión vigentes.

En general, los esfuerzos de la planificación deben concentrarse en: a) la programación del gasto público —nivel y composición— y, b) velar por la utilización eficiente del mismo; más que en pretender controlar el gasto total o nacional, recuperando el papel del presupuesto como instrumento de política económica —políticas de estabilización, redistribución y desarrollo—. Lo anterior sin perder de vista, que los objetivos y los resultados de la política económica se relacionan con la economía en su conjunto, e influyen decisivamente en el curso de la misma.

Fortalecimiento del "Sistema Nacional de Inversiones"

Debe fortalecerse —en verdad, reconstruirse— el Sistema de Inversiones del Sector Público Costarricense, actualizando o renovando el decreto vigente que creó en 1975 el "Sistema Nacional de Inversiones". Los aspectos básicos de la reforma institucional relacionada con la programación de inversiones podemos resumirlos como sigue:

- a. Se debe garantizar la adecuada selección y evaluación de proyectos en el seno de los organismos ejecutores y planificadores, actividad que necesariamente debe complementarse con el seguimiento de los proyectos que componen el Programa de Inversiones.
- b. Fortalecer el Programa de Inversiones en cuanto instrumento básico de programación de las mismas, dándole un adecuado soporte técnico, pero, sobre todo, un respaldo

do político para el logro de su cumplimiento y su uso en cuanto instrumento de planificación del gasto público. Debe designarse una entidad de nivel político superior —Consejo Económico o Autoridad Presupuestaria— que apruebe los planes anuales y multianuales de inversión del Sector Público, actuando como un "tribunal examinador" que apoye políticamente los esfuerzos técnicos a nivel institucional, incluida la tarea de coordinación asignada a MIDEPLAN. El decreto vigente sobre el Sistema Nacional de Inversiones contempla esta instancia política superior, pero no parece factible ponerlo en práctica, al menos no antes de una significativa reforma que renueve y modernice dicho sistema de coordinación interinstitucional.

- c. Renovar la necesaria coordinación interministerial en las tareas de planificación y presupuesto, contando con la dirección y supervisión de los ministerios de Hacienda y Planificación.
- d. Contar con personal idóneo, estable y debidamente capacitado, tanto en las unidades institucionales de formulación y evaluación de proyectos, como en MIDEPLAN.
- e. Reconsiderar la limitada concepción que actualmente se tiene de lo que es "inversión pública"; la cual suele confundirse con la adquisición de equipo y la construcción de obras físicas nuevas. No cabe dentro de esta conceptualización los programas de inversión en capital humano (programas en el área de salud y educación principal-

mente), muchos de los cuales se tratan como "gastos corrientes". Al respecto, cabe recordar que desde 1962, el Seminario de Clasificación y Administración Presupuestaria en Sudamérica, celebrado en Santiago de Chile, recomendó la conveniencia de adoptar un nuevo criterio para clasificar los programas dentro del presupuesto, dividiéndolos en programas para el funcionamiento de la administración pública y en programas para el desarrollo económico y social.

Comentario final

Deseo concluir enfatizando el carácter fundamental de las reformas presupuestaria e institucional, que deben servir de telón de fondo a todos aquellos cambios significativos que se requieren impulsar en el campo específico de las inversiones públicas. Sin estas reformas —varias de las cuales chocan con intereses y privilegios consuetudinarios— la crisis fiscal que afronta el país, distaría poco de convertirse en una crisis de ingobernabilidad, sin que se avisoren grandes esperanzas de que la solución de una crisis de tal naturaleza fortalezca y renueve los procesos de convivencia democrática que hemos logrado forjar los costarricenses a lo largo de las últimas cinco décadas.

Bibliografía

- Briceño, Edgar. Una propuesta para la agilización del Proceso de Inver-
- enero-diciembre/1991

- sión Pública en Costa Rica. Informe de Asistencia Técnica. MIDEPLAN/Banco Mundial, Enero de 1991.
- Colombia, "Texto del Nuevo Estatuto Presupuestal en Colombia". Seminario sobre Gestión del Gasto Público y Programación de Inversiones. Santiago, Setiembre de 1989.
- Contraloría General de la República. Memoria Anual, Varios años.
- Costa Rica, Ministerio de la Presidencia; "Plan de Reforma del Estado" Publicación sin fecha.
- Lacey, Robert. "La Gestión del Gasto Público: Evolución del Enfoque del Banco". Seminario sobre Gestión del Gasto Público y Programación de Inversiones. Santiago. Setiembre de 1989.
- MIDEPLAN, Dirección de Inversiones. Proyectos de Inversión Pública: Desembolsos y Comisiones de Crédito, 1984-1990. Mayo de 1991.
- Ortegón, Edgar. "El enfoque de la nueva política presupuestaria de Colombia". Seminario sobre Gestión del Gasto Público y Programación de Inversiones. Santiago, Setiembre de 1989.
- Sanguinety, Jorge. La Planificación de las Inversiones Públicas en Costa Rica. Informe Final de Asistencia Técnica MIDEPLAN/Banco Mundial. Octubre de 1989.
- Vallejo Mejía, César. "Propuesta para mejorar el proceso presupuestal del Sector Público en Costa Rica". Informe de Misión, diciembre, 1990

ANEXO

ATRIBUCIONES Y POTESTADES LEGALES DE MIDEPLAN EN MATERIA DE PLANIFICACION Y PRESUPUESTO

1. Formular el Plan Nacional de Desarrollo, para lo cual puede implantar las normas de asesoría, información y coordinación necesarias con el resto del Sistema Nacional de Planificación, todos cuyos integrantes deberán prestar a MIDEPLAN toda la cooperación técnica debida.

(Art. 4. Ley de Planificación Nacional, No.5525 del 2 de mayo de 1974 y sus reformas).

2. Presentar el 1o. de setiembre de cada año, conjuntamente con el Presidente de la República, el Proyecto de Presupuesto Nacional a la Asamblea Legislativa.

(Art. 23. Ley de Planificación Nacional, No.5525 del 2 de mayo de 1974 y sus reformas).

3. Velar por la compatibilidad de los programas de inversión pública del Estado, las instituciones descentralizadas y demás organismos de Derecho Público con las previsiones y el orden de prioridad establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo. Para ello las entidades públicas deben obtener el visto bueno de MIDEPLAN antes de someter sus presupuestos a la aprobación de la Contraloría General de la República.

(Art. 9. Ley de Planificación Nacional, No. 5525 del 2 de mayo de 1974 y sus reformas).

4. Otorgar la aprobación previa para que los Ministerios u organismos descentralizados inicien trámites para obtener créditos en el exterior.

(Art. 10. Ley de Planificación Nacional No.5525 del 2 de mayo de 1974 y sus reformas; Art. 1 del Decreto Ejecutivo 20922-H-MIDEPLAN).

5. Aprobar los proyectos de inversión de los organismos públicos en cuanto a su prioridad dentro del Plan Nacional de Desarrollo, cuando aquéllos requieran total o parcialmente financiamiento externo, o requieran aval del Estado.

(Art. 10. Ley de Planificación Nacional, No.5525 del 2 de mayo de 1974 y sus reformas, en relación con Art.7 Ley No.7010 (Aprobación de la renegociación de la Deuda Externa del país), del 25 de octubre de 1985).

6. Aprobar los proyectos de inversión del sector privado que necesiten el aval o la garantía del Estado para su gestión financiera, de conformidad con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

(Art. 10. Ley de Planificación Nacional, No.5525 del 2 de mayo de 1974 y sus reformas).

7. Participar en las negociaciones de crédito para el sector público.
(Art. 10. Ley de Planificación Nacional, No.5525 del 2 de mayo de 1974 y sus reformas).
8. Formular, negociar, coordinar, aprobar y evaluar los programas de asistencia técnica, de conformidad con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.
(Art. 11. Ley de Planificación Nacional, No.5525 del 2 de mayo de 1974 y sus reformas).
9. Coordinar, estudiar y aprobar conjuntamente con la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares los programas de desarrollo social que presenten las instituciones encargadas de ejecutarlos con cargo a los recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.
(Art. 9. Ley de Planificación Nacional, No.5525 del 2 de mayo de 1974 y sus reformas, en relación con Art.14 Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, No.5662 del 23 de diciembre de 1974).
10. Cuando la Autoridad Presupuestaria formule las directrices de política presupuestaria del Sector Público –incluyendo los aspectos relativos a inversión, endeudamiento y salarios–, deberá hacerlo tomando en consideración los criterios globales, sectoriales y programáticos sustentados en el Plan Nacional de Desarrollo y en los Planes Operativos Anuales. Lo anterior con el objeto de que los presupuestos de las instituciones públicas sean concordes con los objetivos y prioridades establecidos en esos planes.
(Art. 7. Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria, No.6821 del 19 de octubre de 1982).
11. El proyecto de presupuesto preparado por la Oficina de Presupuesto Nacional y sometido por el Poder Ejecutivo a la Asamblea Legislativa, así como la correspondiente Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, deberá ajustarse al Plan Nacional de Desarrollo, dentro de las posibilidades fiscales reales.
(Art. 4. Ley al Equilibrio Financiero del Sector Público, No.6955 del 24 de febrero de 1984, reformado por Ley No.6999 del 5 de setiembre de 1985).
12. En el Sistema Nacional de Inversiones Públicas, corresponde a MIDEPLAN promover y coordinar, a nivel nacional, la labor relativa a los Proyectos de Inversión Pública; centralizar la información relacionada, definir y controlar las metodologías para la preparación y evaluación económica y social de los proyectos, asesorar a los organismos del sector público en la elaboración y control de los planes de Inversión Pública, participar en la administración de los fondos de preinversión y colaborar con la política de financiamiento de inversiones.
(Art. 8. Reglamento del Sistema Nacional de Inversiones Públicas, Decreto Ejecutivo No.5411-P, del 30 de octubre de 1975).

13. MIDEPLAN puede dictar las normas complementarias referentes a presentación y trámites de presupuestos y proyectos de inversión, en coordinación con la Contraloría General de la República, cuando ello así corresponda.
(Art. 17. Reglamento del Sistema Nacional de Inversiones Públicas, Decreto Ejecutivo No.5411-P, del 30 de octubre de 1975).
14. MIDEPLAN debe preparar anualmente un documento que contendrá: a) el Plan y el Presupuesto del Programa de Inversiones del Gobierno Central, b) el Plan y el Presupuesto del Programa de Inversiones del Sector Público Descentralizado, y c) el Plan y el Presupuesto de Inversiones del Sector Público.
(Art. 22. Reglamento del Sistema Nacional de Inversiones Públicas, Decreto Ejecutivo No.5411-P, del 30 de octubre de 1975).
15. Cuando la Autoridad Presupuestaria elabore las directrices globales, sectoriales e institucionales de la política de ingresos del Sector Público –incluidas las materias de crédito interno y externo, inversiones y salarios–, deberá procurar, entre otras cosas, que las instituciones que generen sus propios recursos cubran con ellos la totalidad de sus gastos y que produzcan un rendimiento acorde con los criterios que establezca MIDEPLAN al respecto.
(Art. 1.1 b). Reglamento a la Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria, Decreto Ejecutivo No.14375-H del 16 de marzo de 1983).
16. La Autoridad Presupuestaria dará su autorización para las gestiones de préstamos externos –y las condiciones de los respectivos contratos–, que las instituciones y empresas del Sector Público requieran para financiarse, de acuerdo con la capacidad de endeudamiento de la institución solicitante y del Sector en su conjunto, luego de que MIDEPLAN, a su vez haya emitido la aprobación correspondiente, según lo dispuesto por el Art.10 de la Ley de Planificación Nacional vigente.
(Art. 1.4. Reglamento a la Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria, Decreto Ejecutivo No.14375-H del 16 de marzo de 1983).
17. La Autoridad Presupuestaria implantará, por medio de su Secretaría Técnica y en coordinación con MIDEPLAN y con la Contraloría General de la República, los sistemas de formulación, ejecución y control de los presupuestos de las instituciones del Sector Público.
(Art. 1.5. Reglamento a la Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria, Decreto Ejecutivo No.14375-H del 16 de marzo de 1983).
18. La Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria es responsable de velar porque los presupuestos de las instituciones y empresas del Sector Público incluyan sólo inversiones aprobadas por MIDEPLAN, de acuerdo con los artículos 9 y 10 de la Ley de Planificación Nacional vigente, dentro de las directrices de la Autoridad Presupuestaria en la materia.
(Art. 8.5, Reglamento a la Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria, Decreto Ejecutivo No.14375-H del 16 de marzo de 1983).

- 19.El 1o. de abril de cada año, MIDEPLAN presentará a la Autoridad Presupuestaria la lista de proyectos que cada institución pública espera ejecutar en el año siguiente, según orden de prioridades y evaluados económica y socialmente, con indicación de: a) fechas de inicio y de probable conclusión; b) costo estimado; c) costo incurrido al 31 de diciembre de cada año; d) monto presupuestado para el año siguiente; e) monto que se aplicará en los años subsiguientes hasta su conclusión; f) programación física, por años, para el proyecto completo; y g) detalle de la financiación del proyecto. MIDEPLAN deberá informar a la Autoridad Presupuestaria de cualquier variación en el orden de prioridades y otras consideraciones en la referida lista de proyectos. (Art. 15.4. Reglamento a la Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria, Decreto Ejecutivo No.14375-H del 16 de marzo de 1983).
- 20.El Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República deberá ser presentado por el Presidente de la República y los Ministros de Hacienda y de Planificación Nacional y Política Económica a la Asamblea Legislativa a más tardar el 1o. de setiembre de cada año. (Art. 2o. Reglamento de la Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público. Decreto Ejecutivo No.26720-H, del 6 de setiembre de 1991).
- 21.Definir las estrategias de desarrollo que servirán de base a las políticas del Gobierno y a las acciones presupuestarias de las instituciones y empresas públicas, como del Gobierno Central. (Art. 3o. Reglamento de la Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público. Decreto Ejecutivo 26720-H, del 6 de setiembre de 1991).
- 22.Hacer del conocimiento de la Dirección General de Presupuesto, antes del 15 de abril de cada año precedente, las prioridades que de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo debe tener en cuenta dicha Dirección, a fin de que ésta las adecúe a las posibilidades fiscales reales. (Art. 3o. Reglamento de la Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público. Decreto Ejecutivo No.26720-H del 6 de setiembre de 1991).
- 23.El Ministro de Planificación Nacional y Política Económica formará parte de la Comisión Presidencial de Evaluación del Sector Público, en relación a lo que señala el párrafo 1o. del Artículo 37 de la Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público. (Art. 17. Reglamento a la Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público. Decreto Ejecutivo No.26720-H del 6 de setiembre de 1991).

Perspectivas de las inversiones públicas en Panamá en el contexto de las políticas de estabilización y ajuste estructural

Luisa de Soto*

PRESENTA EL PROCESO DE TRANSFORMACION DE LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA PANAMEÑA CON MIRAS A DESARROLLAR UN PROGRAMA DE MODERNIZACION Y DESARROLLO DE DICHA ECONOMIA PARA GARANTIZAR UN CRECIMIENTO AUTOSOSTENIBLE.

1. Sean mis primeras palabras para extender un cordial saludo a las distinguidas autoridades políticas de los países centroamericanos, a los profesionales del Instituto Centroamericano de Administración Pública, a los expertos internacionales y a los invitados especiales de esta primera conferencia sobre las "Perspectivas de las Inversiones Públicas en Centroamérica en el contexto de los Programas de Estabilización y Ajuste Estructural". Igualmente, agradezco la cálida hospitalidad de nuestros distinguidos anfitriones.
2. El Gobierno de Panamá, con el fin de desarrollar plenamente la capacidad productiva nacional, ha iniciado un proceso de transformación profunda de las estructuras heredadas del pasado, a través de acciones que se sustentan en los valores de una sociedad libre, justa, solidaria y participativa. La creación de empleos productivos constituye el objetivo primordial de las nuevas políticas económicas gubernamentales, las cuales se integran en un programa coherente de modernización y desarrollo de nuestra economía para garantizar su crecimiento autosostenible en el mediano plazo.
3. La situación que vive nuestro país, caracterizada por altos niveles de desempleo y pobreza elevada (cerca del 50% de la población no satisface adecuadamente sus necesidades básicas) es el producto

* Directora de la Unidad de Coordinación del Programa Económico, Ministerio de Planificación y Política Económica, Panamá.

de políticas económicas equivocadas durante los últimos lustros.

Estas políticas se basaron en aumentar el peso del Estado en la economía a través de la expansión de los controles de precio, la estatización de los servicios públicos, la presencia del sector público en la producción, distorsiones en el mercado del trabajo y elevados aranceles, entre otras medidas.

4. En esencia, las mismas políticas de corte mercantilista y de desarrollo hacia "adentro" que caracterizaron en las últimas dos décadas las economías latinoamericanas fueron las que generaron como consecuencia la falta de dinámica de nuestro sector industrial, la pobreza en el campo y la marginación en la ciudad y el mantenimiento de grupos favorecidos que al tomar poder e influencias políticas definen el *status quo*, impidiendo el cambio.

Estas políticas sólo pudieron mantenerse en las dos décadas anteriores, gracias a los préstamos extranjeros que "escondían" las ineficiencias de nuestra economía "arrojándoles dinero" a los problemas estructurales.

5. La economía, estancada, no generaba empleos y el Estado era quien absorbía a la población no económicamente activa a través de incentivos para la jubilación, la ampliación de la burocracia administrativa y el crecimiento del sistema educativo que mantenía a los panameños en los centros educativos por un período más prolongado, pero que engrosaba las filas de los

profesionales frustrados, al no generarse empleos para éstos, una vez terminadas sus carreras.

6. Con la crisis de la deuda a principios de los 80, el Estado recurrió primero a la progresiva eliminación de gastos en inversiones. No sólo no hubo nuevas inversiones, ni se dio mantenimiento a las infraestructuras existentes, sino que el Estado financió sus enormes gastos corrientes a través de los recursos de las entidades autónomas, creando así serios problemas a largo plazo para el país en los campos de la energía eléctrica, el suministro de agua potable y la seguridad social.

El estallido de la crisis política, donde el Estado dejó de atender la deuda, agregó otros problemas coyunturales a los problemas estructurales existentes.

El nuevo rol del Estado requiere una reducción de su tamaño y responsabilidades, reestructurar su organización interna y adecuar las funciones del mismo o la existencia de una economía de mercado.

También es necesario, aumentar la productividad de las empresas y entidades gubernamentales, así como estabilizar las finanzas públicas y normalizar las operaciones de la deuda externa.

7. Las instituciones financieras internacionales, así como los gobiernos de los países industrializados y los proveedores de dichos países, han sido las fuentes tradicionales de recursos para los proyectos de inversión. El haber perdido su condición de sujeto de crédito ha significado entre otras cosas, para

nuestro país, un resquebrajamiento muy serio de su sistema de inversiones públicas, hecho que está incidiendo profundamente sobre la capacidad de nuestro gobierno de ejecutar su presupuesto de inversiones, a pesar de la disponibilidad de recursos asignados desde un principio.

8. En efecto, no solamente se interrumpió la ejecución de proyectos de inversión sino que se dejó de alimentar el ciclo de preinversión. Hoy, la ausencia de un flujo continuo de proyectos con distintos grados de elaboración, representa una gran limitante para la identificación de proyectos que se ajusten al nuevo marco de política económica y social establecida por el Ejecutivo. Más aún, algunos proyectos de inversión ya elaborados, no se ajustan a la nueva orientación del Estado ni a sus prioridades financieras y deben ser revisados. En primera instancia, para no entorpecer la acción de cambio de política, además, para obtener el apoyo financiero y técnico necesario. Esto dilata el inicio de la fase de ejecución.
9. Las presiones sociales y políticas que claman por proyectos en ejecución, lleva a disminuir la calidad de la evaluación de los proyectos. Esto indudablemente trae como consecuencia un presupuesto mal programado y mal ejecutado en términos físicos y financieros. Nuestro gobierno está sufriendo los embates de estos problemas, lo cual ha dado lugar a serios cuestionamientos públicos ante la evidencia de una ejecución presu-

pueraria en 1991 que ni siquiera llega a un 50% de su nivel programado.

10. La implementación del programa económico, el cual recientemente ha sido aceptado por las IFI's, después de un prolongado período de negociaciones, requiere de una serie de acciones dirigidas hacia el cambio del marco administrativo y financiero existente. Los ajustes para poder hacer de nuestra economía una economía competitiva y abierta, se dan en los campos macro y microeconómicos.
11. A nivel macroeconómico, la reestructuración del Estado por medio de la privatización y reforma de las empresas públicas y la reducción del gasto corriente –para dar un mayor énfasis al gasto de inversión sobre todo en los sectores sociales y de infraestructura– requiere también de la coherencia entre la inversión pública y los ajustes microeconómicos.
12. La definición de las nuevas reglas para el sector privado con miras a eliminar las distorsiones que impiden una asignación eficiente de los recursos en las distintas actividades económicas, provocarán la salida de capital de las menos productivas hacia otras más productivas. La inversión pública deberá apoyar y facilitar las reconversiones agrícolas e industriales. De igual manera, en los sectores sociales deberán llevarse adelante ingentes esfuerzos en educación, salud nutricional, desarrollo comunitario y vivienda, los cuales debe-

rán tener atención prioritaria en las áreas más pobres del país.

13. Los sectores de infraestructura, deberán fortalecerse para permitir que las empresas privadas sean más competitivas y no introduzcan mayores ineficiencias en su proceso productivo, al no disponer de un entorno de servicios públicos eficientes.

14. Los procesos de planificación de la inversión pública y las modalidades de administración deben ser revisadas en función del nuevo contexto histórico que vive nuestro país, la región centroamericana y el mundo. La actual etapa de creciente articulación de las economías nacionales en una economía mundial crecientemente globalizada tiene implicaciones profundas en la acción gubernamental.

15. La transformación y modernización de los aparatos burocráticos representa, en mi opinión, el mayor reto que confrontan nuestros gobiernos. Es allí donde las grandes mayorías de la población medirán el grado de coherencia entre el "discurso político" y la "práctica política". Por ello, representa una parte medular de nuestro programa económico, la modernización del sector público con miras a la reducción en tamaño y la desburocratización de los procesos de toma de decisiones.

16. Nuestro gobierno enfrenta la responsabilidad histórica de conducir un período de transición que nos permita llegar a consolidar el sistema, en la segunda mitad de la presente década, para que sea

políticamente estable, socialmente más equitativo y económicamente autosostenible.

Las áreas que requieren atención particular son las siguientes:

- ◊ los procesos de planificación deberán manejar cada vez más elementos cualitativos, que valoren la cooperación, participación y concertación entre los agentes sociales.
- ◊ el liderazgo político deberá fortalecerse para otorgar consenso a las decisiones. Los partidos políticos tienen la obligación de vincular a sus mejores hombres a los puestos públicos.
- ◊ los programas deberán tener una orientación más pragmática, apoyando el tratamiento y solución de los problemas inmediatos y específicos relacionados con el cambio del modelo económico, y el nuevo rol del Estado.
- ◊ en su ejecución, los proyectos tanto de tipo económico como nacional deberán involucrar cada vez más a organizaciones no gubernamentales (ONG's), las cuales deberán fortalecerse y agruparse. La existencia de un segundo nivel más ágil, fuerte y organizado, situado entre los organismos oficiales y la población, representa una condición *sine qua non* en la modernización del sector público.
- ◊ la acción política deberá consultar cada vez más la viabilidad técnica de los proyectos de inversión. Para ello, hay que fortalecer la preinversión y contar con un banco de proyectos que maxi-

mice la eficiencia en el uso de los recursos públicos. Las asignaciones presupuestarias para inversiones deberán responder cada vez menos a presiones políticas y demostrar que los beneficios sociales esperados, superan el costo de oportunidad de los recursos comprometidos.

Es evidente, que el cambio requiere el esfuerzo conjunto del sector público y privado de la economía. Hay que cambiar actitudes y esquemas de trabajo tanto dentro de la

burocracia como a nivel de empresa privada. La calidad de la educación juega un papel crucial en este cambio. Educar para la democracia significa también formar a ciudadanos conscientes y preparados para incorporarse a las diferentes instancias de participación.

El camino para recorrer no es fácil ni corto. Integrar acciones y aunar los esfuerzos de nuestros países puede allanarlo y hacer más efectiva la acción de todos

**PRESUPUESTO DE INVERSIONES PUBLICAS
SEGUN SECTOR Y PROGRAMAS: AÑO 1992/1**
(En millones de balboas)

Sector/programas	Monto	Porcentaje
Total	<u>409.8</u>	<u>100.0</u>
I. SECTORES PRODUCTIVOS	48.2	10.5
Agropecuaria	28.0	6.8
Crédito al Productor	17.4	
Fomento de la Producción	5.6	
Investigación	2.4	
Manejo y cons. de rec. natu.	2.6	
Comercio, Industria y Turismo	15.2	3.7
Mejoras a la capacidad Inst. Emp.	5.5	
Promoción de Exportaciones	4.0	
Serv. Modern. Tecnológica	0.7	
Cons. y Rest. del Casco Antiguo	5.0	
II. SECTORES SOCIALES	141.3	34.5
Educación	30.4	7.4
Primaria y Media	16.6	
Superior	5.7	
Especial	0.4	
No formal	0.8	
Crédito educativo	5.8	
Cultura y Deportes	1.4	
Salud	65.0	15.9
Red de hosp. y serv. salud	35.8	
Acueduc. y alcantarillados	24.7	
Rec. y Disp. de Desechos A. Metrop.	1.4	
Salud Nutricional	3.1	
Vivienda	38.9	9.5
Desarrollo Comunitario	7.0	1.7
III. SECTORES DE INFRAESTRUCTURA	182.0	44.4
Sistema Eléctrico Nacional	80.0	19.5
Telecomunicaciones	33.0	8.1
Transporte	69.0	16.8
Red vial	39.8	
Sistema portuario y canal	14.4	
Aeropuertos	13.6	
Ferrocarril	1.2	
IV. ADM. GENERAL, SEG. PUBLICA, JUSTICIA	14.4	3.5
V. DESARROLLO REGIONAL	11.4	2.8
Desarrollo de Colón	11.0	
Otros	0.4	
VI. INVERSION EXTERNA	17.5	4.3

1. Excluye los Programas del Banco Nacional de Panamá y la Caja de Ahorro.

La inversión pública en Centroamérica

EN ESTA SECCION SE PRESENTA INFORMACION RELACIONADA CON LA INVERSION PUBLICA EN CENTROAMERICA Y CON INDICADORES ECONOMICOS Y SOCIALES DE LA REGION.

Los indicadores que se presentan corresponden a algunos de los principales indicadores económicos y sociales para la región centroamericana y fueron tomados de una publicación del Plan Especial de Cooperación Económica para Centroamérica (PEC), del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), llamada *Breviario sobre los principales indicadores económicos y sociales del Istmo Centroamericano*.¹ Nuestro objetivo al presentarlos en la Revista es difundir esta información y poner a dis-

posición de nuestros usuarios información que sin duda será de gran utilidad.

Entre los indicadores presentados destacan aquellos que se refieren a las condiciones sociales de nuestra población, tales como: riqueza, pobreza e inversión social; y a los aspectos económicos, entre los cuales destacamos los referentes a inversión, deuda, crecimiento y estructura de la producción, comercio, ayuda externa, condiciones de los empréstitos públicos y gastos del gobierno

1. PNUD/PEC. *Breviario sobre los principales indicadores económicos y sociales del istmo centroamericano*. Diciembre de 1991.

CUADRO 1
RIQUEZA, POBREZA E INVERSION SOCIAL

	C. Rica	El Salv.	Guat.	Hond.	Nicar.	Pan.
PIB per cápita real (PPA\$) 1988	4.320	1.950	2.430	1.490	2.660	3.790
PNB per cápita:						
- Total (US\$) 1988	1.690	940	900	860	830	2.120
- 40% más pobre de hogares (US\$) 1987	-	330	-	-	-	400
Participación en el ingreso del 40% más pobre (%) 1980-87	11.6	-	14.1	-	-	-
Razón del 20% más rico al 20% más pobre 1980-87	16.5	-	10.0	-	-	-
Coefficiente Gini 1970-85	0.42	0.40	-	0.62	-	0.57
Población por debajo de la línea de pobreza:						
- Total (%) 1980-88	-	27	71	37	20	25
- Rural (%) 1980-88	-	32	74	55	19	30
Gastos en educación (como % del PNB) 1988	4.5	1.9	1.8	5.0	6.1	5.4
Gastos en salud (como % del PNB) 1986	5.4	0.8	0.7	2.6	6.6	5.7

Fuente: PNUD, Desarrollo Humano: Informe 1991, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1991, 283p. más anexos.

CUADRO 2

DESEQUILIBRIOS EN LOS FLUJOS DE RECURSOS

	C. Rica	El Salv.	Guat.	Hond.	Nicar.	Pan.
Total de asistencia oficial para el desarrollo:						
- US\$ millones 1989	224	446	256	256	227	17
- Como % del PNB, 1989	4.8	9.3	3.4	6.2	7.1	0.3
AOD para inversión social (como % total de la AOD 1988)	16.0	48.9	18.5	28.5	6.2	4.5
AOD para salud y educación (como % de los gastos oficiales en educación y salud) 1988	6.5	26.3	5.8	14.4	-	-
Total de la deuda (como % del PNB) 1988	82	30	27	66	-	81
Servicio de la deuda (como % de exportación de bienes y servicios)						
- 1970	10.0	3.6	7.4	2.8	10.6	7.7
- 1988	17.4	16.6	26.5	25.5	-	-
Reservas internacionales brutas (meses de cubrimiento de importaciones) 1988	3.9	3.0	2.6	0.5	-	0.2
Giros de los trabajadores emigrados (como % del PNB) 1988	0.0	-	0.0	-	-	-
Relación de intercambio (1980 = 100) 1988	98	86	87	102	84	104
Balance de cuenta corriente (US\$ millones) 1988	(356)	(242)	(506)	(431)	-	625

Fuente: PNUD, Desarrollo Humano: Informe 1991, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1991, 283p. más anexos.

CUADRO 3
CONTABILIDAD DEL INGRESO NACIONAL

	C. Rica	El Salv.	Guat.	Hond.	Nicar.	Pan.
PIB total (US\$ mil millones) 1988	4.7	5.5	8.1	3.9	3.2	5.5
PNB total (US\$ mil millones) 1988	4.7	4.8	7.6	4.1	-	-
Tasa de crecimiento anual del PNB per cápita anual (%):						
- 1965-80	3.3	1.5	3.0	1.1	(0.7)	2.8
- 1980-88	0.2	(1.8)	(3.1)	(1.7)	(4.7)	0.1
Tasa de inflación anual (%) 1980-88	26.9	16.8	13.3	4.7	86.6	3.3
Impuestos (como % del PNB, 1988)	20.2	9.8	9.5	-	-	23.7
Superávit o déficit presupuestal global (como % del PNB) 1988	(4.7)	(0.3)	(1.1)	-	(16.3)	(4.4)
Inversión interna bruta (como % del PIB) 1988	26	13	14	16	-	-
Ahorro interno bruto (como % del PIB) 1988	26	6	8	11	-	-

Fuente: PNUD, Desarrollo Humano: Informe 1991, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1991, 283p. más anexos.

CUADRO 4

CRECIMIENTO DE LA PRODUCCION
TASA MEDIA DE CRECIMIENTO ANUAL (PORCENTAJES)

	Costa Rica (c)	El Salvador (c)	Guatemala (c)	Honduras	Nicaragua (c)	Panamá (c)
PIB:						
- 1965-80	6.3	4.3	5.9	5.0	2.5	5.5
- 1980-89	2.8	0.6	0.4	2.3	-1.6	0.5
Agricultura:						
- 1965-80	4.2	3.6	5.1	2.0	3.8	2.4
- 1980-89	2.8	-1.2	0.8	1.8	-2.7	1.9
Industria:						
- 1965-80	8.7	5.3	7.3	6.8	4.2	5.9
- 1980-89	2.7	-0.6	-0.6	2.7	-2.4	-3.5
Manufacturas:^(a)						
- 1965-80	-	4.6	6.5	7.5	5.1	4.7
- 1980-89	-	-0.3	-1.2	3.7	-3.3	-1.4
Servicios:^(b)						
- 1965-80	6.0	4.3	5.7	6.2	1.1	6.0
- 1980-89	2.8	1.5	0.6	2.3	-0.5	1.3

Notas: (a) Debido a que las manufacturas suelen ser la parte más dinámica del sector industrial, su participación en el PIB se indica por separado.

(b) El concepto Servicios, etc. incluye renglones no asignados.

(c) El PIB y sus componentes se expresan en precios al comprador.

Fuente: *Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1991, La tarea acuciante del desarrollo. Indicadores del Desarrollo Mundial, Banco Mundial, Washington, 1991, 316p.*

CUADRO 5
ESTRUCTURA DE LA PRODUCCION

	C. Rica	El Salv. (c)	Guat. (c)	Hond.	Nicar.	Pan. (c)
PIB (millones de dólares)						
- 1965	590	800	1.330	60	70	660
- 1989	5.220	5.860	8.150	4.320	3.430	4.550
Distribución del producto interno bruto (porcentajes)						
Agricultura:						
- 1965	24	29	-	40	25	18
- 1989	17	12	18	21	29	11
Industria:						
- 1965	23	22	-	19	24	19
- 1989	27	21	26	25	23	15
Manufacturas:^(a)						
- 1965	-	18	-	12	18	12
- 1989	-	16	-	14	19	7
Servicios:^(b)						
- 1965	53	49	-	41	51	63
- 1989	56	67	56	54	48	75

Notas: (a) Debido a que las manufacturas suelen ser la parte más dinámica del sector industrial, su participación en el PIB se indica por separado.

(b) El concepto Servicios, etc., incluye renglones no asignados.

(c) El PIB y sus componentes se expresan en precios al comprador.

Fuente: Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1991, La tarea acuciante del desarrollo. Indicadores del Desarrollo Mundial, Banco Mundial, Washington, 1991, 316p.

CUADRO 6
CRECIMIENTO DEL CONSUMO Y LA INVERSIÓN
TASA MEDIA DE CRECIMIENTO ANUAL (PORCENTAJES)

	C. Rica	El Salv.	Guat.	Hond.	Nicar.	Pan.
Consumo de las administraciones públicas						
1965-80	6.8	7.0	6.2	6.9	6.1	7.4
1980-89	0.9	3.1	2.4	4.8	9.5	1.0
Consumo privado, etc.						
1965-80	5.1	4.2	5.1	4.8	2.2	4.6
1980-89	4.9	2.7	-2.4	-0.5	0.7	-15.6
Inversión interna bruta						
1965-80	9.4	6.6	7.4	6.8	-	5.9
1980-89	4.9	2.7	-2.4	-0.5	0.7	-15.6

Nota: Respecto a la comparabilidad y la cobertura de los datos, véanse las notas técnicas.

Fuente: Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1991, La tarea acuciante del desarrollo. Indicadores del Desarrollo Mundial, Banco Mundial, Washington, 1991, 316p.

CUADRO 7
GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL

	C. Rica	El Salv.	Guat.	Hond.	Nicar.	Pan.
Defensa*						
- 1972	2.6	6.6	-	12.4	12.3	0.10
- 1989	1.7	27.9	-	-	-	7.9
Educación (%)						
- 1972	28.5	21.4	-	22.3	16.6	20.7
- 1989	17.0	17.6	-	-	-	19.1
Salud*						
- 1972	4.0	10.9	-	10.2	4.0	15.1
- 1989	27.2	7.4	-	-	-	19.8
Vivienda, esparcimiento, seguridad y bienestar social*						
- 1972	26.5	7.6	-	8.7	16.4	10.8
- 1989	16.7	5.2	-	-	-	23.5
Servicios económicos*						
- 1972	21.2	14.4	-	28.3	27.2	24.2
- 1989	11.4	15.0	-	-	-	6.1
Otros gastos* (a)						
- 1972	17.2	39.0	-	18.1	23.4	29.1
- 1989	25.9	26.9	-	-	-	23.6
Gastos totales (porcentaje del PNB)						
- 1972	19.0	12.8	9.9	16.1	15.8	27.6
- 1989	27.8	10.5	12.0	-	-	31.7
Superávit/déficit global (porcentaje del PNB)						
- 1972	-4.5	-1.0	-2.2	-2.9	-4.0	-6.5
- 1989	-2.3	-1.9	-1.8	-	-	-5.8

* Tendencias monetarias en sentido lato. (a) Véanse las notas técnicas.

Fuente: Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1991, La tarea acuciante del desarrollo. Indicadores del Desarrollo Mundial, Banco Mundial, Washington, 1991, 316p.

CUADRO 8

INGRESOS CORRIENTES DEL GOBIERNO CENTRAL

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Impuestos sobre la renta, las utilidades y las ganancias de capital (*) (**)						
- 1972	18.0	15.2	12.7	19.2	95	233
- 1989	9.2	22.4	18.1	-	14.4	17.2
Contribuciones al seguro social (*) (**)						
- 1972	13.9	-	-	3.0	14	22.4
- 1989	29.6	-	-	-	10.5	30.1
Impuestos nacionales sobre bienes y servicios (*) (**)						
- 1972	37.7	25.6	36.1	33.8	373	13.2
- 1989	17.0	45.5	23.2	-	48.5	14.9
Impuestos sobre el comercio y las transacciones internacionales (*) (**)						
- 1972	18.9	36.1	26.2	28.2	24.4	16.0
- 1989	32.4	16.8	33.8	-	7.1	6.2
Otros impuestos (*)						
- 1972	1.6	17.2	15.6	2.3	9.0	7.7
- 1989	-2.6	11.3	7.2	-	10.6	3.0
Ingresos no tributarios (*)						
- 1972	9.8	6.0	9.4	13.5	5.8	17.3
- 1989	14.3	3.9	17.7	-	8.9	28.6
Total de ingresos corrientes (porcentaje del PNB)						
- 1972	15.3	11.6	8.9	13.2	12.8	21.8
- 1989	26.1	8.5	9.7	-	40.7	27.8

(*) Porcentaje del total de ingresos corrientes. (**) Ingresos tributarios.

Nota: Respecto de la comparabilidad y la cobertura de los datos, véanse las notas técnicas.

Fuente: Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1991, La tarea acuciante del desarrollo. Indicadores del Desarrollo Mundial, Banco Mundial, Washington, 1991, 316p.

CUADRO 9
CRECIMIENTO DEL COMERCIO DE MERCANCIAS

	C. Rica	El Salv.	Guat.	Hond.	Nicar.	Pan.
Exportaciones 1989*	1362	610	323	1100	250	297
Importaciones 1989*	1743	1140	404	1000	1000	964
Exportaciones**						
- 1965-80	7.0	1.0	4.8	3.1	2.8	-5.7
- 1980-89	3.1	-1.6	-11.7	2.1	-7.8	0.1
Importaciones**						
- 1965-80	6.0	2.7	4.6	2.5	1.3	-1.9
- 1980-89	4.7	0.0	15.6	0.1	-4.2	-4.8
Relación de intercambio (1987 = 100)						
- 1985	111	126	108	111	111	130
- 1989	109	114	107	120	110	152

* Comercio de mercancías (millones de dólares).

** Tasa media de crecimiento anual (porcentajes).

Nota: Respecto a la comparabilidad y la cobertura de los datos, véanse las notas técnicas.

Fuente: *Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1991, La tarea acuciante del desarrollo. Indicadores del Desarrollo Mundial, Banco Mundial, Washington, 1991, 316p.*

CUADRO 10
BALANZA DE PAGOS Y RESERVAS

	C. Rica	El Salv.	Guat.	Hond.	Nicar.	Pan.
Después de las transferencias oficiales*						
- 1970	-74	9	-8	-64	-40	-64
- 1989	-382	-186	-313	-275	-448	39 ^(a)
Antes de las transferencias oficiales*						
- 1970	-77	7	-9	-68	-43	-79
- 1989	-503	-463	-418	-331	-617	-69 ^(a)
Remesas netas de trabajadores (millones de dólares)						
- 1970	-	-	-	-	-	-
- 1989	-	242	40	-	-	-
Reservas internacionales brutas, millones de dólares						
- 1970	16	64	79	20	49	16
- 1989	746	454	524	28	-	119
En meses de importaciones, 1989	3.7	3.6	3.0	0.2	-	0.6

Notas:(a) Datos estimados por el Banco Mundial.

* Balanza en cuenta corrientes (millones de dólares)

Fuente: *Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1991, La tarea acuciante del desarrollo. Indicadores del Desarrollo Mundial, Banco Mundial, Washington, 1991, 316p.*

CUADRO 11

ASISTENCIA OFICIAL PARA EL DESARROLLO (AOD): MONTOS RECIBIDOS DESEMBOLSOS NETOS DE AOD DE TODAS LAS FUENTES

	C. Rica	El Salv.	Guat.	Hond.	Nicar.	Pan.
1983*	252	290	76	190	210	47
1984*	218	261	65	286	114	72
1985*	280	345	83	272	102	69
1986*	196	341	135	283	150	52
1987*	228	42.6	241	258	141	40
1988*	187	420	235	321	213	22
1989*	224	446	256	256	227	17
Percápita (dólares) 1989	81.9	86.8	28.7	51.5	60.8	7.2
Como porcentaje del PNB 1989	4.3	7.6	3.1	5.2	-	0.4

Nota: Respecto a la comparabilidad y la cobertura de los datos, véanse las notas técnicas.

* Millones de dólares

Fuente: Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1991, La tarea acuciante del desarrollo. Indicadores del Desarrollo Mundial, Banco Mundial, Washington, 1991, 316p.

CUADRO 12 DEUDA EXTERNA TOTAL

	C. Rica	El Salv.	Guat.	Hond.	Nicar.	Pan.
Deuda pública y con garantía pública*						
- 1970	134	88	106	90	147	194
- 1989	3.480	1.657	2.089	2.823	7.546	3.575
Deuda privada sin garantía*						
- 1970	112	88	14	19	0	0
- 1989	304	39	110	84	0	0
Utilización del crédito del FMI, millones de dólares						
- 1970	0	7	-	-	8	0
- 1989	35	5	73	35	-	320
Deuda a corto plazo, millones de dólares						
- 1970	-	-	-	-	-	-
- 1989	650	149	330	407	1.659	1.906
Deuda externa total, millones de dólares						
- 1970	-	-	-	-	-	-
- 1989	4.468	1.851	2.601	3.350	9.205	5.800

Nota: Respecto a la comparabilidad y la cobertura de los datos, véanse las notas técnicas.

* Deuda a largo plazo (Millones de dólares)

Fuente: Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1991, La tarea acuciante del desarrollo. Indicadores del Desarrollo Mundial, Banco Mundial, Washington, 1991, 316p.

CUADRO 13
CORRIENTES DE CAPITAL EXTERNO PUBLICO Y PRIVADO

	C. Rica	El Salv.	Guat.	Hond.	Nicar.	Pan.
Préstamos a largo plazo públicos y con garantía pública*						
- 1970	30	8	37	29	44	67
- 1989	128	186	182	133	282	1
Préstamos privados sin garantía*						
- 1970	30	24	6	10	--	--
- 1989	--	--	--	20	--	--
Préstamos a largo plazo públicos y con garantía pública**						
- 1970	21	6	20	3	16	24
- 1989	131	86	157	68	18	2
Préstamos privados sin garantía**						
- 1970	20	16	2	3	--	--
- 1989	--	18	3	8	--	--
Préstamos a largo plazo públicos y con garantía pública***						
- 1970	7	4	6	3	7	7
- 1989	162	53	90	43	10	1
Préstamos privados sin garantía***						
- 1970	7	6	1	1	--	--
- 1989	--	4	6	3	--	--

Notas: Respecto a la comparabilidad y la cobertura de los datos, véanse las notas técnicas.

* Desembolsos (millones de dólares).

** Reembolsos del principal (millones de dólares).

*** Pagos de intereses (millones de dólares)

Fuente: Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1991, La tarea acuciante del desarrollo. Indicadores del Desarrollo Mundial, Banco Mundial, Washington, 1991, 316p.

CUADRO 14

CORRIENTES NETAS DE RECURSOS Y TRANSFERENCIAS NETAS: MONTOS AGREGADOS

	C. Rica	El Salv.	Guat.	Hond.	Nicar.	Pan.
Deuda pública y con garantía pública*						
- 1970	9	2	17	26	28	44
- 1989	-3	99	25	65	264	-1
Deuda privada sin garantía*						
- 1970	10	8	4	7	-	-
- 1989	-	-16	-3	12	-	-
Donaciones oficiales						
- 1970	4	2	4	-	2	-
- 1989	134	235	130	115	163	5
Inversiones extranjeras directas netas						
- 1970	26	4	29	8	15	33
- 1989	115	0	80	37	-	12
Corrientes netas de recursos: montos agregados						
- 1970	49	15	55	41	45	77
- 1989	245	318	232	230	428	16
Transferencias netas: montos agregados						
- 1970	31	-1	18	17	15	51
- 1989	38	261	136	109	418	-20

Notas: Respecto a la comparabilidad y la cobertura de los datos, véanse las notas técnicas.

*Corrientes netas de deuda a largo plazo (millones de dólares)

Fuente: *Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1991, La tarea acuciante del desarrollo. Indicadores del Desarrollo Mundial, Banco Mundial, Washington, 1991, 316p.*

CUADRO 15
RELACIONES DE DEUDA EXTERNA TOTAL

	C. Rica	El Salv.	Guat.	Hond.	Nicar.	Pan.
Deuda externa total como porcentaje de exportaciones de bienes y servicios						
- 1980	224.5	71.1	63.6	152.0	422.3	70.3
- 1989	236.2	177.3	171.1	303.0	2,652.9	257.8
Deuda externa total como porcentaje de PNB						
- 1980	59.5	25.9	14.9	61.5	104.9	92.3
- 1989	91.2	32.1	32.6	72.5	-	142.5
Total de servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios						
- 1980	29.0	7.5	7.9	21.4	21.5	11.5
- 1989	19.2	16.6	19.0	13.1	8.6	0.1
Pagos de intereses como porcentajes de las exportaciones de bienes y servicios						
- 1980	14.6	4.7	3.7	12.4	12.7	6.0
- 1989	10.5	6.3	7.7	6.2	3.4	-

Nota: Respecto a la comparabilidad y la cobertura de los datos, véanse las notas técnicas.

Fuente: Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1991, La tarea acuciante del desarrollo. Indicadores del Desarrollo Mundial, Banco Mundial, Washington, 1991, 316p.*

CUADRO 16

CONDICIONES DE LOS EMPRESTITOS PUBLICOS EXTERNOS

	C. Rica	El Salv.	Guat.	Hond.	Nicar.	Pan.
Compromisos (millones de dólares)						
- 1970	58	12	50	23	23	111
- 1989	244	33	153	75	265	-
Tasa media de interés (porcentajes)						
- 1970	5.6	4.7	3.7	4.1	7.1	6.9
- 1989	8.1	5.4	7.5	6.3	4.9	-
Plaza de vencimiento medio (años)						
- 1970	28	23	26	30	18	15
- 1989	19	21	14	19	17	0
Periodo de gracia medio (años)						
- 1970	6	6	6	7	4	4
- 1989	1	6	3	3	3	0
Préstamos públicos con tasas variables de interés como porcentaje de la deuda pública						
- 1970	7.5	-	10.3	-	-	-
- 1989	47.5	3.8	10.9	19.5	18.4	60.2

Nota: Respecto a la comparabilidad y la cobertura de los datos véanse las notas técnicas.

Fuente: Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1991, La tarea acuciante del desarrollo. Indicadores del Desarrollo Mundial, Banco Mundial, Washington, 1991, 316p.

documentos

El ciclo de vida de los proyectos y la fase de preinversión

Ramón Rosales Posas*

CENTROAMERICA HA VENIDO REALIZANDO ESFUERZOS PARA ENFRENTAR LAS DIFICULTADES ECONOMICAS, SOCIALES Y POLITICAS. DICHAS DIFICULTADES REQUIERE ADEMAS, DE INCENTIVAR LA INVERSION PRIVADA, LOGRAR UNA ASIGNACION Y USO MAS EFICIENTE DE LOS RECURSOS DESTINADOS A LA INVERSION PUBLICA. ESTO REQUIERE INSTRUMENTAR UN SISTEMA AGIL QUE IDENTIFIQUE, FORMULE Y EVALUE PROYECTOS PUBLICOS, Y QUE RESPONDAN A LAS NECESIDADES DE LA POBLACION, A LA CAPACIDAD FINANCIERA DEL PAIS Y A LOS OBJETIVOS DE POLITICA ECONOMICA, DE ALLI, LA IMPORTANCIA DE REESTRUCTURAR LOS SISTEMAS DE PREINVERSION PUBLICA Y QUE INVOLUCREN NUEVOS METODOS QUE NOS PERMITAN FORMULAR Y EVALUAR PROYECTOS ACORDES A LA CIRCUNSTANCIA DE CENTROAMERICA.

INTRODUCCION

El propósito de la preinversión es disminuir los grados de incertidumbre sobre las decisiones de invertir, surge de la necesidad de apoyar las estrategias y políticas de desarrollo. La preinversión consiste en analizar dos áreas, la formulación y evaluación de los proyectos, éstos son requeridos con el objeto de propiciar una asignación de los escasos recursos en la forma más eficiente posible.

No hay duda, que en las actuales circunstancias las instituciones financieras nacionales e internacionales cada vez se vuelven más rigurosas en la aplicación de los criterios de calidad a las inversiones por financiar. Esto indica el porqué uno de los propósitos de los gobiernos de la región es orientar la acción de la preinversión, que permita mejorar la calidad de los proyectos a fin de poder utilizar los recursos financieros disponibles y garantizarse los beneficios esperados de las inversiones.

Otro de los problema actuales de la fase de preinversión es que se ejecutan proyectos poco consistentes debido a que su proceso de identificación

* El autor es hondureño, economista y Máster en Política Económica, actualmente es consultor en el Area de Proyectos del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, San José, Costa Rica.

no corresponde a los problemas percibidos por las comunidades. Esto porque, hay una escasa participación comunitaria en el proceso de identificar, formular y evaluar los proyectos, de tal manera, cuando se ejecutan estos proyectos son percibidos como imposición de las instituciones del Estado, cuando deben ser originados por la misma comunidad.

Este artículo pretende hacer un análisis general del ciclo de los proyectos centrando el mismo en la fase de la preinversión como el primer eslabón de donde se desprenden los beneficios esperados de las inversiones futuras de una sociedad, se desarrollan algunas reflexiones sobre los obstáculos que ha tenido el proceso de preinversión en Centroamérica, se hace una reflexión sobre los esfuerzos que hacen los gobiernos del área por ordenar el proceso y específicamente lo referente a la necesidad de un cambio cualitativo y cuantitativo en las metodologías para formular, evaluar y priorizar proyectos.

Como tal, pretende motivar a la reflexión sobre tópicos que en los actuales momentos son de vital importancia para los profesionales y funcionarios públicos, municipales y privados que estamos en esta labor un tanto difícil, llena de juicios de valor, pero necesaria para potenciar el uso de los escasos recursos que tenemos para el desarrollo de nuestros países.

LA INVERSION PUBLICA EN EL CONTEXTO DE LA CRISIS

Desde inicio de los años cincuenta hasta casi finales de los setenta, las economías de los países centroamericanos evolucionaron con bastante dinamismo. Durante este período el producto interno bruto por habitante, creció a una tasa anual de 2.2%, influyeron varios factores entre otros: el crecimiento de las exportaciones, como consecuencia de que el Estado asumió gradualmente un papel de promotor y orientador del desarrollo, expresado en una ampliación sistemática del gasto público, tanto en inversión como en consumo, y en la modernización y complejidad del aparato administrativo.¹

El incremento de la inversión trajo consigo que el sector público ampliara sustancialmente la infraestructura económica y social y las posibilidades de aprovechamiento de los recursos productivos.

Los coeficientes de inversión en la región centroamericana alcanzaron niveles importantes en relación con el PIB, como se observa en los datos del cuadro de la página siguiente:

Este "estilo", si bien positivo en términos de la evolución económica y de creación y consolidación de instituciones, no irradió suficientes beneficios a amplios estratos de la población, hasta culminar a principios del decenio de los ochenta en un punto de inflexión de las tendencias de crecimiento de las economías.

Al debilitarse el crecimiento, y ponerse en práctica programas rece-

1. Rosales Posas, Ramón. *Crisis económica y deuda externa en Honduras*. Revista Centroamericana de Administración Pública (ICAP). Revista No. 16, enero-junio 1989. San José, Costa Rica. p. 1-2.

CENTROAMERICA: COEFICIENTES DE INVERSION PUBLICA EN RELACION CON EL PIB

Años	Porcentajes
1950	12.3
1970	16.2
1980	17.3

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

sivos de ajustes, afloraron o se acentuaron los rezagos sociales y tensiones de carácter socio-político que se constituyeron en nuevas fuentes de incertidumbre entre los inversionistas.

Esta crisis ha impuesto disciplina y realismo a quienes formulan las políticas, lo cual ha sido reforzado por vicisitudes recientes, como el estancamiento en la producción, reducción de la ayuda externa, crisis de la deuda y profundización de la pobreza. Por lo tanto, los gobiernos están concentrando sus esfuerzos en dos medios primarios que están dentro de su control, para guiar el proceso de desarrollo: un programa de inversiones sanas del sector público que asigna los recursos escasos a satisfacer las necesidades prioritarias, y un marco de política que produce el comportamiento deseado

2. Warren C. Baum y Stokes M. Tolbert. *Planificación del Desarrollo*. Tomado de "La Inversión en Desarrollo". Lecciones de la experiencia del Banco Mundial. Editorial Tecnos. Cap. 2.

de las entidades tanto públicas como privadas.²

Sin embargo, con la crisis se ha prestado más atención a la formulación de políticas, especialmente a las de corto plazo, y generalmente se olvida que no puede lograrse el crecimiento y el desarrollo si no se cuenta con un sistema estructurado que vincule proyectos-programa de inversión-presupuesto, y que permita invertir los escasos recursos disponibles tanto internos como externos. Uno de los resultados de este olvido ha sido, en consecuencia, proyectos mal elaborados, con pocas posibilidades de éxito y con costos muy elevados que afectan las cuentas fiscales.

Esto evidencia, que los programas de inversión pública plantean serios inconvenientes, y se deben de reestructurar cualitativa y cuantitativamente. Nos referimos a las inversiones en forma de proyectos específicos lo que significa, cómo identificar los proyectos más prometedores en cada sector acorde con los objetivos de desarrollo del país, cómo formularlos, cómo evaluarlos, cómo negociarlos, cómo ejecutarlos, cómo operarlos y mantenerlos.

EL PROYECTO Y EL PROGRAMA DE INVERSION PUBLICA

De tal manera, cuando se plantea la necesidad de imprimir cambios de importancia en la actividad inversora del sector público, es de fundamental relevancia mantener una óptica de

conjunto del proceso de inversión y de los insumos que el mismo demanda.

En esta perspectiva de insuficiencia de ahorro interno, reducción de recursos externos, ensanchamiento de la brecha social, cambio en el rol del estado, etc., el proyecto interpretándolo como un "instrumento esencial para el desarrollo", se ha convertido en un medio importante que permite a los países de la región poner en orden sus recursos, humanos, económicos, financieros y materiales, para su inversión en el desarrollo de los países.

Sin embargo, en Centroamérica con la crisis fiscal de los gobiernos, los proyectos que conforman el programa de inversión pública, están inmersos en la problemática de los recortes presupuestarios a que se ven sometidos estos países para reducir el déficit fiscal, por lo tanto, un mecanismo fácil de reducir esa brecha ha sido el recorte de las partidas presupuestarias de los proyectos que se denominan "contrapartida nacional", esto ha dejado en

nuestros países una gran cantidad de proyectos a medio andar y, por otro lado, una reducción en la inversión bruta,³ y si a esto agregamos la problemática de ejecutar proyectos con niveles de incertidumbre muy elevado, ha hecho que se utilicen ineficientemente los recursos, aumenten los costos financieros y afecte las operaciones corrientes de las cuentas fiscales.⁴

Esto evidencia, que gran parte de los recursos del programa de inversión que son debidamente utilizados, algunos de los proyectos que se ejecutan no reúnen los requisitos mínimos de información que haga posible la reducción de su incertidumbre; por el otro, no son coherentes con el marco de política económica y social de nuestros países, pero sin embargo, han llegado y aún llegan a implementarse debido a la carencia de proyectos alternativos. Esto hace fácilmente verificable, entre otras cosas, el porqué las metas propuestas sobre el uso eficiente de los recursos para potenciar el desarrollo, difícilmente llegan a concretarse.

Debido a los factores antes mencionados, los países centroamericanos han venido exigiendo la implantación de cambios cualitativos de importancia en la composición de la inversión pública: el rol que se les ha asignado (en algunos países como El Salvador, Guatemala y Panamá) a los ministerios de planificación referente a la sistematización del proceso de estructuración del programa de inversión pública; la reorientación en la asignación de los recursos y sustitución de gran parte de los proyectos de elevado monto de inversión por proyectos de menor grado de inversión, promedio,⁵

3. Un ejemplo de ello fue el caso de Honduras, cuando en el periodo 82-86 como consecuencia de la necesidad de reducir el déficit fiscal (meta propuesta en los convenios suscritos entre el gobierno y el Fondo Monetario Internacional), el Estado tuvo que hacer grandes recortes al gasto público, un rubro fuertemente afectado fue la inversión pública y específicamente las partidas que servían de contraparte nacional a los grandes proyectos. Esta medida afectó una gran cantidad de proyectos de infraestructura que quedaron a medio andar como: la pavimentación de la carretera Ceiba-Trujillo y varios hospitales que todavía están abandonados.
4. ODEPLAN/PNUD/DCTD. *Banco Integrado de Proyectos de Inversión Pública, Conceptos, Métodos y Técnicas*. Santiago de Chile, Enero de 1985. p. 30
5. Esto se ha dado en algunos países con el objetivo de disminuir los requerimientos de créditos externos y de consecuente financiamiento de contraparte nacional.

minimizar el incremento de futuros gastos de operación, aumentar el impacto sobre generación de empleo y elevar las condiciones de vida de las poblaciones en extrema pobreza a través del incremento de sus ingresos no monetarios.⁶

En consecuencia la realidad actual nos obliga, a maximizar la eficiencia del proceso de inversión pública, sin cometer los mismos errores de hasta ahora. Se ha confundido la problemática del proceso como un todo con el análisis aislado de proyectos específicos. Sin embargo, maximizar la eficiencia significa incorporar variables de tipo social en la política de inversión pública particularmente en el mediano plazo que es cuando hay mayores posibilidades de reorientar el enfoque de los proyectos.

"Los criterios de bienestar, empleo, consumo, población e ingresos deben ocupar un lugar preponderante en el esquema de prioridad y jerarquización de los proyectos en el programa de inversión pública. Estas variables garantizarán un mayor valor redistributivo del gasto público, haciendo partícipe a grupos poblacionales vulnerables a la crisis, y provocando reactivación económica vía estímulo de la demanda agregada".⁷

Por lo tanto, la existencia de un sistema en los programas de inversión, estructurado de manera tal que per-

mita seguir el ciclo de los proyectos, es un instrumento básico para mejorar la toma de decisiones de inversión en el sector público. Dado que en la medida que un proyecto va cubriendo su ciclo, el margen de error en las estimaciones de variables se va reduciendo gradualmente.

Sin embargo, es necesario puntualizar que las decisiones que se toman para asignar el presupuesto de inversión entre proyectos nuevos adquieren especial trascendencia por el hecho de comprometer implícitamente recursos presupuestarios de varios ejercicios. En consecuencia, tales decisiones conllevarán a un uso eficiente de recursos presentes y futuros en la medida en que se hayan destinado, y aplicado racionalmente, fondos para preinversión (formulación y evaluación de proyectos) en los períodos presupuestarios precedentes.

Como podemos observar, los proyectos como instrumentos de concreción de la política de inversiones de un país, presentan importantes implicaciones desde el punto de vista presupuestario, ya que los presupuestos de los organismos del sector público contienen asignaciones de fondos para labores de funcionamiento y de inversión.

EL CICLO DE VIDA DE LOS PROYECTOS DE INVERSION

Conceptualizando el Proyecto

No existe una definición académica de lo que es un proyecto, sin

6. Area de Proyecto. Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP). *Diagnóstico sobre los problemas en el área de la Formulación, Evaluación y Administración de Proyectos en los Países Centroamericanos*. San José, Costa Rica. 1990.

7. SECPLAN, CDI, BCH. *Manual de Preinversión e Inversión en Honduras*. Primera Edición, Dic. 1989. Tegucigalpa D.C. Honduras p. 6.

embargo, muchos autores la conceptualizan de la siguiente manera:

"un conjunto autónomo, no relacionado con otros, de inversión, políticas y medidas institucionales y de otra índole diseñadas para lograr un objetivo específico (o serie de objetivos) de desarrollo en un período determinado".⁸

"Se entiende por proyecto una tarea innovadora, que tiene un objetivo definido, debe ser efectuada en un cierto período, en una zona geográfica delimitada y para un grupo de beneficiarios, solucionando de esta manera problemas específicos o mejorando una situación existente".⁹

"una actividad en la que se invertirá dinero con la esperanza de obtener un rendimiento y que, desde un punto de vista lógico, parece prestarse a su planificación, financiamiento y ejecución como una unidad".¹⁰

"Una actividad de desarrollo socioeconómico planificada y orientada a la consecución de objetivos, que requieren inversiones financieras o participación humana en un tiempo dado".¹¹

"Decisión sobre uso de recursos, con el objetivo de incrementar, mantener o mejorar la producción de bienes o prestación de servicios. Se materializa, por lo general en una obra física (ampliación, conservación, reparación, construcción, reposición, restauración etc.). Normalmente su ejecución se financia con gasto de capital y su operación con gastos corrientes".¹²

"Un proyecto es un conjunto de actividades planificadas y relacionadas entre sí, que apuntan a alcanzar objetivos definidos mediante productos concretos".¹³

Un proyecto independientemente de su definición es la búsqueda de una solución inteligente al planteamiento de un problema tendente a resolver, entre muchas, una necesidad humana.¹⁴

En esta forma, pueden haber diferentes ideas, inversiones de diversos montos, tecnologías y metodologías con diverso enfoque, pero todas ellas destinadas a resolver la necesidad del ser humano en todas sus facetas, como educación, alimentación, salud, ambiente, cultura, etc.

El proyecto de inversión se puede describir como un plan que, si se le asigna determinado monto de capital y se le proporciona insumos de varios tipos, podrá producir un bien o servicio,

8. Warren C. Baum y Stokes M. Tolbert. *Planificación del Desarrollo*. Tomado de "La Inversión en Desarrollo". Lecciones de la experiencia del Banco Mundial. Editorial Tecnos. Cap. 2.
9. Zielorientierte Projektplanung- Deutsche gesellschaft fur Technische Zusammenarbeit. GTZ.
10. Gittinger, Price J. *Análisis Económico de Proyectos Agrícolas*. Editorial Tecnos, Madrid, 1984. Cap. 2.
11. OEA. Departamento de Desarrollo Regional. *Planificación del Desarrollo Regional Integrado: Directrices y Estudios de casos extraídos de la experiencia de la OEA*. Washington, D.C. Enero de 1984. p. 234.
12. *Idem*. ODEPLAN/PNUD/DCTD. p. 11
13. Manual de Programas y Proyectos. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
14. G. Baca Urbina. *Evaluación de Proyectos*. Editorial Mc. Graw Hill, México 1989, p. 1.

útil al ser humano o a la sociedad en general.

En cualquiera de las definiciones el proyecto significa la combinación de recursos humanos, materiales, financieros, información etc. que reunidos en una organización temporal, pretenden conseguir un propósito determinado, en magnitudes distintas en cada una de las fases del proceso.

En estas definiciones hay algunos elementos que son básicos para la comprensión de lo que es un proyecto. En primer lugar se trata de una combinación de recursos humanos y no humanos; esto indica que se trata de, bajo un solo equipo o grupo, utilizar personas que han de manejar otros recursos, entre ellos los económicos y lo de tiempo, así como los de carácter tecnológicos y a veces los ecológicos. Todos estos recursos han de estar reunidos en una organización temporal, o sea que tienen un principio y un fin en el tiempo; es muy importante resaltar esta característica, porque una organización que tiende a perpetuarse, estaríamos en el caso de un programa, una empresa y no de un proyecto. Por ello, es el carácter de temporalidad lo que define con mayor claridad el proyecto. Por último, tenemos que esos recursos que han de estar reunidos en una organización temporal, han de conseguir un propósito determinado, que es el objeto del proyecto y que tiene que enmarcarse dentro de los fines y estrategias generales del país, la empresa, ins-

titución u organización que realiza el proyecto.¹⁵

Fases o estados de un proyecto

Cada sistema dinámico tiene siempre un ciclo de vida. Cualquiera que sea su naturaleza, durante su vida cumple determinadas fases en que cada una tiene una finalidad distinta. Por lo tanto, el proyecto por ser un sistema dinámico también tiene un ciclo de vida.¹⁶

Por ello pueden ocurrir muchas cosas, entre otras que durante alguna de estas fases de vida de tal proyecto se adopten modificaciones importantes.

En los ciclos de vida hay que distinguir entre los que se denominan ciclo de vida del producto o sistema entendido como el período útil para su venta o permanencia en el mercado y el ciclo de vida de un proyecto.

En este proceso por el que pasa un proyecto durante su vida, independientemente de la forma en que se conceptualice es posible identificar fases o estados sucesivos en la vida de todo proyecto. Estas fases o estados conforman lo que se ha dado en llamar el ciclo de vida de los proyectos.

El ciclo de vida de todo proyecto está conformado por cinco fases o estados sucesivos: preinversión, promoción, negociación y financiamiento, inversión, operación y el abandono. Sin embargo, y dependiendo de la naturaleza del proyecto en estas fases puede existir una interfase que es el diseño definitivo, esta inter-

15. Rafael de Heredia. *Dirección Integrada de Proyecto*. Alianza Universitaria Textos. Madrid 1985. p. 29-33.

16. *Idem*. Heredia p. 33.

fase se da después de la negociación y financiamiento y previo a la inversión. En cada una de estas fases o estados se plantean importantes consideraciones tanto económicas como presupuestarias.

Esta visión integral le permite al director del sistema del programa de inversiones coordinar los diversos esfuerzos institucionales. También, al introducir la variable tiempo en el sistema, se puede destacar la vinculación que existe entre los gastos corrientes o de funcionamiento de "hoy", la inversión de "ayer" y la preinversión de "anteayer".¹⁷

La Fase o Estado de Preinversión

Consiste en identificar las ideas de inversión, formular, evaluar y seleccionar los proyectos más rentables desde el punto de vista económico y social. En esta etapa se realizan todos los estudios y estimaciones tendientes a determinar la factibilidad y viabilidad de los proyectos. Es la fase en que se dan todos los elementos necesarios y suficientes para la toma de decisiones.

La Fase o Estado de Promoción, Negociación y Financiamiento

Esta fase sirve de ligamen entre la fase de preinversión y la de inversión

y como tal es fundamental para garantizar la implantación del proyecto. Comprende todos aquellos aspectos relacionados con la negociación de los recursos necesarios para el proyecto, en especial, los financieros. Así como, todas aquellas acciones relacionadas con la promoción y divulgación del proyecto ante las autoridades y entidades vinculadas al mismo y que en alguna medida son responsables y deben brindar las aprobaciones correspondientes para hacer una realidad el proyecto. El resultado básico de esta fase, es la aprobación del documento de proyecto y la viabilidad del financiamiento.¹⁸

Todo proyecto independientemente de la naturaleza de su fuente de financiamiento tiene que pasar por el proceso de negociación y asignación de recursos, ya sean recursos nacionales o externos, aún más, cuando éstos son externos, ya que el proceso es largo, difícil y a veces engorroso. De ahí la importancia de que en el documento de proyecto se traten los elementos más concernientes al proceso de promoción, negociación y financiamiento del proyecto y que esto permita viabilizar esta fase para garantizar su posible ejecución.

La Interfase de Diseño Definitivo

Consiste en elaborar el diseño de ingeniería y arquitectura, ajustar detalles finales previos a la ejecución, tales como disponibilidad y características del terreno o área de influencia, y las bases para la contratación de las

17. *Idem.* ODEPLAN/PNUD/DCTD. p. 23.

18. Molina Bogantes, Jorge Manuel. *Evaluación Ex-pot de Proyectos en el Sector Eléctrico de Costa Rica. Caso del Proyecto Hidroeléctrico Ventanas-Garita. Tesis para Optar al Título de Máster en Proyectos.* San José, Costa Rica. Setiembre de 1992. p. 34.

obras; diseño y término de referencias para la ejecución del proyecto.

Esta interfase a veces se vuelve polémica, dado que, algunos autores la consideran parte de la preinversión y otros como parte de la inversión. Sin embargo, aquí la ubicamos como una interfase entre la negociación y el financiamiento y la inversión propiamente dicha del proyecto, pero el criterio razonable en función de la práctica puede ser el siguiente; si el diseño es relativamente caro, se debería contratar previo a la ejecución para racionalizar el uso de los recursos; en proyectos típicos por su naturaleza, puede ser parte de la preinversión en la forma de diseño elemental.

La Fase o Estado de Inversión

Son todas las acciones tendentes a ejecutar físicamente el proyecto o programa tal y como fue especificado en la preinversión, a fin de concretar los beneficios netos estimados en la misma. Es la etapa en que se ejecutan los proyectos seleccionados y priorizados en la preinversión. En esta fase se utilizan recursos financieros para la compra de maquinaria y equipo, terrenos, construcción de infraestructura e instalación de equipo, etc., el producto es el proyecto listo para entrar en funcionamiento.

La Fase o Estado de la Operación

Consiste en poner en marcha los proyectos y concretar los beneficios

netos estimados en el estado de la preinversión. En esta etapa los bienes y/o servicios que se esperan del proyecto se prestan de manera continua y permanente durante la vida útil del proyecto.

La Fase o Estado de Abandono o Desactivación

Esta fase del proyecto ha sido totalmente descuidada, sin embargo, hay que darle todo tipo de atención y cuidado, con el fin de que el proyecto en su totalidad, se ajuste a los objetivos previstos en su comienzo.

Esta fase adquiere relevancia en estos momentos, dado que los países centroamericanos están en el proceso de modernizar sus economías, y como muchos de los proyectos en el pasado se convirtieron en programas (con tiempo y recursos indefinidos); no se les evaluó o aplicó la fase de abandono, aún cuando muchos de ellos habían cumplido o no con sus objetivos, para lo cual fueron creados y siguieron funcionando; lo que significó asignación de recursos en un tiempo indefinido. Esto acarrió en alguna medida, incrementos del gasto corriente del Estado. Ahora se pretende que a cada proyecto, una vez terminada su vida útil, debe realizarse una evaluación *ex post* para medir el logro de los objetivos planteados; es decir, medir la magnitud del impacto del proyecto sobre el problema que se pretendía resolver y sobre esto, tomar la decisión de seguirle asignando o no recursos.

Es importante enfatizar que las fases de promoción, negociación y

financiamiento y la de abandono o término de la vida útil son fases no muy comunes, por lo tanto, no han sido tratadas como tal dentro del ciclo de vida de los proyectos. Ambas, son importantes para viabilizar y concretizar las inversiones públicas.

Estas fases por la que tiene que pasar un proyecto han causado polémicas entre los políticos; al respecto, se tiende a creer que cuanto más rápido el proyecto llegue a su fase de ejecución, más rápidos se logran los beneficios: la atención de las necesidades de la población. Ello parece tan obvio que en muchas ocasiones las organizaciones e instituciones tratan de saltar niveles, proponiendo por ejemplo, ideas para ser ejecutadas sin un estudio mínimo. Es evidente el peligro que ello significa desde el punto de vista de la eficiencia en la asignación de los recursos. Lo que no es evidente es el argumento de ahorro de tiempo.

LA PREINVERSION EN CENTROAMERICA

Algunas reflexiones

El impulso que ha tenido la preinversión en Centroamérica surge de la necesidad de apoyar los esquemas de planificación, dando coherencia a la selección de los proyectos con los ob-

jetivos globales propuestos en las estrategias y políticas de desarrollo. Asimismo reduce las improvisaciones en cuanto a la asignación de recursos, da elementos de juicio adecuados para la negociación con los organismos nacionales e internacionales de financiamiento, y puede reforzar los esfuerzos integrados de coordinación intra e intersectorial alrededor de la programación macroeconómica, las cuentas nacionales y el presupuesto.¹⁹

Es importante destacar que los programas de preinversión constituyen los instrumentos a través de los cuales se definen los proyectos y programas que las instituciones formulan y contra los cuales se evaluaron social y económicamente a fin de seleccionar aquellos más rentables y que responde a objetivos de gobierno.

Sin embargo, para concretizar e iniciar el proceso de la preinversión es necesario contar previamente con una política de inversiones públicas que defina las actividades administrativas y operativas de los programas de preinversión.

En esta primera fase del ciclo de vida de los proyectos (preinversión), los mismos parten de ideas, que se van transformando en la medida que se les va agregando valor a las mismas, mientras éstas pasan del nivel de idea a perfil, prefactibilidad, factibilidad a las fases de promoción, negociación y financiamiento, interfase diseño definitivo, ejecución, la puesta en marcha y el abandono.

Desde el punto de vista normativo, las ideas de inversión deben revelar sus potencialidades cuando pasan de un nivel a otro y así poder tomar decisiones tales como: será conve-

19. SECPLAN, CDI, BCH. Manual de Preinversión e Inversión en Honduras. Primera Edición, Dic. 1989. Tegucigalpa D.C. Honduras. p. 1.

niente a este nivel ejecutar el proyecto? para quién? cuál es el costo? cuáles son los beneficios? es aceptable el grado de incertidumbre? quién paga? quién se beneficia? etc. El proceso que se presenta es indicativo y no obligatorio. Algunos proyectos es obvio que pasen por la idea, un perfil y se decide su ejecución. Otros, más complejos y con mayores requerimientos de recursos, deberán pasar a una etapa más avanzada, la prefactibilidad o factibilidad. En la literatura especializada, este proceso de evaluación y de compra de incertidumbre ha sido muy bien tratado.²⁰

En la fase de la preinversión, las etapas o niveles tradicionales por las cuales los proyectos pueden pasar son: idea, perfil, prefactibilidad y factibilidad. Las acciones del curso futuro de conformidad con el proceso de toma de decisiones, puede ser: profundizar los estudios, o pasar el proyecto a una etapa o niveles más avanzada, modificar la concepción original del proyecto, esperar que cambien o se aclaren aspectos externos al proyecto, el rechazo por estar fuera de política o ser no rentable económica o socialmente, inicio de la ejecución, postergación y, o en el caso de estudios desactualizados, la actualización.²¹

Si en los países existiera una programación de las inversiones bien estructurada alimentada por la cartera de proyectos, lo anterior determinaría la presencia de un flujo continuo de proyectos con diferentes grados de

elaboración de manera que permanentemente se identifiquen los proyectos que se ajusten al mecanismo de política económica y social pertinente, mientras unos se construyen o implementan, otros se diseñan en detalle, otros están en los niveles de prefactibilidad o factibilidad, otros son apenas ideas que requieren un largo plazo para madurar y otros han sido postergados, modificados o abandonados por no haber satisfecho los controles o exigencias establecidos durante el proceso.

El proceso de preinversión también debe ser racionalizado y cumplir su definición conceptual que lo presenta como un proceso gradual de compra de certidumbre. Sólo proyectos que pasan la prueba de perfil sin objeciones, deberían ser considerados para niveles de estudios de preinversión más avanzados. De lo contrario las instituciones podrían verse llenas de estudios de factibilidad y planos inútiles y costosos.

Algunos problemas de la preinversión en Centroamérica

No obstante los progresos logrados en cuanto a preinversión, en muchos países de Centroamérica persisten fuertes limitantes (técnicas, políticas y económicas) que obstaculizan los resultados que se esperan de la preinversión o que han impedido que tengan un impacto de mayor envergadura.

En estos países centroamericanos tanto la preinversión (formulación y

20. Julio D'Arcy. Seminario Internacional sobre *Experiencias en Programación y Administración de la Inversión Pública*. San Salvador, El Salvador, 7 y 8 Noviembre de 1990. p. 7.

21. *Idem*. p. 7.

evaluación) como la ejecución misma de los proyectos constituyen en la actualidad el problema más evidente de la política de inversión pública. Esto se manifiesta, en gran medida, por la escasez de estudios de factibilidad, documentos de proyectos mal formulados y procesos de negociación débiles que no han permitido el respectivo financiamiento de los mismos.

Por tal razón, actualmente se dan casos concretos en Centroamérica, de gobiernos que aún contando con los recursos financieros para ejecutar proyectos vitales para su desarrollo, no logran hacerlo eficiente y eficazmente, entre otras razones, por no contar con documentos de proyectos, esto generado por la escasez de recursos humanos debidamente calificados en esta materia que les permita mantener un flujo continuo de ideas y perfiles de proyectos.

Otro de los problemas más arraigados y más evidentes se refiere a los altos niveles de centralización y escasa participación comunitaria en las etapas de identificación, formulación, evaluación y ejecución de los proyectos. Este es uno de los problemas que a nivel de la región se está tratando de solucionar (caso de Guatemala, El Salvador y Panamá).

Por otro lado, no se ha podido sistematizar un proceso dinámico de generación de ideas y preparación de perfiles, la que necesita alimentación continua con amplia participación de sectores e instituciones. Adicional-

mente persisten problemas de coordinación institucional en dicho proceso.

Otro aspecto ligado a los problemas de la preinversión en Centroamérica, está referido a la generación, manejo y distribución de la información. La carencia de un sistema de información restringe las posibilidades de selección de prioridades y la compatibilización de los recursos con las metas nacionales, regionales y sectoriales.²²

Y por último es importante referir de que si no existe un sistema estructurado que permita administrar el proceso (normas, procedimientos eficaces y operativos) de la preinversión-negociación y financiamiento-inversión, frente a situaciones de descoordinación institucional el recorrido de un proyecto a través de sus diferentes fases se hace más tortuoso, especialmente cuando son de carácter multisectorial.

Finalmente, la urgencia por disponer de proyectos para ejecución ha conducido a restringir las labores de preinversión solamente al análisis de aspectos técnicos.

Contenidos de la Fases o Estado de Preinversión

Etapas o Niveles: las etapas o niveles configuran grados de análisis de la información referente a las ideas de proyectos en estudio, a través de los cuales por sucesivas aproximaciones se va precisando el problema a resolver, los bienes o servicios que pueden atender esas necesidades, las posibilidades del proyecto desde la

22. SECPLAN, CDI, BCH. *Manual de Preinversión e Inversión en Honduras*. Primera Edición, Dic. 1989. Tegucigalpa D.C. Honduras p. 2.

perspectiva del mercado, las alternativas técnicas las posibilidades financieras para ejecutar y operar el proyecto y sus respectivos costos y beneficios. Las etapas o niveles caracterizan el estado de madurez en que se encuentra la planificación del proyecto; entre ellos existen diferencias solamente graduales con respecto a la precisión de los datos y la profundidad de los estudios.

Etapas o nivel de la idea del proyecto: Respecto al nivel de idea, se puede afirmar que su definición no es muy precisa y depende del tipo de proyecto, los procedimientos institucionales, sectoriales y otros; en algunos casos sólo existen conceptos imprecisos y preliminares. Es muy cercana al concepto de necesidad y surge de un proceso técnico complejo donde el "buen" criterio juega un papel predominante. En la medida en que este proceso es defectuoso, esta etapa se llena de ideas débiles. En esta etapa se identifica la necesidad insatisfecha o problema a resolver, el conjunto de posibles beneficiarios y localización geográfica y los objetivos que en relación con esos beneficios se espera alcanzar con el proyecto.

Todo el proceso de las etapas o niveles se inicia a partir de las necesidades o problemas que es necesario resolver, finalizando cuando los proyectos o programas satisfacen dichas necesidades o resuelven los problemas que les dieron origen. Dada las necesidades o problemas existentes y los recursos disponibles, es necesario priorizar cuales deben atenderse primero.

Etapas o nivel de perfil: Esta etapa o nivel tiene una vital importancia para el alcance de los objetivos del sistema. Se le considera como el estudio mínimo que todos los proyectos y programas de inversión deben de cumplir. Dependiendo de la naturaleza del proyecto, la información adicional debe referirse a: precisar los objetivos, los bienes y servicios que se producirán, cuantificación preliminar del mercado y tamaño del proyecto o programa a partir de la información disponible; un análisis preliminar de alternativas técnicas, una estimación de montos de inversión; costo anual de operación promedio, vida útil. En base a la información anterior se debe hacer una evaluación preliminar del proyecto y en este momento se puede tomar la decisión de posponer, rechazar, ejecutar o profundizar el estudio del proyecto en turno.

Este nivel es muy importante en el ciclo de los proyectos, dado que nos permite iniciar los contactos con los organismos financieros internacionales (OFI) y nacionales a fin de detectar el interés por el proyecto como un primer paso de las siguientes acciones, esto permite evitar así la proliferación de estudios avanzados archivados.

Los perfiles deben ser elaborados por las propias unidades ejecutoras interesadas, utilizando metodologías uniformes y adecuadas a la circunstancia y naturaleza del sector de ubicación del proyecto. Los resultados del perfil pueden ser la base para los términos de referencia de estudios de preinversión más avanzados o para el diseño final y ejecución del proyecto, según el caso.²³

23. *Idem.* Julio D'arcy, p. 9.

Etapa o nivel de prefactibilidad: en esta etapa o nivel se precisa con mayor detalle la información proveniente de los niveles anteriores y se incorporan datos adicionales para permitir descartar ciertas alternativas y perfeccionar las restantes. Con ese conjunto de alternativas se harán evaluaciones económicas y técnicas con el propósito de establecer aquellas que aparecen como más promisorias y que merecen un estudio con mayor profundidad y descartar las restantes.

Se precisa determinar para cada una de las alternativas los valores actualizados de la inversión, los costos anuales de operación y mantenimiento, beneficios brutos y netos y la tasa interna de retorno, todos ellos desde el punto de vista financiero y económico.

Otro criterio de racionalización consiste en elaborar estudio de prefactibilidad o factibilidad una vez que se tenga una indicación preliminar sobre la disponibilidad de recursos para el proyecto. Asimismo, es preferible realizar estudios de prefactibilidad primero antes de contratar la factibilidad, con el fin de reducir los costos de preinversión. No debería de existir ningún obstáculo para sugerir que estudios más avanzados sean subcontratados a consultoras privadas mediante mecanismos de crédito o de transferencias presupuestarias.²⁴

Etapa o nivel de factibilidad: esta etapa o nivel consiste en perfeccionar la alternativa que haya resultado con mayor valor actual neto (VAN), tasa interna de retorno (TIR) relación beneficio costo (B/C) en la etapa de prefac-

tibilidad, reduciendo el rango de incertidumbre del mismo a límites aceptables. Esto es factible en instituciones como los ministerios de obras públicas y transporte, las instituciones encargadas de la prestación de energía y agua que tienen sus sistemas de planificación que les ha permitido una pequeña cartera de proyectos, por lo tanto, llevan a nivel de factibilidad los proyectos más prometedores del nivel de prefactibilidad.

Sin embargo hay instituciones que por su naturaleza y características no tienen alternativas de estudios de proyectos para llevar al nivel de factibilidad las más prometedoras, por lo tanto, se profundiza a nivel de factibilidad el proyecto con que se cuenta, lo que no nos asegura el uso eficiente de los recursos en el proyecto.

REFLEXIONES SOBRE LAS METODOLOGIAS PARA FORMULAR Y EVALUAR PROYECTOS

Hay diversas metodologías que permiten formular y evaluar proyectos de desarrollo, la literatura económica recoge cuatro enfoques fundamentalmente: el del Banco Mundial, la ONUDI, la OCDE y la de CHICAGO. Las tres primeras, plantean una integración entre los criterios de evaluación de proyectos con los objetivos nacionales de desarrollo; a partir de un conjunto de parámetros o precios de cuenta que intentan reflejar no solamente el valor económico de ciertos recursos claves, sino también juicios de valor sobre aspectos de carácter redistributivo. El

24. *Idem.* p. 10.

enfoque de Chicago o de Arnold Harberger, plantean los supuestos neoclásicos tradicionales para maximizar el bienestar social según el cual en ausencia de externalidades los precios de demanda y oferta reflejarían los beneficios marginales y los costos marginales respectivamente.

El rol de las metodologías es básicamente señalar para cada proyecto la forma de estimar los costos y beneficios, tales como el uso o generación de divisas, la rentabilidad del capital invertido, generación de empleo y demanda de recursos físicos y financieros, a efecto de facilitar la priorización de proyectos por sectores. Estos indicadores nos limitan a un cierto tipo de proyectos que pueden ser sometidos al análisis costo-beneficio, preferencialmente los proyectos de mayor costo, envergadura o importancia para el país, con mejor información, intensivos de capital y de fácil cuantificación de sus beneficios económicos.²⁵

En este renglón entran los grandes proyectos productivos y de infraestructura como carreteras, represas, puentes, aeropuertos, etc.

En el otro extremo, sin embargo, se encuentran las inversiones pequeñas y dispersas, por lo general intensivas en mano de obra y que son de claro corte social. Para este tipo de proyectos se vuelve esencial el desarrollo de

metodologías adecuadas que contribuyan a tomar una decisión temprana de asignación de recursos, acortando sustancialmente su ciclo de vida.

En este marco de referencia es destacable que, si bien se ha producido un considerable desarrollo en las metodologías de formulación y evaluación de proyectos, su generalización a todos los proyectos de inversión del sector público no ha sido posible debido a la presencia de una serie de factores limitantes.²⁶

Las metodologías dependen de factores como la naturaleza del país, de la calidad de la información, de la disponibilidad de recursos humanos, del esquema institucional, del nivel de desagregación o sofisticación que se adopte con la preinversión y por último, de la forma como se asigne el presupuesto.

Los enfoques metodológicos ha conducido a los programas de inversión pública a otorgar mayor énfasis relativo al análisis de rentabilidad de proyectos específicos dentro del marco de referencia de la política económica y social pertinente. Por lo general ha existido una clara tendencia a considerar aisladamente los proyectos con miras a obtener en cada caso, indicadores que permitieran recomendar una decisión de ejecución o rechazo en cada alternativa de inversión.²⁷

Se confirma con ello la necesidad de contar con personal altamente calificado para la formulación y evaluación de proyectos desde la perspectiva privada y pública, puesto que las metodologías, al constituir sólo una guía para desarrollar un estudio, servirá poco o nada si no son aplicadas

25. *Idem.*. SECPLAN, CDI, BCH p. 3.

26. Martin F. Daniel. Seminario Internacional sobre *Experiencias en Programación y Administración de la Inversión Pública*. San Salvador, El Salvador, 7 y 8 Noviembre de 1990. p. 19.

27. MIPPE/PNUD/PROYECTO/PAN/86/002. Metodología para Priorizar y Seleccionar Proyectos de Inversión Orientados a Combatir la Pobreza. Panamá, Marzo de 1988.

por recursos humanos debidamente calificados y con criterio sólido.

Sin embargo, en Centroamérica es muy común que los ministerios, instituciones y agencias inversoras no cuenten con suficiente personal capacitado para interpretar y aplicar tales metodologías. Además, existen muy pocas metodologías específicas y de fácil aplicación, en especial para los sectores sociales y por el contrario, gran parte de las metodologías disponibles están orientadas hacia proyectos de gran magnitud o que requieren financiamiento externo, mientras que la mayor parte de los proyectos del sector público (en las nuevas circunstancias) son de bajo monto de inversión y financiados con recursos internos.²⁸

A este panorama debe de agregarse que muchas veces, las metodologías aplicadas han sido elaboradas por diferentes autores y/o organismos internacionales o nacionales y no presentan una concepción o terminología uniforme para el tratamiento de las labores sustantivas. En consecuencia, cada institución ha llegado a tener su propia imagen del proceso de transformación, su contenido, etapas a cumplir y terminología a utilizar.

Los factores anteriormente mencionados han limitado las posibilidades de generalizar la aplicación de metodologías uniformes de formulación y

evaluación. Ante esta situación, los criterios de análisis económico de proyectos, las estimaciones de precios sociales y el cálculo de rentabilidad socio-económica, han perdido trascendencia al ser aplicadas aisladamente a pocas alternativas de inversión que, en caso de ser rechazadas, no cuentan con adecuados sustitutos.

Por otra parte, respecto a los criterios de selección de proyectos para su incorporación en programas de inversiones públicas, se destaca el bajo nivel metodológico existente en los países de la región y al mismo tiempo, la aplicación casi generalizada de dudosos criterios de rentabilidad, baja calidad de los estudios de preinversión y la preponderancia de criterios de selección no estructurados basados en la percepción subjetiva del impacto político de las inversiones.

Por otra parte, la priorización de proyectos que en el pasado respondió a lineamientos globales de inversión emanados de un marco de políticas proteccionistas y políticas de precios de factores y bienes distorsionados; con criterios sumamente subjetivos, con calificaciones en base a costos del proyecto, condiciones financieras, impacto en el empleo o generación de divisas y prioridades sectoriales; constituyen factores que demandan revisiones urgentes en los métodos de formular, evaluar y priorización de proyectos, asignación de recursos y planificación de inversiones.²⁹

Ante estas demandas urgentes, los gobiernos centroamericanos están haciendo grandes esfuerzos por articular la política de inversiones con los objetivos de crecimiento y desarrollo plasmados en los programas de

28. *Idem.* Martín F. Daniel p. 19.

29. Orlando Funez Cruz. *Políticas de Compensación Social, Reformas Estatales y Priorización de Inversiones Públicas*. Ponencia presentada por SECPLAN al Seminario Internacional de Ministros de Planificación de Centroamérica y Panamá. San José, Costa Rica. 1992 p. 16.

ajuste. Así como tratando de que la jerarquización y selección de programas y proyectos respondan a la realidad (recursos económicos y financieros) del país y las metas de carácter macroeconómico establecidas especialmente en los déficit fiscal y de balanza de pagos.³⁰

Con los nuevos métodos a utilizar se busca efectuar la comparación de la bondad relativa de los distintos proyectos en términos de su contribución a los objetivos de política económica y social y sus prioridades sectoriales. Para ello se considera como mejores indicadores aquellos que se derivan de la comparación de las tasas de retorno de los proyectos complementadas por consideraciones distributivas de satisfacción de necesidades básicas y de su impacto ambiental.³¹

Los gobiernos de Centroamérica han empezado con las tareas de evaluación de proyectos, incorporando el criterio de rentabilidad económica, precios de cuenta, evaluaciones con riesgos, costos de eficiencia y la evaluación del impacto ambiental entre otros.

Asimismo, se han iniciado acciones tendentes al establecimiento de las carteras de proyectos acordes con la real capacidad financiera de los países, para evitar lo que sucedió en el pasado, un crecimiento acelerado de deuda externa.

Los gobiernos están realizando un esfuerzo para que los proyectos estén acordes con la realidad de la región, y evitar ejecutar aquellos proyectos sobredimensionados y con tasas de

retorno financiero-económico no aceptables. Para hacer más eficiente estas actividades los países están reorganizando los programas de inversión pública, lo que se ha considerado como una prioridad, reconocida en el marco de las estrategias y políticas de desarrollo y por diversos organismos internacionales.

Esto requiere instrumentar un sistema ágil que identifique, formule y evalúe proyectos públicos. Así como la implementación de métodos para jerarquizar los proyectos que respondan a la capacidad financiera del país y a los objetivos de política económica globales y sectoriales.³²

Lo anterior nos demanda la creación de metodologías de fácil aplicación, comprensibles y sencillas, que nos permitan formular y evaluar proyectos sociales, de prestación de servicios, saneamiento ambiental etc., por lo general de bajos costos de inversión, corta maduración y costos bajos de operación.

Desde el punto de vista conceptual, las metodologías deben dividirse en dos grandes grupos: para proyectos con beneficios medibles y no medibles. En este último caso se encuentra la mayoría de los proyectos de carácter social, sugiriéndose la metodología de evaluación por medio del método de costo eficiencia como la más práctica de aplicar.

CONSIDERACIONES FINALES

La fase de preinversión permite la generación de proyectos bien formu-

30. *Idem.* p. 16.

31. *Idem.* p. 17.

32. *Idem.* p. 18.

lados y en cantidad suficiente, lo cual se convierte en un requisito *sine qua non* para el mantenimiento de un flujo de inversión significativo y de impacto.

Los programas de ajuste y cambio estructural, demandan una nueva orientación de las inversiones públicas para aumentar su productividad social y económica, cambiar el perfil tradicional de la estructura productiva y restaurar el ritmo de crecimiento, creando la infraestructura económica en apoyo a la inversión privada.

Una buena organización en el proceso de preinversión, permite proyectos técnicamente bien formulados y evaluados y, por ende, invariablemente logra obtener financiamiento independientemente de las dificultades financieras o económicas que el país pueda estar confrontando. Además, constituye un medio eficaz para determinar el tipo de medidas preventivas para contrarrestar una posible lenta ejecución de los proyectos y para un adecuado control de aquellos fac-

tores que pueden preverse y así evitar que incidan negativamente en el desarrollo de los mismos.

Con la crisis, los programas de ajuste estructural, las condiciones que imponen las nuevas relaciones económicas internacionales y el importante rol que se le da al mercado como el eficiente asignador de los recursos, las metodologías actuales para formular y evaluar proyectos de desarrollo se convierte en una temática de mucha importancia y con ciertos niveles de complejidad, debido a que se hace necesario crear nuevas metodologías que nos permitan formular y evaluar aquellos proyectos carentes de una rentabilidad netamente financiera y de criterios estrictamente técnicos y que por el contrario nos permitan incorporar a los grupos beneficiarios en el proceso de la preinversión como inversión y además, variables eminentemente sociales como: distribución de ingreso, incremento en el consumo, generación de empleo y el bienestar

EL ICAP EN CENTROAMERICA

Primera Conferencia sobre las Perspectivas de las Inversiones Públicas en Centroamérica

Gloria Chicas de Márquez*

EL INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ICAP, REALIZÓ LA PRIMERA CONFERENCIA SOBRE LAS PERSPECTIVAS DE LAS INVERSIONES PÚBLICAS EN CENTROAMÉRICA EN EL CONTEXTO DE LOS PROGRAMAS DE ESTABILIZACIÓN Y AJUSTE ESTRUCTURAL, DURANTE EL PERÍODO ENTRE EL 30 DE OCTUBRE Y EL 1º DE NOVIEMBRE DE 1991, EN SAN JOSÉ, COSTA RICA.

Introducción

El Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, organizó la Primera Conferencia sobre las Perspectivas de las Inversiones Públicas en Centroamérica en el contexto de los programas de estabilización y ajuste estructural, realizada entre el 30 de octubre y el 1º de noviembre de 1991, en San José, Costa Rica.

El propósito de esta actividad, fue crear un foro de discusión que permitió

analizar y evaluar la naturaleza e importancia de los programas de estabilización y ajuste estructural, así como el nuevo rol del Estado y su incidencia en las inversiones públicas en Centroamérica.

Asimismo, permitió reflexionar sobre los efectos económicos, políticos, sociales como resultado de la aplicación de estos programas; señalando la necesidad de formular estrategias de desarrollo que permitan el fortalecimiento de las inversiones públicas en los sectores productivos y sociales, propiciándose el análisis de los sistemas de planificación en Centroamérica, con un espíritu integracionista.

La conferencia contó con un selecto auditorio formado por autoridades políticas, funcionarios públicos, profe-

* La autora es salvadoreña, Licda. en Administración de Empresas y Máster en Administración Pública, actualmente es Consultora del Área de Proyectos del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, San José, Costa Rica.

sores universitarios, expertos internacionales, consultores del ICAP y los estudiantes del Programa de Maestría en Administración Pública con énfasis en Formulación y Administración de Proyectos de Desarrollo del ICAP.

La duración de la conferencia fue de tres días, habiéndose desarrollado en el período comprendido entre el 30 de octubre y el 1º de noviembre del año en curso. El acto de inauguración se llevó a cabo el 30 de octubre de 1991, y fue presidido por el Señor Dr. Gonzalo Fajardo, Ministro de Economía, Industria y Comercio de Costa Rica y Presidente de la Junta General del ICAP, quien fue acompañado por el Señor Secretario General de Planificación de Guatemala, Ing. Fernando Fuentes; Lic. Manlio Martínez, Ministro de Planificación de Honduras; Sr. Jan Robberts, Representante de ASDI para Centroamérica; Dr. Hugo Zelaya Cáliz, Director del ICAP y el Ing. Raúl Eduardo Ovando, Coordinador del Área de Proyectos del ICAP, correspondiendo al Dr. Gonzalo Fajardo declarar inaugurada la conferencia.

El ICAP, agradece a la Autoridad Sueca para el Desarrollo Internacional por el auspicio a este evento y a los invitados especiales, en sus diferentes categorías como conferencistas, ponentes, expositores y demás profesionales procedentes de diferentes organismos internacionales, universidades e instituciones de la región centroamericana, por su participación en esta conferencia. La jerarquía y calidad profesional de los participantes así como el interés mostrado, imprimieron un alto nivel en el desarrollo de todas las actividades programadas.

Importancia y justificación de la temática

La difícil situación económica, política y social por la que hace más de una década atraviesa Centroamérica, exige evaluar el impacto de las medidas de corto plazo, vinculadas con la estabilización y el ajuste vigentes, así como sus costos económicos y sociales. Esto permite rediseñar una estrategia a corto, mediano y largo plazo que facilite a los gobiernos la orientación y asignación eficiente de los escasos recursos disponibles para sentar las bases de un proceso sostenido de crecimiento económico y transformación social. Esta estrategia contribuirá al logro de un mayor nivel de desarrollo y como consecuencia, mejores condiciones de vida de la población centroamericana.

El marco de las políticas económicas actuales ha establecido un conjunto de lineamientos destinados a reestructurar el aparato burocrático del Estado y reducir el gasto público sobre la base de austeridad y eficiencia. Se pretende el logro de un Estado más ágil, eficaz y volcado hacia la facilitación y el estímulo de las actividades de los agentes económicos, así como la atención hacia la población en la prestación de servicios.

Los ajustes económicos y la modernización del Estado, están produciendo cambios en las estructuras de los programas de inversión estatal y nacional, lo cual plantea considerar la necesidad de definir y orientar la inversión. Un estímulo a esta dinámica lo constituye la implementación de proyectos de desarrollo que permitan

potenciar fuertes impactos en las economías y que sean armónicos con las estrategias diseñadas.

Es imperiosa la necesidad de fomentar la inversión (nacional y extranjera), las exportaciones y revitalizar los mecanismos de captación de recursos financieros para la reactivación de las economías, aún considerando las difíciles condiciones imperantes en los organismos internacionales aunado a la iliquidez de los países del área.

Ante esta situación, el Instituto Centroamericano de Administración Pública –ICAP–, consideró conveniente organizar la "Primera Conferencia sobre las Perspectivas de las Inversiones Públicas en Centroamérica" en el contexto de los programas de estabilización y ajuste estructural, con el propósito de crear un foro de discusión y reflexión que permitiera identificar alternativas de solución a la problemática planteada.

Objetivos

Con la realización de esta conferencia se pretende alcanzar los siguientes objetivos:

1. Analizar y evaluar la naturaleza e importancia de los programas de estabilización y ajuste estructural, el nuevo rol del Estado y su incidencia en las inversiones públicas en Centroamérica.
2. Reflexionar sobre los efectos económicos, políticos y sociales, resultado de la aplicación de los programas estabilizadores y de

ajustes y la necesidad de formular estrategias de desarrollo que permitan el fortalecimiento de las inversiones públicas en los sectores productivos y sociales.

3. Analizar los sistemas de planificación de las inversiones públicas en Centroamérica con espíritu integracionista, aprovechando las experiencias en el manejo de las inversiones en los diferentes países de la región.

Temas abordados

Para lograr el cumplimiento de los objetivos, el programa desarrollado durante la realización de la conferencia incluyó ponencias, disertaciones y conferencias que giraron alrededor de los siguientes temas:

- a. Programas de estabilización y ajuste estructural y su incidencia en las inversiones en Centroamérica.
- b. Reestructuración y modernización del aparato administrativo del Estado en el marco de las políticas económicas vigentes y el desarrollo sostenible.
- c. Impacto económico, político y social de los programas de estabilización y ajuste estructural en Centroamérica.
- d. Los programas de inversión pública en el contexto de la reestructuración económica y el financiamiento para el desarrollo.
- e. Análisis del proceso de planificación de las inversiones públicas: su

nuevo rol ante las perspectivas de la década.

Metodología

La conferencia proporcionó un procedimiento de trabajo que permitiera responder a las diferentes expectativas de los miembros representantes de las distintas instituciones de los países centroamericanos. Es así, como se incluyeron a) conferencias que constituyeron aperturas e introducciones a los temas para su reflexión; b) ponencias que contrastaron las diferentes realidades centroamericanas con las medidas de solución, poniendo de relieve la similitud en la problemática y las diferencias para abordarlas y c) disertaciones por medio de mesas redondas y grupos de trabajo que permitió la discusión amplia y profunda de los temas de interés abordados.

El propósito de la metodología utilizada fue fortalecer el intercambio de experiencias, dar oportunidad a la reflexión y a la búsqueda de soluciones a la problemática sobre las perspectivas de las inversiones públicas en Centroamérica en el contexto de los programas de estabilización y ajuste estructural.

Con el propósito de alcanzar los objetivos propuestos e imprimirle excelencia académica a la conferencia, se concertó la participación como conferencistas, ponentes y disertantes a profesionales procedentes de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Colegio de México, Ministerio de Planificación Nacional y Política

Económica de Costa Rica, Centro de Investigaciones Científicas y Tecnológicas de El Salvador, Universidad de San Carlos de Guatemala, Universidad Nacional Autónoma de Honduras, Universidad Nacional de Costa Rica, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales de Nicaragua, Comité de Acción de Apoyo al Desarrollo Económico y Social de Centroamérica (CADESCA).

Las conferencias, ponencias y disertaciones desarrolladas durante la conferencia se presentan a continuación:

Conferencias

1. Ajuste e inversión. ¿La luz al final del túnel?
Juan Alberto Fuentes K.
Comisión Económica para América Latina.
Chile
2. Las transformaciones en la estructura pública y sus nuevos retos
María del Carmen Prado
Colegio de México
México
3. La inversión pública, sus crisis y perspectivas.
Alcides Hernández
Universidad Nacional Autónoma de Honduras
4. Planificación y presupuesto: el caso de la inversión pública en Costa Rica. (Elementos para una reforma presupuestaria)
Henry Mora
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
Costa Rica

Ponencias

1. Propuesta básica para la racionalización de la administración pública.
Fernando Fuentes Morh
Secretaría General de Planificación
Guatemala
2. Perspectivas de la inversión pública en El Salvador
Roberto Sorto
Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social
El Salvador
3. Características del proceso de inversión pública en Honduras
Cristiana Nunfio de Figueroa
Ministerio de Finanzas y Crédito Público
Honduras
4. Plan de estabilización económica de Nicaragua
Francisco Mena Aragón
Ministerio de Finanzas
Nicaragua
5. Problemas y desafíos del proceso de inversión pública en Costa Rica
José Rafael Brenes
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
Costa Rica
6. Perspectivas de las inversiones públicas en Panamá en el contexto de las políticas de estabilización y ajuste estructural.
Nuvia de Jarpa
Ministerio de Planificación y Política Económica
Panamá

Disertaciones

1. Política económica e inversión pública en Guatemala
Edgar José Reyes Escalante
Universidad de San Carlos
Guatemala
2. Economía, política y programas de ajuste en El Salvador
Herman Rosa
Instituto de Investigación Económica y Social
El Salvador
3. Impacto económico, político y social de los programas de estabilización y ajuste en Honduras
Hugo Noé Pino
Universidad Nacional Autónoma de Honduras
4. Impacto económico, político y social de los programas de estabilización y ajuste en Nicaragua
Gerardo Timossi
Coordinador Regional de Investigación Económica y Social
Nicaragua
5. Impacto económico y social de los programas de estabilización y ajuste estructural en Costa Rica
Leonardo Garnier
Universidad Nacional
Costa Rica
6. Impacto económico y social de los programas de estabilización y ajuste estructural en Panamá
Salvador Arias
Comité de Acción de Apoyo al Desarrollo Económico y Social de Centroamérica (CADESCA)

referencias

EN ESTA SECCION SE PRESENTA UNA BIBLIOGRAFIA EXHAUSTIVA SOBRE EL TEMA DE LA INVERSION PUBLICA, EXTRAIDA EXCLUSIVAMENTE DE DOCUMENTOS QUE PUEDEN SER CONSULTADOS EN EL CENTRO DE DOCUMENTACION DEL ICAP.

Artículos de revistas

- Baum, Warren C. y Tolbert, Stokes M. "La Inversión en el Desarrollo". *Finanzas y Desarrollo*. 22(4) : 26-37, Dic., 1985.
- Borenztein, Eduardo. "Acumulación de deuda, racionamiento del crédito e inversión". *El Trimestre Económico*. 57 (núm. esp.) : 79-102, Dic., 1990.
- Casillas, Luis R. "Empleo, inversión y equilibrio externo: un análisis sobre el impuesto al valor agregado". *El Trimestre Económico*. 44(175) : 569-608, Jul., 1973.
- Coleman, William D. "Self regulation in the Canadian securities industry: A Study of the investment dealers association of Canada". *Canadian Public Administration*. 32(4) : 503-523, 1989.
- Diamond, Jack. "Gasto público y crecimiento". *Finanzas y Desarrollo*. 27(4) : 34-36, Dic., 1990.
- Garegnani, P. "Notas sobre consumo, inversión y demanda efectiva". *El Trimestre Económico*. 44 (175) : 569-608, Jul., 1977.
- Greene, Joshua y Villanueva, Delano. "Factores determinantes de la inversión privada en los países menos adelantados". *Finanzas y Desarrollo*. 27(4) : 40-42, Dic., 1990.
- Kamarch, Andrew M. "Capital e inversiones en los países en desarrollo". *Finanzas y Desarrollo*. 8(2) : 210, Jun., 1971.
- Kavalsky, Basil. "La revisión de los Programas de Inversión Pública". *Finanzas y Desarrollo*. 23(1) : 37-40, Mar., 1986.
- Tornell, Aarón. "Inversión real e inversión financiera podrán eliminar la distorsión de la irreversibilidad de los impuestos Tobin?". *El Trimestre Económico*. 57(Núm. Esp.) : 203-223, Dic., 1990.

Libros

- Baun, Warren. *La Inversión en Desarrollo: Lecciones de la experiencia del Banco Mundial*. Madrid : Banco Mundial Tecnos, 1986.
- Córdoba, Julio. *La capacidad inversionista del sector público en Costa Rica*. San José : ICAP, 1975.
- Costa Rica. Ministerio de Industria, Energía y Minas. SEPSI. *Inversión industrial en Costa Rica : Aspectos importantes relacionados con su ejecución*. San José : MIEM, 1986.
- Costa Rica. OFIPLAN. *Policies and practices concerninig the decisions made on investments of public enterprises in Costa Rica*. San José: [s.n.], 1980.
- Costa Rica. OFIPLAN. *Reglamentos relativos a la Ley del Sistema Nacional de Planificación*. San José: OFIPLAN, 1978.
- Costa Rica. Oficina de Planificación. *Plan Operativo 1975*. San José : La Oficina, 1975.
- Costa Rica. OPSA. *Sistema de inversiones del sector público agropecuario: Compendio de estudios de proyectos de inversión*. San José: [s.n.], 1979.
- ODEPLAN-PNUD/DCTD. *Banco Integrado de Proyectos de Inversión Pública, conceptos, métodos y técnicas*. Santiago : PNUD, 1985.
- Oficina Internacional del Trabajo. *El Efecto Empleo de la Inversión Pública*. Chile : OIT/PREALC, 1984.

Otros documentos

- Aldunate, Eduardo. La jerarquización de proyectos y la programación de inversiones. En: ICAP. Maestría Centroamericana en Administración Pública con énfasis en Formulación y Administración de Proyectos de Desarrollo. [*Antología del*] *Curso Planificación y Programación de la Inversión Pública*. San José : ICAP, 1992.
- Arellano, Vladimir. Coordinación de la Planificación y el Presupuesto. En: ICAP. Maestría Centroamericana en Administración Pública con énfasis en Formulación y Administración de Proyectos de Desarrollo. [*Antología del*] *Curso Planificación y Programación de la Inversión Pública*. San José : ICAP, 1992.
- BID. *Progreso Económico y Social en América Latina : Ahorro, Inversión y Crecimiento*. Washington, D.C. : BID, 1989.
- D'Arcy, Julio. Definición y conceptos del Sistema Nacional de Inversiones Públicas. En: ICAP. Maestría Centroamericana en Administración Pública con énfasis en Formulación y Administración de Proyectos de Desarrollo. [*Antología del*] *Curso Planificación y Programación de la Inversión Pública*. San José : ICAP, 1992.
- ILPES. Area de Programas de Asesoría. Bases Metodológicas y Operativas para la Administración de la Inversión Pública. En: ICAP. Maestría Centroame-

- ricana en Administración Pública con énfasis en Formulación y Administración de Proyectos de Desarrollo. *[Antología del] Curso Planificación y Programación de la Inversión Pública*. San José : ICAP, 1992.
- ILPES. Area de Programas de Asesoría. La inversión pública y el ciclo de los proyectos. En: ICAP. Maestría Centroamericana en Administración Pública con énfasis en Formulación y Administración de Proyectos de Desarrollo. *[Antología del] Curso Planificación y Programación de la Inversión Pública*. San José : ICAP, 1992.
- Lacey, Robert. La Gestión del Gasto Público : Evolución del enfoque del Banco. En: ICAP. Maestría Centroamericana en Administración Pública con énfasis en Formulación y Administración de Proyectos de Desarrollo. *[Antología del] Curso Planificación y Programación de la Inversión Pública*. San José : ICAP, 1992.
- Marten, Gonzalo. Planificación y Presupuesto por Programas. En: ICAP. Maestría Centroamericana en Administración Pública con énfasis en Formulación y Administración de Proyectos de Desarrollo. *[Antología del] Curso Planificación y Programación de la Inversión Pública*. San José : ICAP, 1992.
- Martín, Daniel F. Programación y administración de la inversión pública con referencia especial a los países de Centroamérica. En: ICAP. Maestría Centroamericana en Administración Pública con énfasis en Formulación y Administración de Proyectos de Desarrollo. *[Antología del] Curso Planificación y Programación de la Inversión Pública*. San José : ICAP, 1992.
- Mocate, Karen y Castro, Raúl. La Evaluación Económica de Proyectos de Inversión. En: ICAP. Maestría Centroamericana en Administración Pública con énfasis en Formulación y Administración de Proyectos de Desarrollo. *[Antología del] Curso Planificación y Programación de la Inversión Pública*. San José : ICAP, 1992.
- Molina, Nulia y Juan Napoleón. Experiencias de El Salvador en el proceso de implementación del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SINACIP). En: ICAP. Maestría Centroamericana en Administración Pública con énfasis en Formulación y Administración de Proyectos de Desarrollo. *[Antología del] Curso Planificación y Programación de la Inversión Pública*. San José : ICAP, 1992.
- Mora, Henry Ml. Planificación y Presupuesto: El caso de la inversión Pública en Costa Rica. En: ICAP. Maestría Centroamericana en Administración Pública con énfasis en Formulación y Administración de Proyectos de Desarrollo. *[Antología del] Curso Planificación y Programación de la Inversión Pública*. San José : ICAP, 1992.
- ODEPLAN. Inversión pública eficiente. Un continuo desafío. En: ICAP.

Maestría Centroamericana en Administración Pública con énfasis en Formulación y Administración de Proyectos de Desarrollo. *[Antología del] Curso Planificación y Programación de la Inversión Pública*. San José : ICAP, 1992.

Sarmiento, Eduardo. El gasto público en proceso de desarrollo económico. En : ICAP. Maestría Centroamericana en Administración Pública con énfasis en Formulación y Administración de Proyectos de Desarrollo. *[Antología del] Curso Planificación y Programación de la Inversión Pública*. San José : ICAP, 1992.

Silva, Ivan. El proceso de inversión pública y la planificación del desarrollo. En: ICAP. Maestría Centroamericana en Administración Pública con énfasis en Formulación y Administración de Proyectos de Desarrollo. *[Antología del] Curso Planificación y Programación de la Inversión Pública*. San José : ICAP, 1992.

Silva Lira, Ivan. Seguimiento físico-financiero de proyectos de inversión : Una Metodología para el Sistema de Información de Proyectos. En: ICAP. Maestría Centroamericana en Administración Pública con énfasis en Formulación y Administración de Proyectos de Desarrollo. *[Antología del] Curso Planificación y Programación de la Inversión Pública*. San José : ICAP, 1992.

Zaror, Rodolfo. Metodología estandarizada para un Sistema de In-

formación sobre Inversión Pública. En: ICAP. Maestría Centroamericana en Administración Pública con énfasis en Formulación y Administración de Proyectos de Desarrollo. *[Antología del] Curso Planificación y Programación de la Inversión Pública*. San José : ICAP, 1992.

Tesis

Ayala Molina, René Oswaldo. *Análisis sobre la gestión en la fase de preinversión del Sistema Nacional de Inversión Pública (SINACIP), en la República de El Salvador*. San José : ICAP, 1992.

Barquero Sanabria, Eladio Alonso. *Las apelaciones a los procesos de precalificación y licitación relacionados con la ejecución de proyectos de inversión pública en Costa Rica*. San José: ICAP, 1992.

Cajina Alizaga, Elizabeth. *La política de inversión agroindustrial nicaragüense y la incidencia de la cooperación externa en los proyectos agroindustriales, estudio del caso del Proyecto Azucarero Victoria de Julio, período 1979-1989*. San José : ICAP, 1992.

Fuentes Quintanilla, Juan Santos. *Análisis del proceso de preinversión e inversión del Ministerio de Agricultura y Ganadería de El Salvador*. San José : ICAP, 1992