

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

POSGRADO EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS

FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

CENTRO DE INVESTIGACIONES INTERDISCIPLINARIAS EN CIENCIAS  
SOCIALES Y HUMANIDADES

*“CRISIS FISCAL Y LA INTERVENCIÓN DEL FMI EN LAS FINANZAS PÚBLICAS  
CENTROAMERICANAS: UN OBSTÁCULO AL DESARROLLO”*

TESIS DE MAESTRÍA

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRO EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS

PRESENTA:

Aderak Quintana Estrada

Directora de Tesis: Dra. Eugenia Correa

México, D.F., junio de 2008



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## INDICE

<b>Introducción</b>	1
<b>Capítulo I</b> <b>ESTADO, DESARROLLO ECONÓMICO Y GLOBALIZACIÓN FINANCIERA.</b>	
1.1 Globalización financiera. Cambios e inestabilidad.	7
1.2 Flujos financieros internacionales y financiamiento del desarrollo.	19
1.3 Estado como interventor y promotor del desarrollo.	27
1.4 Límites del Estado, su crisis fiscal.	33
1.5 Conclusiones.	37
<b>Capítulo II</b> <b>CONDICIONALIDAD Y SOSTENIBILIDAD FISCAL</b>	
2.1 Desajustes financieros y condicionalidad.	40
2.2 Sostenibilidad fiscal en América Latina según el FMI.	49
2.3 Centroamérica: sostenibilidad fiscal.	52
Costa Rica.	56
El Salvador.	57
Guatemala.	59
Honduras.	61
Nicaragua.	63
2.4 Conclusiones.	64
<b>Capítulo III</b> <b>CAMBIOS EN LOS GASTOS E INGRESOS PÚBLICOS.</b>	
3.1 Breve historia de la transformación económica centroamericana.	67
3.2 Evolución reciente de las finanzas públicas centroamericanas.	76
3.3 Comportamiento del gasto público.	81
Costa Rica.	82
El Salvador.	84
Guatemala.	85
Honduras.	87
Nicaragua.	88
3.4 Comportamiento del ingreso y transformación de la recaudación tributaria.	89
Costa Rica.	91

El Salvador.	95
Guatemala.	98
Honduras.	102
Nicaragua.	105
3.5 Conclusiones.	108

#### **Capítulo IV**

### **GASTO PÚBLICO Y PAGO DE INTERESES**

4.1 Financiarización del gasto público.	111
4.2 Balance fiscal equilibrado y estancamiento.	118
4.3 Evolución del gasto real y per cápita.	120
Costa Rica.	121
El Salvador.	124
Guatemala.	127
Honduras.	130
Nicaragua.	132
4.4 Conclusiones.	134
<b>Conclusiones.</b>	137
<b>Bibliografía.</b>	141

*Si es imposible relacionar algo con una magnitud medible, entonces no se conoce ese algo.*  
Albert Einstein.

*Adiós-respondió el zorro-. He aquí mi secreto. Es muy simple: no se puede ver bien, sólo con el corazón. Lo esencial es invisible a los ojos.*

*-Lo esencial es invisible a los ojos-repitió el principito para no olvidarlo.*

*-El tiempo que perdiste por tu rosa hace que tu rosa sea tan importante.*

*-El tiempo que perdí por mi rosa...-dijo el principito para no olvidarlo.*

*-Los hombres han olvidado esa gran verdad- dijo el zorro-. Pero tú no la olvides. Eres responsable para siempre de lo que has domesticado. Eres responsable de tu rosa...*

*-Soy responsable de mi rosa... -repitió el principito a fin de acordarse.*

“El Principito”, Antonie de Saint Exupèry

## INTRODUCCIÓN

En América Latina el bienestar de la mayoría de la población ha caído y la desigualdad social se ha incrementado. A partir de la década de lo ochenta es muy común encontrarnos con experiencias en donde los recortes en el gasto público son más frecuentes. Los recortes presupuestales se han traducido en privatizaciones de empresas y servicios públicos, incrementos en las tarifas de ciertos bienes y la reducción en su calidad, el deterioro constante de la infraestructura social, el incremento y aparición de nuevos impuestos con el fin de evitar una caída en picada del gasto. Todos estos factores han contribuido a deteriorar la finanzas de los Estados nacionales y desembocado en un deterioro social de la región.

Dicha experiencia es resultado de una mayor disciplina fiscal a la que ha sido sometida los distintos países de la región, su principal promotor y difusor es el Fondo Monetario Internacional (FMI), que ha logrado penetrar en las decisiones de política fiscal de muchos gobiernos latinoamericanos. Esta política forma parte del Consenso de Washington, que tienen una fuerte difusión en la región en la década de los noventa.

La política económica promovida por el FMI tiene un carácter de obligatoriedad, porque condiciona la ayuda financiera a la aplicación de estas medidas. En este proceso que es conocido como condicionalidad, entre otras, se busca que la política fiscal sea sostenible, principalmente porque se persigue el equilibrio de las finanzas públicas y que la deuda no crezca a niveles considerados como insostenibles, evitando que los recursos públicos se

desvíen. Así, el superávit en el saldo fiscal primario (que no contabiliza el pago de intereses), es garantía en la obtención de estabilidad macroeconómica y la eliminación del problema de endeudamiento público.

Las medidas para obtener el superávit primario implican constantes restricciones sobre el gasto público. Asimismo se promueve la transformación de la estructura impositiva, moldeando un carácter regresivo de ésta, y presentando incrementos temporales en los ingresos tributarios, principalmente en los indirectos. Esto trae fuertes restricciones en la promoción del crecimiento económico en los países donde se aplican dichas medidas, porque limitan la libre acción financiera de los Estados, al encontrarse los ingresos condicionados al comportamiento del gasto. Además, contribuye a una constante política fiscal regresiva en materia de ingreso, por lo que se acentúa la desigual distribución del ingreso y la pobreza en esta región. Aparecen así, las crisis fiscales recurrentes que confrontan a los gobiernos con las ingentes necesidades sociales sin resolver y la incapacidad de aumentar sustancialmente el gasto público.

Además de la crisis fiscal, la política de condicionalidad, acentúa el fenómeno conocido como financiarización del gasto público. Que se caracteriza por garantizar el pago del servicio de la deuda a los acreedores del sector público en detrimento del gasto social y en infraestructura. De la misma forma hay una redirección del gasto para financiar proyectos productivos que tienen el fin de garantizar altas ganancias a los inversionistas privados.

Distintos países de la región latinoamericana han vivido este proceso, pero debemos resaltar nuestro interés y la necesidad por estudiar este fenómeno en los países que son considerados pequeños, por el tamaño de su economía, porque también forman parte de nuestra historia. Por el contrario a lo que podríamos creer, estos países juegan un importante papel en la definición de las políticas económicas en la región, y han sido un laboratorio de experimentación, que es frecuentemente utilizado en años recientes, para la aplicación de las políticas del Consenso de Washington. Es por ello que no debemos subestimar su importancia en la participación de este proceso.

Nuestro interés se centra en la región de Centroamérica, concretamente en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Estos países comparten una larga historia de integración económica, que en años recientes han intensificado, e inclusive

ampliado, permitiendo la entrada a nuevos socios comerciales, el más importante de ellos, los Estados Unidos. En este proceso el FMI ha tenido una fuerte injerencia en la definición de la política económica, no sólo en lo que respecta a integración económica, también en el área fiscal.

Los países que conforman esta región tienen sus propias características históricas, sociales y económicas. Esto no quiere decir que no comportan fenómenos comunes, por el contrario, la intervención del FMI que se acentúa en años recientes en esta región, se centra en el diseño de sus estrategias de política económica, para diseñar la construcción de la sostenibilidad fiscal.

Es una región en donde el tamaño de su economía representa el 4.4% del PIB Latinoamericano<sup>1</sup>. Además, se caracteriza por tener una baja carga tributaria, que en la actualidad oscila entre el 10 y el 18% de los ingresos tributarios como proporción del PIB, siendo el caso de Guatemala y El Salvador, los países de Latinoamérica, e inclusive del mundo con baja carga tributaria.

Ante este panorama, la sostenibilidad fiscal busca incrementar los ingresos tributarios, principalmente los que provienen de impuestos indirectos, como el caso del IVA, así como el incremento en las tarifas de servicios públicos. Aunado a esto, el comportamiento del gasto registra estancamiento e inclusive caídas, salvo en Costa Rica donde se observan incrementos importantes.

La estrategia que se difunde, de incrementar los ingresos y mantener un control en el crecimiento del gasto, busca el equilibrio e inclusive superávit en las finanzas públicas. Pero, debemos resaltar que mientras no exista un crecimiento en el gasto difícilmente se vera traducido en un crecimiento de los ingresos. Esta situación genera situaciones fiscales difíciles.

El FMI, difunde que los objetivos que persiguen el equilibrio o superávit fiscal, evitaran que el endeudamiento crezca, y así en un futuro se desvíen recursos públicos a financiar el servicio de la deuda. Por el contrario, la transferencia de recursos que tiene como destino cubrir el pago de intereses a los distintos acreedores del sector público absorbe una cantidad de recursos del gasto, destinando alrededor del 13 al 16% de este. No

---

<sup>1</sup> Calculado a partir de datos tomados del Banco Mundial, cifras correspondientes al 2006 del PIB en precios en paridad del poder adquisitivo. El dato considera a Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

es hasta años recientes que Honduras y Nicaragua, ven reducido en forma considerable el pago del servicio de la deuda por su entrada a la Iniciativa a favor de los países altamente endeudados (HIPC por sus siglas en ingles), por lo que oscila entre 4 y 8% respectivamente.

Dicha situación fiscal, no sólo delinea las crisis fiscales, también la acentuación de la financiarización del gasto público. Que como ya mencionamos, existe una transferencia considerable de recursos del gasto a los acreedores del sector público, principalmente para cubrir el pago de intereses que se cobran por el concepto de la deuda, dejando en segundo plano el financiamiento al desarrollo y la aplicación de estrategias que aminoren la desigualdad social y la pobreza.

Así, en la tesis demostramos como la aplicación de la política fiscal promovida por el FMI en la región de Centroamérica, que busca la sostenibilidad fiscal, termina por provocar crisis fiscal y la financiarización del gasto público, desviando una cantidad considerable de recursos al financiamiento de los intereses de la deuda. Dicha situación, además de constituir un obstáculo en el crecimiento económico, acentúa en forma desfavorable los de por si deteriorados índices de pobreza y desigualdad. Factores, aunque no los únicos, si esenciales para alcanzar una mayor equidad e igualdad en la región.

Debemos resaltar que para demostrar la crisis fiscal y la financiarización en la región, nos enfrentamos a un problema en la obtención y construcción de los cuadros y gráficas estadísticas. Principalmente, porque los datos provienen de diferentes fuentes que nos proporcionan cifras inconsistentes y sin continuidad, sobre todo para El Salvador y Nicaragua. Es por ello que los cuadros y gráficas presentados, y los períodos que de manera general corresponden de principios de la década de los ochenta al 2006, son distintos entre los países. Además, los datos son muy generales todavía, es necesario contar con cifras más específicas. Aunque debemos reconocer que estas limitantes, no son obstáculo para demostrar la crisis fiscal y la financiarización del gasto público.

El trabajo se encuentra dividido en cuatro capítulos, en el I abordamos el fenómeno histórico social conocido como globalización, y como en éste predomina el espacio financiero. En este contexto también identificamos el cambio del papel del Estado frente al financiamiento del desarrollo y a la economía, y como el mercado ha incrementado su participación en estos espacios. Estos cambios definen una transformación en el manejo de

las finanzas estatales, que mantienen un mayor control sobre el gasto, imponiendo límites al financiamiento del Estado, definiendo así la crisis fiscal.

En el capítulo II, abordamos una breve historia del Fondo Monetario Internacional haciendo hincapié en el diseño y manejo de la política de condicionalidad. Resaltando la importancia que tiene la política fiscal que busca la sostenibilidad fiscal. Además de describir como es la estructura y la aplicación de ésta política en cada país de la región centroamericana.

En el capítulo III, hacemos un breve repaso de la historia de las finanzas públicas centroamericanas, así como su evolución reciente. Haciendo hincapié en el comportamiento del gasto y del ingreso público, y como se ha ido transformando la estructura impositiva en la región.

En el capítulo IV, tratamos el tema de la financiarización del gasto público. Y como el comportamiento del balance fiscal es importante en la construcción de los niveles de sostenibilidad fiscal. Para finalizar con la evolución de los principales indicadores del gasto público, principalmente el gasto real y per cápita, que no contabilizan el pago de los intereses de la deuda total.

Finalmente, resta agradecer a mi familia por todo el apoyo brindado durante mis estudios de la maestría y la elaboración de la tesis. Mis padres Ángeles y Benjamín me han proporcionado un apoyo invaluable y han sido un fuerte estímulo para la consolidación no sólo de este proyecto sino de muchos más. Mi hermano y mi mejor amigo Iroel me proporcionó la enorme ayuda durante mis ausencias de mis responsabilidades familiares, que sin ella la culminación de este trabajo se hubiera postergado durante más tiempo.

La ayuda de la Dra. Eugenia Correa, con sus valiosos comentarios y lecturas a versiones previas de la tesis, su apoyo desinteresado y constante, y sus sabios consejos, fue esencial para la terminación de este proyecto. La Dra. Alicia Girón me otorgó la confianza y oportunidad de formar parte en sus proyectos de investigación durante varios años, haciendo del camino recorrido más fácil. A ambas, su ejemplo, sus regaños y amistad han sido fundamentales en mi formación profesional.

A mi mejor amiga y colega Teresa Hernández, por todo su apoyo, consejos, comentarios a versiones previas de la tesis y su compañía durante este proyecto. A todos mis amigos y colegas economistas y latinoamericanistas que a lo largo de varios años

hemos intercambiado ideas y puntos de vista sobre la realidad latinoamericana, la mayoría de ellos leyeron versiones previas de la tesis y sus comentarios enriquecieron este trabajo, y lo más importante hemos ido construyendo una amistad que cada día es más sólida, mi agradecimiento especial a Roberto Soto, Martín Peña, Alejandro López, Atón Herrasti, Javier Gámez, Verónica López, Blanca Pedroza, Rosalba Rivera, Dalia López, Alejandra Medina, Vania López, Manuel García, Wesley Marshall. Es necesario aclarar que todos los errores o desaciertos en la tesis son absolutamente míos.

Resta agradecer al Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación y de Innovación Tecnológica (PAPIIT) financiado por la Dirección de Asuntos del Personal Académico (DGAPA) de la UNAM, por la beca otorgada durante el primer año de estudios de la maestría y a lo largo de la realización de la investigación de tesis. Al CONACyT por el apoyo brindado durante el segundo año de estudios. La ayuda económica de ambas instituciones fue esencial para la culminación de este proyecto.

## CAPÍTULO I

### **ESTADO, DESARROLLO ECONÓMICO Y GLOBALIZACIÓN FINANCIERA.**

En la historia reciente del capitalismo identificamos un fenómeno histórico social que se ha nombrado como globalización. Como parte integral de ella, encontramos a la globalización financiera, en donde los principales actores han configurado una mayor integración de los mercados financieros. La escasa regulación y supervisión sobre los recursos que se mueven en estos mercados, provoca una situación de inestabilidad que se traduce en crisis financieras de grandes proporciones.

Con la globalización financiera los objetivos de los países subdesarrollados se han modificado para financiar sus metas de desarrollo. Los recursos internos han disminuido su peso, y se han sustituido por flujos de capital provenientes de los distintos mercados internacionales. Así, los flujos de financiamiento al desarrollo se han vuelto inestables y dependientes, influyendo de forma considerable de las decisiones de los actores que manejan los recursos financieros internacionales.

Asimismo, en el actual proceso de globalización las funciones del Estado frente al desarrollo se han modificado, y el mercado ha tenido una mayor participación. Lejos de la desaparición del Estado, éste sigue teniendo un papel muy importante en la organización de la sociedad y aunque cede espacios o se ve constreñido a hacerlo, como con las privatizaciones, o las tareas de regulación, de todas maneras su presencia en el proceso económico y su condición le imponen un papel relevante en el diseño de los objetivos y estrategias de desarrollo, que varían según los intereses de cada país.

En este capítulo resaltaremos la importancia que tiene el Estado en el desarrollo, su papel en el financiamiento del mismo, sus recientes transformaciones, así como sus límites impuestos por la política fiscal, que si es de carácter recesivo provoca crisis fiscales.

#### **1.1 Globalización financiera. Cambios e inestabilidad.**

En la actualidad, podemos identificar un fenómeno histórico social que ha dado forma a un mundo distinto al que prevalecía ya hace unas décadas e inclusive siglos. Su carácter multidimensional gravita en los espacios financieros, económicos, ambientales, políticos, sociales y culturales con una influencia mundial, regional, nacional y local. Su origen se remonta al surgimiento del capitalismo, este es conocido como “globalización.” La

globalización se centra en ocho dimensiones clave [Guerra-Borges, 2002: 11-17]: 1) la liberalización comercial, 2) el comercio de servicios, 3) la liberación de flujos de capital, 4) la inversión extranjera directa realizada por “empresas red”, 5) un sistema de normas básicas para el comercio mundial regido por la Organización Mundial de Comercio, 6) normas sobre patentes y propiedad intelectual, 7) la “libertad en el movimiento de la mano de obra” y, 8) el cuidado del medio ambiente, aunque las dos últimas aparecen de forma incipiente. Y por supuesto la difusión de políticas globales sobre la implementación de la democracia. En contraposición surge la idea de *mundialización*, que busca construir instituciones políticas mundiales capaces de dominar el fenómeno económico, político y social. A pesar de estos dos conceptos, ambos hacen referencia como globo o mundo, un espacio que tiene como límite el espacio de la Tierra, único donde se realiza dicho fenómeno.<sup>1</sup>

Podemos observar varias etapas de la globalización a lo largo de la historia del capitalismo durante los últimos 130 años, que se dividen en tres<sup>2</sup>. La primera de ellas es la que comprende de 1870-1913, caracterizada por una gran movilidad de capitales y de mano de obra acompañada de un auge comercial gracias a la reducción del costo de transporte, más que por el libre comercio, y que es interrumpida por la primera guerra mundial.

Después de la segunda guerra mundial se inicia la segunda etapa de la globalización caracterizada por el esfuerzo de desarrollar instituciones internacionales de carácter financiero y comercial; la notable expansión de manufacturas entre los países desarrollados;

---

<sup>1</sup> Para la CEPAL la globalización es: “(...) la creciente gravitación de los procesos financieros, económicos, ambientales, políticos, sociales y culturales de alcance mundial en los de carácter regional, nacional y local. Esta acepción hace hincapié en el carácter multidimensional de la globalización. En efecto, aunque sus dimensiones económicas son muy destacadas, evolucionan concomitantemente a procesos no económicos, (...) en el sentido más amplio del término, el actual proceso de globalización es incompleto y asimétrico, y se caracteriza por un importante déficit en materia de gobernabilidad” [CEPAL 2002: 17]. Pero, la idea de globalización como concepto y uso “(...) se difunde desde los años de 1980 en grupos y sectores, la opinión pública, los medios masivos, los centros de poder ideológico y político. La variedad de contenidos y significados va acompañada por la carencia de un modelo teórico a confrontar con las distintas manifestaciones e interpretaciones; éstas suelen compartir la constatación de tendencias hacia la unión de las poblaciones del planeta en una economía única, a la cual podrían además ir correspondiendo una sociedad y una cultura también únicas, quizás un sistema político. Se suele afirmar la necesidad, la fatalidad e irreversibilidad, aclamadas o lamentadas, del debilitamiento, la subalternización o la extinción de todo lo que es nacional y del Estado-nación soberano” [Kaplan, 2004: 211]. “(...) Aunque la nación y el individuo sigan siendo muy reales, incuestionables y estén presentes todo el tiempo, en todo lugar, y pueblen la reflexión y la imaginación, ya no son “hegemónicos”. Han sido subsumidos formal o realmente por la sociedad global, por las configuraciones y los movimientos de la globalización. El mundo se ha mundializado, de tal manera que el globo ha dejado de ser una figura astronómica para adquirir más plenamente su significación histórica” [Ianni, 1996: 3].

la existencia de una gran variedad de modelos de organización económica y una limitada movilidad de capitales y de mano de obra. Cuyo punto de quiebre comienza en la década de los 1970, con la desintegración de los acuerdos de Bretton Woods<sup>3</sup>, la primera crisis petrolera<sup>4</sup>, y la creciente movilidad de los capitales privados, y el fin de la “edad de oro” de crecimiento económico de los países desarrollados.

Lo anterior dio paso a la consolidación de la actual fase de la globalización, en la que se presenta una profunda reestructuración del capitalismo, “incluyendo nuevas bases tecnológicas y formas de producir, consumir, todo ello apoyado en novedosas modalidades y mecanismos del capital financiero [Aguirre, 2005: 180]”.

Debemos resaltar que la globalización, como ya mencionamos, se manifiesta en varias dimensiones que no necesariamente caen en las económicas, que pueden ir desde los valores y la cultura, hasta la política. En la primera de ellas se encuentran los derechos humanos; como son los civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, y que son resultado de incontables luchas de la sociedad civil internacional. En cuanto a las dimensiones culturales, éstas tienen una compleja relación con los derechos humanos, siendo la identidad (que implica la diversidad cultural) e igualdad (de los ciudadanos entre sí, y ante el Estado) su forma de expresión. Por lo que se refiere a la dimensión política, ésta tiene el reto de difundir y cuidar que se lleven a cabo la práctica de las ideas sobre la democracia, y establecer una agenda para el desarrollo [CEPAL, 2002: 21-25].

La globalización actual se ha nutrido por un nuevo paradigma tecnoeconómico<sup>5</sup>, que ha traído grandes cambios en la sociedad. El nuevo paradigma es impulsado por el

---

<sup>2</sup> Aquí nos basaremos en la propuesta de la CEPAL [2002: 18-21].

<sup>3</sup> “Los problemas de posguerra hicieron necesario el establecimiento de un sistema de pagos que promoviera la recuperación económica y el crecimiento del comercio mundial. (...) Así pues, en Bretton Woods se acordó crear un sistema basado en tipos de cambios vinculados pero ajustables y una institución (el Fondo Monetario Internacional) que prestaría activos de reserva adicionales para aumentar la liquidez de los países que tuvieran dificultades temporales para mantener la convertibilidad. El principal propósito del nuevo sistema fue evitar el desempleo y asegurar la estabilidad de precios interno” [Chapoy, 2004: 69-70].

<sup>4</sup> El alza del precio del petróleo contribuyó al aumento de la inflación y produjo un alto déficit en los países importadores de petróleo, que aceleró la marcha hacia la depresión. La crisis de energéticos tuvo considerables repercusiones y aumentó el desajuste económico, pero los síntomas de la recesión existían ya debido a desequilibrios internos en los países desarrollados.

<sup>5</sup> Carlota Pérez [2004: 44-46] nos señala que en la actualidad se encuentra vigente la quinta revolución tecnológica caracterizada por la era de la informática y las telecomunicaciones. Las anteriores son: la primera es la revolución Industrial, la segunda la era del vapor y los ferrocarriles, la tercera la era del acero, la electricidad y la ingeniería pesada, y la cuarta la era del petróleo, el automóvil y la producción en masa. Además, “las transformaciones inducidas por las revoluciones tecnológicas van mucho más allá de la economía; penetran la esfera de lo político e incluso las ideologías. Éstas a su vez, determinarán la dirección

potencial de la microelectrónica barata, lo que ha despertado un desarrollo de todas las tecnologías relacionadas con la revolución informática. Además, la reducción de los costos de transporte, información y comunicaciones, facilita la integración de los mercados; generando un creciente volumen y variedad de transacciones transfronterizas de bienes y servicios, así como de flujos internacionales de capitales y la propagación de los avances tecnológicos.

Las políticas económicas también han contribuido a la integración de las economías nacionales, a través de la acción de poderosas empresas transnacionales, reduciendo las barreras legales a la circulación de bienes, servicios y capitales. Las diversas instituciones supranacionales (como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y la Organización Mundial de Comercio (OMC) renovadamente interventoras las políticas económicas de muchos países, han alentado a un creciente número de países a adoptar sistemas económicos “abiertos” y basados en el “mercado”, en donde:

(...) Las distancias económicas han disminuido y los problemas de coordinación se han reducido a tal punto que la localización de diferentes fases de la producción de una empresa en diversos lugares del mundo se ha convertido en un método eficiente de organización industrial. El comercio exterior exige una estructura mas intraindustrial e intraempresarial, y la inversión extranjera directa constituye un medio importante de globalización. Cada vez más, los países dependen de otros países para la transferencia de tecnología y para aprender métodos de manufactura, modelos de organización, comercialización y diseño de productos. (...) Además, esta variedad de elementos de la globalización (el comercio, las corrientes de inversión directa, las transferencias de tecnología) se han enlazado e interconectado de un modo más directo y la economía mundial se esta convirtiendo cada vez más en el marco indicado para la toma de decisiones económicas. [FMI, 1997: 51].

En este contexto los mercados financieros, son parte esencial de la globalización; en la primera y segunda fase, una de las modalidades dominantes de los movimientos internacionales de capitales de largo plazo se caracterizó por la suscripción de capital para grandes proyectos, especialmente de infraestructura y recursos naturales, junto con la creación de un mercado internacional de bonos de deuda pública. Sumándose la del

---

preferente de despliegue del potencial. Esta influencia mutua entre la tecnología y la política no ocurre por azar, sino por necesidad. (...) El marco socioinstitucional tiene que cambiar para adaptarse a las transformaciones que ocurren en la esfera tecnoeconómica cada vez que una revolución tecnológica irrumpe en la escena.

financiamiento al comercio internacional, y con ello el surgimiento de una incipiente red bancaria internacional. El financiamiento a largo plazo estuvo sujeto a crisis recurrentes y prácticamente desapareció como consecuencia de la depresión mundial de los años treinta, del colapso del patrón oro y de las moratorias que les acompañaron. Posteriormente, los acuerdos de Bretton Woods son una respuesta para solucionar esta situación en la que se genera un periodo de “estabilidad económica y financiera” que ve su final con la inestabilidad de finales de los sesenta.

Ya en la tercera fase con la de la ruptura de los acuerdos de Bretton Woods, se manifiestan varios factores que transforman los flujos de financiamiento y a los propios mercados financieros, la principal característica es la mayor movilidad de los capitales financieros propiciada principalmente por los cambios en las regulaciones –en su mayoría disminuciones-, las que se aceleran en el último decenio del siglo XX. Asimismo, los mercados financieros experimentan una expansión, como una mayor concentración y redistribución entre los participantes de los mercados, en la que se identifica una nueva competencia.

En la esfera financiera, la globalización ha avanzado más que en otros campos. Entre 1980 y 1993, el PIB nominal de los países de la OCDE se multiplicó en 2.5 veces, mientras que el valor del comercio internacional lo hizo en 3.4 veces, el de los activos financieros en 7.7 veces y las transacciones diarias en los principales mercados de divisas –desconectadas en su mayoría de las operaciones comerciales y de inversión- ascienden a 1.5 billones de dólares por día, 50 veces más que los flujos reales de mercancías. Se ha constituido una auténtica economía internacional de rentistas y especuladores. En 1990 la tasa de interés real mundial era del orden de 5 por ciento contra -0.1 en 1980, nivel que sin duda exhibe el carácter rentista del “régimen de acumulación con dominación financiera” e inhibe la inversión en el sector productivo de la economía [Guillen, 2007: 86].

La transformación histórica del funcionamiento de los mercados financieros no se puede entender sin el proceso que se dio en el comercio internacional y del reparto económico del mundo. Es por ello que el auge de las transacciones financieras en el siglo XX y comienzos del XXI coincide con la expansión comercial, dando paso con ello a la globalización financiera<sup>6</sup>:

---

<sup>6</sup> Como ya señalamos mas arriba, consideramos por igual “globalización” y “mundialización”, ya que ambos hacen referencia como globo o mundo, a un espacio que tiene como límite la Tierra, única donde se realiza dicho fenómeno.

La expresión “mundialización financiera” designa las interconexiones muy estrechas entre los sistemas monetarios y los mercados financieros nacionales, que resultaron de medidas de liberalización y de “desregulación” adoptadas en un principio por los Estados Unidos y el Reino Unido entre 1979 y 1982 y, en los años siguientes, por el resto de países industrializados. La liberalización interna y externa de los sistemas nacionales, anteriormente cerrados y compartimentados, permitió la aparición de un espacio financiero mundial [las comillas son nuestras] [Chesnais, 2001: 20].

Así, los mercados financieros nacionales se integraron al proceso de globalización financiera, que según Chesnais [2001: 20-21] presenta tres particularidades. La primera, es que está fuertemente jerarquizada por el sistema financiero de los Estados Unidos, que domina gracias al lugar que ocupa el dólar. La segunda, es la carencia de instancias de supervisión y control a nivel global. Y en tercer lugar, se caracteriza porque la *unidad* de los mercados está asegurada por los operadores financieros. Por ello es erróneo atribuirle a la tecnología esa unión, ya que este último asegura concretamente la interconexión de las plazas financieras, porque la unidad nace de las operaciones que transforman una virtualidad técnica en un hecho económico.

(...) La integración internacional de los mercados financieros nacionales ha sido posible gracias a la liberalización reglamentaria y a su interconexión en tiempo real. Pero el contenido efectivo de esta integración resulta, concretamente, de las decisiones tomadas y de las operaciones efectuadas por los administradores de carteras más importantes y más internacionalizados [Chesnais, 2001: 21].

En el mismo sentido, la CEPAL [2002: 58-62] identifica tres tendencias fundamentales de la globalización financiera. En la primera se observa la concentración de los sistemas financieros en las economías desarrolladas, caracterizado en la década de los 1990 por un intenso proceso de fusiones y adquisiciones entre las principales instituciones financieras privadas del mundo, que tendió a acelerarse a fines del decenio; provocando una disminución de las instituciones bancarias y el incremento de la concentración.

En la segunda, acompañado al proceso anterior se da una desintermediación bancaria e institucionalización del ahorro, que se encuentran vinculadas a la aparición de intermediarios financieros no bancarios (como los fondos mutuos y de pensiones, los bancos de inversión y las compañías de seguros). Esto erosiona el proceso de intermediación financiera, y con ello cambia la función en la provisión de financiamiento, obligando a las instituciones bancarias a transformarse en conglomerados para prestar un

conjunto cada vez más amplio de servicios financieros, cerrándose la brecha entre funciones bancarias y no bancarias.

Así la desintermediación no ha provocado una reducción de la banca en sus funciones ni en su tamaño, lo que ocurre es un desplazamiento de actividades en balance hacia actividades fuera de balance y una creciente participación de los bancos en el mercado de capitales [Studart, 2002: 303-306].

Finalmente en la tercera tendencia identificada, las instituciones financieras han venido integrándose en los últimos años en verdaderos megaconglomerados con fuerte poder de mercado nacional e internacional, no sólo para manejar toda clase de servicios financieros, sino con el fin de enfrentar bruscos descensos en el precio de los activos financieros, transferir pérdidas y consolidar operaciones, buscando con ello elevar el rendimiento de los accionistas y evitar caer en posiciones de franca quiebra, configurándose una nueva estructura de poder financiero.

En los años noventa se estima más de 7,300 contratos de fusiones o adquisiciones en el sector financiero con un valor total superior a 1 billón 600,000 millones de dólares (...), es decir, un poco más de las dos terceras partes de la deuda externa de los países subdesarrollados en 2002 y tres veces el monto de lo que representaba dicha deuda en 1980 [Girón y Correa, 2004: 28].

Por último, se identifica un rápido crecimiento de los activos financieros que en poder de los inversionistas institucionales, que incluyen los fondos mutuos, los fondos de pensión privados y las compañías aseguradoras, multiplicó la demanda de instrumentos de diversificación de riesgo. Este fenómeno, unido a la “privatización del riesgo cambiario<sup>7</sup>”, explica la demanda de instrumentos financieros derivados<sup>8</sup> que son utilizados para dicho propósito.

---

<sup>7</sup> La flotación de los tipos de cambio, impuso la necesidad de crear instrumentos financieros para cubrirlo y multiplicó las transacciones en divisas [CEPAL, 2002: 56].

<sup>8</sup> Sólo considerando los negociados en bolsa se pasó de un monto de 600,000 millones de dólares en 1986, a 9.2 billones en 1995, y 14.3 billones en el año de 2000. En el caso de los instrumentos financieros extrabursátiles, estos no se registran en los balances y facilitan el apalancamiento. Entre 1990-1995, los derivados extrabursátiles crecieron 5.2 veces, de 3.5 billones a 18 billones de dólares, mientras que los negociados en bolsa se multiplicaron por 4, pasando de 2.3 billones a 9.2 billones de dólares. De 1995-2000 los derivados negociados en bolsa aumentaron 55%, de 9.2 billones a 14.3 billones de dólares; en cambio los extrabursátiles se multiplicaron otra vez 5.2 veces al pasar de 18 a 95 billones [Chapoy: 2004: 54].

Siguiendo con los cambios acaecidos en el sistema financiero internacional<sup>9</sup>, Girón y Correa [2004: 24-26], nos resaltan las principales transformaciones estructurales que se han presentado durante los últimos 30 años en los mercados financieros. Que son las siguientes:

1. En donde se presenta un crecimiento exponencial de la liquidez en manos privadas y el acelerado crecimiento de los activos financieros por el mundo (...)
2. El acortamiento de los plazos en depósitos e instrumentos financieros, con el desarrollo de un activo de mercado secundario de títulos que han conducido a una menor distinción entre las distintas nociones de circulante (...)
3. El cambio en los fondos bancarios a pasivos con remuneración y procedentes principalmente de los mercados monetarios. El crecimiento de la titulación del crédito, así como el enorme incremento de las operaciones fuera de balance de los bancos, en particular con el uso de instrumentos derivados y la administración y el comercio de títulos. Modificando la estructura de ingresos de los bancos desde márgenes hacia comisiones.
4. La tendencia a la desaparición de las fronteras que separaban, donde existían, a la banca de depósito y la banca de inversión. La actividad en los mercados de dinero y capitales se fortalece, mientras el crédito bancario declina en su participación relativa, especialmente en los Estados Unidos.
5. El acrecentamiento de los recursos manejados por los fondos de inversión con un alto grado de concentración de activos financieros en manos de unos cuantos administradores pueden mover grandes volúmenes de activos en muy corto plazo, desestabilizando monedas y economías tan poderosas como la de la Gran Bretaña o tan pequeñas como la de México, o las de Tailandia, Indonesia y Corea.
6. El volumen y el tamaño de las transacciones financieras han crecido rápidamente (...)
7. Los problemas de supervisión financiera se han convertido en mucho más complejos, mientras que la calificación de los niveles de riesgo y las

---

<sup>9</sup> “El sistema financiero internacional es el conjunto de *mercados financieros internacionales* y de *instituciones financieras internacionales*, cuya principal función es canalizar los recursos de quienes desean prestarlos o invertirlos (prestamistas e inversionistas) a quienes necesitan financiamiento (prestatarios). Los prestatarios pueden obtener fondos directamente de los prestamistas en los mercados financieros a través de la venta de instrumentos financieros (tan solo el total de instrumentos derivados negociados en bolsa y extrabursátiles durante 1995-2000 fue de 109.3 billones de dólares). La transferencia de recursos entre ahorradores o prestamistas a prestatarios puede también realizarse de manera indirecta a través de los llamados *intermediarios financieros*.

El sistema financiero internacional es un factor fundamental para el funcionamiento de la economía mundial, al proporcionar el marco para el intercambio de bienes, servicios y capitales. Precisamente una de las características más importantes del actual panorama económico mundial es la creciente importancia de los mercados financieros a nivel internacional, en los cuales los residentes de distintos países comercian activos, esto es, acciones, bonos, e instrumentos derivados de diferentes países, así como depósitos bancarios denominados en distintas monedas. Compradores y vendedores se ponen en contacto con instituciones especializadas: bancos comerciales, grandes empresas, instituciones financieras no bancarias, bancos centrales y otras instituciones públicas” [Chapoy, 2004: 49].

posibilidades de intervención de las autoridades financieras se vuelven más difíciles a pesar de la insistencia del Banco de Pagos Internacional, del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial en la reforma a la arquitectura financiera y la transparencia.

8. La deuda de los gobiernos ha sido una de las bases más importantes para el crecimiento de los activos financieros. Las tasas de interés ofrecidas por estos instrumentos han sido el elemento privilegiado para la prosecución de objetivos en materia cambiaria y de flujos de capitales para el financiamiento de posiciones deficitarias.
9. En general, los presupuestos públicos han venido siendo crecientemente el sustento de la remuneración de activos financieros de todo tipo y de diversos intermediarios, limitando así la capacidad de estabilización del gasto público.
10. La creciente incapacidad de los estados nacionales para regular la actividad de grandes conglomerados financieros y para supervisar los niveles de riesgo de sus distintas operaciones. Desde el punto de vista de las autoridades financieras se cuestiona toda posibilidad de frenar una crisis financiera sistémica.
11. La difusión y profundización de las crisis financieras cuando éstas han venido siendo frenadas por los crecientes niveles de liquidez generados por lo propios bancos e intermediarios privados.

La integración de los mercados financieros es cada vez mayor, pero se encuentra lejos de conformar un solo mercado mundial. Aun así el grado de integración es tan alto que afecta fuertemente la orientación y los efectos de la política macroeconómica, regulatoria y prudencial [FMI, 1997: 73]. Provocando con ello desajustes financieros que en la mayoría de los casos terminan en crisis financieras, que pueden ir precedidas de crisis monetarias, crisis de endeudamiento externo, crisis bursátiles y crisis bancarias<sup>10</sup>.

Debemos resaltar que las crisis financieras no son solo un fenómeno actual, la historia registra varias de ellas. En el siglo XX por ejemplo, se identifican las numerosas crisis financieras que acontecieron en el periodo de entreguerras, la crisis de la libra esterlina y el franco francés de los años sesenta, la desintegración del sistema de Bretton Woods a principios de los años setenta, y la crisis de la deuda de los años ochenta. En los periodos anteriores también se registraron estas crisis, especialmente crisis bancarias, dos ejemplos notables son, la de Barings de 1890, que guarda similitudes con la crisis mexicana

---

<sup>10</sup> “Las crisis monetarias ocurren en los mercados monetarios, en los cuales se negocian diferentes activos de de gran liquidez y nulo o muy bajo riesgo, y que son susceptibles de negociarse al por mayor, es decir, por importes muy elevados en cada operación. Las crisis de endeudamiento externo consisten en el incumplimiento de pagos por parte de prestatarios. Según la importancia de estos, la crisis revestirá mayor o menor severidad (...) Las crisis bursátiles ocurren cuando hay una fuerte baja en la cotización que se registra en las bolsas de valores; eso puede obedecer a una depresión económica generalizada, a una crisis en la

de 1994-1995, y la crisis cambiaria estadounidense de 1894-1896, que ha sido considerada como un ataque especulativo a la adhesión de los Estados Unidos al patrón oro [FMI, 1998a: 83].

Sin embargo, en la actualidad las crisis son más perturbadoras y complejas, recurrentes y con fuertes repercusiones económicas y sociales, con una velocidad y violencia de propagación desconocidos hasta entonces. Caracterizándose el sistema financiero internacional por su elevada volatilidad y su susceptibilidad al contagio<sup>11</sup>.

Durante las últimas tres décadas en los países conocidos como emergentes se han suscitado una serie de crisis, que comienzan en los ochenta con la “crisis de la deuda externa”, iniciada en México en agosto de 1982, que fue seguida en los noventa por una sucesión de crisis que parecía no tener fin: la mexicana (1994-1995), la asiática (1997-1998), la rusa (1998) y la brasileña (1999), y en el siglo XXI con la argentina y uruguay (2001-2002), por lo que nadie parece inmune.

La crisis financiera más representativa en los últimos años es la crisis mexicana que se manifestó a finales de 1994, que presentó elementos de las crisis bancarias, cambiarias y de deuda<sup>12</sup>. Previamente, se manifestaron diversos acontecimientos que la fueron configurando, iniciando el proceso con la “reforma financiera” la cual tuvo tres elementos centrales [Suárez, 2005: 474]: la “liberalización” financiera –que inicia en 1989 y que consistió básicamente en la “liberalización” de las tasas de interés; la sustitución del encaje legal por un coeficiente de liquidez y luego la eliminación de aquel; la supresión de la

---

cotización de alguna moneda extranjera, etc. Las crisis bancarias son crisis colectivas de todo el sistema bancario o de un número considerable de bancos importantes (...)” [Girón, 2002: 8-9].

<sup>11</sup> La volatilidad se encuentra representada en los tipos de cambio, las tasas de interés y los precios de los activos sometidos a grandes fluctuaciones en el corto plazo y a virajes en el mediano y largo plazo. Y la susceptibilidad al contagio se refiere al comportamiento de los inversionistas financieros, lo que lleva a sus percepciones, correctas o no, sobre posibles dificultades financieras, con la posibilidad de que se extiendan a otros países o a una región, de manera independiente de las condiciones económicas allí prevalecientes [Puyana, 2005: 33].

<sup>12</sup> “Hacia el final del sexenio (1988-1994), ante la inminencia de que el pánico hiciera que los inversionistas sacaran su dinero del país, el gobierno emitió un gran volumen de obligaciones a corto plazo, los tesobonos que estaban denominados en dólares y que por lo tanto eran inmunes a las devaluaciones. Los inversionistas cambiaron rápidamente sus obligaciones a corto plazo denominadas en pesos (los Certificados de Depósitos, CETES) por tesobonos, cuyo valor llegó a cerca de 29 000 millones de dólares en 1994; al estallar la crisis y redimir esos valores en dólares, se agotó la reserva del Banco de México” [Girón, 2002: 38].

política selectiva de crédito-, la privatización bancaria<sup>13</sup> y el inicio de la apertura a la banca extranjera.

A la “liberalización” le siguió un crecimiento excesivo del crédito, en la que no estaban preparadas ni la banca, ni las autoridades para su manejo adecuado. “El crédito al sector privado creció de 10% del PIB en 1988, a 23% del PIB en 1991, a 40% del PIB en 1994. Hubo igualmente una expansión de instituciones. Se crearon más de 300 instituciones en dos años. En la que llegó a haber 63 arrendadoras, 62 factorajes, más de 350 unidades de crédito [Ibid.: 476].” Esta expansión de instituciones y crédito generó problemas de cartera vencida, además de que se presentaban dificultades para construir reservas preventivas y problemas de capitalización del sistema bancario.

La respuesta después de la crisis ha sido la mayor presencia de filiales de intermediarios financieros extranjeros, alianzas estratégicas y fusiones, como opción para enfrentar la competencia y las necesidades de recapitalización [Girón, 2002: 37].

(...) En 1997, los bancos extranjeros tenían alrededor de 20% de los activos (bancarios nacionales). Sin embargo, mediante las reformas legales de abril de 1998, se aprobó eliminar el tope de 6%<sup>14</sup>. Con ello los grandes bancos pudieron caer en manos de instituciones del exterior. (...) A fines de 2000, los bancos mayoritariamente extranjeros o filiales tenían cerca de 50% de los activos bancarios y con la compra de Banamex por Citibank, 70%. Si agregamos las instituciones en que el capital externo tiene por lo menos 20% (pero no mayoría), representan actualmente 85% de los activos [Suárez, 2005: 479].

Las crisis financieras que se han manifestado posteriormente a la ruptura de los acuerdos de Bretton Woods, constituyen para los gobiernos nacionales y los organismos

---

<sup>13</sup> La banca mexicana previamente a su privatización experimenta la nacionalización en los inicios de la década de los ochenta, aunque fue considerada por muchos un serio error táctico y estratégico. La banca nacionalizada permitió sortear mejor la crisis de los ochenta. Además se desarrolló una banca paralela. “Varios ex banqueros con sus correspondientes indemnizaciones, se orientaron a las casas de bolsa y compañías de seguros, que habían sido apéndices cautivos de los bancos y que comenzaron a tener un desarrollo propio”. (...) En 1982 había 31 casas de bolsa. Entre 1982 y 1987 sus oficinas aumentaron de 90 a 204; el personal de 2 700 a 8 400 y la clientela de 66 000 a más de 300 000”. Entre junio de 1991 y julio de 1992 se privatizan los 18 bancos que previamente habían sido nacionalizados, Que después de deficientes reglas y cuidadosos procedimientos de privatización, lo que contó fue el precio que se pago por la subasta. “Se pago el doble de lo que alguna personas sensatas, inclusive banqueros centrales, habían estimado al inicio del proceso. El gobierno obtuvo por la enajenación de las acciones bancarias, 37,856 millones de pesos, que significó un precio/utilidad de 14.75% (...)” [Suárez, 2005: 472-476].

<sup>14</sup> “Las ideas iniciales eran en el sentido de una gradual apertura a la participación extranjera, tanto en la banca como en el sistema financiero. Primero se autorizó una participación minoritaria de 20%; luego en el TLCAN, en el caso de la banca, se establece un aumento gradual de participación, pero sujeto a topes,

financieros internacionales una problemática muy grande en el corto plazo, que por sus características se dificulta su salida. La solución a la crisis debe lograr la senda del crecimiento, minimizar los efectos negativos de las crisis financieras, bursátiles y bancarias, evitando con ello elevados costos fiscales y cuasifiscales en sanear el sistema financiero.

El costo fiscal de los rescates bancarios que siguen a las crisis, (durante las últimas tres décadas) ha sido altísimo. En Colombia representó de 5 a 6% del producto interno bruto (PIB), en Japón 3%, en España de 15 a 17% y en México entre 12 y 15% del PIB. El costo del rescate bancario en Chile durante la década de los ochenta fue entre 19 y 41%, en Estados Unidos entre 5 y 7%. En los noventa en Venezuela representó 17%; en Finlandia entre 8 y 10%. Los costos de una crisis financiera son amplios, al costo fiscal y cuasifiscal de la reestructuración del sector financiero se agregan el efecto de ésta en el nivel de la actividad económica y la incapacidad de los mercados financieros de funcionar eficientemente [Girón, 2002: 22].

Hasta el momento, en el sistema capitalista contemporáneo no hay una posible solución a las crisis financieras, aunque se han buscado crear alertas y ciertas medidas preventivas, tendientes a minimizar los costos y daños económicos. Pero, no ha sido posible evitar su estallido y contener plenamente las consecuencias que imponen sobre el empleo, los salarios y la producción. Sin embargo, a lo largo de la historia los mercados financieros administrados, en donde los Estados tienen capacidad de regulación y supervisión, ha sido posible frenar desde sus orígenes y evitar las crisis sistémicas. Por ello, es urgente la necesidad de construir un marco institucional y normativo de los mercados financieros que contengan la inestabilidad financiera y limiten los daños sobre la capacidad productiva, el crecimiento y la creación de empleo.

En la última etapa de la globalización financiera, estimulada principalmente por la mayor movilidad de capitales, se ha ido configurando un espacio económico y político, en donde la dirección de los recursos financieros no tiene un destino único. En los países subdesarrollados este tipo de recursos han satisfecho una “necesidad” que “surge” por la llamada “escasez de ahorro” interno y se considera en la literatura más convencional que estos son un complemento importante en el financiamiento al desarrollo.

---

respecto de la participación total de la banca extranjera y del tamaño máximo (6%) del banco, que pudiera comprarse por extranjeros” [Suárez, 2005: 478].

## **1.2 Flujos financieros internacionales y financiamiento del desarrollo.**

A partir de que los distintos países coloniales comenzaron a independizarse la preocupación por el desarrollo<sup>15</sup> se incrementó, extendiéndose por todos los países subdesarrollados. En la posguerra con la propagación de las ideas keynesianas, las políticas económicas buscaban básicamente el pleno empleo y el crecimiento con estabilidad. El Estado garantizaría el pleno empleo y la suavización de los ciclos económicos. Además los tipos de cambio fijo, las bajas tasas de interés y las tasas de crecimiento económico por encima de la inflación constituían las bases del desarrollo económico.

Con el pasar del tiempo las ideas keynesianas fueron desplazadas por las que señalan que el desarrollo económico de los países subdesarrollados debe basarse en la recepción de flujos de capital, pues ayudan a acelerar el proceso de desarrollo. Ya que al haber un ahorro interno insuficiente existe la necesidad de transferir recursos del exterior para satisfacer dicha necesidad.

Con las reformas al sistema financiero internacional, principalmente con los acuerdos de Bretton Woods, surgieron nuevas formas de financiamiento internacional de largo plazo, en el que la banca oficial tuvo un desempeño importante en esta tarea, tanto por medio del Banco Mundial, y luego por los bancos regionales de desarrollo, como por medio de los bancos nacionales de exportación e importación, en tanto que el Plan Marshall, y más adelante, la asistencia oficial para los países en desarrollo, actuaron como complementos. El reciclaje del excedente de dólares generados por los persistentes déficit externos de Estados Unidos en los años sesenta –que sucedieron más rápido de lo previsto, al periodo inicial de “escasez de dólares”-, y de los petrodólares en el decenio siguiente, proporcionaron los recursos para una nueva fase de expansión del financiamiento privado internacional. Debido a la posición privilegiada que habían adquirido, los bancos privados no sólo continuaron con la función de financiamiento internacional, también jugaron un papel esencial en este proceso de reciclaje [CEPAL, 2002: 56].

La expansión del financiamiento privado internacional tuvo cabida en la región latinoamericana por la idea de que la acelerada capitalización local requería de elevar el ahorro para financiar la inversión. Sin embargo, fue la institucionalización de los sistemas

---

<sup>15</sup> El subdesarrollo es un proceso histórico estructural y no una etapa por la que necesariamente se tiene que pasar para alcanzar el desarrollo. Respecto a la idea lineal de desarrollo, Walt Whitman Rostow [1973] señala que para alcanzar el desarrollo, se deben de alcanzar y superar previamente varias etapas. Las etapas son cinco, y las identifica de la siguiente manera: 1a. se constituye una sociedad tradicional, que se caracteriza por tener una serie limitada en funciones de producción; 2a. se establecen las condiciones previas para el impulso inicial, que sirve para la transición a la siguiente; 3a. se da el impulso inicial, en donde se superan los obstáculos que impiden el crecimiento permanente; 4a. la correspondiente a la marcha hacia la madurez, que

financieros y del financiamiento público lo que permitió que en la región, durante la etapa de sustitución de importaciones, los estados nacionales destinaran recursos al financiamiento de grandes obras de infraestructura. Mientras que la inversión extranjera directa penetró principalmente la industria en co-inversiones con empresarios nacionales. Consiguiendo con esto un importante crecimiento en el sector de las manufacturas, textiles, alimentos y bienes de consumo provenientes de sectores de mediana y alta tecnología.

Así, se fue configurando un sistema de precios relativos, en donde la participación del gobierno a través del gasto público e incluso de la empresa privada mantenía flujos de transferencias que favorecían diversas actividades productivas. Sin embargo, el endeudamiento público acelerado de los años setenta cambió rápidamente este orden, la inflación se aceleró y los gobiernos crecientemente endeudados empezaron a cambiar rápidamente sus políticas. Ya en los ochenta, los países latinoamericanos estaban fuertemente endeudados con las principales instituciones financieras transnacionales y las políticas de ajuste implicaron un paulatino pero definitivo cambio en el gasto público y las transferencias a través de precios y subsidios.

La asistencia internacional jugó un papel importante en la expansión del financiamiento externo y como un complemento a la escasez de divisas y al estrangulamiento externo que fue caracterizado por Prebisch. A finales de los años cincuenta surgió entre las altas esferas de los gobiernos de Estados Unidos y América Latina la idea de emprender un enorme esfuerzo cooperativo para el desarrollo. Así el presidente Juscelino Kubitschek de Brasil lanzó en 1959 la “Operación Panamericana” una especie de Plan Marshall para América Latina basado en las necesidades de desarrollo y financiado en parte por un flujo de fondos de desarrollo procedentes de fuentes internacionales y de los Estados Unidos. En un principio la “Operación Panamericana” fue relativamente desatendida en los Estados Unidos, pero a raíz del triunfo de la Revolución cubana, se optó por la creación de un Fondo Fiduciario de Progreso Social. Una propuesta anterior para crear el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) había sido lanzada entre los años 1953 y 1954, con apoyo de la CEPAL y los bancos centrales; en 1954 en la Conferencia Interamericana celebrada en Brasil, los representantes de Estados Unidos y

---

se caracteriza por tener un progreso sostenido aunque fluctuante; finalmente, 5a. la era del gran consumo en masa, en donde los sectores principales se mueven hacia los bienes y servicios duraderos de consumo.

Perú se opusieron, por lo que no fue hasta 1960 cuando se acordó establecer dicha institución como complemento de la labor del Banco Mundial [Urquidí, 2005: 258-259].

En este periodo, un grupo de economistas pertenecientes principalmente a la CEPAL, junto con asesores del expresidente estadounidense John F. Kennedy, cambiaron la forma de cooperación de los Estados Unidos hacia América Latina. La estrategia, que se anunció en 1961 y se fundó de manera oficial en 1962, tuvo el nombre de “Alianza para el Progreso”<sup>16</sup>, teniendo como idea central que los países latinoamericanos recibieran apoyo técnico de los Estados Unidos para llevar a cabo programas integrados de desarrollo económico y social centrándose en la planificación, la reforma agraria, la reforma tributaria, y programas que mejoraran los indicadores sociales como los de salud y educación.

La alianza implicaba movilizar recursos financieros sobre todo a través de los organismos financieros multilaterales (FMI, BM y BID) y la inversión extranjera directa, bajo un marco acordado que implicaban compromisos sobre reformas y procesos de progreso, pero existía la dificultad de asegurar suficiente apoyo presupuestario y burocrático en los Estados Unidos, ante la presencia de otros problemas externos de ese país en Europa y en el sudeste de Asia. Además existía cierta resistencia para llevar a cabo las reformas ya que afectaban de manera considerable los intereses de ciertos grupos.

Podría sostenerse que la Alianza tendió a crear un clima de más confianza en las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina, lo que pudo haber alentado la afluencia de inversión extranjera directa. Alguna porción de esta inversión de cualquier manera habría concurrido a la región más no a todos los países, así como una parte de la transferencia neta de capital por medio de préstamos también se habría obtenido con las operaciones normales del Banco Mundial y del BID, así como las del Eximbank. No obstante, la Alianza creó un clima “político” que fue útil para la región latinoamericana y que ayudó a inducir una mejor comprensión de los problemas de desarrollo de la región en el mundo exterior. Podría aducirse que

---

<sup>16</sup> “Los Estados Unidos proponían que se generara un flujo de capital externo adicional del orden de 20 mil millones de dólares hacia América Latina en un periodo de 10 años. Sin embargo nunca se aclaró si dicho monto debía ser una entrada neta de recursos o el monto bruto de desembolsos e inversiones. Ni tampoco se aclaró cómo los países europeos, que casi no habían sido consultados, pero de los cuales se esperaba una aportación, habrían de organizar su parte en el financiamiento externo de la Alianza. (...) En conjunto, la entrada neta de capital externo hacia la región de América Latina durante el decenio se aproximó a alcanzar la meta (si se adopta la definición más limitada); el monto de las entradas netas de capital externo fue del orden de 2 200 millones de dólares en promedio anual, en gran parte procedentes de organismos internacionales, incluido el BID ya establecido, y asimismo de programas de la USAID. También se pudo disponer de recursos procedentes de programas de Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) de países europeos por intermedio de la OCDE” [Urquidí, 2005: 260 y 263].

esto haya sido de mayor importancia que el valor total del monto efectivamente recibido en dólares y centavos por concepto de préstamos y asistencia oficial, medido ya sea en términos absolutos o como proporción del PIB, o en función de alguna otra variable [Urquidi, 2005: 264].

También, para enfrentar los problemas de financiamiento de largo plazo, los mecanismos tradicionales, en el periodo 1950-1970, consideraban que la mejor forma de dotar de recursos a las pequeñas y medianas empresas con problemas de acceso al crédito, era con una banca de desarrollo que les prestara a tasas inferiores a las del mercado. La solución consistió en subsidiar la tasa de interés de la banca de desarrollo con recursos del Estado. Más tarde con el fortalecimiento de las instituciones multilaterales de desarrollo, se inicio un ciclo de financiamiento con recursos de esos organismos. Pero, el verdadero problema no era el costo del dinero sino el acceso al mismo [Clemente, 1995: 24-25].

Bajo estas ideas se crearon diversos bancos de desarrollo general y de sector especializado, con el fin de organizar y otorgar financiamiento a empresas paraestatales y programas especiales para ampliar la base industrial, mejorar la agricultura, promover el turismo, la pequeña industria, el comercio exterior, y muchas otras que motivaran al sector empresarial a hacer lo mismo.

Chile fue el primer país que visualizó la necesidad específica de contar con una organización de semejante naturaleza, propuesta que culminó con la creación en 1940 de un organismo estatal de desarrollo industrial, la Corfo, (...) De hecho, México, años atrás, en 1934, había ya creado un organismo de desarrollo (Nacional Financiera), dos bancos oficiales de crédito agropecuario en 1926 y en 1935, y una institución oficial de crédito dedicada al comercio exterior en 1937. En Argentina, el Banco de la Nación desempeñaba funciones similares. En Venezuela se creó en 1946 una Corporación Venezolana de Fomento. Brasil estableció años después el Banco Nacional de Desarrollo y la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste (...) y en Centroamérica, en 1967, se creó el Banco Centroamericano de Integración Económica [Urquidi, 2005: 242-243].

A diferencia de lo que nos señala Victor L. Urquidi [2005], realmente México es el primer país que vislumbra la necesidad de contar con un sistema de bancos de desarrollo. Como resalta FitzGerald [1988: 282], el periodo que comprende los años 1925-1940 se caracteriza por la construcción de instituciones económicas y el establecimiento del control nacional sobre los recursos nacionales como preludio a la industrialización que surge a partir de 1940. La Depresión que brotaba en Nueva York en 1929 permite un proceso de

reestructuración que involucra el cambio de los patrones de producción, comercio exterior, acumulación, distribución del ingreso, propiedad e intervención estatal.

En 1926 se había creado el Banco Nacional de Crédito Agrícola para apoyar a los grandes agricultores comerciales; en 1933 se crearon la Nacional Financiera (para la industria), el Banco Nacional de Obras Públicas, el Banco Ejidal (para la reforma agraria), el Banco Nacional de Comercio Exterior, el Banco Nacional Azucarero y el Banco Algodonero Refaccionario (...), estas instituciones formaron la base de un nuevo sistema financiero estatal que, en combinación con el Banco de México, pudo proveer financiamiento para la inversión del sector público y ejercer cierto impulso sobre la acumulación privada [FitzGerald, 1988: 306].

Ya a finales de los años setenta del siglo XX, en su mayoría, los países de la región latinoamericana contaban con instituciones oficiales para financiar el desarrollo o con varios bancos especializados y bancos regionales. Y operaban con asignaciones presupuestales iniciales, emisiones de valores en los mercados locales de dinero y de capital y descuento en el banco central. También se financiaban con la negociación de créditos externos, por medio de organizaciones extranjeras de crédito de proveedores, bancos oficiales y de organismos financieros internacionales.

A principios de los años ochenta, los países latinoamericanos enfrentan la crisis de la deuda que tiene sus orígenes en las devaluaciones de las monedas nacionales, resultado de los déficit comerciales de las balanzas de pagos, y por la caída de los precios de las exportaciones, principalmente de petróleo y materias primas, haciendo imposible el pago de la deuda externa. En este periodo se da por finalizando la etapa sustitutiva de importaciones, iniciando con ello las reformas de apertura de los sectores productivo y financiero.

Con las reformas financieras se da la apertura de la cuenta de capitales, en la que los organismos financieros internacionales dejan de ser los principales abastecedores de financiamiento. Generalizándose la idea de que las bajas tasas de inflación, la mayor movilidad de capitales y la apertura financiera generarían incrementos en los ahorros internos y externos, fomentando un mercado nacional de fondos prestables a largo plazo, así como mayor acceso al ahorro externo.

En los noventa, después de la presión por reducir la participación estatal en la economía y en el sector financiero, muchas de las instituciones financieras de desarrollo en Latinoamérica fueron reducidas de manera significativa o desmanteladas, debilitando los

mecanismos tradicionales de financiamiento y fondeo<sup>17</sup> de la inversión. Las instituciones que siguieron operando no lo hicieron o no contaron con las políticas apropiadas para modernizar sus operaciones o ajustarse al nuevo contexto de apertura y “desregulación” financiera. El proceso de dismantelamiento fue encabezado por dos fenómenos, que según Studart [2002: 307] son los siguientes:

- i) las crecientes dificultades fiscales de los Estados durante los ochenta forzaron a un atrincheramiento fiscal, reduciendo fondos fiscales y parafiscales disponibles para la inversión productiva.
- ii) la visión predominante que la apertura financiera y la desregulación incrementarían las fuentes de fondos externos y privados para financiar la inversión, respectivamente.

Al irse transformando las formas tradicionales de financiamiento, se sustituyen los mecanismos domésticos para financiar la inversión por flujos de capital extranjero, en donde la mayoría de empresas nacionales –específicamente pequeñas y medianas- nunca habían tenido acceso a este tipo de mercados, en donde la oferta de flujos de capital son altamente volátiles. Las mayores empresas que han podido financiar su inversión con préstamos externos bancarios y/o emisiones de bonos en el mercado internacional, han incrementado su exposición a las variaciones del tipo de cambio y de las tasas de interés externas.

En este escenario la inversión extranjera, directa como indirecta, juega un papel en el financiamiento de la inversión, aunque de manera desigual y en gran medida secundario a lo largo de la región. Pero, las economías latinoamericanas al recibir este tipo de inversiones de manera desigual, ya que los intereses políticos y económicos de los inversionistas internacionales se trasladan y concentran en los países desarrollados, generan una desigual distribución de las inversiones, mientras que simultáneamente, el esfuerzo de los gobiernos a través del gasto público en inversión se reduce. Lo cual, ha venido aún más polarizando las regiones, sectores y áreas productivas.

En los años noventa, del total recibido (de inversión extranjera directa) por los países subdesarrollados (119 997 millones de dólares), América Latina y el Caribe recibieron 43 569 millones de dólares y la región de Asia y Pacífico, 70 066 millones de dólares. En los años ochenta, los países desarrollados recibieron el 97% de la IED y el 75% de las inversiones indirectas. El 81% de esas inversiones

---

<sup>17</sup> El fondeo es básicamente un proceso que transforma el vencimiento de los pasivos. En consecuencia, se dice que se realiza un proceso de fondeo cuando un empresario emite acciones para pagar deudas de corto plazo de proyectos de inversión de largo plazo [Studart, 2002: 295].

provenían de inversionistas de los propios países desarrollados (...) En los años noventa, las economías desarrolladas recibieron 266 548 millones de dólares y las subdesarrolladas 119 997 millones de dólares. Seguramente en la primera década del siglo XXI la tendencia será la misma, pues entre 2001 y 2003 los países desarrollados recibieron 507 738 millones de dólares, casi siete veces más que en el decenio de los ochenta; y los países subdesarrollados, 175 759 millones, ocho veces más que en ese mismo periodo [Girón, 2006: 40-41].

Pareciera que la mayor integración financiera proporciona recursos para financiar el desarrollo, pero no es así, ya que los países subdesarrollados al enfrentarse a un proceso de integración desigual y caracterizada por una ausencia de mecanismos apropiados para financiar la acumulación de capital, con una reducida diversificación de fuentes de financiamiento y apretados calendarios de vencimiento, además de un reducido mercado de títulos, se generan desventajas frente al mundo desarrollado [Studart, 2002: 305-306].

Así, está específica dinámica de la integración financiera ha conllevado a un proceso de sobre endeudamiento de créditos internacionales en los mercados de capitales, y sobre préstamos en los mercados internos. Ello estimula, dada la ausencia de mecanismos de financiamiento de largo plazo, que los agentes nacionales frente a la apertura financiera, cambien la asimetría en los vencimientos por desequilibrios en el tipo de cambio. Por lo tanto una economía financieramente cerrada con mecanismos financieros subdesarrollados es vulnerable a cambios en la tasa de interés interna, mientras que en economías abiertas, con las mismas características, la inestabilidad financiera puede ser desencadenada por variaciones en la tasa de interés internacional y/o movimientos en el tipo de cambio.

Los flujos de capital provenientes de las economías desarrolladas tienden a desplazarse en grandes volúmenes. Crecimientos pronunciados en el flujo de capital hacia países subdesarrollados tienden a provocar burbujas en el mercado de los activos –mercado de títulos, de propiedad inmobiliaria, mercado de créditos-. En el caso específico de una región, las burbujas han tenido lugar en el mercado de capitales, reduciendo su explosividad por los programas de privatizaciones y el crecimiento de la deuda pública interna, que ha permitido la absorción de una capacidad significativa de flujos. En lo concerniente a los mercados de créditos, en muchas economías, la apertura financiera ha generado una rápida expansión crediticia, dirigida fundamentalmente hacia el consumo en vez de la acumulación de capital.

Por lo tanto, los flujos financieros no han contribuido sustancialmente al crecimiento sostenido de los mercados de capitales primarios, que son los que podrían proveer de fuentes adicionales de financiamiento y fondeo para la inversión de empresas privadas, en cambio generaron niveles de exposición peligrosos para los prestamistas públicos y privados.

Adicionalmente, en los países subdesarrollados los flujos financieros externos en la mayoría de los casos han provocado burbujas en los mercados de capital. Estas burbujas tienden a ser contraproducentes al proceso de desarrollo del financiamiento, porque los mercados de capital son altamente delgados y volátiles, constituyendo una base débil para el financiamiento de la inversión de largo plazo.

La desarticulación de las regulaciones estatales que permitían un financiamiento estable para la inversión, aunado a la inestabilidad cambiaria y de las tasas de interés en los mayores mercados financieros del mundo ha llevado a verdaderos cambios estructurales en éstos, sin que aparezca la capacidad de ofrecer financiamiento estable y de largo plazo imprescindible para la expansión de las capacidades productivas.

Las sucesivas crisis bancarias y financieras ha venido deteriorando, cuando no quebrado, la coherencia de los espacios productivos nacionales, por ello los términos del financiamiento están supeditados a la dinámica de los mercados financieros internacionales y en particular al dólar estadounidense, igualmente las referencias domésticas en términos de ganancias y precios están vinculadas a aquél. La apertura y “desregulación” financiera en curso significan para muchos países no sólo la cesión de soberanía y pérdida de control sobre la política monetaria, sino también, y muy especialmente, la pérdida de la capacidad de utilizar el excedente, movilizar sus recursos y ampliar el crédito para el proceso de acumulación. Se trata por tanto, de un problema económico y político, cuando el financiamiento de la acumulación pasa a ser conducido desde otro espacio político [Girón y Correa, 2004: 46].

La globalización financiera ha traído consigo un desarrollo explosivo de instrumentos financieros, creando nuevas oportunidades de financiamiento. Se ha configurado una nueva estructura, caracterizada principalmente por la disminución de la deuda contratada, por parte de empresas y gobiernos, con la banca comercial internacional y el aumento de los créditos vía la emisión de valores que promueven la modificación de los métodos tradicionales de financiamiento. Pero, todo esto ha dejado en evidencia los problemas que se generan principalmente por la debilidad de los marcos institucionales que regulan el sector financiero global.

### **1.3 Estado como interventor y promotor del desarrollo.**

No se podría entender el mayor progreso y los niveles de bienestar en los actuales países desarrollados sin el papel activo del Estado, desde los inicios del capitalismo su participación ha jugado el papel de impulsor del desarrollo de forma activa y constante y con grados y formas distintas. En una primera etapa se centró en sentar las bases económicas y sociales para generar mayores niveles de desarrollo, favoreciendo la centralización del poder económico y político.

El capitalismo no ha sido (ni es) un proceso natural y espontáneo, independiente y autorregulado, sin injerencias del Estado. Aquél ha presupuesto e implicado la preexistencia y la expansión del Estado y sus funciones y poderes, su creciente intervención y la continua ampliación de sus actividades, su tendencia a la automatización respecto a la economía y la sociedad, la asunción de un papel decisivo en la estructuración y la reproducción de los respectivos sistemas [Kaplan, 2002: 93].

En el proceso de intervención del Estado, el que sea de menor o mayor grado, ello no quiere decir que no sea necesaria para el funcionamiento mismo del capitalismo. Así se ha ido moldeando las formas y el grado de intervención y posteriormente de la dirección de la economía y de la sociedad para darle solución a los problemas que aparecen con el funcionamiento mismo del capitalismo.

Junto al Estado encontramos al mercado, los dos tienen distintos grados de participación en la economía, y con intereses en común y en conflicto. Sin embargo, en la literatura podemos identificar dos posiciones extremas en cuanto al grado de intervención del Estado en la economía, una que proclama un alto grado de injerencia, y la otra en la que el Estado tenga una mínima participación, en la que el mercado sea el mayor regulador<sup>18</sup>.

En los países subdesarrollados, la disputa entre mercado y Estado es grande. La polémica se centra en quien debe dirigir el proceso de desarrollo. Gran parte de la literatura económica constantemente está dirimiendo qué tanto Estado, qué tanto mercado. Sin embargo, la teoría del desarrollo latinoamericano otorga un papel central al Estado en el

---

<sup>18</sup> El funcionamiento del mercado dentro de su realidad histórica no se limita a la simple relación entre consumidores y productores que buscan maximizar sus ganancias y/o beneficios, como lo pretende hacer creer la escuela de pensamiento económica neoliberal, su funcionamiento va más allá. Al ser humano en el mercado lo motivan otros intereses que los estrictamente económicos, por lo tanto no puede ser solo un simple "homo economicus", sus necesidades y relaciones se extienden a los políticos y sociales. Es más, los

proceso de desarrollo, pues se considera éste como resultado de la voluntad política de la sociedad organizada. El proceso de desarrollo en esta teoría no ha quedado solamente en manos de los dictados del mercado, en manos del consorcio privado nacional o extranjero que no puede, por su propia condición de rentabilidad, esforzarse por alcanzar las múltiples condiciones y acciones sociales y políticas necesarias para conseguir todas las potencialidades creativas de cada sociedad. Así, la participación del Estado es indispensable para que los países subdesarrollados obtengan mayores niveles de desarrollo, pero ello no es suficiente si no se tiene un espacio para que sea expresada de manera vigorosa la *voluntad política* [Furtado, 2002].

El Estado tiene diversas herramientas económicas y políticas para poder acelerar el proceso de desarrollo. Interviene a partir y a través de instrumentos y mecanismos que corresponden a sus poderes y recursos: régimen jurídico, moneda, capital, crédito, fiscalidad, aduanas, subsidios, gastos, presupuestos de las administraciones públicas, empresas del sector público. Las intervenciones, regulaciones y controles del Estado al respecto se realizan de manera indirecta y directa. Para ello, el Estado tiende a separarse de la economía y de la sociedad, y a colocarse sobre ambas, pero interviene en una y la otra a la vez que es influido y penetrado por los actores y las fuerzas socioeconómicas y políticas de aquéllas [Kaplan, 2002].

Es así que a lo largo de la historia del capitalismo el Estado ha ampliado progresivamente su participación y número de instrumentos a través de una amplia red de instituciones nacionales que buscan resolver los diferentes problemas económicos, políticos o sociales.

La intervención estatal no sólo son incrementos o reducciones en el gasto estatal, éstas también implican el diseño de políticas económicas y financieras que buscan ciertos fines y metas. La política económica dirige y regula la economía mediante sus instrumentos, a través de medidas y políticas sociales, fiscales, monetarias o financieras, para garantizar y mantener las condiciones que reviertan ciertos efectos negativos. Por lo que no importa el grado de intervención del Estado, más bien las formas y los medios frente a los problemas de la economía y la sociedad.

---

mercados se rigen por ciertas regulaciones, por ello existen instituciones que vigilan su operar, y aquí el Estado tiene una función importante.

Las políticas económicas, son un proceso social en el cual los aspectos políticos y económicos se encuentran relacionados, permitiendo a los diferentes grupos su participación en el desarrollo. Enfrentan de manera permanente la necesidad de regular un sistema que tiende a la inestabilidad económica, social y política. No puede ser concebido sólo como una técnica instrumental y económica, ni tampoco como mera política, ya que es el resultado de conflictos entre grupos y clases que tienden a consolidar, recrear o disolver equilibrios políticos y sociales en el campo económico. Por ello no es privativo del Estado o grupo social sino del conjunto de la sociedad [Ayala, 1988].

Raúl Prebisch [1972] nos señala que el Estado tiene la labor de sentar las bases que aceleren el proceso de desarrollo, ya que debe asumir un papel preponderante en su diseño y planificación. Debe ser así porque es necesario transformar la estructura económica y social para poder corregir la insuficiencia dinámica de la economía y con ello promover la equidad social. Todo para superar los problemas económicos y sociales que caracterizan al subdesarrollo. Debe transformarse para cumplir su función en el desarrollo, adquirir eficiencia, cambiar su imagen frente a la sociedad.

En la posguerra, en los países subdesarrollados el Estado tuvo una participación activa, al colocar el desarrollo económico en el primer lugar de la agenda política. Difundiéndose la idea de que la industrialización a cargo del Estado era la vía rápida y segura de alcanzar dicha meta. [Chang, 1996: 22-23]. Un ejemplo significativo es que se dio en América Latina, en el periodo de entreguerras, en donde se estableció el modelo de industrialización basado en la sustitución de importaciones, constituyendo la principal estrategia del desarrollo.

Para alcanzar las metas del desarrollo, éstas se cimentaron en las acciones gubernamentales que se plasmaron en las legislaciones, y en los presupuestos principalmente, que impulsaban la inversión y el consumo. Inyectando recursos al sistema económico, mediante déficit presupuestario o ayuda extranjera, y abandonando el dogma de equilibrio presupuestal.

Hacia 1970, la mayor parte de los gobiernos en la región latinoamericana habían ampliado considerablemente los campos de acción de su sector público, así como el alcance del gasto público; muchas funciones se volvieron más importantes y al mismo tiempo se crearon otras (...) se establecieron entidades especiales para llevar a cabo obras públicas, programas educativos y de salud, políticas de desarrollo rural y de mejoramiento agrícola y de la pesca; se abrieron administraciones para el

transporte terrestre y para la navegación marítima, así como para fomentar el desarrollo urbano. Todo ello respondía a la necesidad de hacer frente a necesidades definidas, pues los incrementos de la población, las migraciones internas y externas, los servicios de apoyo a la industria y al empleo, los servicios de extensión agrícola y otros cambios en la sociedad requerían atención. Eran variables que iban en aumento e intensificación constantes [Urquidi, 2005: 331].

En este periodo, de 1950 a 1970, se dio un crecimiento acelerado de las exportaciones y de industrialización acelerada, en la que los ingresos fiscales experimentaron en la mayor parte de los países latinoamericanos aumentos suficientes, sin mayores reformas tributarias, generando una situación en la que los déficit fueran moderados sin medidas adicionales para financiarlos [Urquidi, 2005: 336].

Los gobiernos, al imponer las metas para el desarrollo, fueron controlando toda una gama de servicios, dominando la producción sobre ciertos productos, la regulación de los precios y los subsidios. La política consistía en controlar la oferta de productos estratégicos a precios inferiores a sus costos, para incentivar la inversión industrial y el crecimiento de la industria. La adopción de este tipo de políticas implicaba la expansión del gasto, reflejándose en el crecimiento de los déficit fiscales.

El financiamiento de los déficit público provenía principalmente de la propia tesorería del gobierno y del banco central. Los recursos del endeudamiento externo complementaban el financiamiento del déficit externo cuando éste se presentaba, principalmente a través de organismos financieros internacionales y de otros acreedores externos. Las reformas fiscales enfrentan diversos intereses y son de difícil implementación, de ahí que la imposición fiscal en la región, con excepción de Brasil y Chile, sea relativamente pequeña en relación a la dinámica económica.

Aún así el monto de endeudamiento externo previo a la primera mitad del siglo XX no fue significativo. Posteriormente a este periodo es difícil determinar una cifra precisa de endeudamiento externo, aún así todavía no comenzaba el endeudamiento externo masivo, ya que ni los pagos de intereses ni el calendario de amortizaciones representaban problemas de importancia:

Según datos recopilados por el FMI y la CEPAL, la deuda pública externa (sin conocer los datos de la deuda privada) fue de 5.9 mil millones de dólares (en 1960), con un servicio de pagos de 1.4 mil millones e intereses no superiores a 300 millones de dólares. Para 1970, la deuda pública externa brincó a 15.8 mil millones de dólares; es decir casi se triplicó, y en una proporción similar crecieron los

intereses. En ese mismo año la deuda externa total de los países de la región fue de 32.5 mil millones de dólares (o sea, la deuda pública era casi la mitad) y el servicio de la deuda total era de 5.1 mil millones de dólares y los intereses totales representaban 1.4 mil millones de dólares [Urquidi, 2005: 258].

El esquema de financiamiento provocó la crisis de la deuda de 1982, marcando un cambio en la forma de intervención del Estado. Como lo señala Jaime Atienza [2005: 122], el FMI, la década de los ochenta, la denominó la “Revolución Silenciosa”. Se caracteriza por ser el paso hacia una filosofía económica que se acerca a una síntesis neoclásica en la que los gobiernos tienen un papel indirecto –pero nunca una responsabilidad directa- en la procuración de la prosperidad económica nacional; en la que la actividad económica privada se promueve mediante el buen gobierno y el desarrollo de infraestructuras físicas y sociales.

Durante la aplicación del modelo de sustitución de importaciones, los Estados latinoamericanos jugaron un papel central como operadores y reguladores en la búsqueda del desarrollo, que rápidamente se vio reflejado en su intervencionismo, sus poderes y recursos, pero que a lo largo de la historia de su operar se evidenciaron límites e insuficiencias que presionaron para que fuese cambiado por otro tipo de modelo, instaurándose en consecuencia un intervencionismo neoliberal.

Al igual que el capitalismo, el intervencionismo y el dirigismo del Estado se han ido transformando a lo largo de la historia, y así tampoco ha respondido a las mismas necesidades, ni perseguido los mismos objetivos. Precisamente, en su evolución histórica, y en su construcción de sus intervenciones y capacidades, se ha ido adaptando a las condiciones en que se desenvuelven los conflictos político sociales y los intereses económicos en confrontación.

En la globalización, el Estado, toma una nueva definición y forma de operar frente a la sociedad. Por lo que se reestructura y reorienta en sus funciones en lo que respecta a las dimensiones de seguridad, bienestar social y empresas paraestatales. Esto, no quiere decir que el Estado esté desapareciendo, sino que toma nuevas formas de operar, se redimensiona en sus funciones y en su papel frente a la economía, la sociedad y el sistema internacional. Inclusive en el neoliberalismo, las reformas que se han ejecutado, se encuentran diseñadas con una fuerte intervención estatal, subsidiarias del capital y en ocasiones con abiertas prácticas autoritarias.

Las fuerzas y tendencias de la globalización convergen en una redefinición y una reubicación del Estado-nación en la sociedad y en el sistema internacional. Cambian su naturaleza y sus características; sus funciones, tareas, capacidades y poderes de decisión y acción; los objetivos y contenidos de sus políticas; sus patrones de comportamiento, sus logros y límites. Se restringen la soberanía estatal-nacional en su faz externa y en la interna, y las políticas socioeconómicas nacionales. De manera compleja y contradictoria coexisten la autonomía e intervencionismo del Estado-nación, su debilitamiento y declinación, su resurgimiento o refuerzo bajo viejas y nuevas formas.

(...) El Estado en la globalización está sometido a una dialéctica contradictoria. Por una parte, las fuerzas y tendencias a su debilitamiento y decadencia, las profecías sobre su extinción. Por la otra parte, se dan la continuidad y el fortalecimiento del Estado soberano e intervencionista, aunque transformado. Ambas opciones coexisten y se entrelazan, se oponen y se refuerzan mutuamente, sin un desenlace que dé la primacía a una sobre la otra. La capacidad reguladora y controladora del Estado sobre la economía depende de la dirección y el grado en que este dilema se resuelva [Kaplan, 2002: 309, 411].

El Estado frente a la dificultad de enfrentar al desarrollo no lo puede hacer de forma aislada e ignorar la interdependencia global. Porque en la globalización la solución de los problemas, no sólo económicos, también de los políticos y sociales, son diseñados desde una agenda global que es propuesta por las instituciones supranacionales con el fin de instaurar un nuevo orden internacional.

Como existe una preocupación de la sociedad por resolver los problemas que rebasan las fronteras nacionales, sería necesaria la coordinación de políticas estatales y la conformación de instituciones supranacionales reguladoras, reconfigurando con ello el espacio de poder global. Dichas instituciones tienen gran injerencia en el diseño y aplicación de las políticas nacionales o regionales, que en muchas ocasiones limitan e imposibilitan realizar de manera autónoma las políticas internas. En este sentido la CEPAL nos señala:

Así, a partir de ciertos principios básicos, como son objetivos compartidos, instituciones globales respetuosas de la diversidad, complementariedad entre instituciones globales, regionales y nacionales, y participación equitativa conforme a reglas adecuadas de gobernabilidad, se detallan las medidas necesarias en los planos nacional, regional y global para alcanzar los tres objetivos prioritarios del nuevo orden internacional: la provisión de bienes públicos globales, la corrección de las asimetrías internacionales y una agenda social basada en los derechos.

(...) El punto de partida de esta propuesta es el reconocimiento de que América Latina y el Caribe debe adoptar una agenda positiva para la construcción de un nuevo orden internacional y comprometerse efectivamente a instrumentarla. Esto recoge una lección esencial de la historia: que la mera resistencia y, por ende, las

agendas negativas adoptadas en respuesta a procesos que tienen raíces tan profundas, como el actual proceso de globalización a la larga han fracasado. Por lo tanto, las alternativas deseables son el desarrollo de una globalización más sólida y la mejor inserción en dicho proceso.

Mediante la agenda propuesta se procura superar las deficiencias que han puesto de manifiesto las instituciones actuales. En efecto, éstas han demostrado, en primer lugar, una inquietante incapacidad para producir una oferta adecuada de bienes públicos globales. A ello se agregan las tendencias distributivas adversas observadas en todo el mundo y la evidencia de la falta o debilidad de marcos institucionales que garanticen la solidaridad internacional. Estas características indican que la globalización necesita de nuevas instituciones, que concilien un manejo más eficiente de la interdependencia global con la adopción de principios claros y sólidos de la solidaridad internacional [CEPAL, 2002: 14, 99].

En la globalización se está construyendo un poder que pretende colocarse por arriba de los Estados nacionales, en donde la conformación de instituciones supranacionales tienden a controlarlo y manejarlo, pretendiendo con ello la administración de la interdependencia global. Algunos de ellas responden de forma positiva a los intereses y problemas de la sociedad global pero, otras atienden sólo los llamados de las sociedades de los países más ricos y desarrollados del planeta, que son los que los controlan, poniendo en entredicho si dichas instituciones son representativas y sus decisiones son democráticas. Es por ello que muchas de las decisiones sobre el desarrollo que se tomen en un futuro inmediato no deberán ignorar dicho panorama, a pesar de que los Estados siguen teniendo en la mayoría de las decisiones la última palabra.

#### **1.4 Límites del Estado, su crisis fiscal.**

El Estado tiene un importante papel en la búsqueda del desarrollo, al utilizar las distintas herramientas de política económica, se enfrenta a varias limitantes financieras, económicas y políticas. La política fiscal tiene consecuencias fundamentales sobre el crecimiento y el desarrollo. La propia teoría económica discute acerca de en que medida sus funciones tienen fronteras, que tanto los gobiernos se encuentran limitados por el manejo de los recursos estatales, sean monetarios o financieros.

Además, el Estado capitalista trata de satisfacer dos funciones principales, la de acumulación y de legitimización. Esto consiste en generar las condiciones necesarias para garantizar el proceso de acumulación de capital, y a la vez las condiciones necesarias para una armonía social. Es por ello que cuando el Estado ignora el proceso de acumulación se

arriesga a agotar sus propias fuentes de financiamiento, es decir, la capacidad de la economía de generar excedentes y los impuestos que se puedan gravar de estos [O'Connor, 1981: 26-27].

En el proceso de acumulación y de legitimización el Estado juega dos funciones básicas, que se centran en garantizar la inversión en capital social y gasto social. El *capital social* avala que la acumulación privada sea rentable, siendo productivo indirectamente. Existen dos tipos de este, la inversión social y el consumo social. Los *gastos sociales*, garantizan la legitimización

La inversión social se encuentra simbolizada en los proyectos y servicios que incrementan la productividad de una determinada cantidad de fuerza de trabajo, y que en igualdad de condiciones aumentan la tasa de beneficios. El consumo social consiste en proyectos y servicios que disminuyen el coste de reproducción del trabajo y que en igualdad de condiciones incrementan la tasa de beneficios. Finalmente, los *gastos sociales*, que garantizan la legitimización, están constituidos por proyectos y servicios necesarios para la armonía social.

La inversión social se puede concebir como el capital físico y capital humano. El capital físico comprende toda la infraestructura económica física (carreteras, parques industriales, puertos, servicios de utilidad pública –agua, electricidad-, etc.) necesaria para garantizar las condiciones para una expansión industrial, y como ya mencionamos contribuye a incrementar la productividad de la fuerza de trabajo. Por su parte el capital humano implica todos los servicios que le dan a la fuerza de trabajo una mejor capacitación, logrando también incrementar la productividad. Se compone del sistema educativo, y todos los servicios científicos y de investigación. Toda esta inversión se socializa, como se menciona a continuación:

En todos los países capitalistas (...), el capital monopolista ha socializado todos o parte de los costes de planificación, construcción, perfeccionamiento y modernización del capital social físico. Estos costes se socializan por dos motivos principales. En primer lugar, la mayor parte del capital físico se utiliza para suministrar aquellos bienes y servicios que el capital privado necesita de forma permanente. (...) Pero son muchas las empresas y sociedades que se benefician de ellos y, además, si tomamos el capital como un todo, resulta que estas obras y proyectos son también importantes en sí mismos, ya que aseguran un flujo constante de bienes y servicios a precios mínimos y estables. En segundo lugar, la obras se socializan porque los costes exceden a menudo los recursos de las compañías

involucradas, o bien porque el riesgo financiero que comportan se considera demasiado elevado (O'Connor, 1981: 132).

A pesar de que el Estado financia el capital social, se enfrenta a límites para dotar a la economía de dinero<sup>19</sup>, existe esa frontera delineada por ciertas restricciones económicas<sup>20</sup>. Si no fuera así, cómo explicar que las tendencias de gasto y empleo estatal no superan la mitad de la producción y la tercera parte del empleo público, en proporción al PIB en los países desarrollados [Ferguson, 2001]. En los subdesarrollados es similar el comportamiento, por ejemplo, en México la proporción del gasto estatal respecto al PIB era en el año de 1982 de 43% y en 2002 de 21.5% [Correa, 2002: 10].

El diseño de políticas fiscales y crédito público debe seguir un sector público compatible con la capacidad de la economía, el deseo manifiesto de la sociedad para mantenerlo y el cumplimiento de los fines del Estado. De hecho, el tamaño del sector público está en íntima relación con el presupuesto necesario para sostenerlo. Su nivel adecuado se encontrará en función del modelo de Estado que se pretenda, esa perspectiva orientará las finanzas públicas. Si [...] corresponden al Estado funciones de regulación y redistribución, y actividades en las que el sector privado no puede intervenir, el tamaño del presupuesto no puede ir más allá de esta concepción (Carrera, 1998: 72).

El Estado al detentar el poder monetario, automáticamente financia sus gastos mediante la creación de dinero. El gasto incluye los pagos generadores de ingreso y la adquisición de mercancías que exige el crecimiento en el equipo de inversión del Estado. Por ello si hay una contracción del gasto público, habrá una disminución en el ritmo de crecimiento de la economía.

---

<sup>19</sup> (...) el dinero no es más que un puro símbolo abstracto denominado en unidades estatales de riqueza contable creadas por el propio Estado como una simple deuda convencional con su otro yo, el banco central, y también a través de los bancos comerciales, reflejando estos la contraparte del crédito otorgado a las firmas que ha sido instantáneamente inyectado a través de los gastos, y que se destruye mediante la adquisición de nueva producción de mercancías y de la adquisición implícita de bienes colectivos (el pago de las obligaciones tributarias al Estado) [Parguez, 2004: 22].

<sup>20</sup> Aceptar un déficit no es suficiente porque el Estado no puede conocer la cantidad correcta del déficit que genera el pleno empleo, este déficit de equilibrio constantemente se mueve en el tiempo y depende de factores que están más allá del control del Estado; la tasa de ganancia requerida, la tasa de interés requerida, la tasa de ahorro de los rentistas, la deuda sostenible de los asalariados, y obviamente el consumo deseado de los poseedores de fuerza de trabajo y de hecho los extravagantes espíritus animales que llevan a invertir. Ninguna economía capitalista podría existir si el Estado fuese desprovisto de su poder, cualquiera que pudiese ser el grado de rotación de la estructura que adquiriese el llamado "mercado financiero". Reducir abruptamente en forma artificial el poder del Estado sobre el dinero es la vía hacia la crisis [Parguez, 2004: 42 y 50].

En este proceso, el único papel que tienen los impuestos es retirar dinero del sector privado a fin de restringir la capacidad de gasto (impuesto al salario), la capacidad de ahorro (impuesto al ingreso de los rentistas) y restringir la voluntad de invertir de las firmas (impuesto a las ganancias). Al desempeñar este papel, los impuestos están imponiendo la existencia del dinero estatal. Los impuestos destruyen el dinero, que se canaliza al Estado y que no tiene nada que hacer con él (se destruyen los pasivos). Por ello un superávit es incapaz de dotar al Estado de los fondos para gastar en el futuro, destruye más dinero de lo que inyecta [Parguez, 2004: 43-44].

Si el Estado gastara menos en la economía, y al mismo tiempo recaudara mayores impuestos. Al reducir su papel como promotor de la acumulación, se traduciría inmediatamente en menores ritmos de crecimiento económico acompañado de una mayor desigualdad social. Al ir reduciendo el aparato de Estado, se va agravando la situación, y cae en un círculo en el que no puede salir de él fácilmente. Entonces, podríamos decir que el Estado entra en una crisis fiscal.

Hemos denominado crisis fiscal del Estado a esta tendencia del gasto gubernativo a aumentar más rápidamente que los ingresos. No es que haya una ley inflexible por la que el gasto tenga que crecer siempre con mayor rapidez que los ingresos, pero es un hecho que las necesidades crecientes a las que sólo el Estado puede hacer frente producen mayores demandas sobre el presupuesto estatal.

[...] Ni el volumen y la composición del gasto del Gobierno ni la distribución de las cargas fiscales están determinados por las leyes del mercado, sino que reflejan los conflictos sociales y económicos entre grupos y clases y están estructuralmente determinados por ellos (O'Connor, 1981: 20).

Es por ello, que la insistencia en desaparecer los déficit públicos, y mantener las finanzas públicas en equilibrio, lo único que logran es frenar el ritmo de acumulación. En realidad, el superávit público constituye una fuerza de contención económica e incluso es una fuerza recesiva. La política de déficit cero o de superávit presupuestal, llevada a cabo de manera sistemática a lo largo de varias décadas en la región, ha ocasionado daños estructurales a la capacidad de crecimiento endógena y ha configurado economías con una enorme dilapidación de recursos humanos.

## **1.5 Conclusiones**

En la actual fase de la globalización financiera, la mayor movilidad de capitales genera un ambiente de inestabilidad y crisis, la que provoca fuertes costos financieros y económicos para las sociedades involucradas. Además, en este proceso las instituciones financieras internacionales y los gobiernos de los distintos países han sido incapaces de prevenir estas crisis, existiendo hasta el momento sólo algunas medidas de alerta y preventivas.

A los países subdesarrollados se les ha presionado para que abran sus mercados de capitales. Así los recursos financieros internacionales pueden circular con una mayor libertad en estos mercados. Además, se difunde la idea de que estos recursos complementan el ahorro interno. Pero, la menor regulación estatal, aunada a la inestabilidad financiera internacional, provoca que el financiamiento al desarrollo sea inestable.

Con la globalización, el Estado como promotor del desarrollo se ha transformado, su participación se ha vuelto menos activa, y los espacios que ha ido dejando el mercado los ha ocupado. Esto no quiere decir que exista una tendencia a su desaparición, sino más bien hay un entorno en donde el Estado y el mercado conviven, aunque son complementarios para alcanzar ciertas metas, el papel del Estado es central para alcanzar las metas de desarrollo.

En este contexto de transformación del Estado, la política económica se encuentra dominada por una fuerte presión restrictiva. Donde el manejo de los recursos públicos está supeditado a límites fiscales. El principal objetivo de esta política es desaparecer los déficits públicos y buscar el equilibrio de las finanzas públicas, con el fin de alcanzar la estabilidad económica. Pero lejos de esto, como se expone más adelante se ha estado imponiendo un límite al ritmo de acumulación económica.

En este proceso el Fondo Monetario Internacional ha jugado un papel central, con el diseño y manejo de la política de condicionalidad, principalmente con la política de sostenibilidad fiscal, tema de nuestro siguiente capítulo.

## **CAPÍTULO II**

### **CONDICIONALIDAD Y SOSTENIBILIDAD FISCAL**

Las políticas económicas consensuadas en el llamado Consenso de Washington alcanzaron enorme difusión en la región durante los años noventa, y han promovido reformas estructurales que cambiaron profundamente las condiciones económicas y sociales de la región. En el proceso de creación y aplicación de las reformas económicas el Fondo Monetario Internacional (FMI) ha tenido el papel más destacado al lado del Banco Mundial. El FMI es una institución financiera que ha jugado un papel primordial en la actual fase de la globalización financiera, al contribuir en la acentuación de integración de los países miembros a este proceso. Al hacerlo se han diseñado estrategias de política económica que tienen un carácter de obligatoriedad, condicionando la ayuda financiera a la aplicación de estas medidas.

El proceso conocido como condicionalidad tiene el fin, así considerado por el propio FMI, de garantizar el reembolso de los recursos otorgados al país: Sin embargo, la aplicación de las políticas van más allá de la garantía de liquidación de la ayuda financiera. Porque las políticas aplicadas abren un abanico de oportunidades a los inversionistas privados, sean nacionales o extranjeros, garantizándoles grandes ganancias.

En el proceso, la política fiscal tiene un juego importante en la búsqueda de ciertos objetivos, sobre todo el que da las garantías y la seguridad a los inversionistas. Esto se observa porque cambia la estructura impositiva, la recaudación se vuelca a los impuestos indirectos, que compensan la caída de los impuestos directos, sobre todo los que gravan las ganancias de las empresas. Además, hay una redirección del gasto en infraestructura que se destina a proveer de medios productivos a la inversión privada.

Todo esto se oculta con el argumento de que al aplicar las políticas se garantiza un crecimiento sostenido, que acompañado de otras estrategias económicas y políticas, principalmente reformas estructurales, contribuirán a combatir la pobreza y la desigualdad social.

Por supuesto, Centroamérica no ha estado fuera de dicha estrategia, porque tiene una larga historia de intervención y condicionalidad. En este capítulo se analiza en primer lugar el papel del FMI, su condicionalidad en los constantes desajustes y crisis financieras. Nos centraremos en los cambios que ha sufrido la estructura fiscal de la región, y las

diferentes políticas que se han implementado para alcanzar la sostenibilidad fiscal, la que aparentemente permitirá la reducción del endeudamiento, y la garantía de beneficios económicos para la sociedad, en una región que tiene una larga historia de pobreza y desigualdad.

## **2.1 Desajustes financieros y condicionalidad.**

Después de la ruptura de los acuerdos de Bretton Woods, mismos que en su nacimiento vieron nacer al Fondo Monetario Internacional (FMI)<sup>1</sup>, el nuevo ordenamiento financiero internacional se basó en la liberalización de los tipos de cambio para que fluctuaran libremente; y la apertura de la cuenta de capitales que, a partir de la década de los ochenta en distintos países, se aceleró. Generando con ello un crecimiento exponencial en el volumen de flujos internacionales de capital, que en su mayoría no son para el

---

<sup>1</sup> Cuando la expansión del comercio mundial en el siglo XIX y comienzos del XX hacía necesaria la utilización de las monedas nacionales para efectuar cualquier transacción. Se necesitaba de una moneda que sirviera de punto de comparación entre las monedas de los distintos países, que jugara como medio de pago e instrumento de circulación, en este periodo esta función la cumplió el oro, adoptando este patrón varios países a nivel internacional [CEPAL, 2002: 54].

Pero, tras una crisis económica y política previamente y entreguerras, fue necesario reorganizar el sistema monetario internacional. Para evitar fluctuaciones en el sistema de tipos de cambio, provocados por la escasez de oro. Se plantearon a nivel internacional diversas posiciones y proyectos, en los que se encontraron representados los intereses políticos, económicos y financieros del viejo imperio inglés y del naciente estadounidense. Por una parte, el de los Estados Unidos, representado por las ideas de Harry D. White, Técnico del Departamento del Tesoro, y por otra el de Gran Bretaña cuyo vocero era J. M. Keynes, asesor del Ministerio de Hacienda; una y otra, sugerían soluciones de acuerdo a las características e intereses económicos y financieros que se manifestaban en esos momentos (Para ver de forma más amplia cómo se negoció entre los Estados Unidos y Gran Bretaña en la Conferencia de Bretton Woods se puede consultar Aglietta y Moatti [2002: 13-36], y Aguirre [2004, 111-188]).

Ambas propuestas buscaban dos principios o propósitos, el primero era desalentar la mayor movilidad de los flujos especulativos de capital que gozaban en esos momentos, factor que desestabilizaba el patrón oro desde la primera guerra mundial, y era incompatible con el sistema de tipo de cambio fijo y estable. Y el segundo era que la libre convertibilidad de las monedas, sólo se debería de aplicar a las transacciones registradas en la balanza en cuenta corriente (que se logró hasta 1959), ya que muchos mantenían controles de cambios en las transacciones de bienes y servicios [Puyana, 2005: 25].

Lo que caracterizó a Bretton Woods, es que fue un acuerdo entre dos países que se disputaban la supremacía de su moneda, los EU representados con el dólar y Gran Bretaña con la libra esterlina; ambos tenían suficiente poder económico, político y financiero. La forma de negociar de los EUA logró imponer sus planteamientos no sólo a su adversario, sino también al resto de los países que conformaban en ese momento la Conferencia, y después haciéndose extensivo a una gran mayoría de países, al final el dólar se logró colocar como eje del patrón monetario internacional, que representaba parte del poderío económico, político y financiero de los EUA.:

Del acuerdo de Bretton Woods, surge el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), éste último más tarde, con la Corporación Financiera Internacional (CFI), la Asociación Internacional de Fomento (AIF) y el Centro Internacional de Arreglos de Diferencias Relativas e Inversiones (CIADI), constituyen lo que hoy se conoce como Banco Mundial (BM) [Lichtensztein y Baer, 1984: 31].

financiamiento de bienes y servicios o para inversiones a largo plazo, por lo tanto son especulativos, y provocan un alto riesgo de crisis, que en su mayoría se llegan a materializar.

En el caso de que se gesten una crisis financiera en el mundo en desarrollo, el FMI juega un papel significativo en la aplicación de políticas económicas, sea mediante planes de estabilización o de ajuste estructural, con el supuesto fin de “solucionar”, “disminuir” o “salir” de la crisis. Pero las metas y los objetivos aplicados en los países con problemas financieros y económicos distan mucho de los resultados obtenidos.

Al presentarse ciertos problemas financieros, el FMI otorga préstamos para enfrentar las dificultades, que se encuentran condicionados a la adopción de ciertas políticas económicas y bajo la supervisión de la institución, con el objetivo de garantizar el reembolso de los recursos. La dosis de las diferentes recomendaciones varía según las situaciones específicas de cada país, pero parten de una base común. El marco teórico en la que se basa la política económica tiene como pilar un enfoque monetario y por lo tanto el modelo de equilibrio de la balanza de pagos<sup>2</sup> también lo es.

---

<sup>2</sup> El modelo de Polak elaborado en 1957 es la base de las recomendaciones del FMI. Es un modelo con un enfoque monetario de la balanza de pagos, que consiste atribuir la responsabilidad de un déficit de los intercambios exteriores a un exceso de emisión monetaria. Según este enfoque, el equilibrio de la balanza de pagos se interpreta en términos monetarios y es el resultado del equilibrio en el mercado monetario [Aglietta y Moatti, 2002: 89-91, Mansell, 1992: 108-110].

$$M_o = C + R \quad (i)$$

donde:  $M_o$  = oferta de dinero;  $C$  = crédito interno del banco central al resto de la economía;  $R$  = reservas internacionales del banco central.

La ecuación (i) nos expresa que el banco central aumenta la oferta monetaria en caso de que las reservas internacionales aumenten o que el crédito interno lo haga. A su vez, las reservas internacionales se incrementan en caso de que exista un exceso de moneda extranjera en el mercado cambiario. Por tanto, si la oferta monetaria sube porque las reservas internacionales aumentan, no es motivo de preocupación desde un punto de vista cambiario.

Así tenemos la condición de equilibrio en el mercado de dinero:

$$M_o = P * M_d \quad (ii)$$

El saldo de la balanza de pagos es igual a la variación en las reservas internacionales:

$$B = \Delta R \quad (iii)$$

donde:  $B$  = saldo en la balanza de pagos;  $\Delta R$  = variación en las reservas internacionales

Al igualar (i) y (ii) y sustituyendo en (iii), obtenemos

$$B = \Delta (P * M_d) - \Delta C \quad (iv)$$

La expresión (iv) es la versión más simple del enfoque monetario de la balanza de pagos, que aborda una pequeña economía abierta con tipo de cambio fijo y con pleno empleo: el nivel de la producción está dado y los precios están determinados a nivel mundial. Esta ecuación nos indica que si el aumento en el crédito interno del banco central ( $\Delta C$  = expansión primaria) es mayor al cambio en la demanda por dinero [ $\Delta (P * M_d)$ ], entonces habría un déficit en la balanza de pagos. Esto responde a que si existe un exceso de oferta monetaria, generado por indisciplina fiscal o monetaria, los agentes tendrán fondos monetarios no deseados que sólo se pueden deshacer de ellos gastando en bienes o títulos del exterior, lo cual genera un déficit en la cuenta corriente, o mediante inversiones en el exterior, lo que se refleja en un déficit en la balanza de capital.

Cualesquiera las variantes y las perfecciones del modelo básico de ajuste de la balanza de pagos, el núcleo del enfoque del FMI consiste en ver en el exceso de crédito interno la fuente principal de las dificultades de los desequilibrios en la balanza. Si se quiere corregir el desequilibrio externo es necesario interferir sobre la oferta interna de crédito, imponiendo techos que limiten la expansión del mismo, acompañada de una política de control sobre las importaciones.

Al surgir un desequilibrio en la balanza de pagos, las políticas de estabilización de corto plazo se centran en cuatro esferas, la cambiaria, monetario–crediticio, fiscal y salarial. Al aplicarlas se busca reestablecer el equilibrio en los rubros de la balanza, sobre todo en la parte comercial, y la estabilidad de precios, con el objetivo de garantizar un crecimiento sostenido, alentar el comercio y las inversiones extranjeras, y dinamizar la economía internacional [Lichtensztein y Baer, 1986: 71–74].

En cuanto a la parte cambiaria, la sobrevaluación de la moneda nacional, acentuada por las barreras arancelarias y no arancelarias, afectan el desequilibrio de intercambio con el exterior y los déficit de los rubros de la balanza de pagos. La solución propuesta consiste en devaluar la moneda nacional en la proporción que haga posible, el equilibrio entre ingresos y egresos corrientes de divisas y, enfrente los eventuales egresos de capital de corto plazo.

En cuanto a la esfera monetaria–crediticia se deduce que el problema aparece como consecuencia de la presión que el Estado realiza por obtener fondos que no provienen, se señala, legítimamente del ahorro, como manera de financiar su gestión presupuestal deficitaria. Entonces, el Estado emplea su autoridad monetaria, ampliando el crédito al sector público recurriendo en última instancia a la emisión para sostener su política expansiva de gastos.

Por lo tanto, en esta visión se recomiendan límites cuantitativos a la expansión del crédito, de acuerdo a las metas de contracción del crecimiento de la cantidad de dinero, y el aumento promedio de la tasa de interés a niveles positivos para limitar la demanda privada de préstamos.

En relación a la esfera salarial, se insiste en que las regulaciones gubernamentales pueden crear o dar continuidad al proceso inflacionario cuando los niveles se fijan a esos

---

Estos efectos implican una caída en las reservas internacionales y, por lo tanto, un déficit en la balanza de pagos.

ingresos prescinde de su estrecha relación con la productividad del trabajo y buscan su ajuste a la par o por encima de la marcha de los precios. Las propuestas se centran en la necesidad de restringir la demanda que puede originarse por un desproporcionado ajuste de salarios.

La política fiscal juega un doble papel en este enfoque. Primero como fuente importante de recursos que influye sobre la demanda interna y segundo, como fuente de oferta monetaria por su contrapartida monetaria del déficit. Por lo que si se presenta un crecimiento desproporcionado de los gastos respecto a los ingresos, el déficit empuja a aumentar el crédito y la masa monetaria. Siendo la política presupuestaria una pieza clave en el control de la expansión del déficit fiscal. Las medidas aplicadas tienen como objetivo reducir de manera efectiva el déficit a niveles que se consideran aceptables.

A pesar de la permanencia de su modelo de desequilibrios de la balanza de pagos, las recomendaciones de política económica han evolucionado a raíz de ciertos episodios. Principalmente con el estancamiento de las soluciones adoptadas en la crisis de 1982, al reconocer que era un problema de solvencia y no de liquidez. En 1985 el Secretario del Tesoro de los EU Baker, resaltó que la transferencia real de recursos sería imposible sin un crecimiento sostenido de los países endeudados, y que no era compatible con la carga de devolución de la deuda, ni con los programas de ajuste. Por lo que se concedieron créditos siempre y cuando se aplicaran reformas estructurales.

La renovación de la estrategia de la deuda se acompañó de una evolución de las recomendaciones de las organizaciones financieras internacionales a los países en desarrollo. Aprendiendo la lección de esta “década perdida” y de los fracasos recurrentes de los planes de estabilización macroeconómicos y considerando las posibilidades de financiación ofrecidas por el desarrollo de los mercados de capitales, los expertos pusieron el acento en la apertura exterior de las economías y el desmantelamiento de los obstáculos estructurales al funcionamiento de los mercados [Aglietta y Moatti, 2002: 98].

Al tomar esta posición el FMI no abandona el enfoque monetario de la balanza de pagos, pero las reformas en la estructura se convierten en una condición necesaria para restablecer el equilibrio externo. En donde la política económica restrictiva sigue teniendo el papel central de equilibrar la demanda interna con una balanza corriente viable. En este entorno se supone un papel del Estado menos intervencionista en el área de la producción, los subsidios y los controles de precios. Estas reformas se llevan a cabo en distintos

ámbitos, pero siempre cumpliendo el mismo objetivo, que no sólo implica el aumento de la producción sino también el incremento en la productividad, mediante una menor regulación de los mercados internos y abriendo a la competencia internacional los mercados locales con el fin de aumentar el rendimiento del capital.

Así el FMI es dominado por el pensamiento fundamentalista del mercado, que cree en general que el mercado funciona bien y que el Estado funciona mal, teniendo mucha confianza en los mercados y muy poca en las instituciones públicas [Stiglitz, 2002: 248].

La doctrina de ajuste estructural fue difundida ampliamente con el término de *Consenso de Washington*<sup>3</sup>, en donde el FMI apoya principalmente la apertura comercial, la liberalización financiera, la racionalización de las finanzas públicas y las privatizaciones. Esta doctrina ha jugado un papel determinante desde los años ochenta y especialmente a comienzos de los años noventa en la transición de los países socialistas hacia la economía de mercado y, de manera más general, en el proceso conocido como desregulación y hacia una mayor liberalización de las economías subdesarrolladas.

En gran medida la capacidad del consenso de Washington de aplicar irrestrictamente sus políticas económicas, ajustadas al marco de sus intereses económicos, procede de la condición de países deudores y dependientes, del comportamiento de los mercados financieros internacionales y de la voluntad de los diferentes grupos de acreedores.

La racionalización de las finanzas públicas busca la mejora de la fiscalidad y la naturaleza de los gastos, siempre y cuando se cumpla con una disciplina fiscal. Con el fin de evitar la tendencia natural de los gobiernos a empezar por recortar los gastos de inversión antes que los de funcionamiento, se hace hincapié en reducir aquellos que son improductivos y por preservar las inversiones en infraestructura, los gastos en educación y los gastos sociales.

---

<sup>3</sup> Se identifican 10 áreas en las que investigadores y formuladores de política de “Washington” pueden discutiblemente integrar un consenso suficientemente amplio respecto al carácter de las reformas en política económica que los países deudores deberían tener como objetivo. Para estos propósitos, se definió que “Washington” abarca tanto el Washington político del Congreso y miembros principales de la administración, como el Washington tecnocrático de las instituciones financieras internacionales (recordemos que Washington es la sede de las oficinas del FMI y del BM), las agencias económicas del gobierno de EU, la Junta de la Reserva Federal y los “think tanks”. Los 10 puntos del *Consenso de Washington* son: 1. disciplina fiscal, 2. prioridades en el gasto público, 3. reforma fiscal, 4. liberalización financiera, 5. tipos de cambio, 6. liberalización del comercio, 7. inversión extranjera directa, 8. privatización, 9. desregulación, 10. derechos de propiedad [Williamson, 1990: 27-58].

Muchas de las medidas adoptadas como parte de la asistencia financiera<sup>4</sup> no se podrían entender sin la desigual estructura de poder en la toma de decisiones de las políticas económicas que se aplican en los países que presentan problemas financieros. El mayor peso en esta materia lo tienen los Estados Unidos, esta posición se la da el sistema de cuotas, ya que ser el país que más contribuye con recursos le otorga un mayor poder sobre los derechos de voto en el Consejo Ejecutivo. Asimismo, el proceso de las decisiones internas está sometido a un camino burocrático riguroso y a una estricta disciplina jerárquica, que la hace poco democrática. Y en la que los países miembros sólo intervienen en la preparación de las decisiones cuando sus intereses están directamente implicados<sup>5</sup>.

El proceso que sigue la elaboración de las decisiones sobre los servicios financieros [Aglietta y Moatti, 2002: 83-88] consiste en que los departamentos regionales impulsan y siguen al pie de la letra las recomendaciones de las misiones del Fondo ante un Estado miembro, ya se trate de la consulta anual de supervisión en el marco del artículo IV o de la preparación de un programa con recursos del FMI. Cualquier misión comienza con la redacción de un documento preparatorio, que es revisado por los diferentes departamentos funcionales<sup>6</sup> (sin embargo, la única opinión que el departamento regional toma en cuenta es el departamento de elaboración y análisis de las políticas, que da el visto bueno al documento), en el que se recapitula los elementos de la información disponible y los temas que el Fondo pretende discutir con el Estado miembro.

---

<sup>4</sup> Dentro de los servicios que asumen la mayor parte de la actividad de supervisión son los departamentos regionales. Actualmente son seis, repartidas en las diferentes regiones del mundo: África, Asia-Pacífico, Europa I, Europa II (Europa del Este), Oriente Medio y el Hemisferio Occidental. Cada departamento regional se reparte en divisiones que agrupan a tres o cuatro países. Son estas divisiones las que tienen un contacto más directo con los Estados miembros e informan al Consejo Ejecutivo (en el que el Director General es presidente) sobre la situación económica y política de los países de su región. Asimismo, negocian los acuerdos que implican la utilización de los recursos del FMI, aconsejan a los países miembros en materia de política económica y hacen un seguimiento de los resultados de los diferentes programas de ayuda [Aglietta y Moatti, 2002:82].

<sup>5</sup> Cuando el país que solicita la ayuda financiera del Fondo está bajo la protección de una gran potencia –por ejemplo, el caso de Costa de Marfil con respecto a Francia-, el programa se elabora de acuerdo con París, probablemente porque Francia es susceptible de aportar una ayuda financiera complementaria. Cuando se trata de un país de la importancia de Rusia o de Corea, las decisiones principales se toman en el G7, con la participación general del Fondo [Aglietta y Moatti, 2002:85].

<sup>6</sup> Contribuyen a definir la política del Fondo en ámbitos particulares. Se contabilizan ocho departamentos en esta categoría. El departamento de finanzas públicas, el departamento de asuntos monetarios y cambiarios, el departamento jurídico, el departamento de estadísticas, el departamento de Tesorería, el departamento de elaboración y de examen de políticas, el departamento de estudios y, el Instituto del FMI [Aglietta y Moatti, 2002:82].

Después de que la misión concluye con la declaración final, que resume sus análisis y propuestas. En el caso de que se quiera obtener una ayuda financiera, se entabla una negociación con las autoridades nacionales que versa sobre los objetivos del programa. Especialmente, sobre las condiciones de política económica requeridas, las actuaciones previas que incumben a las autoridades y, por último sobre la cuantía y el vencimiento de los giros acordados. El préstamo implica montos escalonados que permite comprobar que el país esta cumpliendo con los compromisos contraídos antes de efectuar nuevos desembolsos. Los programas financieros se basan en los siguientes principios:

- *El compromiso del gobierno con un programa de política económica.* La base del acuerdo entre los servicios del Fondo y el gobierno del país de que se trata es la carta de intenciones. Esta carta, firmada por las autoridades nacionales, de hecho esta preparada y, en su mayoría, redactada por los servicios del Fondo<sup>7</sup>. Dicha carta describe la política de ajuste y las reformas que el gobierno pretende poner en práctica.
- *Las precondiciones y el seguimiento de los resultados económicos.* El Fondo exige, a veces, la puesta en práctica de ciertas actuaciones inmediatas como precondiciones a la aprobación del programa (por ejemplo, devaluación, desmantelamiento del control de cambios, liberalización de los tipos de interés). (...) Además, el Fondo examina la política seguida a través de revisiones periódicas, en general semestrales, junto al gobierno del país implicado.
- *El escalonamiento de los giros condicionados al respecto de los criterios de actuación.* Según los tipos de financiación, los programas de ajuste cubren un periodo que va en principio de uno a tres años, en el transcurso del cual se escalonan los giros sobre una base trimestral o semestral; las recompras deben efectuarse en un plazo que varía entre uno y diez años según el servicio de que se trate [Aglietta y Moatti, 2002: 84-85].

Al regreso de la misión a Washington, el jefe de la misma escribe un nuevo informe, “Informe de los Servicios del Fondo”, que hace un balance de la discusión con las autoridades nacionales y presenta un conjunto de proyecciones macroeconómicas. Se somete al mismo proceso de revisión que el documento preparatorio, con el eventual arbitraje de los directores. Entonces se puede someter a la aprobación del Consejo Ejecutivo<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Este documento se llama “documento marco de política económica” en los programas conjuntos del FMI y del BM para los países de rentas bajas.

<sup>8</sup> Las eventuales dificultades afrontadas en el momento de se presentación ante el Consejo Ejecutivo han sido, en general, allanadas previamente. El director general habrá sondeado las reacciones de los administradores ante las apreciaciones y propuestas de los servicios del Fondo. Es, pues, extraño que el Consejo las rechace. Además, la disciplina jerárquica –el arbitraje de los directores- permite establecer una posición unificada

En el caso de los programas financieros, los departamentos regionales vuelven a tomar el control tras la aprobación del Consejo Ejecutivo, que se encargan del seguimiento del ajuste del país. Los acuerdos de confirmación no tienen valor de contrato, por lo que la no realización de los compromisos no constituye una infracción formal del acuerdo, ni una violación del derecho. Por lo que el FMI tolera una cierta flexibilidad en el desarrollo de sus programas, pero, al mismo tiempo vela por mantener la esencia de su condicionalidad.

La asistencia financiera se puede dividir en tres tipos. El primero, recibe el nombre de servicios y tiene como objetivo el apoyo a los países que presentan dificultades en la balanza de pagos. Un segundo, se refiere a la que se presta transfiriendo recursos de fondos específicos que son administrados por la institución, que tienen como fuente los préstamos y donaciones gubernamentales extraordinarias, y que son orientados a los países subdesarrollados. Y por último, se identifican las operaciones realizadas con los Derechos Especiales de Giro (DEG)<sup>9</sup>. [Lichtensztein y Baer, 1986: 45].

El FMI al otorgar a un país la asistencia financiera, impone una serie de condicionamientos de política económica, argumentando que sin ellos el país podría caer en una cesación de pagos, y por lo tanto no se podría conseguir mayor financiación en el futuro. Asimismo, la condicionalidad funciona como una cierta garantía del reembolso de los recursos prestados.

La ayuda financiera del FMI, consiste esencialmente en un procedimiento de préstamos bajo la forma de giros sobre una canasta de monedas. Ya que dispone de un fondo de activos monetarios que ponen en común los Estados miembros y no puede como haría un banco comercial, otorgar créditos mas allá de sus propios recursos.

El modelo a seguir es que los países con una posición monetaria fuerte ponen sus reservas y eventualmente su moneda, a disposición de los países miembros con dificultades temporales de equilibrio en su balanza de pagos. Los países con la posición monetaria fuerte aceptan a cambio un crédito sobre el FMI, y los países con dificultades en su balanza

---

sobre temas que no siempre logran unanimidad al interior del Fondo: las divergencias en el seno de los servicios han sido, pues, zanjadas antes de la deliberación del Consejo [Aglietta y Moatti, 2002:85].

<sup>9</sup> El singular mecanismo financiero cuenta con modalidades propias de emisión, asignación y transacción, diferentes a la de una operación de crédito o de préstamo. La asignación y empleo de los DEG se contabilizan en cuentas particulares en un fondo operativo, que funciona de forma análoga a una cámara de compensación. La asignación de los DEG a un determinado país permite a éste adquirir las monedas de otros países. Su uso es automático y no está sujeto a consultas o a condiciones que se imponen para el empleo de otros recursos, sin embargo se han establecido límites cuantitativos en su uso [Lichtensztein y Baer, 1986: 45].

de pagos realizan una compra de divisas extranjeras contra su propia moneda, lo que formalmente es una operación de cambio, y en la que se pone a disposición las divisas necesarias para los países con problemas. Esta operación cambiaria crea una posición deudora a los países con dificultades, que saldarán comprando de nuevo su moneda al FMI en los plazos establecidos.

Las operaciones de recursos se efectúan de acuerdo al monto de la cuota (25% en activos de reserva y 75% en moneda nacional), que determinan la cuantía de la contribución y los recursos a los que podrá acceder, y son realizadas por tramos de 25%. El primer tramo se designa “tramo de reserva” y los cuatro siguientes “tramos de crédito”. Se fijan dos tipos de límites: en total los préstamos concedidos no pueden ser mayores al 25% de la cuota y éstos son liberados en tramos no mayores al 25% de la misma, concediendo la posibilidad de efectuar 5 giros.

En primera instancia, un país puede girar en todo momento la cantidad íntegra de su posición en el tramo de reserva, transfiriendo al FMI un importe equivalente en su propia moneda. Puede hacer uso de éste con el simple hecho de tener una necesidad en la que no se pueda poner en duda. En cambio, para el caso de los tramos de crédito, el país tiene que realizar la recompra de su propia moneda con divisas que podrán ser utilizadas en otras operaciones. Las recompras se realizan en un plazo de tres y cinco años después de los giros, con un ritmo semestral, sin embargo, los plazos han sido modificados para necesidades de más largo plazo, pero existe la posibilidad de exigir recompras anticipadas. Además, dicha operación va acompañada de un pago de una comisión, que esta en función de la duración y el monto de lo girado. La aprobación de los tramos de crédito, excepto el primer tramo, requiere de la aplicación de normas precisas en materia de política económica. [Aglietta y Moatti, 2002: 143-144, Lichtensztejn y Baer, 1986: 46-48].

El FMI al otorgar asistencia financiera a los países que presentan dificultades económicas y financieras, implica adoptar políticas económicas de carácter recesivo, con el aparente fin de restaurar el “equilibrio en la balanza de pagos” y la “estabilidad económica”. La asistencia, por lo tanto se encuentra sujeta a la condición de aplicar éstas políticas.

La aplicación de medidas de política fiscal juega un papel importante en la política del condicionamiento, porque al tener como fin la búsqueda del equilibrio en las finanzas

públicas, que implica abandonar los déficit fiscales para garantizar los superávits. Acompañado de una mejor administración de los recursos fiscales, se cree que pueden tener un destino hacia la inversión, que promueva el crecimiento. Por el contrario, si los déficit son persistentes la deuda pública crece, provocando desajustes en las finanzas públicas y amenazando la estabilidad.

En la actualidad el FMI busca construir una sostenibilidad fiscal, que de soporte a la estabilidad de las finanzas públicas. Por supuesto, América Latina no estado exenta de la aplicación de este tipo de estrategias.

## **2.2 Sostenibilidad fiscal<sup>10</sup> en América Latina según el FMI.**

La región latinoamericana ha experimentado una serie de cambios económicos y financieros durante un poco más de dos décadas. Muchos de ellos no se podrían entender sin la influencia del FMI. La parte fiscal ha sido uno de los rubros más atendidos por la institución, donde se busca con una visión monetaria construir niveles de gasto e ingresos que permitan un menor endeudamiento y por lo tanto un mayor crecimiento.

Se resalta que la estructura financiera presenta altos niveles de deuda pública, estructuras de financiamientos débiles y crisis financieras. Durante los noventa, la región presentaba niveles en la relación deuda/PIB entre 40% y 50%, que no eran elevados en comparación con los países desarrollados, pero si se situaban por encima de los niveles de otras regiones de países emergentes. En opinión de algunos funcionarios del FMI [Singh, et. al., 2005: XV-XIV], esta situación se debe a ciertas deficiencias.

Las deficiencias provocaron el aumento de los coeficientes de endeudamiento, que eran motivados por una ausencia de disciplina en las políticas, la fragilidad de las instituciones fiscales y la falta de criterios claros para determinar la sostenibilidad fiscal. La falta de credibilidad como la fragilidad de las estructuras de financiamiento de la deuda

---

<sup>10</sup> Los desequilibrios fiscales son una preocupación importante porque hacen que se desvíen recursos que se destinarían a la inversión y cuando los déficit son persistentes dan lugar a una acumulación de deuda pública, y por consiguiente, de la carga del servicio de la deuda que puede llegar a ser insostenible y amenazar la estabilidad macroeconómica. Un método para evaluar fácilmente la sostenibilidad del programa fiscal de un país es comparar el saldo primario real (el saldo presupuestario, excluidos los pagos de intereses) y el saldo primario que se necesitaría para que la razón deuda/PIB se mantuviera estable en su nivel actual. La diferencia representa el “esfuerzo fiscal” adicional que se necesitaría para estabilizar la deuda que dependerá del nivel de deuda, de la tasa de interés sea más alta que la tasa de crecimiento, se necesitará un saldo primario para estabilizar la razón deuda/PIB, mientras que si la tasa de crecimiento es mayor que la tasa de interés, la razón deuda/PIB, se reducirá sin que tenga que registrarse un superávit primario [FMI, 1998a: 114-115].

pública, llevó a los países a depender de la emisión a corto plazo de deuda dominada en dólares o con tasas en dólares, quedando expuesta el saldo de la deuda a presiones financieras y a los vaivenes de los tipos de cambio. También la deuda creció debido al apoyo otorgado a las instituciones financieras que se encontraban en crisis, como a la materialización de otras contingencias.

A principios de los noventa los déficit fiscales se redujeron, lográndose más por razones cíclicas, y en otra parte, producto de una menor inflación en las tasas nominales de interés y por ende en el pago del servicio de la deuda. Pero, ya avanzada la década, el efecto cíclico contribuyó a que la relación deuda/PIB aumentaran tras haber disminuido respecto a los niveles máximos alcanzados en la crisis de los ochenta. Con un menor crecimiento económico, los desequilibrios se hicieron evidentes y el endeudamiento no se hizo esperar. El aumento de la deuda pública y el pago del servicio de la misma influyeron en el comportamiento fiscal procíclico.

Al respecto, la CEPAL [2002: 151-154] señala que en el contexto de una programación fiscal anual e ingresos públicos que siguen muy de cerca el ciclo económico, el empleo del déficit a corto plazo como meta –en lugar del déficit estructural o el nivel del gasto- ha dado lugar a políticas de gasto público procíclicas. Se observó en varios países de la región (en el periodo 1990-2000), que cuando el producto creció, el saldo público fue más deficitario, lo que refleja una política fiscal expansionista. Por el contrario, cuando las economías crecieron a un ritmo inferior, el saldo público fue menos deficitario e incluso presentó en algunos casos superávit, como reflejo de una política fiscal restrictiva.

El comportamiento procíclico de las finanzas públicas se acentúa debido a algunas características de las políticas monetarias imperantes. El endeudamiento público a tasas de interés reales superiores al ritmo de crecimiento económico aumentó la relación deuda/PIB, afectando la sostenibilidad fiscal. En varios países de la región, una proporción elevada y en algunos casos creciente de los ingresos fiscales ha sido absorbida, por lo tanto, por el pago de intereses.

En esencia, este comportamiento fiscal procíclico se caracterizaba por la tendencia de los Estados a aumentar el gasto público en respuesta a repuntes del crecimiento, shocks favorables en los términos de intercambio y el aumento de la afluencia de capitales y, por el contrario, a recortar el gasto durante periodos de contracción económica en las que se agotan las fuentes de financiamiento. De esta manera, la deuda se acumuló durante períodos de gran afluencia de capitales, y se exacerbó el

comportamiento procíclico de las políticas al aumentar la magnitud de los ajustes que fueron necesarios en los periodos de deterioro de las condiciones económicas [Singh, et. al., 2005: 29-30].

El aumento de los coeficientes de endeudamiento también reflejó la debilidad en los sistemas fiscales<sup>11</sup> que son caracterizados por tener bases tributarias estrechas y deficientes mecanismos de recaudación. Además de ser bajos los ingresos públicos en relación al PIB, en algunos países son volátiles, debido a los ingresos provenientes de la producción primaria. Como por ejemplo la dependencia de Ecuador, México y Venezuela de los ingresos petroleros, y otros se han visto afectados por los vaivenes de los precios agrícolas, en particular el café.

Otras debilidades en los sistemas fiscales que impiden la consolidación sugerida por el FMI, es la rigidez en el gasto público, que varía entre los países de la región, sujeta a medidas legales y acuerdos inflexibles con los niveles subnacionales de gobierno. Asimismo la debilidad de las instituciones fiscales fomenta la excesiva dependencia de medidas de ajuste provisionales. En los noventa, cuando se adoptaron medidas de ajuste fiscal, normalmente consistían en recortes en el gasto público en áreas no protegidas, como el destinado a inversión en infraestructura y a las redes de seguridad social, y el aumento de los impuestos regresivos. Medidas que perjudicaron el crecimiento a largo plazo y menoscabaron el apoyo popular a las reformas.

Con el fin de mejorar la situación fiscal regional, el FMI ha propuesto una serie de medidas tendientes a reformar la estructura fiscal [Singh, et. al., 2005: 41-42]. A finales de los noventa los países de la región han emprendido reformas para fortalecer las instituciones fiscales mediante reglas fiscales y procedimientos presupuestarios que garanticen la disciplina fiscal, técnicas para medir y supervisar de mejor manera el saldo fiscal general. Ha habido reformas tendientes a mejorar la estructura de la deuda pública al volcarse hacia la emisión de deuda interna a largo plazo, en moneda local y con tasa fija, señalando que se efectúa para evitar la vulnerabilidad a los riesgos de fluctuación de los tipos de cambio y de las tasas de interés a corto plazo.

---

<sup>11</sup> La debilidad más notable de los sistemas tributarios se observaba en la recaudación del impuesto sobre la renta. En 2001 este impuesto representaba menos del 5% del PIB en América Latina, frente a 12.5% en los países de la OCDE y 6.5% en las economías emergentes de otras regiones. Por otra parte, los impuestos sobre la propiedad representaban una proporción insignificante de los ingresos tributarios en América Latina, frente a un 3% del PIB en los países de la OCDE [Singh, et. al., 2005: 33].

También se ha puesto en marcha iniciativas para flexibilizar las estructuras presupuestarias; al buscar otorgarle mayor autonomía fiscal a los gobiernos centrales y a los ministerios de Hacienda en la aplicación de las políticas, tendientes a reducir la injerencia en las decisiones a los poderes legislativos y de los ministerios de ejecución del gasto.

Se han adoptado medidas para fortalecer la administración pública, así como la reducción de la afectación de los ingresos tributarios a fines específicos, y el recorte en el uso de niveles mínimos de gasto, para poner fin a la tendencia de un comportamiento procíclico de la política fiscal.

Como podemos observar, la búsqueda de la sostenibilidad fiscal sugerida por el FMI, mediante una rigurosa disciplina, principalmente motivada por un control exhaustivo del gasto y la implementación de impuestos regresivos, lo que provoca es que tarde o temprano el crecimiento económico caerá y con ello los ingresos fiscales también. Además, de que al otorgarle mayor autonomía a los ministerios de Hacienda y al gobierno central, las decisiones que tomen sólo beneficiarán a unos cuantos grupos de poder, poniendo en peligro la débil democracia regional.

### **2.3 Centroamérica: sostenibilidad fiscal.**

El Fondo Monetario Internacional en Centroamérica tiene una fuerte injerencia en la decisión de las políticas económicas, entre ellas las políticas fiscales. Las medidas en ocasiones siguen distintos caminos pero todas persiguen los mismos objetivos, adaptándose a las condiciones económicas y sociales de cada país. Las políticas instrumentadas se plantean una “disciplina fiscal” para obtener superávit primarios para alcanzar los niveles de sostenibilidad fiscal propuestos por el FMI, para ello se realiza una reestructuración del sector público que implica una reforma impositiva y presupuestal, de pensiones, una serie de privatizaciones de empresas públicas, y la reestructuración del sector público, así como la apertura de la economía.

Se argumenta que al adoptar las medidas económicas y fiscales pertinentes se busca la estabilidad y el crecimiento económico, que son condiciones necesarias para aminorar y eliminar los efectos de la pobreza. El entorno favorable, supuestamente, es necesario para poder llevar a cabo una segunda etapa de reformas, tendientes a mejorar la situación de la

debilidad institucional y las dificultades políticas que obstaculizan el progreso económico y social.

En la actualidad, la firma de ampliación del actual Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica (El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Costa Rica) y República Dominicana (CAFTA-DR, por sus siglas en inglés) con Estados Unidos, involucra tomar ciertas medidas de cooperación e integración regional, entre ellas fiscales. Las metas a alcanzar son la reducción de los indicadores de la relación deuda/PIB, y el reto es compensar las pérdidas fiscales arancelarias con la firma del tratado<sup>12</sup>. Todo ello, para mantener una posición fiscal favorable que garantice la estabilidad macroeconómica, conjeturando que son las condiciones necesarias para el crecimiento económico sostenido, y un ambiente económico propicio para los inversionistas.

Se sugiere que para lograr la coordinación regional de la política fiscal se acepte un tratado que elimine la doble tributación y los precios de transferencia, la adopción de tarifas impositivas más uniformes, donde las tasas internas sean semejantes con las regionales (por ejemplo se busca que la tasa regional del IVA sea del 15%), así como la simplificación y la armonización de los incentivos tributarios. Además se evita que los incentivos tributarios generen una costosa competencia que merme la fuente de ingresos, necesaria para reforzar el gasto en educación e infraestructura, en una región donde la recaudación impositiva es baja en proporción al PIB [Stotsky y WoldeMariam, 2002: 37-38, FMI, 2007e].

La coordinación fiscal regional también implica llevar a cabo una política de gasto que minimice los efectos de la pobreza y la desigualdad social<sup>13</sup>, además de garantizar al capital privado mano de obra calificada. Se cree que para ello es necesario recortar gastos en áreas que son consideradas improductivas, y los “excedentes” si es que hay, se deben destinar a un mayor gasto en educación y salud, así como a programas para combatir la pobreza.

---

<sup>12</sup> Una vez que el CAFTA-DR entre en vigencia, se prevén ciertas pérdidas de ingresos fiscales a medida que se reduzcan las tasas arancelarias. Ya se pusieron en práctica medidas compensatorias de ingresos, y en todos los países se prevé que el mayor crecimiento contribuirá a compensar estas reducciones de impuestos [Rodlauer, 2005].

<sup>13</sup> Los niveles de inequidad en América Central son elevados con el promedio de América Latina, y el nivel de la región latinoamericana es de las más elevadas en el mundo. La incidencia de la pobreza en América Central es elevada si se le compara con el resto de América Latina, además, es una de las regiones con mayores tasas de pobreza en el mundo, tan similares como la región del Africana del sub-Sahara. Se pueden identificar dos grupos, donde las tasas de pobreza mas elevadas la tienen Honduras, Nicaragua, y El Salvador, y las tasas con menor pobreza la registran Guatemala y Costa Rica [Corbacho y Davoodi, 2002:4].

Pero, durante las dos últimas décadas del siglo XX, la estructura presupuestal centroamericana se caracterizó por llevar a cabo una política de ajuste que propició una disminución del déficit fiscal gubernamental, en la década de los ochenta la región registro déficit de alrededor del 6% como proporción del PIB, disminuyendo a 3.5% del PIB en la década de los noventa [Corbacho y Davoodi, 2002: 7]. Para ello hubo recortes del gasto en áreas que tenían el efecto de aminorar la pobreza. Como la eliminación de subsidios, o la privatización de empresas públicas que vendían sus bienes y servicios a precios bajos

Para garantizar el proceso de integración y de la aplicación de las políticas de condicionalidad, el FMI ha tenido un estrecho acercamiento con los legisladores de la región. Ya que desempeñan funciones claves en la aprobación y supervisión de los presupuestos nacionales y en la elaboración y adopción de leyes para las reformas económicas. En materia fiscal se resalta que es necesario mejorar la coordinación a nivel regional; continuar con la reforma fiscal de modo que se reduzca la relación deuda-PIB en la mayoría de los países; hacer más sólidos los sistemas financieros; fortalecer el clima de inversión y empresarial en general; y mejorar la transparencia y la gestión de gobierno. [FMI, 2005a; FMI, 2005b].

En este sentido el Subdirector Gerente del FMI Murilo Portugal, señaló en el mes de junio de 2007, que todos los países de la región tienen que reducir aún más la deuda pública. Esto es esencial para que la región tenga una mayor capacidad de recuperación ante los shocks o los ciclos de desaceleración de la economía mundial, y para la confianza de los inversionistas locales y extranjeros. Para lograrlo es necesario consolidar los saldos fiscales y mejorar las estructuras de la deuda pública [FMI, 2007a].

Para algunas instituciones, incluyendo el FMI, la integración abre la posibilidad de impulsar el comercio, la inversión y el crecimiento, reduciendo la volatilidad de la producción. Para lograrlo se necesitan reformas institucionales y legales que mejoren el clima de la inversión privada, y hacer frente a los altos niveles de deuda pública, son esenciales para acceder a los beneficios de la integración [FMI, 2005g].

Debemos resaltar que en relación a los beneficios sociales, se cree que son consecuencia directa de la apertura de las economías nacionales al mercado internacional, y a la menor participación del Estado en áreas productivas, considerado como el principal

distorsionante de los mercados, siendo sustituida su participación por inversionistas privados nacionales o internacionales.

Para que sea posible el acuerdo comercial se fijan ciertas reglas y metas económicas, en su mayoría fijadas por el FMI. Así, la estabilidad económica es necesaria para consolidar la fortaleza de la economía para contener los shocks. Para ello se recomienda reducir los déficit fiscales y los niveles de deuda pública. Acompañado de esto, se debe revertir la dirección decreciente de la inversión en infraestructura para evitar posibles efectos en el potencial de crecimiento de largo plazo. Para alcanzar las metas de ajuste fiscal, es importante mejorar la recaudación fiscal, reducir los gastos corrientes improductivos. Promover mayor participación del sector privado en las necesidades de infraestructura. Además de fortalecer el consenso interno de los principales actores de la política [FMI, 2004b].

También se señala que la estabilidad macroeconómica es necesaria para garantizar la inversión y el crecimiento. Ya que al tener un compromiso político para mantener una prudencia fiscal y monetaria, los ahorristas pueden confiar en que sus ahorros no terminaran consumidos por un estallido de la inflación y los inversionistas deben confiar en que no habrá crisis que produzca un vuelco repentino de la política oficial. [FMI, 2007b].

El FMI al intervenir en las decisiones de política económica centroamericanas, lo que busca es generar un clima económico “estable”, para garantizar a los inversionistas que no tendrán pérdidas al arriesgar su inversión, además de la seguridad de que obtendrán elevadas ganancias. Esto se acentúa por la presión que vive la región con la firma de ampliación del acuerdo comercial regional con Estados Unidos.

Por su parte, la construcción de la sostenibilidad fiscal a largo plazo en el Istmo, va acompañada de incentivos fiscales a empresarios e inversionistas, compensando la caída de este tipo de ingresos fiscales con la adopción de impuestos regresivos, principalmente el IVA, y el recorte del gasto, en particular en el gasto social y los subsidios.

A continuación, abordaremos el caso particular de los países centroamericanos, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Nos centraremos en las medidas sugeridas por el FMI en materia de política fiscal que tienen el objetivo de garantizar la sostenibilidad fiscal, de manera particular en los años de la presente década, en

el que el proceso de integración económica se acentúa. Manifestando que es una condición para mejorar el entorno económico y así garantizar el combate a la pobreza.

### **Costa Rica.**

El FMI en Costa Rica tiene una larga historia de injerencia en la política económica, y frente a la apertura comercial y al reciente proyecto regional de integración comercial CAFTA-DR, la tendencia se ha acentuado. En este caso, se ha propuesto que se lleve a cabo una reforma fiscal que fortalezca el funcionamiento de los ingresos públicos para que sustente los incrementos en el gasto social y de capital.

Durante los noventa el proyecto de apertura comercial consistió en diversificar la base exportable. Sin embargo los esfuerzos durante los últimos años se han centrado en reducir el déficit fiscal primario sobre una base que prevenga la evasión impositiva. Acompañado a esta medida se realizan las reformas estructurales, donde el poder legislativo juega un papel importante en la aprobación de la participación del sector privado en los sectores estratégicos de la economía, siendo el caso de la generación de electricidad y las telecomunicaciones, el sistema de seguridad social y algunas áreas del sistema financiero. Argumentando, que son pasos necesarios para generar un clima atractivo para que ciertos sectores económicos inviertan en el país y así evitar una erosión de la base impositiva [FMI, 2007e].

Asimismo, el FMI [2006a] señala que la reforma impositiva es esencial para reducir la deuda pública; para poder gastar más en educación, infraestructura y necesidades sociales, además de que sirve de apoyo a la política monetaria. Se recomienda que la reforma se centre en el tema de la recaudación del IVA y el ISR para generar un incremento sustancial de ingresos. “Si bien reconocieron la necesidad de gastar más en áreas prioritarias, instaron a las autoridades a limitar su crecimiento hasta cuando se materialicen los beneficios de la reforma tributaria”.

Se resalta que la consolidación fiscal es necesaria para disminuir la presión de las tasas de interés internas y reducir la vulnerabilidad de la economía, particularmente de la deuda pública interna de largo plazo. Si se quiere lograr estas metas es por medio de la implementación de medidas que permitan fortalecer la administración tributaria y los ingresos impositivos, y eliminar los gastos que se consideran improductivos.

El plan para alcanzar las metas fiscales [FMI, 2006b: 12-15; FMI, 1998b], incluye la transformación en la recaudación de varios impuestos, como el reemplazo de los impuestos sobre las ventas por el IVA, extendiendo la base de este a productos petroleros y algunos servicios, reduciendo el número de bienes con tasa cero; un impuesto sobre las residencias de lujo; un impuesto sobre el registro de los negocios; un impuesto sobre las transacciones financieras.

La reforma también implica la reducción de la rigidez del gasto público que supuestamente es impuesta por los mandatos constitucionales y legales, esta medida es también acompañada de una mayor racionalización del gasto. Donde se recomienda eliminar los gastos “innecesarios”, y centrar los esfuerzos en destinar un mayor gasto en programas sociales y de infraestructura. El desarrollo de una estructura presupuestaria multi-anual, mediante la transparencia y el gasto adicional en áreas prioritarias. El uso eficiente y la implementación de mecanismos de transferencia para incrementar la inversión en infraestructura. Un manejo adecuado de la deuda pública. Y el fortalecimiento de la cooperación impositiva con la región.

También se ha pedido que para alcanzar el superávit fiscal es necesario llevar a cabo la disminución de la deuda pública en alrededor del 40% del PIB para el 2011, reduciendo así la vulnerabilidad de los shocks exógenos. Para alcanzar la meta del superávit primario, es necesario cubrirlo con los ingresos iniciales de la reforma fiscal.

Se reitera que para que la reforma fiscal alcance los fines precisados, y las finanzas públicas adquieran ciertos niveles de fortaleza, debe de contar con el respaldo de los partidos políticos, para tener un buen progreso en la aprobación de las reformas en el Congreso. Sin este respaldo será imposible alcanzar ciertos beneficios económicos. Sin embargo, muchas de las medidas fiscales y de las reformas legales se encuentran lejos de construir un beneficio amplio para la sociedad, porque se centran en la ampliación de la recaudación de impuestos indirectos, la reducción subsidios, y el recorte del gasto en varias áreas sociales.

### **El Salvador.**

El Salvador ha adoptado una serie de medidas económicas frente al proceso de integración económica del CAFTA-DR, que en su mayoría son propuestas por el FMI. Se centran en

fortalecer las finanzas públicas y realizar reformas financieras. Resaltando que todo ello es necesario para sentar las bases de un crecimiento sostenido que reduzca la pobreza.

Además, El Salvador es considerado el segundo mejor país en América Latina en realizar una rigurosa aplicación de las reformas estructurales -que incluyen la apertura comercial, la privatización, la política impositiva, una reforma del servicio civil, y de pensiones-, después de Chile.

Para alcanzar la meta del superávit fiscal primario propuesto por el FMI, que permita alcanzar una fortaleza fiscal, se recomienda que en el corto plazo se tenga un moderado déficit, hasta lograr los niveles aceptables de deuda pública, hasta el momento de que esta presente una trayectoria descendente [FMI, 2005e].

Para alcanzar la fortaleza fiscal propuesta [FMI, 2007f], se requiere aplicar diversas medidas como adoptar políticas que mejoren el manejo de la deuda, mejorar la recaudación de impuestos, evitar la evasión y gravar las actividades informales sobre una base impositiva, fortalecer la administración tributaria, y enfocar los subsidios en los sectores de la población más vulnerables. Asimismo, se sugiere la aplicación de un plan que mejore los regímenes de incentivos fiscales, que estén acorde con la propuesta regional, resaltando que es indispensable para generar un clima favorable a la inversión y evitar la erosión de la base impositiva.

La reforma impositiva ha contemplado una reforma legal que incremente las penas sobre los delitos fiscales, y se adopten acciones para tener un mayor control sobre los grandes contribuyentes, y evitar la evasión impositiva, así como eliminar las rebajas del IVA para los exportadores. También, se realizan medidas tendientes a incrementar la tasa del IVA, la adopción de un impuesto a la propiedad, como incrementos graduales a los impuestos especiales que gravan mercancías de comercio interior, especialmente a los productos petroleros.

Además, se recomienda que al aplicar este tipo de medidas se guarde una prioridad sobre la protección del gasto, principalmente el dirigido a infraestructura y gasto social. Pero, al aparecer las reformas sobre el sistema de pensiones que buscan contener ciertos costos originados por su operación, y que pretenden liberar más recursos, el gasto social sufre un recorte. Igualmente, se reitera que la participación del sector privado en proyectos

de infraestructura se debe promover, principalmente en áreas como la generación de energía, carreteras, puertos y un aeropuerto de carga.

En cuanto a los subsidios sobre los servicios de agua potable y gas licuado, se recomienda que deben ser focalizados en los sectores más vulnerables, y el subsidio a la electricidad debe sufrir una disminución. Mientras el subsidio a las exportaciones no tradicionales debe ser eliminado.

Las medidas propuestas por el FMI para alcanzar la fortaleza fiscal, se concentran en mejorar la recaudación de impuestos, centrada solamente en los impuestos indirectos, acompañada de recortes o la desaparición de subsidios, y registrando una caída en el gasto público. Con éste tipo de medidas las metas sociales que se pretenden alcanzar se ven más lejos de lograrlas.

### **Guatemala.**

Desde el punto de vista del FMI [2007c; 2005f], Guatemala logró importantes avances en muchos aspectos de la reforma estructural durante los últimos años. Mediante una política monetaria y fiscal restrictiva, alcanzó bajos niveles de deuda y déficit público, registrando los indicadores más bajos de la región. Además, de que este tipo de niveles alcanzados, se argumenta, son necesarios para conseguir altas tasas de crecimiento, mejorar las condiciones sociales y reducir la pobreza.

Para alcanzar las metas del déficit fiscal como proporción del PIB, se adoptaron nuevos impuestos, incluyendo el incremento en la tasa del IVA (7% al 10% en 1996, y 10% al 12% en 2001) y las acciones para administrar y fortalecer la administración impositiva. El control del gasto, impuso límites al gobierno, prohibiendo ejercer cualquier gasto fuera del presupuesto [FMI, 2002].

Al registrar bajos niveles de deuda y déficit público, el país se enfrenta a una serie de problemas, ya que no es fácil alcanzar dichos niveles porque se presenta una estructura tributaria débil y gastos crecientes que son necesarios para combatir los niveles de pobreza y desigualdad social. Por ello, para alcanzar los niveles de equilibrio se recorta el gasto en áreas que se consideran poco productivas y se introducen impuestos regresivos.

Guatemala, al tener una estructura impositiva débil, y con la posible incorporación de Estados Unidos al CAFTA-DR enfrenta no sólo el reto de compensar la posible caída en

la recaudación de impuestos, sino también el cómo elevar la recaudación tributaria en relación con el PIB, dado que la baja presión fiscal actual limita la capacidad del gobierno para atender adecuadamente las necesidades sociales, la inversión en infraestructura y las contingencias [FMI, 2005d].

Desde la firma de los Acuerdo de Paz en 1996, y con una fuerte injerencia del FMI, los distintos gobiernos han adoptado ambiciosas metas económicas y sociales como plataforma de su agenda política gubernamental. Las acciones tomadas se encuentran enfocadas a mejorar el deterioro de los indicadores sociales<sup>14</sup>, como el caso de la salud, educación, reforma agraria, vivienda y sistema de justicia. También hay acciones para combatir la corrupción, reducir el gasto militar y fortalecer las finanzas públicas mediante la disminución del déficit presupuestario.

Para afrontar este tipo de gastos, Guatemala se enfrenta a una estructura fiscal con baja capacidad para generar ingresos, caracterizada por tener bajas tasas impositivas y una estrecha base gravable<sup>15</sup>. Factores que son causados por las exenciones y deducciones, reduciendo el potencial de la producción impositiva. Además, la deficiencia en la administración tributaria es resultado de una pobre estructura institucional y normativa, que fomenta una extensa evasión, y una baja y efectiva recaudación. Los problemas institucionales están presentes en la detección, recaudación y los procedimientos de auditoría. Y la estructura normativa no facilita una efectiva administración de sanciones.

---

<sup>14</sup> La tasa de analfabetismo es de 44% (1995), la segunda más alta en América Latina, siendo mas profunda en las áreas rurales (cerca de 65%). La esperanza de vida al nacer es de 65 años, la tasa de mortalidad infantil es de 44 por cada 1,000 nacimientos y la mortalidad materna es de 46.4 por cada 10,000 nacimientos. Las condiciones de salud son deplorables para los grupos de baja educación, niveles bajos de ingresos y para los habitantes de áreas rurales. Más del 64% del total de las muertes en el país son causadas por los efectos de la desnutrición y las infecciones. Muchas causas de la mortalidad infantil se pueden prevenir por la inmunización y sanidad básica. El sistema de justicia es caracterizado por tener deficiencias. En cuanto a la distribución agraria, el 2.5% de guatemaltecos, que son dueños de las 5.3 millones de las propiedades agrícolas controlan el 65% de la tierra cultivable, en promedio cada propiedad tiene 200 hectáreas. En contraste, el 88% de los guatemaltecos controlan el 16% de la propiedad agraria con un promedio de 1.5 hectáreas. Se estima que el 95% de las propiedades rurales son no registradas. Y en la ciudad de Guatemala, cerca del 70% de las familias no tienen títulos legales de las propiedades en las que habitan [FMI, : 3-14]

<sup>15</sup> El sistema impositivo guatemalteco se basa primordialmente en el IVA, el impuesto sobre la renta, el impuesto sobre algunas mercancías de comercio interior, y las tarifas de importación. El IVA y el ISR proveían el 66% de la renta impositiva en 1997 (o 5.8% del PIB). El impuesto sobre las importaciones se redujo en la participación de la renta impositiva del 30% en 1970-1989 a 16% en 1997. El impuesto sobre algunas mercancías del interior representa el 13.5% (1.2% del PIB), y comprende bebidas (alcohólicas y no alcohólicas), tabaco y derivados del petróleo. Otros impuestos menores incluyen el impuesto sobre la producción petrolera (regalías), un impuesto sobre la circulación de vehículos, y sobre la propiedad [FMI, 1998b].

La característica de la estructura fiscal y a pesar de las metas logradas, impide a consideración del FMI una consolidación fiscal [1998b: 16-21]. En la primera mitad de los 1990, se presentaron algunos problemas particularmente como resultado de los insostenibles ingresos públicos. El esfuerzo para incrementar la base de los ingresos públicos se enfrentó a una fuerte confrontación de resistencia doméstica, afectando la construcción de infraestructura básica y la provisión de los servicios sociales. La demora en el ajuste de los precios del sector público debilitó la posición financiera de las empresas públicas, limitando su capacidad para atender los incrementos de la demanda por los servicios.

Las finanzas públicas en 1995 mejoraron con el crecimiento de la renta impositiva, particularmente con los incrementos permanentes en la tasa del IVA, la eliminación de algunas extensiones impositivas, y la mejora en la ejecución de la regulación impositiva. La mejora de los ingresos permitió en parte incrementar la inversión pública, particularmente en 1997, con la iniciación de los programas de paz.

Asimismo, la mejora fiscal contribuyó a absorber la liquidez doméstica, lo que permitió reducir la colocación de papel en el mercado abierto, y las pérdidas en las operaciones del banco central. En 1996-1997, el gobierno guatemalteco puso en marcha una estrategia para sustituir la deuda externa de alto costo por deuda interna, reduciendo el pago de intereses y extendiendo el vencimiento de la deuda. Aunado a la estrategia de mejora de la deuda, se busca fortalecer la estructura impositiva y tener un mejor control en la política de gasto, con el objetivo de alcanzar la sostenibilidad fiscal.

Si se busca la sostenibilidad fiscal sugerida por el FMI, se pone en riesgo el combate a la gran desigualdad social, ya que la mayor recaudación de impuestos sustentada en gravámenes indirectos, como el caso del IVA, y la reducción del gasto en áreas estratégicas, tarde o temprano reducirán las tasas de crecimiento económico, factor necesario pero no el único para mejorar las diferencias sociales.

## **Honduras**

Las medidas propuestas por el FMI en Honduras sobre la política fiscal, se centran en tener una estricta disciplina que garantice la consolidación fiscal que permita la estabilidad macroeconómica. Para esto se busca una mejora tributaria y aduanera, y la implementación

de un marco legal que respalde el actual proceso de integración al CAFTA-DR. Se insta a gastar más en programas de combate a la pobreza y destinar un mayor gasto en inversión, mientras se alcanzan las metas de déficit fiscal. Estas medidas, se destaca, son parte integral de la garantía para obtener un crecimiento sostenido, que permita combatir la pobreza [FMI, 2005c].

Para alcanzar la consolidación fiscal, debe haber un manejo apropiado de los recursos, y la adaptación y modernización de la estructura organizacional al nuevo contexto. La mejora del sistema de gasto público, la reestructuración del sector público con medidas que permitan la descentralización de ciertas agencias y la fusión y el cierre de algunos ministerios, también contribuyen a alcanzar la sugerida consolidación. Sin embargo, para llevar a cabo la reestructuración el Congreso tiene que aprobar la legislación necesaria para cristalizarla.

Se reitera que al lograr la consolidación fiscal se podrá reducir la deuda pública, y con ello liberar más recursos públicos. Al obtener este excedente se pueden destinar a satisfacer necesidades de inversión en infraestructura y programas para abatir la pobreza. Esta estrategia debe ir acompañada de una reforma impositiva que logre ampliar la base tributaria, y fortalecer la administración impositiva [FMI, 2004a].

Acompañado de la estrategia de consolidación fiscal, la incorporación del país a la Iniciativa Para el Alivio de la Deuda Multilateral, en el que se otorga un alivio del 100% del saldo insoluto de toda la deuda incurrida por Honduras con el FMI antes del 1 de enero de 2005, se liberaran recursos que tienen el propósito de destinarlos a nuevos programas de combate a la pobreza [FMI, 2006c].

El FMI resalta que en los últimos años se han presentado un aumento de los préstamos de los fondos públicos de pensiones, en los salarios públicos y en los subsidios de energía, así como el menor ingreso por aranceles y el deterioro de las finanzas de las empresas públicas, lo que puede provocar una fuerte presión sobre las finanzas públicas, limitando el espacio fiscal de los programas de inversión en infraestructura y la lucha contra la pobreza.

Para solucionar el problema, la estrategia fiscal de las autoridades se centra en una reforma impositiva, centrada principalmente en la mejora recaudatoria y en la ampliación de la base tributaria del IVA, y un estricto control del gasto. Lo que implica ejercer un

mayor control sobre la masa salarial del sector público, la alineación de las tarifas a los costos de servicios de electricidad y telefonía, la imposición de límites a rubros del gasto que son considerados como no prioritario, un control sobre la masa salarial, la reducción y focalización de los subsidios de consumo de energía, y la mejora en la asignación de otros subsidios al combate a la pobreza [FMI, 1999].

La estrategia fiscal en Honduras, como en el resto de la región presenta límites, porque al buscar mayores ingresos públicos mediante el alivio y mejor manejo de la deuda, los posible beneficios se merman por la estrategia que la acompaña. Los recortes en los gastos y en la implementación de incrementos en los impuestos indirectos, se traducirán en una disminución de los ingresos públicos, afectando la estructura de los gastos y el crecimiento económico, factores necesarios para mejorar los indicadores de la pobreza.

## **Nicaragua**

Las medidas fiscales en Nicaragua de los últimos años van dirigidas a mejorar la posición fiscal para enfrentar la entrada al CAFTA-DR, ya que se espera una reducción de ingresos provenientes de los aranceles.

La estrategia fiscal, también implica llevar a cabo programas enfocados para disminuir los niveles de deuda, donde los niveles del servicio de la misma sean manejables. Mientras, al mismo tiempo, se crean las condiciones necesarias para destinar más gasto al incremento de la inversión y al gasto social en sectores claves tales como energía, agua, educación y salud, pero siempre con el objetivo de reducir la pobreza [FMI, 2007a].

Para lograr las metas de sostenibilidad fiscal, se recomienda se apliquen medidas para conseguir un crecimiento de los ingresos tributarios y una mejor asignación de los gastos. Mediante una mejora de la eficiencia, transparencia y equidad de la administración tributaria. Medidas que permitan obtener mayor recaudación impositiva, eliminando muchos privilegios, como exoneraciones sobre la importación, exenciones, y la reducción de la lista de productos gravados con tasa cero del IVA. También, se busca la reducción de los gastos que son considerados poco productivos, y una reforma del sistema de pensiones, donde los administradores sea del sector privado. Así como una mejora en el manejo de las finanzas de las empresas públicas [FMI, 2003: 10-11].

El FMI insiste en que existe un rápido crecimiento de los salarios del sector público en los últimos años, por ello es necesario mantener un control de la masa salarial del sector público que esté apegado a las expectativas de inflación. Acompañada de otros ajustes en las finanzas públicas, se busca contener las pérdidas en el sector eléctrico, que amenazan la estabilidad fiscal.

Por eso, se justifica el incremento de las tarifas de electricidad, que buscan eliminar las pérdidas cuasi-fiscales en el sector, afectadas por los incrementos en los precios internacionales del petróleo, porque el 80% de la generación de electricidad depende de este hidrocarburo. Para aminorar los efectos de los incrementos de precios, se pretende implementar subsidios para proteger a los consumidores de energía de bajos ingresos [FMI, 2006d: 25-28].

En Nicaragua, la estrategia fiscal implica un aumento de los ingresos tributarios, sostenida principalmente en los provenientes del IVA, con la desigual asignación de recursos, en su mayoría masa salarial, los gastos tendrán poco efecto en la recaudación, por lo que el deterioro en las finanzas será inevitable, afectando la asignación de recursos para el combate a la pobreza.

## **2.4 Conclusiones**

Las políticas fiscales en Centroamérica como parte de la condicionalidad del FMI, tienen el objetivo de buscar que la estructura fiscal sea sostenible, se trata de evitar que la deuda crezca a niveles en que los recursos públicos se desvíen. Se considera al gasto público deficitario como el principal generador de la distorsión, aunado a que existe una recaudación tributaria débil que impide que el gasto se ajuste a las metas de los superávits. Por ello, la medida principal es recortar el gasto en áreas consideradas como “improductivas”, acompañada de estrategias para mejorar la recaudación.

Pero, la política de recorte del gasto, se enfrenta a la definición de “prioritario”, porque no es lo mismo el gasto en los ejércitos, que en sueldos y salarios, en educación, en salud, o en sistema de pensiones. Cada uno de estos rubros tiene un impacto directo y de distinto grado sobre la actividad económica.

En cuanto a los ingresos impositivos, esta se enfrenta a la transformación recaudatoria generada por la apertura comercial y la “desregulación económica”, ya que al

recibir menos impuestos del comercio exterior, y de las actividades que se otorgan a las empresas para que inviertan en la región, la caída se compensa con incrementos en los impuestos indirectos y de carácter regresivos, como el caso del IVA.

Esta situación, de recorte del gasto y acompañado de los incrementos de la recaudación de impuestos regresivos indirectos, trae consigo una situación en la que la actividad económica se reducirá, y con ello la reducción de los ingresos impositivos. La disminución de los recursos se debe a que hay una menor base que gravar, porque los desempleados no pagan impuestos, y mucho menos el sector social que trabaja en la economía informal.

A continuación, abordaremos el comportamiento que tiene las finanzas públicas centroamericanas, haciendo un breve repaso de su historia, y centrándonos en su comportamiento de los últimos 25 años, específicamente en el gasto e ingreso público, resaltando la transformación de la estructura impositiva.

### **CAPÍTULO III**

#### **CAMBIOS EN LOS GASTOS E INGRESOS PÚBLICOS.**

Las finanzas públicas centroamericanas durante los últimos veinticinco años han sufrido una serie de cambios inducidos por los organismos financieros internacionales, principalmente el FMI. Como hemos señalado, se difunde la idea de la fortaleza de las finanzas públicas para garantizar la sostenibilidad fiscal. Esto implica obtener superávit en el saldo fiscal primario (que no contabiliza el pago de intereses), pregonando que con ello se obtiene estabilidad macroeconómica y la eliminación del problema de endeudamiento público.

Las medidas para obtener el superávit primario, consiste primero en tener un mayor control del gasto público, que se traduce en un estancamiento e incluso reducción del mismo. Las medidas se acompañan también del esfuerzo por incrementar los ingresos tributarios, principalmente los de carácter regresivo, enfrentando al mismo tiempo la caída de los ingresos arancelarios, provocada por la apertura comercial.

En este capítulo se repasa brevemente la historia de la economía centroamericana, que nos sirve para contextualizar la marcha reciente de las finanzas públicas, haciendo énfasis en el comportamiento del gasto y del ingreso total. Este último registra un cambio importante en la parte de los ingresos tributarios, que sigue mostrando una baja carga tributaria, evasión y un importante carácter regresivo, en una región que presenta alarmantes indicadores de pobreza y desigualdad social.

#### **3.1 Breve historia de la transformación económica centroamericana.**

A partir de que la región de Centroamérica, se conforma en cinco repúblicas, podemos identificar tres periodos en su historia económica, que marcan el rumbo que ha tomado la región en la estrategia del desarrollo, y en donde el Estado ha visto cambiar su papel frente a la conducción de la economía. El primero comprende la inserción de la región a la economía mundial y la aplicación del modelo primario exportador, que va de la década de 1870 a la de 1950. Le sigue el periodo de industrialización e integración regional que comprende de inicios de la década de los 1950 a finales de los 1970. Por último, el periodo donde predomina el “modelo neoliberal”, que está caracterizado por la crisis de la deuda a la fecha.

El primer periodo esta marcado por una larga y tortuosa historia económica, comprende de 1870 a 1950, no sólo se conforma y fortalece la división en las cinco repúblicas de las Provincias Unidas de Centro América. También, es un periodo de reformas y dictaduras liberales<sup>1</sup>; donde, se consolida la integración tardía de la región al mercado mundial capitalista, promovida por la exportación de productos agrícolas y mineros, y se inicia una fuerte dependencia económica y política de los Estados Unidos por la región para constituir una zona geoestratégica, principalmente interesados en la construcción de un canal interoceánico<sup>2</sup>.

El istmo centroamericano en este periodo, principalmente vendía al mercado mundial mercancías como el café, plátanos, oro y plata, creando con ello economías de enclave<sup>3</sup>. La especialización en la producción de este tipo de mercancías, así como su comercialización en los mercados internacionales exigía fuertes sumas de inversión en infraestructura, que era financiada en su mayor parte por el Estado. Los recursos para la inversión estatal principalmente provenían de los préstamos extranjeros y de los impuestos a las exportaciones.

Así la inversión estatal en infraestructura era necesaria para otorgarle mayores facilidades de inversión a las compañías que se instalaban en la región, que eran principalmente de origen estadounidense<sup>4</sup>. Este sistema de producción generaba beneficios

---

<sup>1</sup> Los líderes liberales de América Central compartían una ideología positivista. A diferencia de los antiguos liberales del periodo de la independencia, aun cuando no renunciarían oficialmente al ideal político de la democracia, creían que las economías nacionales del istmo tenían que progresar, con la ayuda de un fuerte control político y social, antes de que la democracia fuera posible. También albergaban un desprecio profundo para con las masas indias y campesinas, de las que no se fiaban y a las que hacían objeto de una dura represión [Cardoso, 2000: 205].

<sup>2</sup> La pretensión de construir un canal interoceánico en el Istmo es larga. En Nicaragua, durante la segunda mitad del siglo XIX los ingleses instituyeron un auténtico protectorado en la costa del Pacífico, tenían proyectado la construcción de un Canal.

Posteriormente en el Istmo de Panamá, en 1880 los franceses intentan construir un Canal en esta zona, pero fracasaron. No es hasta principios del siglo XX que los EU reanudan la construcción del Canal de Panamá, inmediatamente después de la proclamación de independencia de Panamá de Colombia en el año de 1903, independencia patrocinada principalmente por los EU, finalizando la construcción del Canal en 1914.

<sup>3</sup> Las economías de enclave son aquellas que se localizan en determinadas regiones, explotando intensamente un solo producto mientras dura la demanda del mercado. Al finalizar la demanda deja poco o nulo provecho para el país donde se desarrolla, pues no existe reinversión ni diversificación de la economía, ni genera un mercado regional de producción y consumo. Las ganancias contribuyen al crecimiento de las fortunas personales de los productores, mientras el Estado tiene escasa o ninguna intervención mas allá de la captación de ingresos fiscales.

<sup>4</sup> Se instala la empresa comercializadora de plátanos en Honduras, la New Orleans Bay Islands Fruit Company (1870), o la United Fruit Company (1899) en Guatemala; se otorga la concesión de la explotación

insuficientes en las economías nacionales, que se limitaban a las zonas de minas o plantaciones.

También se presentaban fraudes y no se cumplían con las condiciones que los gobiernos pedían cuando se hacían las concesiones. Había exportaciones clandestinas, evasión de impuestos, la no construcción de tramos ferroviarios que se especificaban en las concesiones (que eran de interés nacional pero que carecían de interés para la exportación). La presión por parte de las compañías extranjeras a los gobiernos, así como la intervención en asuntos internos. Siendo las intervenciones militares estadounidenses frecuentes<sup>5</sup>, sucedían cuando las propiedades o los ciudadanos se sentían o se declaraban amenazados [Cardoso, 2000: 195-199].

Ya en 1930, el modelo de crecimiento económico y de organización política que la oligarquía centroamericana había implementado llegaba a su fin. Los movimientos populares y de la clase media de los años 1920<sup>6</sup>, como la situación adversa de la crisis económica de 1929, influyeron en la culminación de las ideas liberales. Siendo la transición larga y difícil ya que no se contaba con un modelo que sustituyera al que se encontraba en crisis.

Después de un periodo de transición marcado por las guerras mundiales, fue hasta finales de los 1950 y principios de los 1970 que el sector estatal tomó un papel más activo en el desarrollo, siendo nuestro segundo periodo identificado. Fue en estos años donde se crearon nuevas instituciones, algunos servicios públicos pasaron del sector privado a control del Estado. Hubo importantes mutaciones en la estructura tributaria, caracterizada

---

de minerales a empresas como la New York and Honduran Rosario Mining Company (1921) en Honduras, o la San Albino Gold Mining Ltd. (1912) en Nicaragua [Cardoso, 2000: 198].

<sup>5</sup> Por ejemplo, en Nicaragua en el año de 1909 los estadounidenses organizaron un complot para derrocar al presidente José Santos Zelaya, posteriormente, en el año de 1912 invaden los marines estadounidenses el país permaneciendo hasta 1925, después de un par de años de ausencia regresan en el año de 1927 y su estadía se prolonga hasta el año 1933, sólo después del triunfo de la lucha armada de Augusto Sandino. Además, en el periodo 1914-1933 se ejecutó el Tratado Bryan-Chamorro, que concedía a perpetuidad los derechos de propiedad exclusiva de los terrenos e instalaciones necesarios para la construcción de un canal interoceánico. También daba en arriendo por 99 años las islas Grande y Pequeña del Maíz en el Océano Atlántico, y concedía permiso a los estadounidenses de construir una base naval en el Golfo de Fonseca, en las costas del Pacífico.

<sup>6</sup> Durante el decenio de 1920, en los cinco países sin excepción, tuvieron lugar grandes avances de la organización, las acciones y –aunque en menos medida– la conciencia política de los trabajadores. Reflejo de estos avances fue la fundación de los primeros sindicatos y del Consejo Obrero de América Central (1926), cuyo objetivo era unificar los movimientos obreros de toda América Central y fue el artífice de la propagación de ideas socialistas hasta 1930. Los primeros partidos comunistas también se fundaron entre 1920 y 1931 [Cardoso, 2000: 202].

por la caída en la recaudación de impuestos al comercio exterior, creció la importancia de la tributación directa y se establecieron nuevos impuestos de carácter regresivo. La participación estatal en el modelo de desarrollo se vio limitada por restricciones financieras; y para mantener un nivel aceptable de la capacidad importadora y de inversión estatal el crecimiento del gasto era financiado con ahorro interno y externo [Rosenthal, 1984: 27].

Sin embargo, se trata de un periodo caracterizado por la promoción de la integración económica, por lo que se establece el Mercado Común Centroamericano con la intención de ampliar el mercado interno. También se implementa una política de fomento al sector manufacturero que contribuye a impulsar una estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones limitada, conviviendo con el capital externo que participaba en actividades tradicionales de exportación, constituyendo estas últimas la fuente principal de dinamismo para esas economías.

La justificación principal para la integración económica de Centroamérica era la reducida dimensión de los mercados nacionales individuales. (...) En vez de la creación inmediata de una unión económica, la CEPAL propuso a los gobiernos centroamericanos la adopción gradual de un proceso de “integración limitada acompañada de una política de reciprocidad comercial e industrial”. (...) La meta de esa integración “limitada y gradual” fue otorgar trato preferencial a ciertas manufacturas, como un incentivo para la industrialización [Cohen, 2003: 432-433].

Además, en el periodo 1950-1980 se caracteriza por registrar un crecimiento económico intenso y sostenido, la tasa anual promedio de crecimiento del PIB fue de más de 5%, el ingreso per cápita casi se duplicó, a precios de 1970: aumentó de 242 en 1950 a 428 dólares en 1978 [Cohen, 2003: 424]. Se presenta el incremento en la cobertura de algunos servicios básicos como la educación y la salud, mejorando ciertos indicadores sociales, pero los beneficios no alcanzaron a todos los estratos de la sociedad, ni a todos los segmentos de la economía, acentuándose la desigualdad.

Hacia 1970 las finanzas estatales necesitaban de una creciente fuente de recursos, y los provenientes del interior resultaban en ocasiones insuficientes para satisfacer las metas de desarrollo de largo plazo. Había una ausencia de reformas fiscales y una administración tributaria débil, incapaces de proveer más recursos, todo lo cual contribuyó a que se mantuvieran y aumentaran los déficits presupuestarios, financiados en parte con los créditos

del exterior. El crédito era suministrado a través de los mercados internacionales de capitales, creciendo así el endeudamiento estatal<sup>7</sup>.

No fue hasta la crisis de la deuda de 1980-1982 que este panorama cambió, el cual estuvo marcado por una fuerte caída en los precios internacionales de los productos primarios, fuente primordial de recursos externos para la región centroamericana, además del incremento de las tasas de interés internacionales, resultado de las políticas proteccionistas de los Estados Unidos. Esto último trajo como consecuencia el aumento del servicio de la deuda externa, justo en el momento en el que los ingresos por exportaciones sufrían un colapso.

Para hacer frente a la caída de los recursos financieros los países de la región recurrieron a una nueva forma de endeudamiento, lo hicieron con sus bancos centrales, pero, en un corto periodo, aunado al lento crecimiento y a la crisis del modelo de industrialización, se presentaron fuertes presiones inflacionarias. Ante un considerable déficit en los principales rubros de la balanza y una inflación en aumento, los gobiernos recurrieron a las instituciones internacionales.

Es a partir de este momento cuando emerge un serio problema para el sector estatal, los organismos internacionales estaban dispuestos a suministrar más recursos, pero ahora bajo la condición de que se adoptaran políticas económicas que controlaran el déficit fiscal y la inflación, y por lo tanto las finanzas estatales incluían diversos y sucesivos recortes del gasto. Dichas medidas, se argumentaba, eran necesarias para restablecer la senda del crecimiento a largo plazo.

---

<sup>7</sup> Como sabemos, el crecimiento de los euromercados -principal mercado de capital- en los años sesenta y sesenta estuvo marcado por varios acontecimientos, las políticas económicas del gobierno estadounidense, fundamentalmente el impuesto de igualación de las tasas de interés que impulsó a sus empresas transnacionales a no repatriar sus utilidades; controles sobre la tasa de interés y periodos de racionamiento del crédito en Estados Unidos, alentaron a sus empresas a expandirse fuera de su territorio para pedir prestado en los mercados de eurodólares; y la cuadruplicación de los precios del petróleo en 1973.

Lo último propició hacer llegar a los países de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) una abundante corriente de recursos, presentándose con ello problemas en la balanza en cuenta corriente de casi todos los países que importaban petróleo y hubo necesidad de un amplio financiamiento compensatorio, que se llevó a cabo a través de los mercados internacionales de capitales, proceso conocido como "reciclaje". No sólo los importadores de petróleo acudieron a dicho mercado en busca de los llamados "petrodólares", países como México, exportadores de petróleo, también se endeudaron en los euromercados [Cfr. Chapoy, 2004: 57-59].

Es a partir de principios de los ochenta cuando el “modelo neoliberal” tiene una fuerte influencia, en donde el condicionamiento de los préstamos implica adoptar programas de ajuste y estabilización, para posteriormente avanzar hacia las reformas estructurales, tendientes a la búsqueda de un Estado mínimo<sup>8</sup>, provocando la modificación de la estructura y el funcionamiento de las finanzas estatales y con ello de la evolución macroeconómica.

En cuanto a la evolución macroeconómica, en la región podemos observar que la inflación ha presentado una tendencia a disminuir desde los años noventa, inclusive en algunos casos a ser de un dígito. Esto es resultado de la aplicación de una política económica restrictiva y un constante descenso de los salarios reales. En los últimos 26 años (ver cuadro 1), la inflación en Costa Rica disminuyó en 30 puntos porcentuales, mientras en El Salvador lo hizo en cerca de 8%, Honduras 1.3% y Nicaragua en los últimos 16 años en 7.6%. En Guatemala después de un periodo de importante inflación se ubicó en el año 2006 en 6.5%.

La política económica “neoliberal”, caracterizada por su carácter restrictivo y de contracción, se ha traducido en un bajo crecimiento de la economía, no es hasta los últimos años que se ve una recuperación, con excepción de Honduras (ver cuadro 1). Costa Rica ha presentado en general un crecimiento económico estable, después de ser de -0.2% en la primera mitad de los 1980, se recupera en la segunda mitad, lo hace en 5.4%, cerrando en la primera mitad de los 2000 en 6.3%. El Salvador, después de una importante caída en su crecimiento, -2.7% a inicios de la década de los ochenta, con un importante repunte de 6.1% en la primera mitad de los noventa, se ubicó en 4.2 % durante la segunda mitad de los 2000.

En Guatemala, el crecimiento del PIB, después de ver una caída de -1.2% en la primera mitad de los 1980, no es hasta los 1990 que tiene una importante recuperación de alrededor de 4.0%, cerrando en la segunda mitad de los 2000 en 4.6%. El crecimiento

---

<sup>8</sup> El liberalismo económico sostiene que la intervención del Estado debe ser mínima; esto es, las funciones estatales deben restringirse a las tradicionales: vigilancia del cumplimiento de las leyes, protección de los derechos de propiedad, defensa y seguridad nacionales. En consecuencia, los únicos objetivos válidos atribuidos al Estado son mantener y promover la libertad económica y política, la competencia y la eficiencia, como condiciones indispensables para alcanzar la maximización de la utilidad individual. Se rechaza la necesidad de los arreglos institucionales y contractuales y, en general, de intervenciones estatales, pues se los considera como claras interferencias con el mecanismo de asignación de recursos más eficiente [Ayala, 2000: 30].

económico de Honduras ha sido muy inestable, de ser de 1.1% a inicios de los 1980, cerrando en la primera mitad de los 2000 en -0.5%. Nicaragua atravesó por un periodo de bajo crecimiento en los ochenta, recuperándose en la década siguiente, a pesar de ello durante la primera mitad de los 2000 se mantiene por debajo del 4%,

Cuadro 1

**Inflación y crecimiento del PIB en Centroamérica**

	Porcentajes											
	1980-1984		1985-1989		1990-1994		1995-1999		2000-2004		2005-2006	
	PIB	Inflación	PIB	Inflación	PIB	Inflación	PIB	Inflación	PIB	Inflación	PIB	Inflación
Costa Rica	-0.2	42.9	5.4	16.2	5.9	18.6	5.7	15.1	1.3	10.6	6.3	12.6
El Salvador	-2.7	12.4	1.5	24.7	6.1	14.1	3.2	4.8	2.0	3.3	4.2	4.6
Guatemala	-1.2	3.2	2.9	17.2	4.1	22.4	4.0	7.1	2.4	5.7	4.6	9.2
Honduras	1.1	7.8	3.9	4.9	3.4	21.2	2.4	18.3	3.5	8.6	-0.5	6.5
Nicaragua	1.8	-	-4.1	-	0.7	16.9	5.3	11.2	2.9	8.5	3.7	9.4

Fuente: Elaborado a partir de datos disponibles del Consejo Monetario Centroamericano y de los Bancos Centrales de cada país

La política económica de contracción y restricción, provoca que se vea reducida la capacidad de los sistemas económicos nacionales para generar empleo. En el cuadro 2 observamos como se ha comportado el desempleo de la región, aunque debemos destacar que la tasa se refiere al desempleo urbano y no al nacional, con excepción de Nicaragua, que ve incrementada su tasa de desempleo en 2 puntos porcentuales en los últimos 26 años. Para el mismo periodo Costa Rica mantiene estable su tasa de desempleo, que es cercana al 6%. Para el caso de Honduras, también registra una disminución en 3.9%, con un incremento importante en la segunda mitad de los ochenta. El Salvador en los últimos 16 años ve reducida su tasa de desempleo en 4.3 puntos porcentuales.

Aunque, el desempleo en lo que va de esta década no registra valores de dos dígitos, esto no quiere decir que no constituya un problema. La población económicamente activa que no encuentra un empleo “formal” encuentra cabida en las actividades económicas consideradas de baja productividad, que es conocido como sector informal.

A pesar de que no se cuentan con una serie larga donde muestre la trayectoria en el comportamiento del sector informal, en el cuadro 2, los datos del año 2000, reflejan en gran medida la realidad que existe respecto al problema del desempleo. Con excepción de Costa Rica que se encuentra cercano al 40% de los ocupados urbanos en el sector informal como porcentaje de la población ocupada urbana, que de por si ya es una cifra elevada. Para el

resto de los países, dicho indicador se encuentra ubicado por arriba del 50%. Reflejando con ello la incapacidad de los sistemas económicos nacionales para generar empleo formal.

Cuadro 2

## Centroamérica: Desempleo urbano y ocupados urbanos en el sector informal.

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2006
<i>Tasa de desempleo urbano</i>							
Costa Rica <sup>a</sup>	6.0	6.7	5.4	5.7	5.3	6.9	6.0
El Salvador <sup>a</sup>	-	-	10.0	7.0	6.5	7.3	5.7
Guatemala <sup>b</sup>	2.2	12.1	4.2	5.2	-	-	-
Honduras <sup>a</sup>	8.8	11.7	7.8	5.6	5.9	6.5	4.9
Nicaragua <sup>c</sup>	5.0	3.2	7.6	16.9	9.8	7.0	7.0
<i>Ocupados urbanos en el sector informal. % del total de la población ocupada urbana</i>							
Costa Rica	-	-	36.9	-	39.1	-	-
El Salvador	-	-	55.6	51.0	53.8	-	-
Guatemala <sup>d</sup>	-	-	-	-	57.6	-	-
Honduras <sup>d</sup>	-	-	53.3	-	56.5	-	-
Nicaragua <sup>e</sup>	-	-	-	-	59.9	-	-

Fuente: CEPAL, [www.cepal.org/](http://www.cepal.org/)

a Total urbano

b Región metropolitana.

c Total nacional, estimaciones oficiales. A partir del 2000 las cifras corresponden al Total urbano.

d Corresponde al 2002

e Corresponde al 2001

Es así que una estrategia para enfrentar los desequilibrios económicos y sociales, en la mayoría de los países, se han apoyado sobre la migración y las remesas como una política social de facto para hacerle frente a las presiones que el crecimiento poblacional ejerce sobre la demanda de empleo y de servicios sociales básicos. “Entre 200 y 300 mil centroamericanos intentan migrar cada año a EU por medio legales o ilegales; en 2005, las remesas enviadas por los centroamericanos residentes en Estados Unidos alcanzaron casi 8,000 millones de dólares” [Acevedo, 2007: 7].

Aunado al bajo crecimiento económico, el crecimiento del sector informal, y la migración, es mucho más difícil que los niveles de vida mejoren en la región. Los niveles de pobreza y desigualdad son elevados, en donde por ejemplo “la región<sup>9</sup> no sólo constituye una de las de menor ingreso per capita (2,165 miles de dólares en el año) sino que al mismo tiempo presenta los mayores niveles de desigualdad en la distribución del ingreso, siendo el promedio aritmético de los coeficientes de Gini<sup>10</sup> del Istmo Centroamericano y República Dominicana del 54.7%, el 20% de los mayores ingresos

<sup>9</sup> Comprende, el Istmo Centroamericano, Belice y la República Dominicana.

<sup>10</sup> El coeficiente de Gini es un indicador que varía entre 0 (plena igualdad) y 1 (plena desigualdad).

familiares representan más de 20 veces el ingreso del 20% más bajo (estas relaciones son de 54.8% y de 22.7 veces para el promedio de 18 países de América Latina) [Gómez, 2005b: 10].” Dicha situación impone fuertes demandas sociales que requieren de una activa participación del Estado para superar las mismas.

Cuadro 3

## Centroamérica: pobreza, indigencia, distribución del ingreso y bienestar. 2002 y 2005

	Pobreza <sup>a</sup>	Indigencia <sup>a</sup>	Coefficiente de Gini <sup>b</sup>	Esperanza de vida al nacer	Tasa de alfabetismo adulto	PIB per cápita dólares
Costa Rica	19.0	8.0	0.47	78.3	94.9	4,491
El Salvador	43.0	18.0	0.53	71.1	80.0	2,467
Guatemala	52.0	26.0	0.48	67.6	69.1	2,515
Honduras	71.0	47.0	0.55	68.1	80.0	1,107
Nicaragua	63.0	36.0	0.55	70.0	76.7	895
América Latina	36.0	15.0	-	-	-	-

Fuente: Agosin y Machado, 2005: 14, Acevedo, 2007: 2.

a Porcentaje del total de hogares. Los hogares en situación de pobreza se definen como aquellos cuyos ingresos son inferiores a dos canastas básicas de consumo, mientras que aquellos en situación de indigencia son los que tienen ingresos inferiores a una canasta básica de consumo. Los hogares pobres incluyen a los indigentes. En El Salvador y Nicaragua las cifras corresponden a 2001.

b En honduras, corresponde a 1999, en Nicaragua a 2001.

c Corresponde al 2005

Además, en Centroamérica el 47% de la población vive en la pobreza, y 23% son extremadamente pobres (según estimaciones de la CEPAL). Es una región donde la incidencia de la pobreza es más alta que en el resto de América Latina, aún cuando en ambas regiones se registran tasas por debajo del promedio mundial. En las zonas rurales, la situación es más crítica: dos de cada tres centroamericanos que habitan en las áreas rurales son pobres. La mitad de la población reside en las áreas rurales, donde se concentra el 67% de los pobres y 76.6% de los centroamericanos que viven en extrema pobreza. Aunado a ello, la desigualdad del ingreso es más alta que el promedio de América Latina, aun cuando la desigualdad en América Latina es la más alta del mundo [Acevedo, 2007: 43 y 44].

A pesar de los crecientes rezagos económicos y sociales, el punto de partida fundamental del FMI fue, como se explicó en el capítulo anterior, reducir sistemáticamente la presencia estatal y del gasto público en la actividad económica. Con ello se busca mantener los equilibrios económicos fundamentales dentro de márgenes razonables y asegurar el manejo prudente de las finanzas estatales, lo que implica abandonar en muchas ocasiones las estrategias que permitan mejorar los niveles de vida de la población centroamericana.

### 3.2 Evolución reciente de las finanzas públicas centroamericanas

El condicionamiento de las políticas económicas por parte del FMI en el istmo centroamericano implicó el abandono del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, dando paso a la apertura externa de la economía. Con ello se observa desde inicios de la década de los ochenta, intensos procesos de apertura económica que incluyen el desmantelamiento de la estructura de protección arancelaria, la adhesión a la Organización Mundial de Comercio (OMC), el fortalecimiento del Mercado Común Centroamericano (MCCA), la adopción de medidas de estímulo y captación de inversiones, y la reducción de la participación económica del Estado.

La menor participación del Estado en la Economía se ha visto reflejada en la reducción del gasto público. Esta reducción ha implicado la privatización de diversas empresas prestadoras de servicios públicos<sup>11</sup>. Se ha insistido que es necesario para mejorar la calidad y eficiencia de los servicios, la reducción de los déficit del sector público y la liberalización de recursos con orientación a la inversión en sectores sociales. Pero, los resultados de las privatizaciones no han sido los esperados. Como nos señala Acevedo [2007: 6]:

La mayoría de países en la región ha impulsado también procesos de privatización que han sido justificados en aras de una presunta mejoría en la calidad y eficiencia de los servicios públicos, la reducción de los déficit del sector público y la liberación de recursos para orientarlos hacia la inversión en los sectores sociales. La mayoría de las experiencias registradas no han estado a la altura de las expectativas que se habían generado. En muchos casos, los servicios privatizados han experimentado incrementos significativos de las tarifas sin una mejora equivalente de la calidad de los mismos. Por otra parte, la mayoría de los gobiernos no han logrado reemplazar los aportes que hacían las empresas estatales, antes de ser privatizadas, al financiamiento de los presupuestos nacionales. Las necesidades de gasto de inversión pública disminuyeron con la venta de esas empresas públicas, pero las transferencias que éstas hacían a los gobiernos centrales disminuyeron todavía más. En la mayoría de casos, los gobiernos fueron presa de la “ilusión fiscal” que suele ir aparejada a los procesos de privatización.

---

<sup>11</sup> Entre 1990 y 2003, 120 países en desarrollo llevaron a cabo 7,860 transacciones, generando cerca de 410 mil millones de dólares en ingresos por privatización (0.5% del PIB de esos países en ese periodo). América Latina ha sido el mayor contribuyente, generando 195 mil millones de dólares o 47% de todos los ingresos, a través de 1,300 transacciones, aunque esa actividad ha declinado desde 2000 [Kikeri y Kolo, 2005, citado en Acevedo, 2007: 77].

La adopción de medidas de estímulo y captación de inversiones, implicó el desmantelamiento de la estructura arancelaria se acentuó a comienzos de los años noventa con los acuerdos generados en el seno del Mercado Común Centroamericano. En 1993, los cinco países del Mercado Común aplicaron la estructura basada en el Sistema Arancelario Centroamericano, donde se definió el arancel externo común. Además existe el requerimiento de la OMC de que los países desmantelen las exenciones al impuesto a la renta para empresas ubicadas en zonas francas [Gómez, 2005a: 210].

Las medidas tomadas en la estructura arancelaria se reflejaron inmediatamente en una caída sostenida en la imposición al comercio exterior, resultado de la derogación de los tributos a la exportación y la reducción de los derechos arancelarios a las importaciones. Aun así, en el Mercado Común Centroamericano, los aranceles únicos son necesarios para promover el intercambio comercial entre la región.

Asimismo, la expansión de las exportaciones fue acompañada por estímulos a la entrada de capital extranjero para ser alojados en las Zonas Francas a través de empresas maquiladoras fundamentalmente orientadas a actividades de tipo textil, a la vez que se otorgaron otros beneficios a numerosos sectores domésticos, tales como el turismo, la minería, y la pesca, entre otros. Esta amplia gama de beneficios y exoneraciones impositivas a la inversión extranjera directa, ha complicado de manera sustancial la administración y el control de los impuestos, habilitando la posibilidad de mantener altos niveles de evasión.

Para compensar la caída de los recursos tributarios provenientes de los gravámenes al comercio exterior, se impulsó en toda la región la introducción o el incremento de los impuestos generales al consumo, basados en las distintas modalidades del impuesto al valor agregado (IVA), y el gravamen selectivo a ciertos bienes, como a los combustibles.

Los impuestos domésticos sobre bienes y servicios es la más amplia y robusta fuente de ingresos impositivos en la región. Representando alrededor del 40% de los ingresos tributarios, 39.5% para el periodo 1990-1994 y 48% para 1995-1999. Dentro de estos impuestos se identifican el IVA, siendo la principal fuente de ingresos, impuestos sobre las mercancías al comercio interior y sobre las ventas selectivas – que son aplicados al tabaco, alcohol, y petróleo, y en algunos casos a los vehículos automotores y bienes de

consumo durables-y otros impuestos que gravan cierto tipo de transacciones [Stotsky y WoldeMariam, 2002: 6-18].

A pesar de que el IVA representa la principal fuente de ingresos de los impuestos sobre bienes y servicios, se puntualiza que la base gravable está erosionada por un número excesivo de bienes o servicios gravados con tasa cero y exentos del gravamen. Generalmente los bienes de exportación se gravan con tasa cero, mientras las exenciones se limitan a la educación, medicamentos, servicios sociales, la intermediación financiera, renta de inmuebles y algunos otros bienes o servicios.

Todos los países en América Central cuentan con la tasa del IVA, en 1975 se introdujo en Nicaragua y Costa Rica, Honduras en 1976, Guatemala en 1983 y El Salvador en 1992. El nivel de la tasa del IVA varía en cada país, pero presenta un incremento a lo largo del tiempo. En su introducción, las tasas estuvieron en un rango del 3 al 10%, en promedio 6.7%, pero en el 2001, las tasas presentaron niveles de 5 al 13%, en promedio 11.7% (los promedios están basados en una tasa estándar del IVA). En algunos países, el IVA es recaudado con dos tasas, en donde las elevadas tasas son aplicadas a los bienes de lujo y una baja tasa es aplicada a los bienes de necesidades primarias y para algunos bienes de exportación [Stotsky y WoldeMariam, 2002: 13-16].

En cuanto al impuesto sobre la renta (ISR), en Centroamérica la tasa que grava a las personas aumenta mientras el que grava a las empresas tiende a declinar desde la década de los ochenta y mediados de los noventa. Para el caso del ISR que grava a las empresas, registró una tasa promedio de 43.3% en 1986, declinando a 28.4% en 1997, estabilizándose su nivel en años recientes entre 25% y 35%, y para el caso del ISR personal presentó un promedio del 10.3% al 27%.

Para el 2002, El Salvador y Nicaragua registraron una tasa máxima del ISR empresarial del 25%, Costa Rica del 30%, Guatemala del 31% y Honduras del 35%. Para el caso de la tasa máxima del ISR personal en Costa Rica, Honduras y Nicaragua fue del 25%, El Salvador del 30% y Guatemala del 31%, [Stotsky y WoldeMariam, 2002: 23].

La tasa de recaudación del ISR personal presenta más o menos una naturaleza global dependiendo de la extensión de su cobertura. Donde las diferentes formas de cobertura del ingreso es amplia y el tratamiento de las diferentes formas del ingreso es similar, la tasa que se toma es mas de naturaleza global porque comprende la aplicación de

tasas para el trabajo y otras formas para el ingreso, pero difieren de la extensión y cobertura del ingreso no laborable.

Una característica de la tasa del ISR que grava a las empresas es que presenta incentivos especiales aplicados en las Zonas Francas, como el caso de Costa Rica, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Pero, este tipo de incentivos muchas veces distan de proveer estímulos para generar inversión adicional. Además de que se generan grandes complejidades administrativas, una reducción de los ingresos provenientes de este tipo de impuestos, y una carga inequitativa de las tasas impositivas.

Sin embargo, el carácter redistributivo del ISR puede ser neutralizado cuando se cierra la dispersión de las tasas, es decir cuando se impone la misma tasa impositiva a los ingresos menores y mayores. En ese sentido una tasa única del impuesto sobre la renta, posee un carácter regresivo en términos de la distribución del ingreso, situación que se presenta también cuando la tributación de este impuesto atiende a un gran número de exenciones, como es el caso de los países centroamericanos.

La debilidad del ISR en los países centroamericanos, se encuentra limitada principalmente por dos factores. Por una parte, el ISR personal tiene un gran número de exenciones según fuente generadora (seguros, intereses, dividendos y otras rentas de capital), así como un amplio sector informal –con empresas de todo tamaño- que resulta en que este impuesto sea pagado sobre todo por los trabajadores con dependencia en el sector formal. Por otra, son amplias las exoneraciones sectoriales del ISR de las empresas, aplicables en todos los casos a exportaciones no tradicionales, incluyendo la maquila, zonas francas y en varios el turismo, con lo que excluye de la tributación directa a los sectores más dinámicos [Fuentes, 2006: 5].

Por ello, las reformas tributarias que aumentan las exenciones o bien unifican las tasas de este gravamen, son reformas tributarias que tienen un impacto negativo en la incidencia distributiva, y aumentan el grado de regresividad existente. Además las reformas tributarias basadas en los impuestos indirectos y específicamente en el IVA, son complicadas pues implica controlar y administrar un mayor número de contribuyentes.

En síntesis, y como resultado de estos cambios, la imposición indirecta (basada en el consumo general y no en el de los bienes suntuarios) ha sido la que ha llevado el mayor peso en la evolución de la presión tributaria de la última década, mientras que por el contrario, la imposición de tipo directo, ya sea a través de los impuestos a la renta o a los patrimonios, no ha tenido cambios significativos en su participación en la recaudación durante el periodo (de 1990 a 2003) [Gómez, 2005b: 15].

Aun así, los gobiernos para corregir un poco el sesgo negativo en materia distributiva han implementado sustanciales exenciones y tratamientos técnicos como la tasa cero en el IVA en productos de la canasta básica de consumo. Pero, se cree que dicha medida es poco conveniente porque afecta la productividad del tributo, que se traduce en una carga tributaria muy baja. Para corregir el efecto negativo de la medida se insta a eliminar este tipo de exenciones.

Las medidas de política económica, propuesta por el FMI, que buscan la construcción de la sostenibilidad fiscal, consisten en tener un mayor control del gasto. Porque se considera que un crecimiento desmedido del gasto que no tenga un respaldo suficiente de ingresos, constituye un factor que distorsiona el bienestar económico, además de provocar un desvío de recursos que se podrían destinar a la inversión, dando lugar a una acumulación de deuda pública, que es utilizada para financiar los déficit crecientes. Provocando así, un crecimiento de la carga del servicio de la deuda, que llega a ser insostenible y un factor que amenaza la estabilidad macroeconómica.

Asimismo, la estructura presupuestal se caracteriza por tener un elevado gasto corriente, según el promedio internacional. Teniendo como destino una importante proporción de este, a sueldos y salarios. Así, la participación del gasto corriente en el gasto total de los gobiernos centrales en el periodo 2000-2005, oscila entre 68.8% en Guatemala y 92.2% en Costa Rica, en Nicaragua es de 70%, Honduras 73.6% y 78.3% para El Salvador. Y la participación de éste ha correspondido a los gastos de consumo y, particularmente, a las remuneraciones de los empleados públicos, oscilan en un rango que va de 26.7% del gasto total en Guatemala, hasta 41.3% en Honduras [Acevedo, 2007: 12].

El gasto en educación representa un promedio menor al 3% del PIB, y para la mitad de los noventa, los países de la región asignaron cerca del 90% del total del gasto en educación a gastos corrientes, con excepción de Nicaragua, que asignó cerca del 80%. En cuanto al gasto en salud, es una región que invierte una proporción grande a esta área, el gasto total en salud en 1998 representó el 6.5% del PIB, excepto en Guatemala que fue del 3.2% del PIB [Corbacho y Davoodi, 2002: 11 y 18].

Otra característica del gasto público en la región es que la carga tributaria baja y los bajos ingresos no tributarios, este último refleja el uso limitado del crédito interno y externo, siendo en menor medida en Honduras y Nicaragua. Tienen como resultado que el

gasto del gobierno central sea pequeño, que oscila entre 12 y 16.5% del PIB en Guatemala, El Salvador y Costa Rica, y en torno al 20% en Honduras y Nicaragua [Fuentes, 2006: 17].

El control del gasto propuesto por el FMI, se acompaña del esfuerzo por incrementar los ingresos públicos, pero frente al proceso de apertura comercial y al cambio de regulación impuesta a la inversión y la producción privada, imponen una nueva recaudación de ingresos. El cambio en la recaudación provoca una caída de ciertos ingresos impositivos, como son los aranceles y el ISR que grava a las empresas, que son compensados por incrementos en las tarifas de servicios públicos y la introducción y ampliación de impuestos indirectos, como el caso del IVA, e incrementos en el ISR que grava a las personas físicas.

Además, la tendencia a reducir el gasto público induce a una reducción de los ingresos recaudados, porque es el principal promotor del crecimiento económico, y por supuesto de la generación de nuevos recursos. Es decir, para poder recaudar más ingresos, además de una estructura recaudatoria eficiente, es necesario que exista una mayor actividad económica, porque el gasto impone el límite de recaudación al propio Estado.

### **3.3 Comportamiento del gasto público.**

En los países estudiados observamos una tendencia de bajo crecimiento, estancamiento e incluso caída en el gasto público total que, como se tratará de argumentar en este trabajo, se traduce en una restricción para el crecimiento económico, reflejado en las bajas tasas de crecimiento del PIB (ver cuadro 1).

Para el conjunto de la región el comportamiento en el gasto público total en estos más de 25 años es desigual. Costa Rica es el país que logra elevar el gasto total en 3.2% como proporción del PIB, especialmente a partir de la presente década. Es el mismo caso de Honduras, aunque este país solamente logra elevar en 1.6% su gasto en esos mismos años. Por su parte, el gasto total en Guatemala (correspondiente al gobierno central), se mantuvo estancando en todos estos años. E incluso cae en un punto porcentual. Los casos de El Salvador y Nicaragua son los más dramáticos, pues el primero perdió 11.5% y el segundo 9.4% del PIB.

Además, el gasto como proporción del PIB presenta una dimensión desigual en todos los países, siendo Guatemala el que tiene el más bajo nivel, en el periodo 1980-2006

oscila alrededor del 11.6%, seguido de El Salvador con un 20.4%, Costa Rica 23.2%, Nicaragua 28.9%, Honduras 33.5%, (ver cuadro 4). Siendo Nicaragua, junto con El Salvador, los que más han caído.

Cuadro 4  
Gasto como proporción del PIB en Centroamérica

	Porcentajes					
	1980-1984	1985-1989	1990-1994	1995-1999	2000-2004	2005-2006
Costa Rica <sup>a</sup>	21.9	21.3	22.7	23.3	25.6	25.1
El Salvador	28.5	19.9	18.2	17.9	18.2	17.0
Guatemala	13.1	11.6	9.9	10.7	12.5	12.1
Honduras	33.4	32.1	34.1	31.9	35.2	35.0
Nicaragua <sup>b</sup>	-	-	38.0	25.8	25.5	23.9

a El primer periodo corresponde a los años 1983-1984

b El periodo 2005-2006 corresponde al año 2005

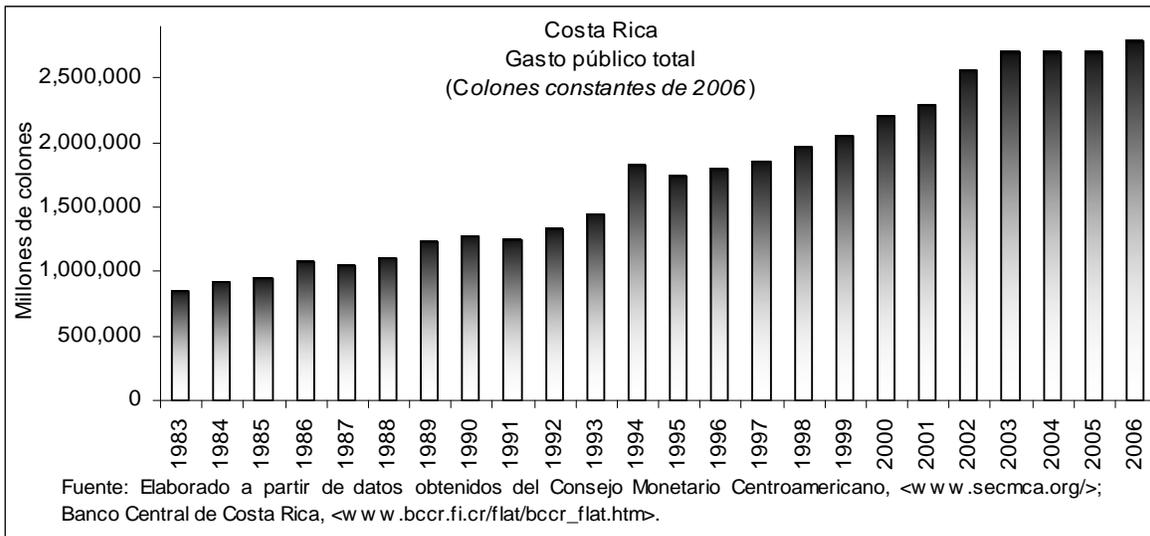
Fuente: Elaborado a partir de datos disponibles del Consejo Monetario Centroamericano y de los Bancos Centrales de cada país

A continuación describiremos el comportamiento del gasto público total en los distintos países de la región, presentando un comportamiento distinto, con tendencias de bajo crecimiento, de estancamiento y de fuertes caídas.

### Costa Rica

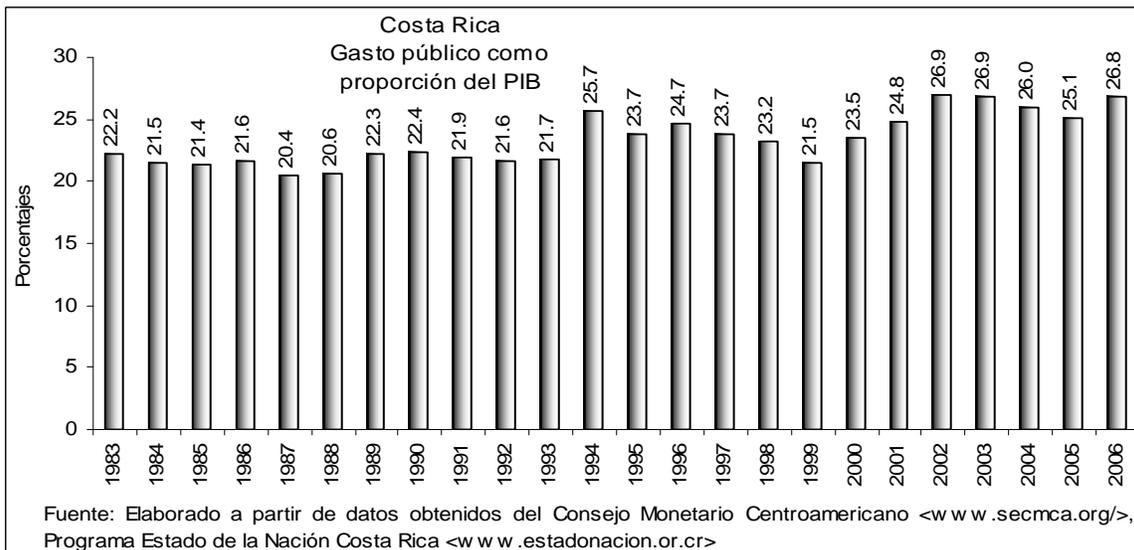
El gasto público en Costa Rica ha tenido una variabilidad importante, con etapas de crecimiento real pronunciado, a partir de la segunda mitad de los años noventa y un corto periodo de estancamiento en los años más recientes, como podemos observar en la gráfica 1. Así, su crecimiento irregular y con tendencia a descender en los ochenta, se recupera en los noventa y en la presente década. Entre los países centroamericanos, es el gasto público que menos ha sufrido retrocesos en términos reales. Mostrando así, una tasa de crecimiento promedio anual durante los años 1984-1993 de 5.0%, pasando a 3.6% en el periodo 1994-2006. Este último nivel no necesariamente implicó una caída en el gasto público real.

Gráfica 1



El monto del gasto público total como proporción del PIB, como ya señalamos anteriormente, registró un aumento de un poco más de 3 puntos porcentuales a lo largo de 23 años (ver gráfica 2). En el periodo 1984-1993 se registró un promedio de 21.5%, pasando a 24.6% en 1994-2006. Siendo el país que logra incrementar en mayor proporción su gasto público total en relación al PIB.

Gráfica 2

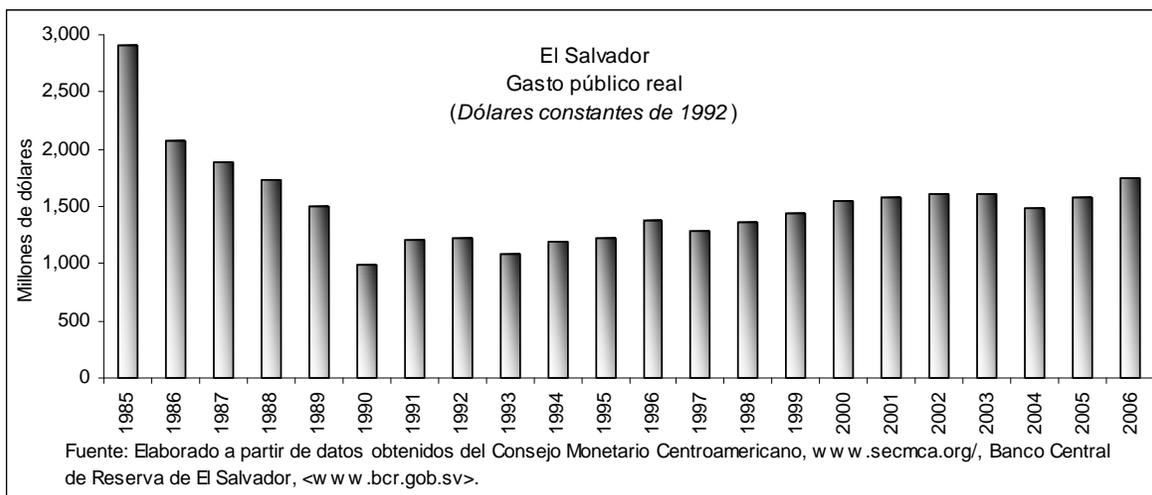


Lo observado hasta aquí, nos muestra que el gasto público en Costa Rica, tiene una tendencia a crecer, sobre todo a partir de la segunda mitad de la década de los noventa. Presentando el comportamiento más estable de la región.

**El Salvador.**

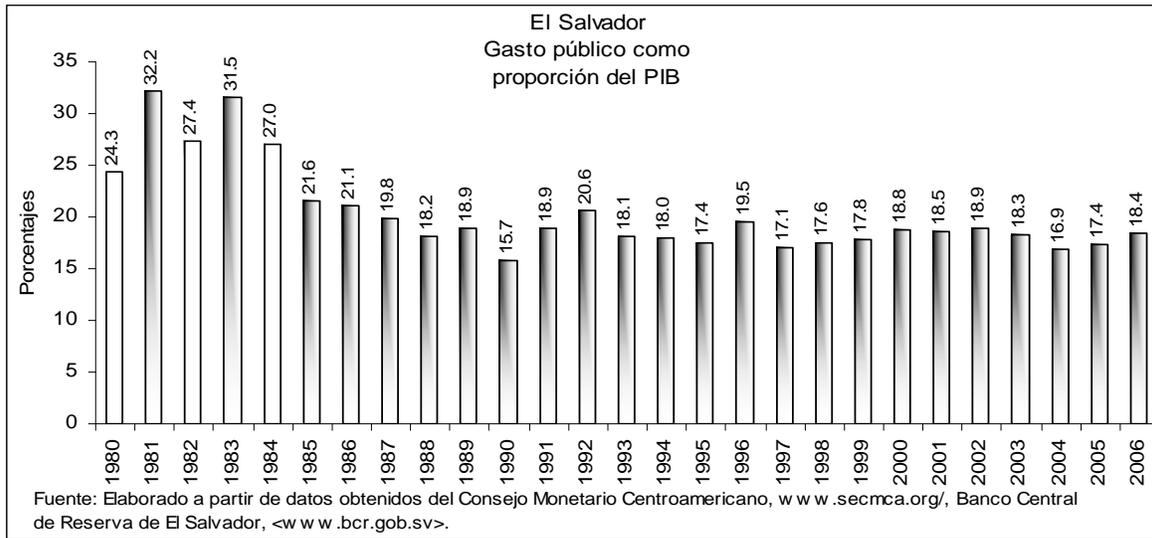
El gasto público total en El Salvador presenta una fuerte caída en términos reales. Podemos observar que a finales de la década se da una fuerte caída, seguida de una tendencia de estancamiento (ver gráfica 3). En el periodo 1985-1993 la tasa promedio anual de crecimiento del gasto real fue de -11.6%, estabilizándose en el periodo 1994-2006 en 3.2%. Siendo el crecimiento del segundo periodo insuficiente para recuperar los niveles registrados en la segunda mitad de la década de los ochenta.

Gráfica 3



El monto del gasto público como proporción del PIB, es el segundo más bajo en la región, después de Guatemala. Además registra una caída en 11.5% a lo largo de 22 años. Como podemos observar en la gráfica 4, el promedio de dicha magnitud en el periodo 1980-1989 registra un 24.2%, bajando en 1990-1999 a 18.0%, y cerrando en 2000-2006 en apenas 18.2%, reflejo del estancamiento del gasto total.

Gráfica 4

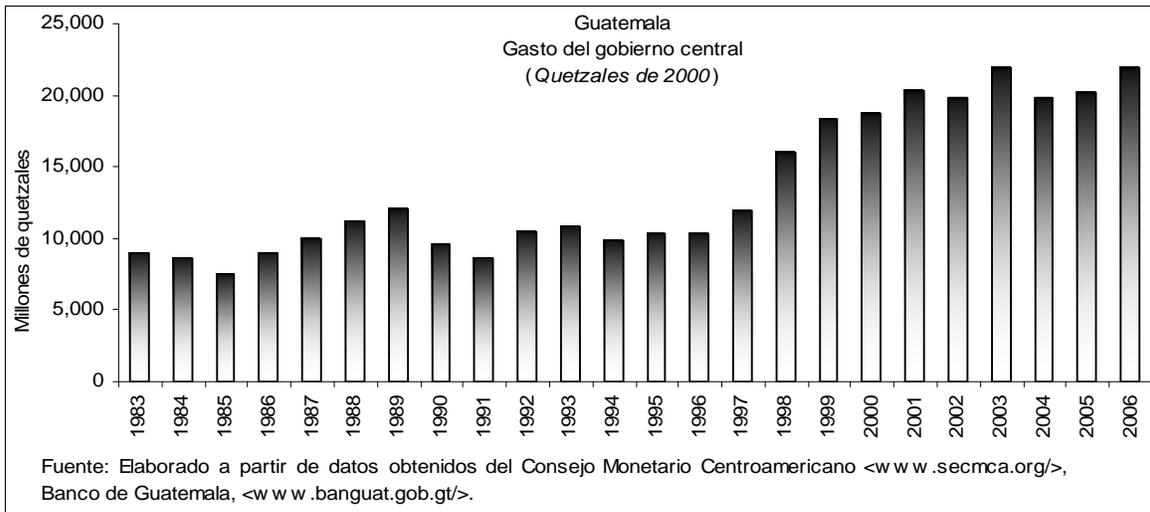


Así el gasto público en El Salvador, presenta una caída considerable, tanto en términos reales como en proporción del PIB. Dicha caída es mayor durante la segunda mitad de los 1980, lográndose estabilizar el comportamiento ya en los 1990 y en lo que va de la presente década, pero, sin ver una recuperación de los niveles observados durante los 1980.

### Guatemala

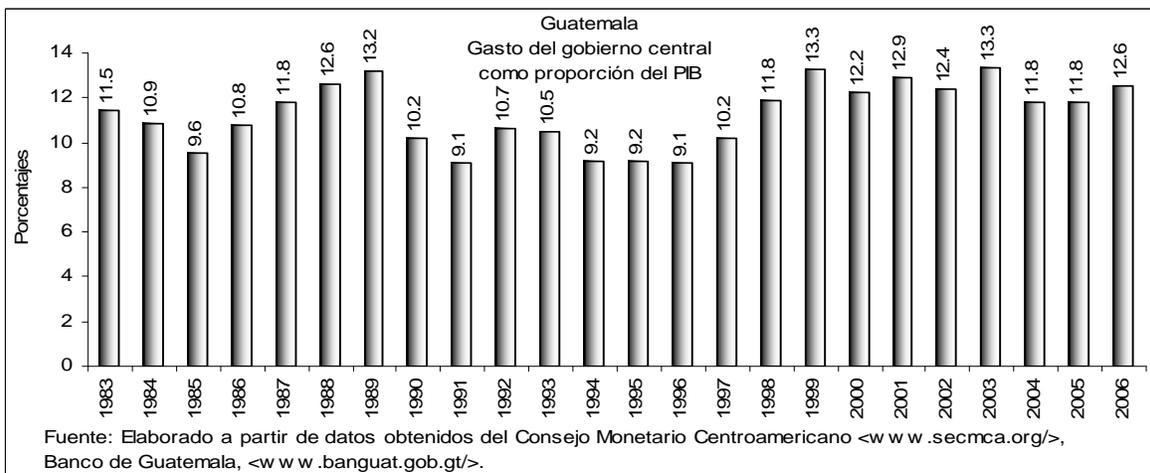
El monto del gasto gubernamental real en Guatemala, presenta una tendencia de crecimiento, que se acentúa a finales de la década los 1990 y en lo que va de la presente. Por lo que podemos observar para el periodo 1984-1993 una tasa promedio de crecimiento de 2.6%, pasando en 1994-2006 a 6.9%.

Gráfica 5



A pesar de la tendencia a crecer el monto del gasto real gubernamental, si lo comparamos respecto al PIB, este muestra una baja proporción, siendo la de menor dimensión en la región centroamericana. Como observamos en la gráfica 6, no sólo es de baja proporción, sino también presenta una tendencia a estancarse, tan sólo en el periodo 1983-1995 se presentó un promedio de 10.8%, pasando en los años 1996-2006 a 11.5%.

Gráfica 6

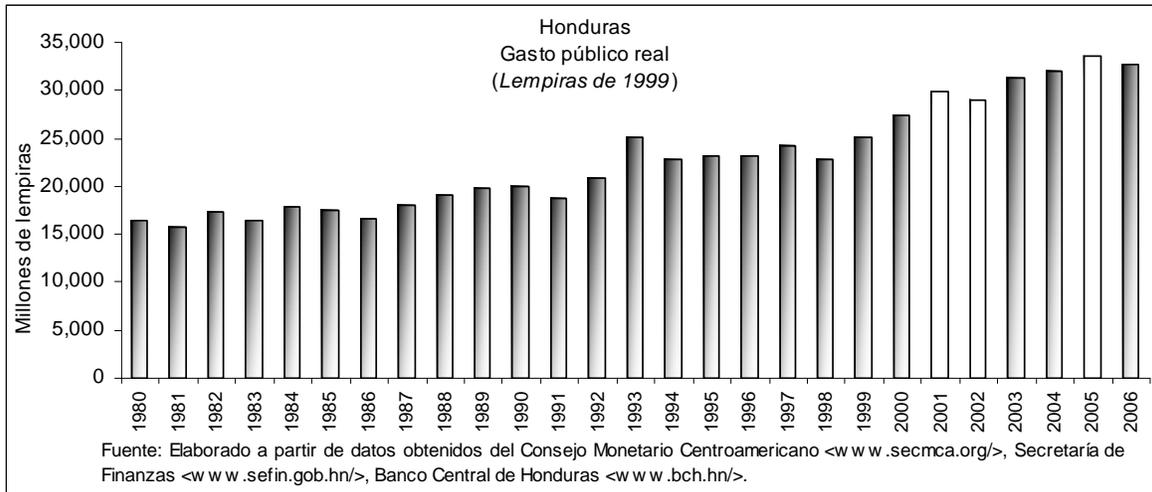


Como pudimos constatar, el gasto gubernamental guatemalteco a pesar de los esfuerzos de incrementarlo en términos reales presenta una tendencia de estancamiento, ya que si lo comparamos como proporción del PIB, es la más baja de la región.

## Honduras

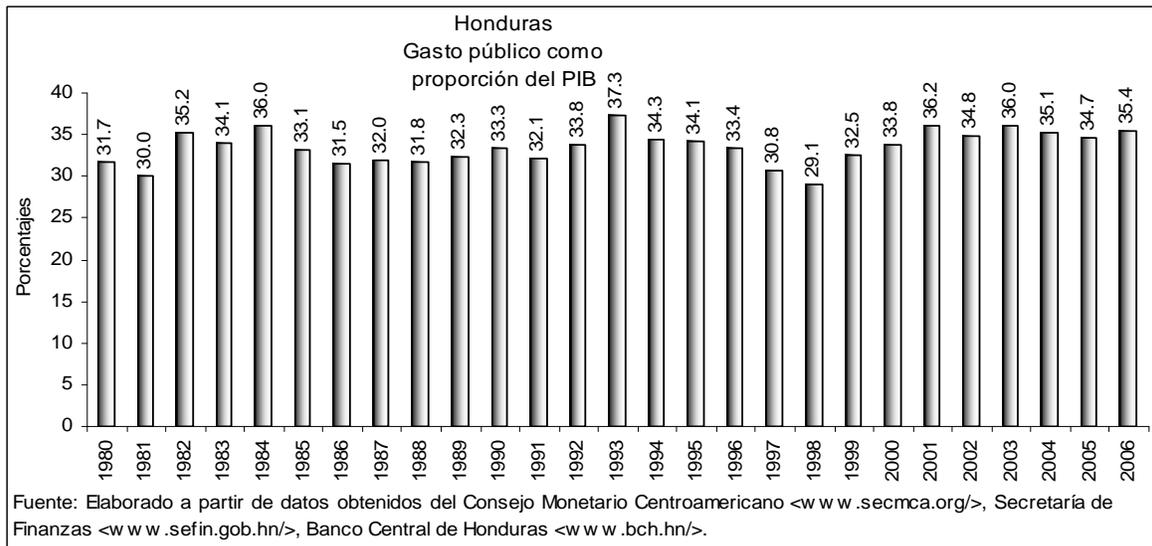
El monto del gasto público real en Honduras, ver gráfica 7, muestra una tendencia de crecimiento constante, principalmente a partir de la segunda mitad de los 1990. En el periodo 1980-1989 se registró una tasa promedio de crecimiento del 2.0%, en 1990-1999 de 2.5%, cerrando en 2000-2006 en 3.3%.

Gráfica 7



La dimensión del gasto público como proporción del PIB crece a lo largo de 27 años en 1.6%. Observando el mayor incremento durante la presente década. En la gráfica 8, obtenemos en los años 1980-1989 una tasa promedio del gasto/PIB de 32.8%, para 1990-1999 un 33.0, cerrando en 2000-2006 en 35.1%.

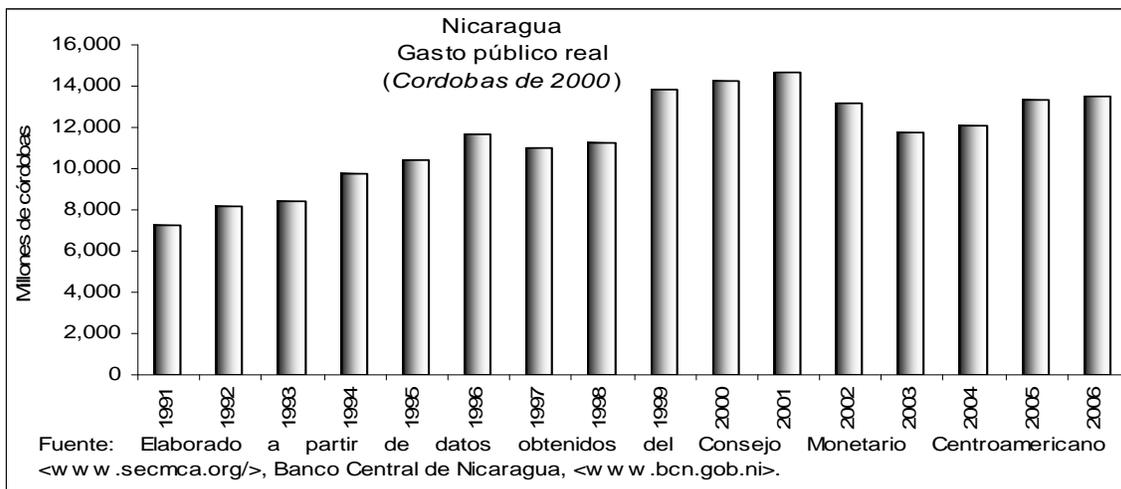
Gráfica 8



El gasto público en Honduras muestra a largo plazo un crecimiento modesto, que junto con Costa Rica, en términos generales son los únicos que no registran una caída o un estancamiento.

### Nicaragua<sup>12</sup>

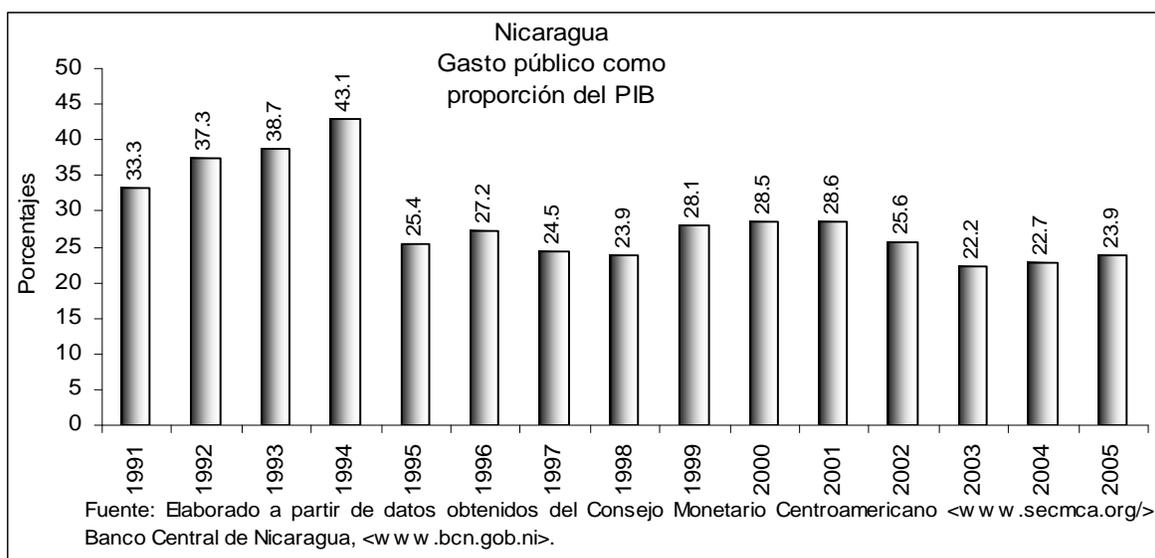
Nicaragua desde 1996 sufrió una fuerte transformación socioeconómica. El Estado que había tenido una fuerte participación en la economía comenzó a ver reducida su intervención económica. Así el gasto público total presenta un crecimiento inestable, con importantes caídas. Para el periodo 1991-1999 se presentó una tasa promedio de crecimiento del 8.4%, cayendo la tasa en apenas -0.9% en los años 2000-2006. Esta caída no fue de grandes proporciones, por lo que el nivel del gasto se ha mantenido por encima de los niveles observados a principios de la década de los 1990.



Al comparar el gasto como proporción del PIB, observamos una fuerte caída, durante los últimos 15 años se registra una caída de 9 puntos porcentuales. Como podemos observar en la gráfica 10, durante los años 1990-1999 el promedio fue de 31.3%, cayendo a 25.3% durante 2000-2005.

<sup>12</sup> Las distintas fuentes estadísticas nos proporcionan cifras inconsistentes y sin continuidad a lo largo del tiempo, es por ello que presentamos los datos desde el año 1991.

Gráfica 10



El gasto público total real en Nicaragua registra importantes variaciones, que al ser comparado con el PIB, durante los últimos diez años cae de manera considerable, inclusive en mayor proporción que la registrada en El Salvador. Ésta situación sin lugar a dudas acentúa la desigualdad y la pobreza, que de por sí ya es alarmante.

### 3.4 Comportamiento del ingreso público y transformación de la recaudación tributaria.

El ingreso público en la región centroamericana, principalmente los tributarios, han experimentado una transformación. Los impuestos que proporcionan la mayor parte de los ingresos públicos son distintos, podemos identificar tres importantes, los aranceles, IVA e ISR. El primero fue durante décadas una fuente importante de recursos, que entrada la década de los noventa sufrió una caída, explicada en su mayor parte por los acuerdos comerciales regionales.

Con la caída en los ingresos arancelarios, los países se vieron en la necesidad de recuperar la recaudación que se perdió, principalmente con los esfuerzos por incrementar la carga tributaria, mediante los impuestos indirectos, como el IVA, y reformas en el ISR. Además, debemos resaltar que el sistema impositivo de los pequeños países de América Central se caracteriza porque la mayoría de los ingresos son recolectados por el gobierno central.

A lo largo de los últimos 27 años podemos observar en la región un comportamiento general de crecimiento en la recaudación tributaria como proporción del PIB. Con excepción de Nicaragua que registra una caída de 7.5 puntos porcentuales. Siendo Honduras el que presenta un mayor incremento, de 5.8% del PIB, seguido de Guatemala con un 4.1%, de este último, mejorando considerablemente la recaudación. El Salvador logra incrementar su recaudación en 1.8%, registrando una caída en la primera mitad de la década de los noventa. Costa Rica logra incrementar modestamente su carga tributaria en apenas 0.8% del PIB.

A pesar de los incrementos registrados en la recaudación, en la mayoría de los países la carga tributaria sigue siendo baja. Para el periodo 1980-2006 en promedio, presentaron ingresos tributarios como proporción del PIB, 8.3% en Guatemala, a pesar del incremento registrado sigue siendo el de menor recaudación impositiva en la región. Seguida de El Salvador con 10.9%, Costa Rica 12.1%, Honduras 14.9% y Nicaragua 19.2%. Siendo los dos primeros, los países de Latinoamérica (y del mundo) con menor carga tributaria.

Cuadro 5

**Ingresos tributarios como proporción del PIB en Centroamérica**

	Porcentajes					
	1980-1984	1985-1989	1990-1994	1995-1999	2000-2004	2005-2006
Costa Rica <sup>a</sup>	12.4	11.3	11.5	12.4	12.9	13.2
El Salvador	11.1	11.6	9.8	19.4	10.9	12.9
Guatemala <sup>a</sup>	5.8	7.5	7.4	8.5	10.0	9.9
Honduras	12.6	13.1	15.3	16.0	16.4	18.4
Nicaragua <sup>b</sup>	24.9	25.2	18.2	13.6	14.9	17.4

a El primer periodo corresponde a los años 1983-1984

b El periodo 2005-2006 corresponde al año 2005

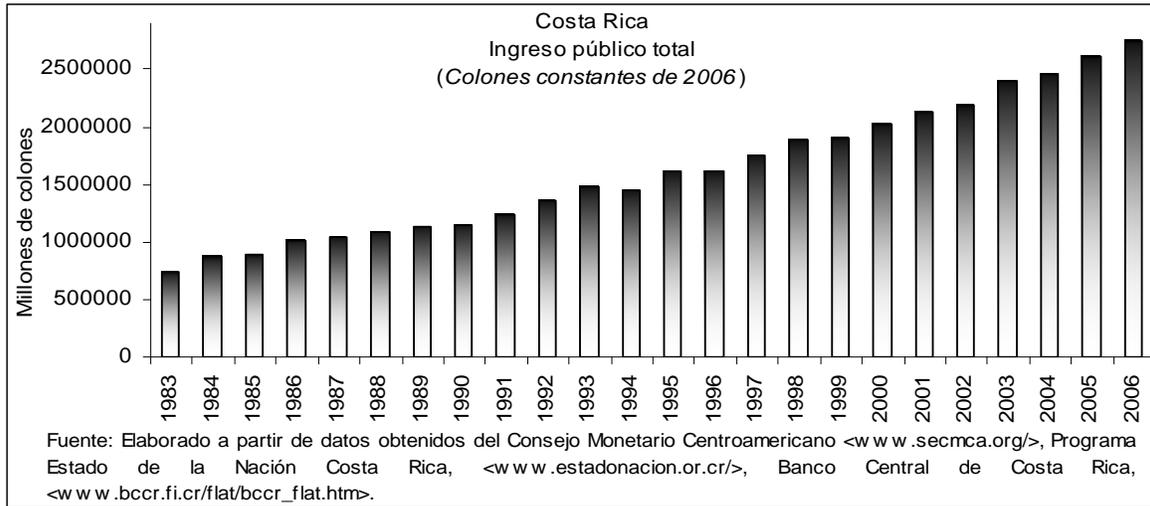
Fuente: Elaborado a partir de datos disponibles del Consejo Monetario Centroamericano y de las páginas de Internet de los Bancos Centrales de cada país

A continuación describiremos el comportamiento de los ingresos públicos y tributarios en la región centroamericana. Que en la mayoría de los países presentan un comportamiento de crecimiento, aunque la tendencia a impedido revertir la situación de baja recaudación.

## Costa Rica

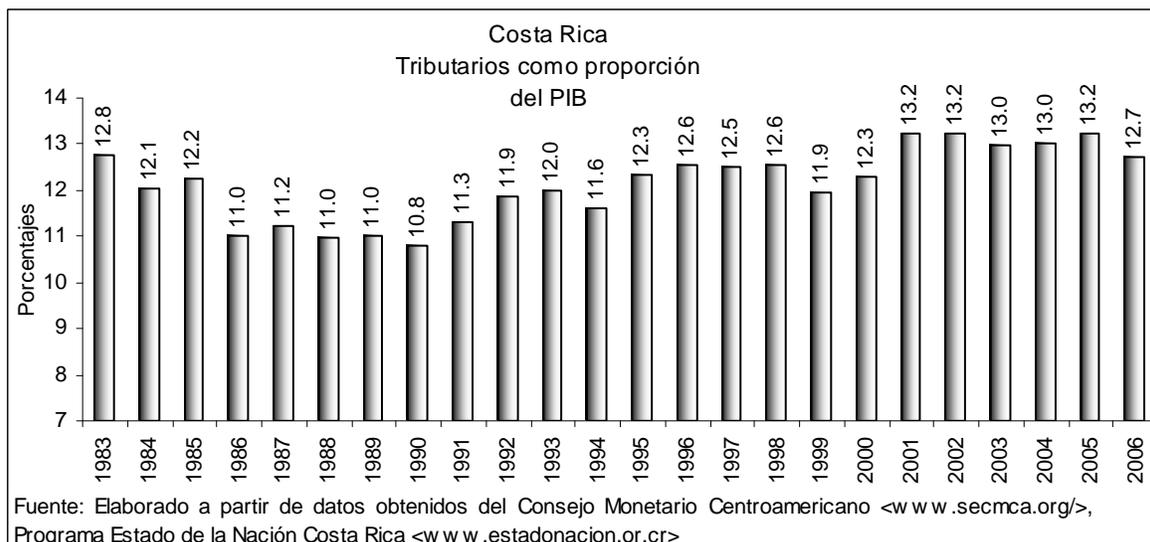
El ingreso público total en Costa Rica presentan un crecimiento constante a lo largo de los últimos 24 años (ver gráfica 11). En el periodo 1984-1993 se registró una tasa promedio de crecimiento de 6.0%, pasando a 5.5% en el periodo 1994-2006.

Gráfica 11



El crecimiento de los ingresos públicos totales, es explicado en su mayor parte por el comportamiento de los ingresos tributarios. Estos últimos presentan un crecimiento durante los últimos 23 años de 0.8% como proporción del PIB (ver gráfica 12). Para el periodo 1984-1993 se observa un promedio de los ingresos tributarios como proporción del PIB de 11.6%, subiendo en 1994-2006 en 12.6%.

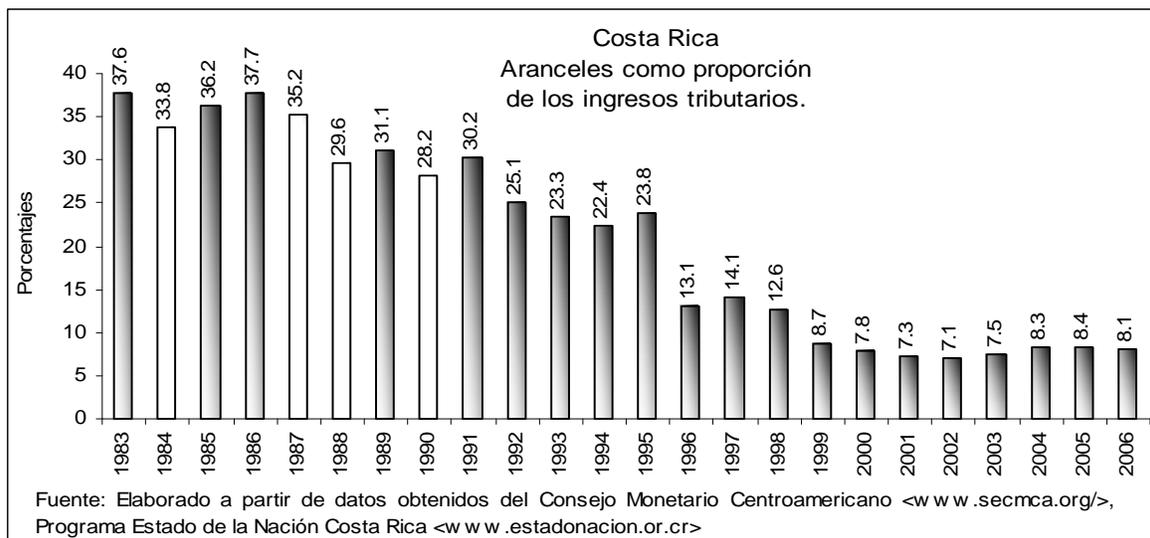
Gráfica 12



El crecimiento de los ingresos tributarios se ha enfrentado a la transformación en la recaudación de los distintos impuestos. Resultado de la mayor apertura de la economía a los mercados nacionales e internacionales. Por ejemplo, en 1996, hubo un acuerdo de desgravación arancelaria en el contexto del proceso centroamericano de integración económica. Como resultado, en el año de 2000 el arancel promedio fue de más del 6%. Dicha cifra se debe tomar con reservas, porque el arancel promedio para la industria era inferior a 5% y para la agricultura superior al 13% [Cornick, 2005: 83].

Por lo tanto, los ingresos provenientes de los aranceles han sufrido una fuerte caída. Como podemos observar en la gráfica 13, los ingresos tributarios que gravan al comercio exterior como proporción del total de ingresos tributarios, registran en el periodo 1984-1993 un promedio de 31.0%, pasando en el periodo 1994-2005 a 11.8%.

Gráfica 13



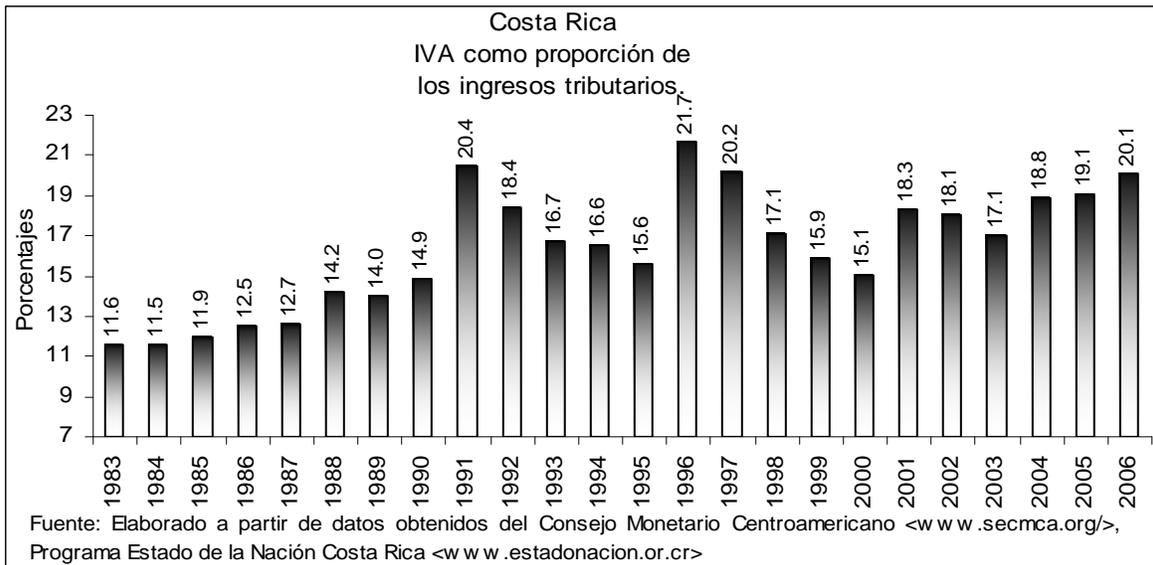
La caída en los aranceles, se ha compensado con el incremento en la recaudación de los ingresos tributarios indirectos, principalmente el IVA. Como observamos en la gráfica 14, la recaudación de este impuesto muestra variaciones en su recaudación, registrando en el periodo 1984-1993 un promedio como proporción de los ingresos tributarios totales de 14.7%, pasando en el periodo 1994-2005 a 17.8%.

Los incrementos temporales en la recaudación del IVA son explicados por la aplicación de varias reformas tributarias. Durante los años ochenta la tasa fue de 10%, en el año 1991 se produjo un aumento temporal del 13%, con reducciones de un punto en los años siguientes hasta quedar nuevamente en 10%. En 1995 se incrementó a 15%, tasa que

se mantuvo durante 18 meses y posteriormente se redujo a 13%, nivel que se encuentra actualmente [Cornick, 2005: 82].

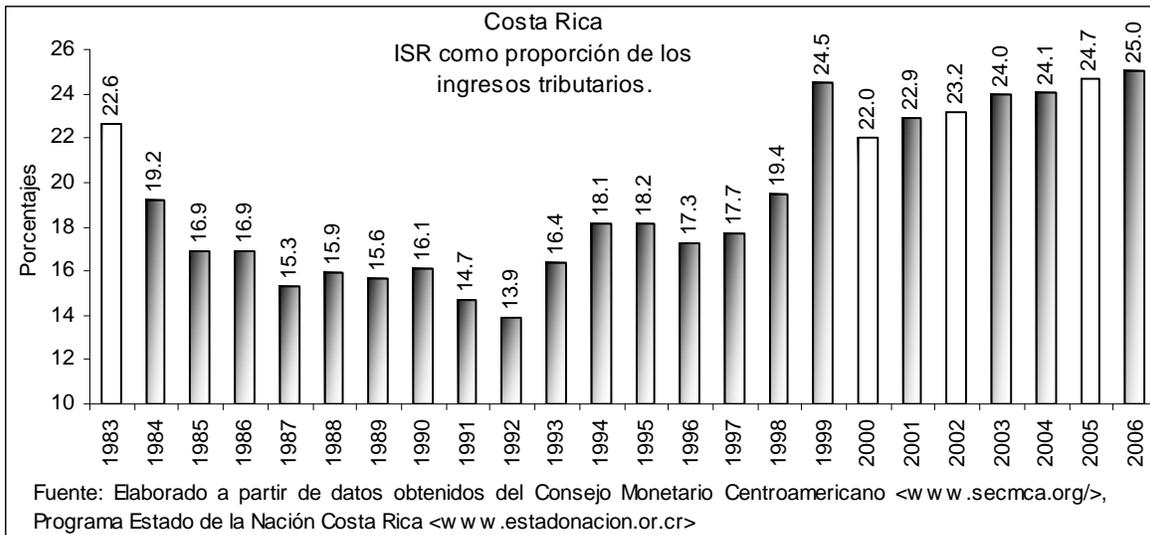
Además, durante los años 1987, 1991 y 1992 se produjeron ampliaciones de la base del IVA, reduciendo la lista de bienes exonerados e incluyendo la electricidad, los combustibles (posteriormente excluidos) y el cemento. En 2001 se produjo la última ampliación de la base mediante la inclusión de servicios como la radiocalización, la litografía y la mayor parte de los seguros.

Gráfica 14



Por último la recaudación del ISR ha sufrido fuertes variaciones, caracterizada por una fuerte caída durante 1983-1992, con una recuperación en los últimos doce años. Así, para 1984-1993 se registró un promedio del ISR como proporción de los ingresos tributarios del 16.10% pasando a 21.3% en 1994-2005 (ver gráfica 15). Es importante resaltar que las cifras no discriminan la recaudación del ISR, entre personas físicas y morales, por lo que no podemos observar si hubo una reducción del ISR a las personas morales y se compensó con el incremento del ISR a las personas físicas.

Gráfica 15



Los esfuerzos por incrementar los ingresos son constantes, con el objetivo de enfrentar un creciente déficit, en el 2003 se elaboró un proyecto de ley que busca una reforma tributaria amplia, llamada Proyecto de Ley de Ordenamiento Fiscal, que cuenta con el visto bueno del FMI<sup>13</sup>. Pero dada su amplitud, complejidad y el balance de las fuerzas políticas en el Parlamento, se aceptó una discusión en dos etapas. En la primera se analizaron medidas tributarias de emergencia, y en la segunda se discuten las reformas de fondo.

Fue así que A finales del 2002 se aprobó la Ley de Contingencia Fiscal, cerrando la primera etapa de discusión. “En términos generales, la ley pretende generar una reducción del déficit fiscal de 100 mil millones de colones (1.7% del PIB de 2002) mediante una combinación de reducciones en el gasto de 35 mil millones, e incrementos de los ingresos por 65 mil millones [Cornick, 2005: 94]”.

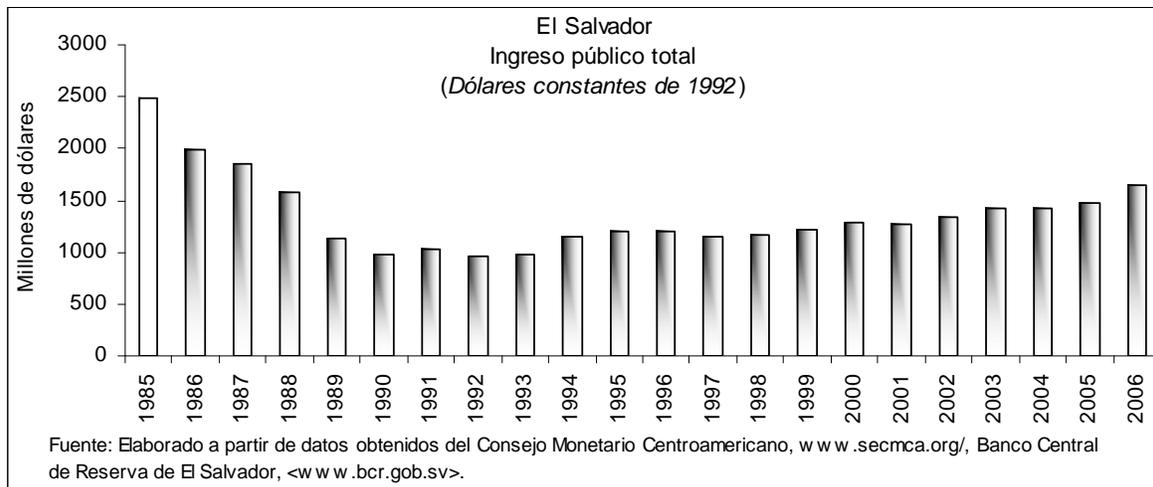
Como hemos observado, el ingreso público en Costa Rica, presentan un crecimiento, explicado en su mayor parte por la mejora en la recaudación tributaria. Los ingresos tributarios se han enfrentado a una transformación en su recaudación, mostrando signos de mayor regresividad en el sistema impositivo costarricense.

<sup>13</sup> Consiste en: 1. reforma al Impuesto sobre la renta; 2. Transformación del impuesto general sobre las ventas en un impuesto al valor agregado; 3. Reforma al Código de Normas y Procedimientos Tributarios y al Código de Comercio; 4. Ley de creación de la Agencia Nacional Tributaria; 5. Ley para el control del crecimiento de

## El Salvador

El ingreso público total en El Salvador muestra una fuerte caída durante la década de los ochenta, estabilizándose durante los últimos 17 años (ver gráfica 16). Para el periodo 1985-1989 se registró una tasa promedio de -13.4%, recuperándose apenas durante los años 1990-1999 en 2.6%, y para el periodo 2000-2006 se presentó una tasa de 4.0%.

Gráfica 16



El sistema tributario se ha caracterizado históricamente por tener una alta dependencia de los impuestos indirectos, una estrecha base tributaria (por un alto grado de informalidad en la economía) y una administración deficiente. Fue en el año de 1989 que se aplicó un amplio programa de reformas fiscales encaminadas a mejorar la recaudación y a ampliar la base tributaria mediante la eliminación de la mayoría de exenciones, la simplificación del sistema impositivo y el fortalecimiento de la administración tributaria y de fiscalización [Acevedo y González, 2005: 120].

A lo largo de 27 años El Salvador presenta un crecimiento de 1.8 puntos porcentuales del PIB. A pesar de ello constituye una baja carga tributaria, que después de Guatemala constituye la segunda más baja de la región del Istmo. De 1980-1989 el promedio registrado de la carga tributaria fue de 11.4%, para 1990-1999 bajó a 10.1%, y en 2000-2006 cerró en 11.5%.

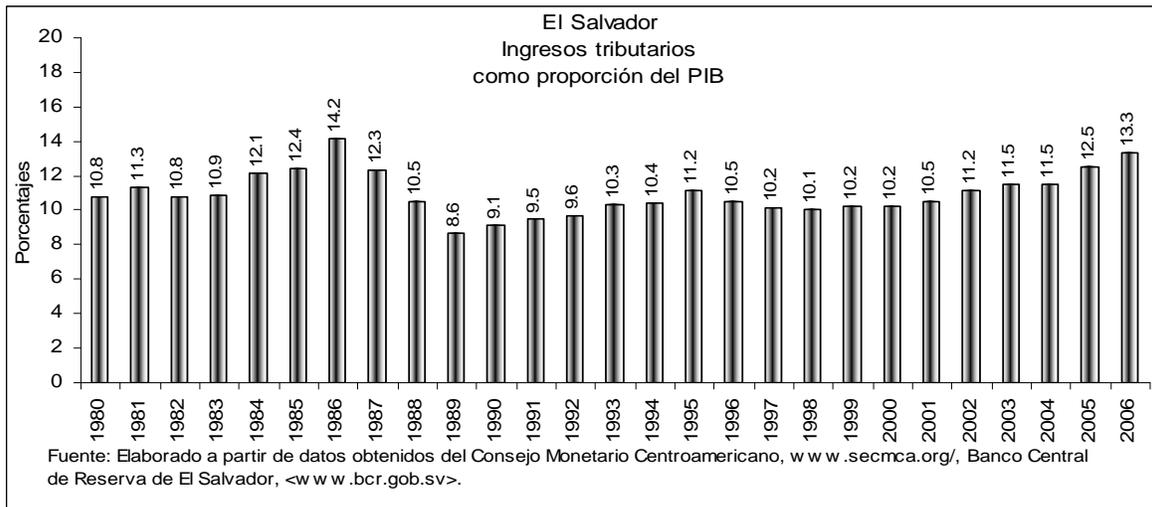
Acevedo y González [2005: 149-154] estiman que con la implementación de las reformas se podría generar un incremento de más de 3 puntos porcentuales del PIB en el

---

la deuda pública; 6. Ley para el control de las pensiones de privilegio; Ley de eliminación de distorsiones e impuestos menores.

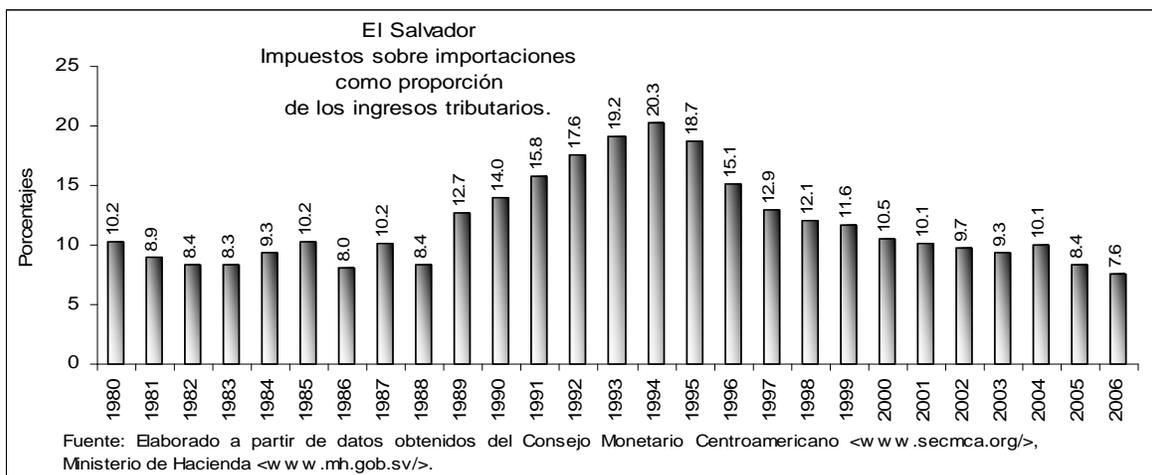
corto plazo, sin necesidad de aumentar las tasas impositivas o de aplicar nuevos impuestos. El grueso de este aumento se lograría con la ampliación de la base imponible del IVA y del ISR debido a la incorporación del sector informal, como por la limitación de los gastos deducibles en el ISR y el fortalecimiento del régimen de sanciones del IVA.

Gráfica 17



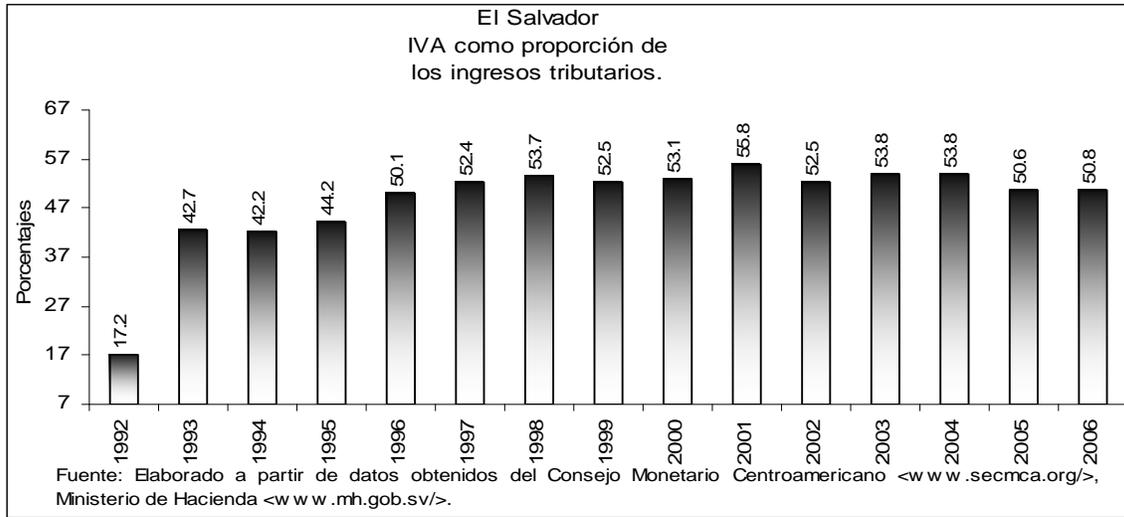
Los ingresos tributarios provenientes de los aranceles sobre la importación sufrieron una fuerte modificación, caracterizada por su pérdida de importancia en el total de los recursos recaudados, como resultado del proceso de apertura comercial. En el periodo 1980-1989 observamos un promedio de este tipo de aranceles como proporción de los ingresos tributarios de 9.5%, subiendo en 1990-1999 a 15.7%, y bajando en los años 2000-2006 a 9.4%.

Gráfica 18



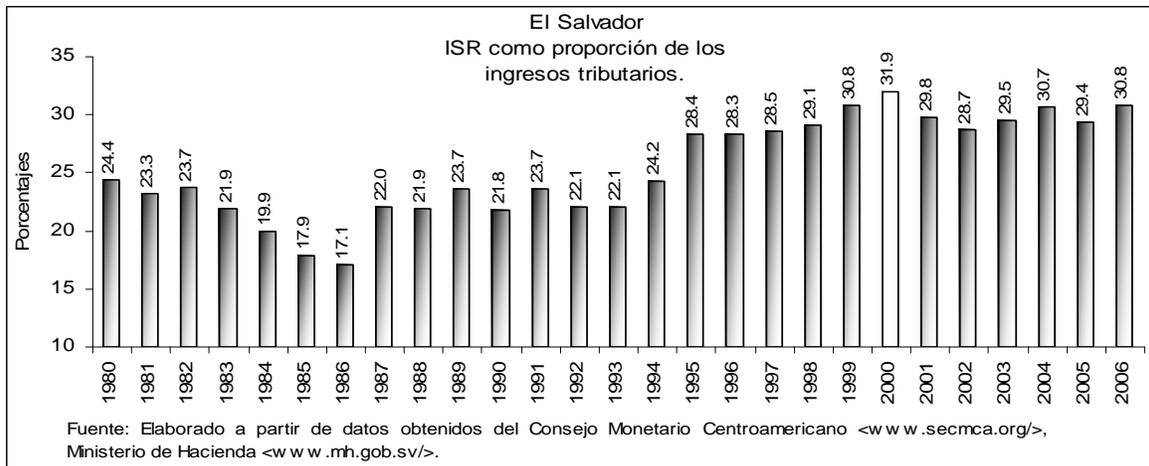
A finales del año de 1992 entró en vigor la aplicación del IVA con una tasa del 10%, que reemplazó al impuesto de timbres, siendo incrementada a 13% en el año de 1995, consolidándose así como la principal fuente de ingresos tributarios. Como podemos observar en la gráfica 19, el promedio registrado del IVA como proporción del total de los ingresos tributarios en el periodo 1992-1999 fue de 44.4%, pasando en los años 2000-2006 a 52.0%.

Gráfica 19



Como es de esperarse los ingresos provenientes del ISR presentan una menor importancia como fuente generadora de recursos tributarios, registrándose fuertes variaciones (ver gráfica 20). Tan solo en el periodo 1980-1989 se registró una proporción promedio de 21.56%, pasando a los años 1990-1999 a 25.8%, y cerrando en 2000-2006 en 30.1%.

Gráfica 20

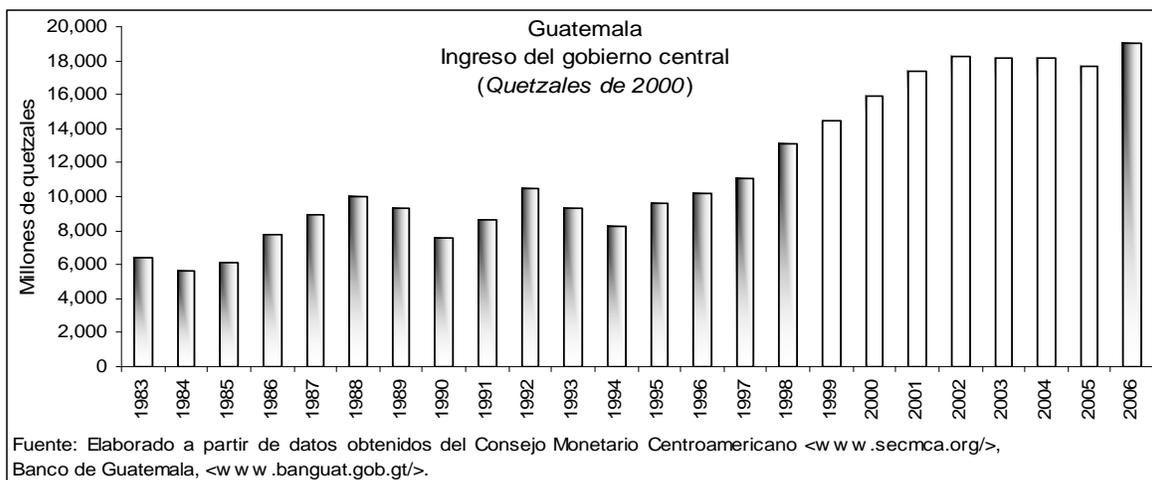


El ingreso público total en El Salvador registra una fuerte caída, que a pesar de los incrementos en la recaudación no se ha logrado recuperar los niveles observados en la década de los ochenta. El incremento en la recaudación tributaria se sustenta principalmente de los ingresos provenientes del IVA, y en menor medida del ISR. Por lo que el sistema impositivo tiene un fuerte carácter regresivo.

## Guatemala

El ingreso total del gobierno central, presenta un crecimiento considerable durante los últimos 23 años. En la gráfica 21 observamos esta tendencia, en el periodo 1984-2003 se registró una tasa promedio de crecimiento de 5.8%, cerrando durante los años 1994-2006 con una tasa de 7.2%.

Gráfica 21

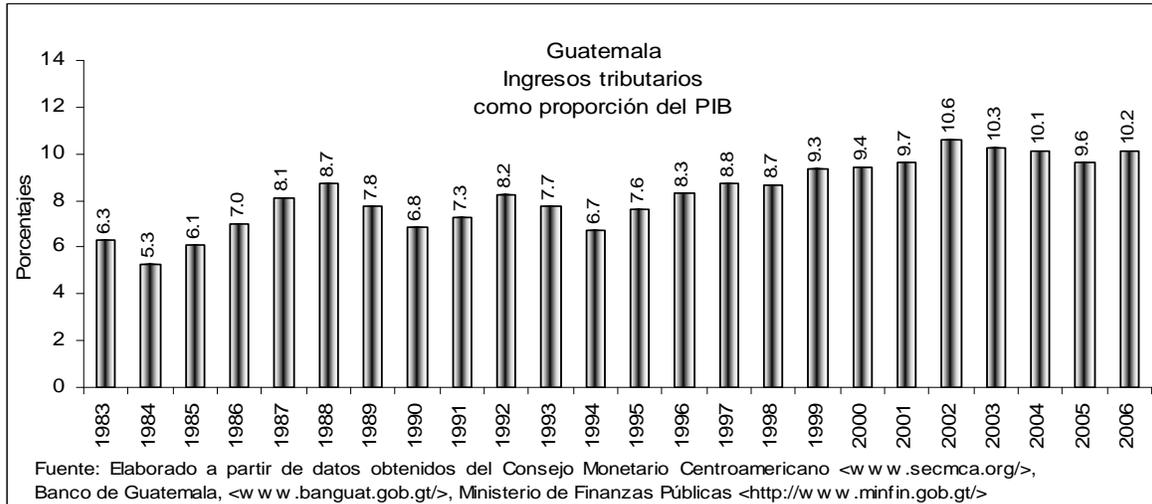


El mayor crecimiento de los ingresos totales, se explica en su mayor parte por el crecimiento en la recaudación tributaria, registrando este último un incremento de 4.1% del PIB. Aunque esta tendencia no logra revertir la baja recaudación, siendo la más baja de la región (ver cuadro 5). En el periodo 1983-1993 se registró un promedio de los ingresos tributarios como proporción del PIB del 7.2%, mientras en los años 1994-2006 la tasa fue de 9.2%.

El crecimiento de los ingresos tributarios de los últimos años se debe principalmente a la política fiscal que se encuentra definida por el Pacto Fiscal, firmado a inicios del año 2000 por más de 140 organizaciones sociales. El Pacto trata temas como el monto, origen y destino de los recursos con que debe contar el Estado. Pero, a fines del 2003, a pesar de las

metas fijadas respecto a la carga tributaria, que era obtener un 12% del PIB en el 2002, y a pesar de las dificultades para cumplirlas, el Pacto Fiscal continúa orientando la política económica en general, y la política fiscal<sup>14</sup> en particular [Schenone y de la Torre, 2005: 158-159].

Gráfica 22

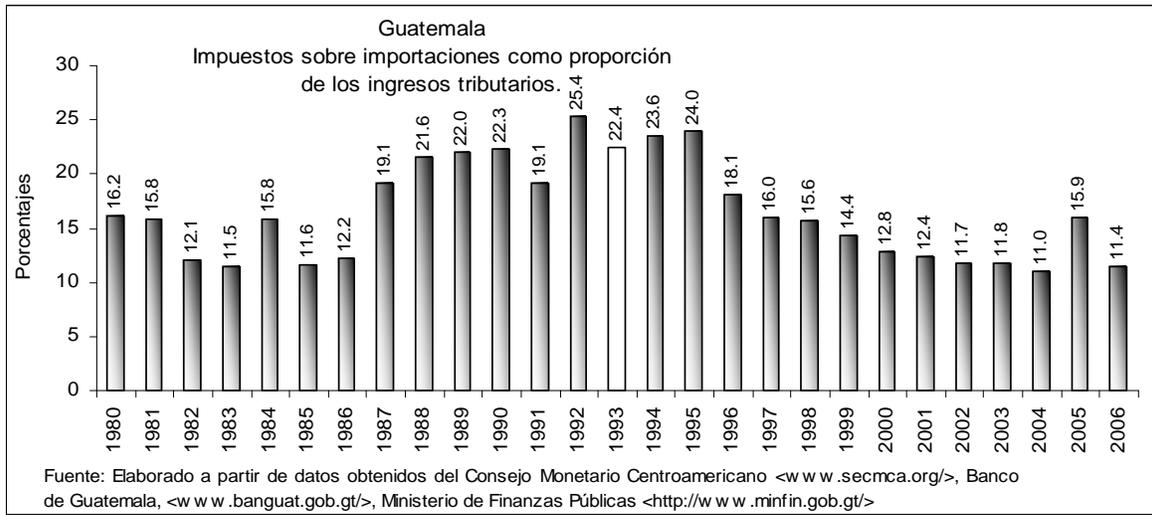


Como es de esperarse con el proceso de apertura comercial experimentado durante las últimas dos décadas, los ingresos tributarios provenientes de las importaciones han sufrido una fuerte caída. Tan solo el 52% del valor de las importaciones se realizan sujetas a tasas de derecho arancelario cero, y el 41% lo hacen sujetas a tasas de 5%, 10% o 15% [Schenone y de la Torre, 2005: 180].

La reducción de los aranceles en el total de los ingresos tributarios lo podemos observar claramente en la gráfica 28. El periodo 1980-1989 se registró un promedio de los aranceles sobre importación como proporción de los ingresos tributarios totales de 15.8%, pasando en el periodo 1990-1999 a 20.0%, y bajando a 12.4% en 2000-2006.

<sup>14</sup> Entre otras metas, se ha fijado obtener un déficit fiscal alrededor del 1% del PIB en el trienio 2001-2003, asegurando el equilibrio entre ingresos y egresos del Estado en el último año de cada gobierno. A partir de 2001 se aumentará gradualmente el superávit corriente del sector público hasta alcanzar una tasa no inferior a 3% del PIB cada año, con el supuesto de invertir los recursos en inversión pública. Además, se asume el compromiso de impulsar y concertar, en el primer trimestre de cada gobierno, las metas sectoriales de gasto público en cumplimiento de las metas de los Acuerdos de Paz en materia de gasto en educación, salud, vivienda, justicia, seguridad social y desarrollo rural [Schenone y De la Torre, 2005: 158-159].

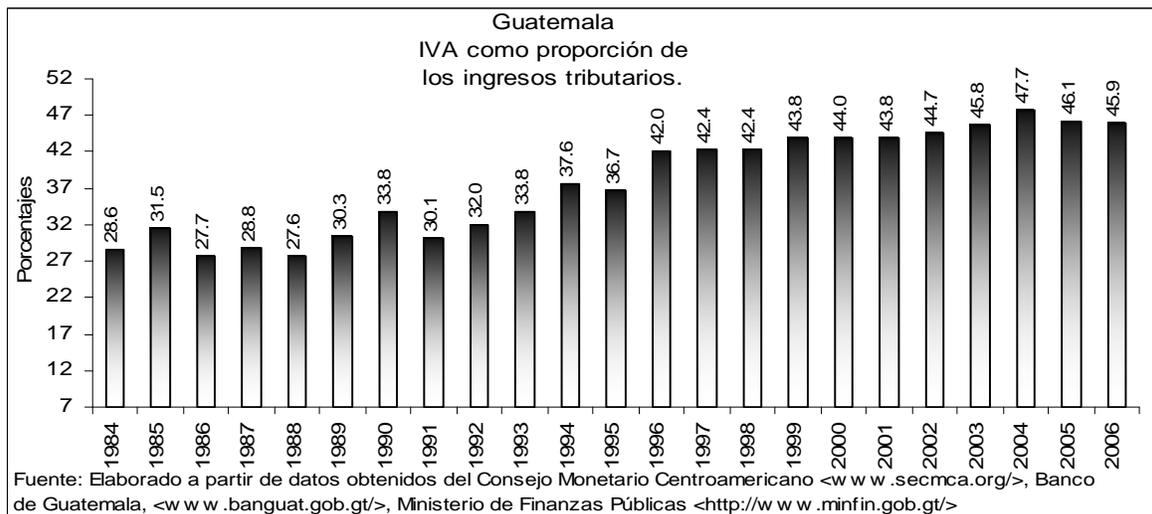
Gráfica 23



El IVA es la principal fuente de recursos tributarios, a pesar de la evasión (que en 1996-2001 estaba alrededor del 40% de la recaudación potencial), de las exenciones y de los tratamientos a tasa cero. Aporta alrededor del 45% de la recaudación total. Los incrementos en la recaudación de este impuesto se deben principalmente a los ajustes sucesivos de la tasa de gravamen, que en 1997 pasó de 7% a 10%, y en 2001 se incrementó en 12% [Schenone y de la Torre, 2005: 163].

El crecimiento constante y su grado de importancia como generador de recursos tributarios lo observamos en la gráfica 24. Tan sólo en los años 1984-1994 el IVA aportaba en promedio el 37.6% de los recursos tributarios totales, incrementándose en 1995-2006 a 43.9%.

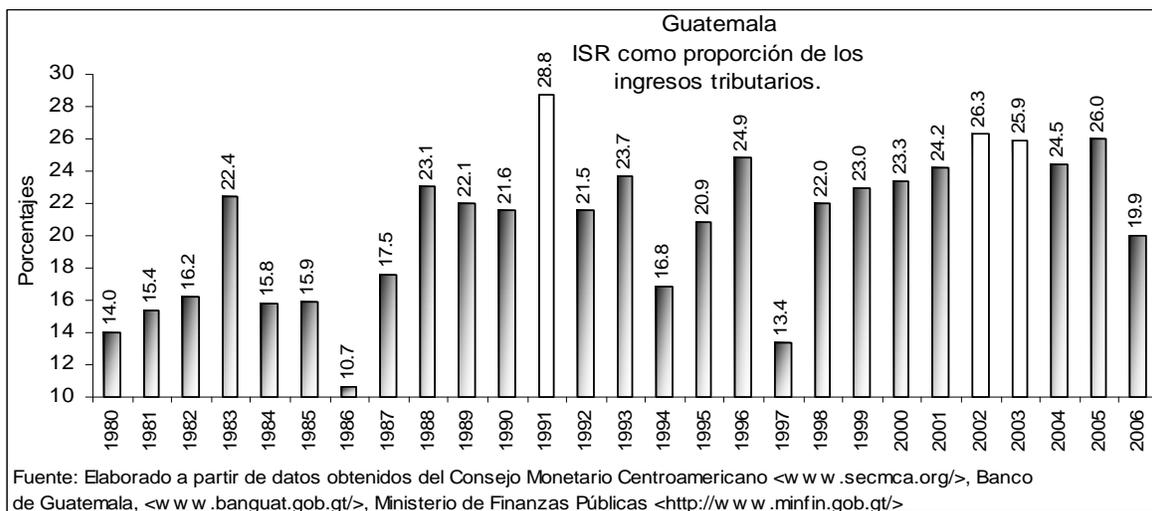
Gráfica 24



El ISR es la segunda fuente de ingresos de Guatemala, que además de presentar una falta de progresividad, presenta un comportamiento muy irregular, y fuertes caídas en su recaudación (ver gráfica 25). A pesar de este comportamiento existe una tendencia de crecimiento. Durante los años 1980-1989 observamos una promedio del ISR como proporción de los ingresos tributarios del 17.3%, pasando en 1990-1999 a 21.7%, subiendo a 24.3% en los años 2000-2006.

El ISR tiene la característica de que menos del 20% de la recaudación proviene de las personas físicas. La baja recaudación del ISR proveniente de las personas morales se debe a la magnitud de la evasión, las deducciones y las exenciones elevadas. A pesar de los esfuerzos para revertir la situación, por ejemplo en 1999 se incrementó la tasa de 25% a 31%, y para el 2001 se eliminó la exención del ISR para las empresas constituidas en zonas francas, las medidas han tenido pobres resultados [Schenone y de la Torre, 2005: 167-173]. Además, en el periodo que comprende de 1980-2006 se observa una tasa de crecimiento promedio del PIB del 2.6%, que por supuesto proporciona una baja recaudación del ISR.

Gráfica 25



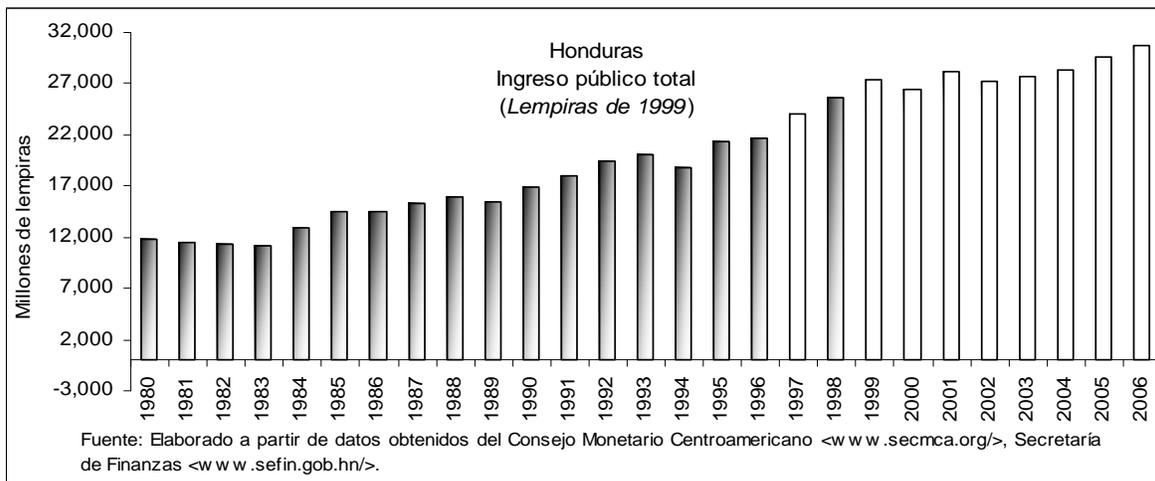
La recaudación fiscal en Guatemala sigue siendo baja, inclusive con las metas propuestas en el Pacto Fiscal. Schenone y de la Torre [2005] han estimado que con ciertas modificaciones en la recaudación del IVA e ISR, que consiste en aplicar con mayor rigor la legislación existente, la introducción de mejoras en la parte administrativa, derogar exenciones, y eliminar deducciones, podría generar un aumento de la recaudación del orden de 3.25% del PIB.

En Guatemala el crecimiento considerable del ingreso gubernamental y su recaudación tributaria, no han logrado revertir la situación de la baja carga tributaria. Además, el sistema impositivo como se observa en la región es regresivo, acentuando aun más el problema de la pobreza y la desigualdad social.

## Honduras

El ingreso público total en Honduras presenta un crecimiento constante, siendo mayor el transcurso de la década actual (ver gráfica 26). En el periodo que comprende 1980-1989 la tasa promedio de crecimiento del ingreso público total fue de 3.0%, pasando en 1990-1999 a 5.5%, cayendo en 2000-2006 en 2.6%, pero, este comportamiento no revierte la tendencia de crecimiento de largo plazo.

Gráfica 26

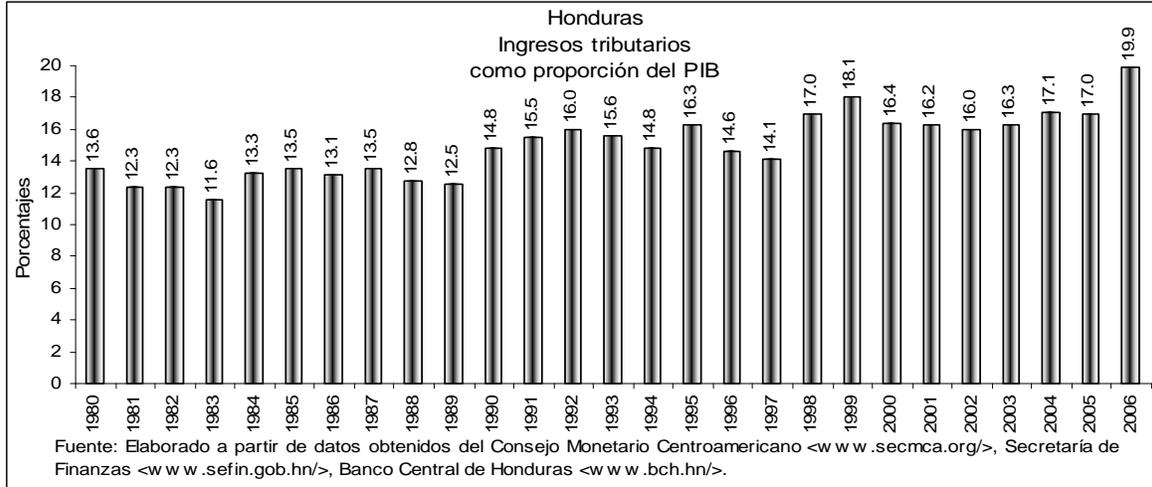


Los ingresos tributarios como proporción del PIB presentan un comportamiento irregular, motivado principalmente por reformas tributarias que tienen efectos temporales, pero que en el largo plazo ha mostrado una tendencia creciente. Durante los últimos 27 años la carga tributaria tuvo un crecimiento de 5.8% (ver gráfica 27). Así podemos identificar durante los años 1980-1989 un promedio de la carga del 12.9%, subiendo durante 1990-1999 a 15.7%, cerrando en 2000-2006 en 17.0%.

A inicios de 1990 el gobierno promulgó el Decreto 18 que introdujo modificaciones significativas al sistema impositivo. Incrementando la recaudación en casi 2.5% del PIB entre 1989 y 1991, aunque el aumento se perdió en los años siguientes. Esta evolución se repitió en 1994, 1996 y 1998, cuando se aumenta temporalmente la recaudación, sin lograr

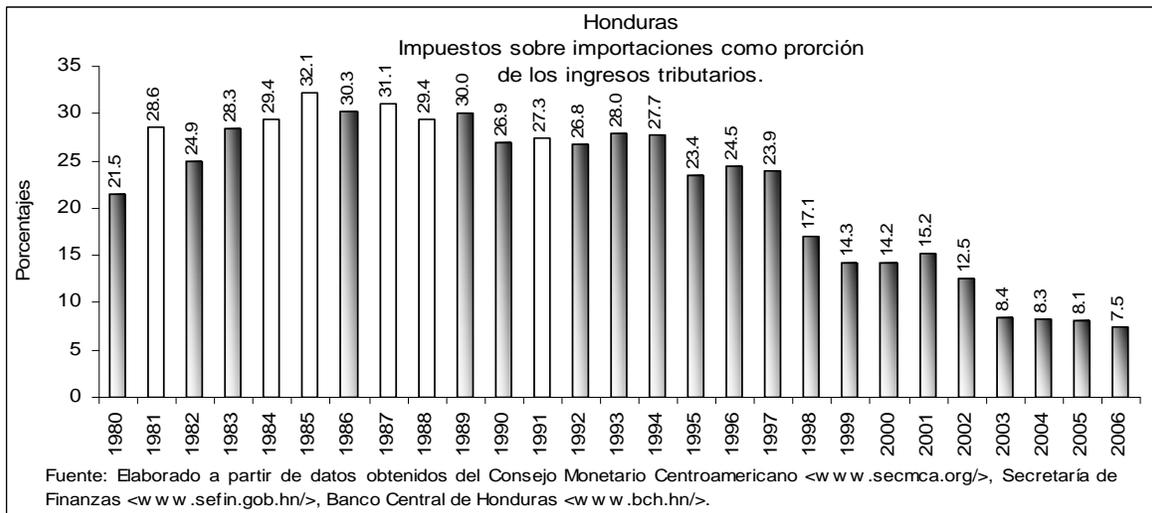
sostener los niveles en el mediano plazo. “Por tanto, después de cada fase expansiva de la recaudación tiene lugar una etapa relativa que lleva a la necesidad de un nuevo programa de reformas” [Gómez, 2005a: 194].

Gráfica 27



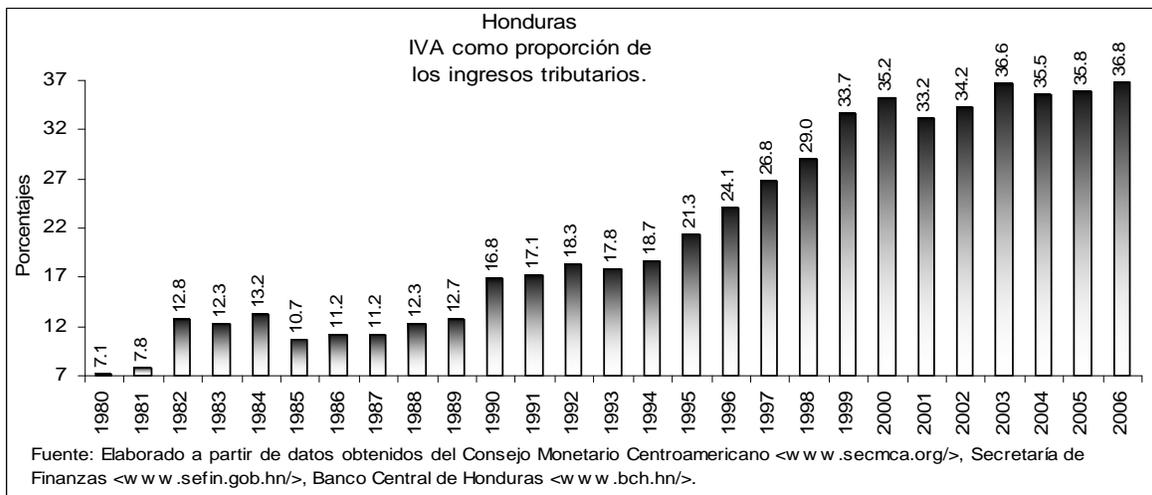
La recaudación de los ingresos tributarios, al igual que en los otros países de la región ha sufrido una serie de cambios, la importancia que tiene cada impuesto sobre el total de los impuestos recaudados es variable. El caso de los impuestos a la importación no ha sido la excepción. Mostrando la recaudación de este una caída, el arancel promedio paso de 12 a 4.4%. Esta situación se refleja en el periodo 1980-1989, observamos que los ingresos provenientes de la importación como proporción de los ingresos tributarios registró un 28.6%, bajando en los años 1990-1999 a 23.0%, cayendo hasta 10.6% en 2000-2006.

Gráfica 28



La caída de los ingresos tributarios provenientes del comercio exterior, han sido compensados con la recaudación de impuestos indirectos, principalmente el IVA. La tasa de este impuesto para 1982 era del 5%, pasando a 7% en 1990 y en 1998 paso a 12%. En la gráfica 34 vemos muy claramente el aumento constante que tiene este impuesto como proporción de los ingresos tributarios. Para 1980-1989 se registró un promedio de 11.1%, subiendo a 22.3% en los años 1990-1999, y registrando para 2000-2006 un 35.4%.

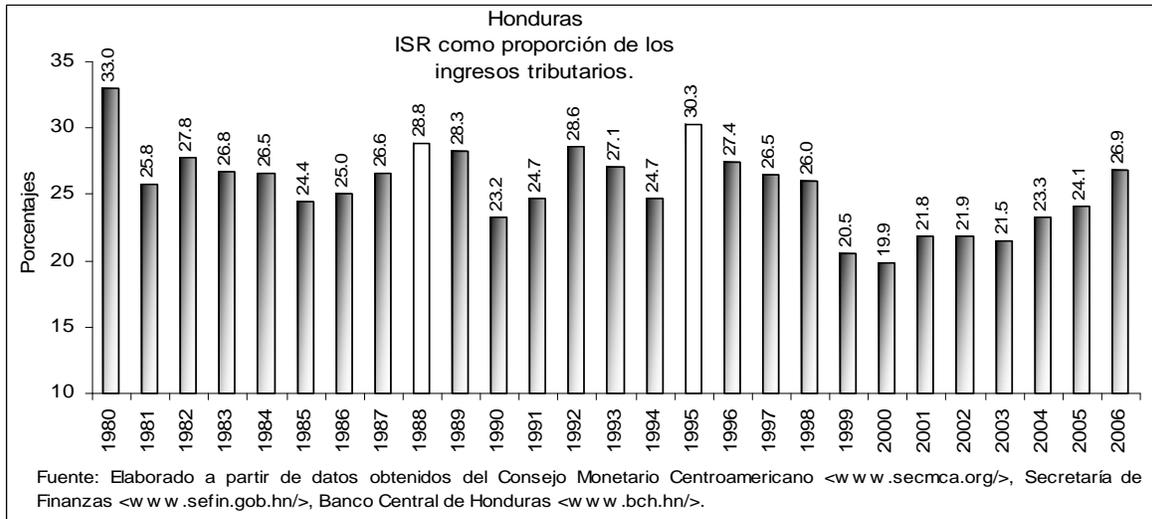
Gráfica 29



La recaudación del ISR es una fuente importante de recursos tributarios, que ha perdido importancia en la participación del total de los ingresos. Tan solo para el periodo 1980-1989 se presentó un promedio de 27.3%, bajando a 25.9% durante los años 1990-1999, y cayendo a 22.7% en 2000-2006. La caída se debe principalmente que entre 1995-2003 la contribución de las personas morales cayó significativamente, debido a la reducción de la tasa general del impuesto como a la eliminación de las sobretasas.

Además, la recaudación del ISR proveniente de las personas morales es inequitativo. “Si se calculan los márgenes de ganancia de cada sector a partir de las cuentas nacionales y se les confronta con la renta neta gravable de las declaraciones morales, se observa que los sectores que más impuestos pagan (manufacturas y comercio, restaurantes y hoteles contribuyen con el 76%) no coinciden necesariamente con los que más ganancias obtienen (los anteriores sectores junto con actividades primarias, servicios comunales, sociales y personales, y bancos y otros establecimientos financieros concentran el 72% del margen de explotación de la economía), lo que muestra un problema de equidad vertical en el sistema tributario” [Gómez, 2005a: 200-202].

Gráfica 30

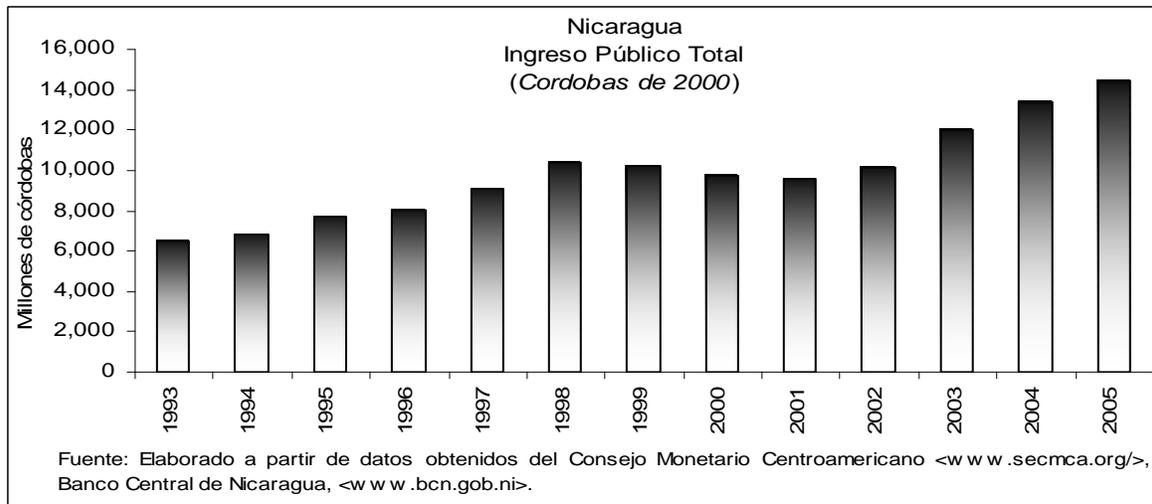


El sistema de ingresos públicos al igual que los ingresos tributarios presenta una tendencia de crecimiento. Sin embargo el sistema tributario tiene la característica de ser regresivo.

### Nicaragua<sup>15</sup>

El comportamiento del ingreso público total en Nicaragua muestra un crecimiento importante pero con una tendencia inestable (ver gráfica 31). Para los años 1993-1999 la tasa promedio de crecimiento fue de 7.8%, pasando a 8.2% durante 2000-2005.

Gráfica 31

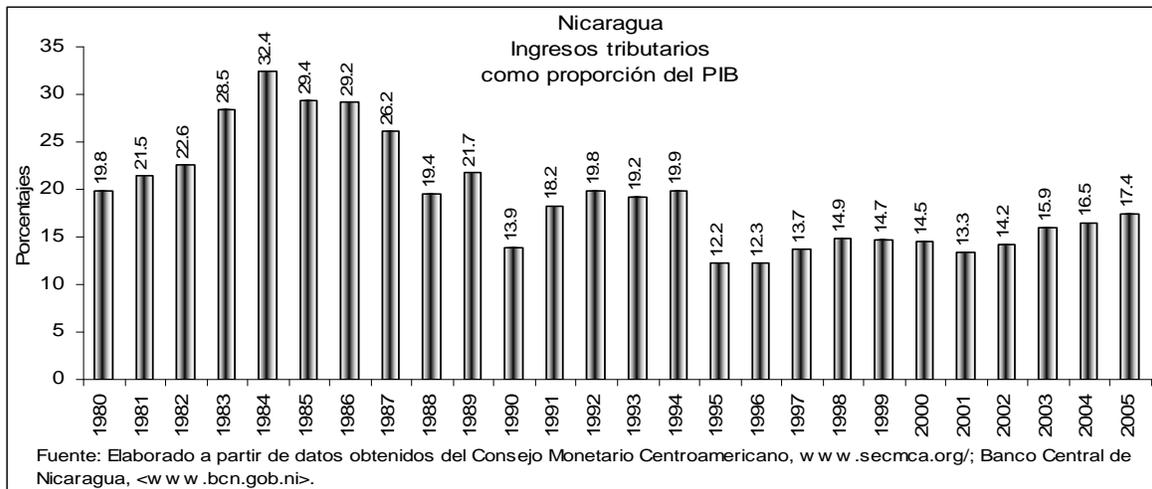


<sup>15</sup> Las distintas fuentes estadísticas nos proporcionan cifras inconsistentes y sin continuidad a lo largo del tiempo, es por ello que en algunos casos sólo aparecen los datos desde el año 1993.

Los ingresos tributarios como proporción del PIB muestra una fuerte caída, en los últimos 26 años cae en 7.5%, a pesar de los incrementos importantes en la década de los ochenta. Como podemos observar la gráfica 32, en el periodo 1980-1989 el promedio de la carga tributaria fue de 25.0%, cayendo a 15.9% en 1990-1999, y registrando en 2000-2006 una tasa promedio de 15.3%.

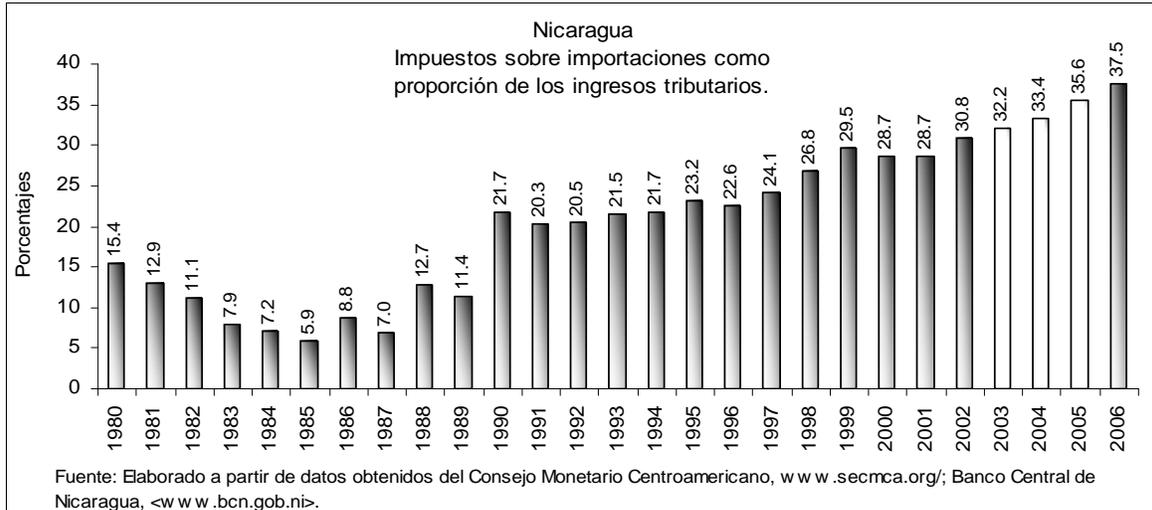
Además, el sistema impositivo presenta una enorme concentración de su estructura recaudatoria en pocos tributos, que se complementa con una concentración en pocos contribuyentes [Gómez, 2005c: 242]. Dándole un carácter regresivo y poniendo en evidencia la elevada evasión impositiva.

Gráfica 32



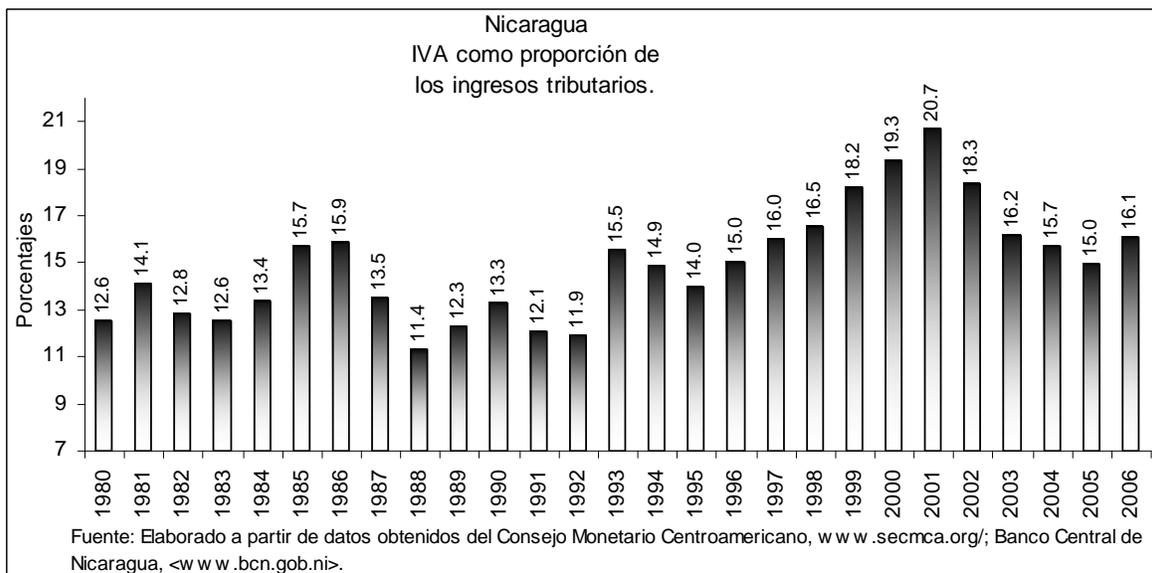
Similar a otros países de la región, Nicaragua ha implementado una importante apertura al comercio exterior durante los últimos años. A pesar de ello estos ingresos siguen aportando una cantidad considerable de impuestos. Durante 1980-1989 los impuestos sobre importaciones como proporción de los ingresos tributarios, registró una tasa de crecimiento promedio de 10.0%, subiendo en 1990-1999 a 23.2%, cerrando durante 2000-2002 en 32.4%

Gráfica 33



El IVA presenta un crecimiento importante a largo plazo, aun así la recaudación sigue siendo baja si se le compara con otros países de la región. Además genera incrementos temporales, motivados por reformas impositivas, que desaparecen rápidamente. Durante 1980-1989 se registró en promedio una recaudación del IVA como proporción de los ingresos tributarios de 13.4%, para 1990-1999 fue de 14.7%, y en 2000-2006 se registró un 17.3%.

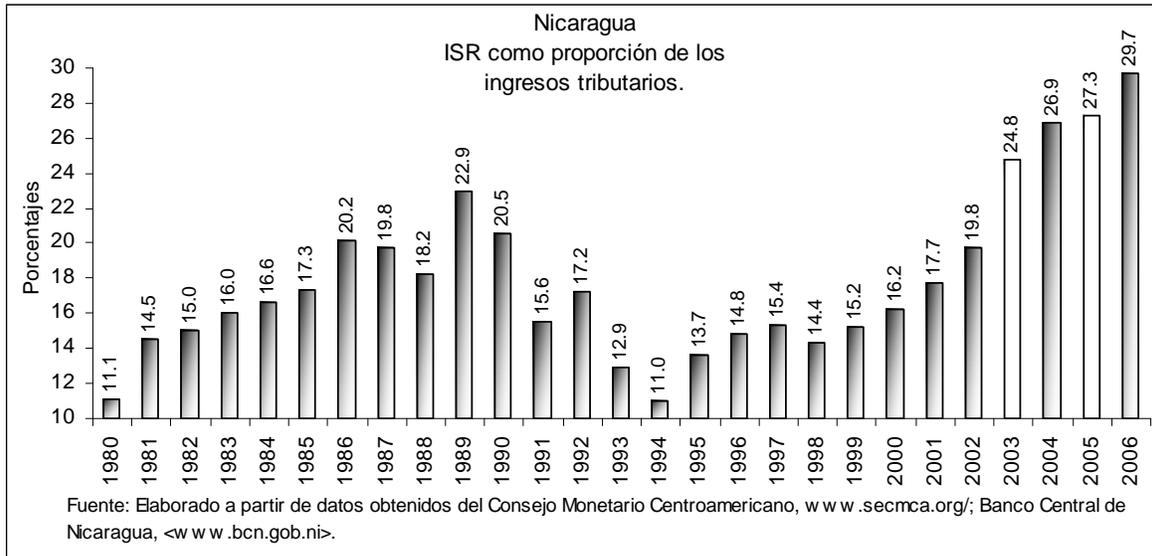
Gráfica 34



Por lo contrario, el ISR ha pasado a ocupar el segundo lugar en la estructura tributaria por primera vez en la última década. Ha mantenido una participación constante a

pesar de las reformas introducidas en la legislación de 1997-1999. De 1980-1989 el promedio del ISR como proporción de los ingresos tributarios fue de 17.2%, subiendo en 15.0% durante 1990-1999, e incrementándose a 23.2% en 2000-2006.

Gráfica 35



El sistema impositivo de Nicaragua es completamente regresivo. Esto se puede atribuir a varias causas, principalmente a la regresividad intrínseca en los impuestos sobre el consumo de bienes y servicios y a la creciente participación de estos impuestos en la recaudación tributaria.

Gómez [2005c: 270] ha estimado que con reformas para incrementar el nivel de recaudación, con una clara orientación hacia políticas favorables a las exportaciones, la reducción del sesgo regresivo de la imposición, y el fortalecimiento de la administración tributaria, el aumento de la recaudación sería cercano al 3.1% del PIB.

El ingreso público nicaragüense presenta un crecimiento, pero los ingresos tributarios muestran un comportamiento muy desigual, inclusive cayendo considerablemente, contrayendo la carga tributaria. Además el sistema tributario tiene un fuerte carácter regresivo.

### 3.5 Conclusiones

Los últimos veintisiete años, las finanzas públicas centroamericanas han sufrido una fuerte transformación, que se encuentra inducida por las políticas económicas sugeridas por el

FMI, y regidas por el pensamiento económico neoclásico. Al buscar la sostenibilidad fiscal, el saldo primario debe ser superavitario.

Aunado a la búsqueda de los superávits primarios, el comportamiento desigual del gasto en la región, en el caso de El Salvador y Nicaragua con una fuerte caída, Guatemala con estancamiento, Honduras con un bajo crecimiento, y sólo Costa Rica con un crecimiento importante. Acentúan las sinergias negativas, reflejadas en el bajo crecimiento económico, caída en el consumo, inversión productiva a la baja, crecimiento del desempleo, factores que impide que los ingresos tributarios crezcan.

Los ingresos tributarios sufren una serie de modificaciones en su recaudación. Con la apertura comercial los ingresos tributarios arancelarios sufren una caída, que es compensada con incrementos en alícuotas de algunos impuestos de fácil recaudación. Como observamos en el apartado anterior los ingresos provenientes del IVA han tenido una creciente participación en los ingresos tributarios, con diversas reformas para aumentar su recaudación, aunque los incrementos son temporales.

El ISR también ha jugado un papel muy importante en la reforma tributaria regional, mostrando variaciones muy grandes en la recaudación, explicada en parte por el comportamiento de estancamiento y bajo crecimiento del PIB, y por las exenciones y evasión en la contribución en su mayor parte de las personas morales. Aunado a ello una parte considerable de este tipo de recaudación recae en las personas físicas, por lo que el carácter progresivo de este impuesto se ve minimizado.

Es cierto que es baja la carga tributaria en la región, la evasión es grande y la administración tributaria ineficiente, pero también es cierto que la estructura impositiva en los distintos países tienen un fuerte carácter regresivo. Es por ello que una reforma tributaria que mejore la recaudación, revirtiendo el carácter regresivo, mientras no este acompañada de un crecimiento del gasto público, principalmente en inversión productiva y social, difícilmente se vera traducido en una mejora tributaria.

En el siguiente capítulo, destacaremos la importancia que tiene el pago de intereses de la deuda sobre el gasto público, factor característico de la financiarización del gasto. Haciendo hincapié en cómo el comportamiento del balance fiscal es importante en la construcción de los niveles de sostenibilidad fiscal. Asimismo resaltamos la fuerte cantidad

de recursos que se desvían al pago de intereses, que se manifiestan en la evolución de los principales indicadores del gasto público, el gasto real y per cápita.

## **CAPITULO IV GASTO PÚBLICO Y PAGO DE INTERESES.**

En la globalización financiera identificamos el proceso conocido como financiarización del gasto público, que se caracteriza por garantizar el pago de amortizaciones e intereses a los acreedores del sector público en detrimento del gasto en infraestructura y social. Afectando con ello el crecimiento económico y la distribución del ingreso.

El FMI juega un papel central en este proceso. La sostenibilidad fiscal promovida por esta institución, al exigir a los gobiernos superávit fiscales, que implica ajustes en los ingresos y gastos, lo que se garantiza es el pago del servicio de la deuda pública.

En la región centroamericana, el gasto público tiene un comportamiento heterogéneo. A pesar de ello, a los países del Istmo los une un mismo fenómeno financiero, que es la transferencia de recursos del gasto a los acreedores del sector público, principalmente para cubrir el pago de intereses que se cobran por el concepto de la deuda, sea interna o externa.

Así, la financiarización del gasto público en Centroamérica afecta de manera negativa el gasto social, a pesar del esfuerzo por incrementar los recursos en esta parte, son insuficientes para mejorar los elevados índices de pobreza y desigualdad social.

En este capítulo abordaremos primero la financiarización del gasto público, resaltando la parte del pago de intereses, y cómo estos constituyen una importante fuente de recursos. Posteriormente abordamos el comportamiento del equilibrio fiscal, primario y total. Finalmente, analizamos como se ha comportado el gasto en la región, y que peso tiene el pago de los intereses en este.

### **4.1 Financiarización del gasto público.**

En la etapa actual de la globalización financiera predomina el régimen de acumulación financiarizado, en el que su funcionamiento exige un grado muy elevado de liberalización y desregulación, no sólo de la actividad financiera sino también de la inversión directa y del comercio exterior. En este contexto los inversionistas financieros han conseguido que los gobiernos apliquen políticas económicas que les garantizan apropiarse de intereses y dividendos, de forma periódica y segura. Como lo señala Chesnais [2000: 48]

La arquitectura de este régimen de acumulación tiene como objetivo permitir la valorización a escala mundial del capital financiero. Este conserva la forma de

dinero y concede prioridad a la liquidez sobre cualquier otra circunstancia. Este capital centraliza y distribuye, en parte, los ingresos generados por las inversiones financieras, cuyo rasgo distintivo consiste en que constituyen créditos sobre la producción futura, es decir, proporcionan un derecho a apropiarse de plusvalía y de partes de valor. Esos ingresos toman en un principio la forma de rentas primarias, antes de ser captados por la fiscalidad, como ocurre con los intereses de la deuda pública, o con las rentas que participan directamente en el beneficio industrial, como sucede con los dividendos o con los intereses de los préstamos a las empresas.

Es así que los ingresos que no llegan a la “fiscalidad”, no se utilizan en gasto social o en infraestructura pública, por lo que su destino final es el pago de intereses de la deuda. La sostenibilidad fiscal juega un papel muy importante en la financiarización, que busca mantener balances fiscales primarios positivos que establezcan la razón deuda/PIB. Mediante el control de la expansión del gasto público, y con los esfuerzos por aumentar la recaudación tributaria. Al proporcionar un grado de estabilidad fiscal, se garantiza el pago de los intereses de la deuda.

Por lo tanto, hablar de financiarización del gasto, implica tratar el tema del pago de intereses de la deuda, sea esta interna o externa. La historia de la deuda pública en América Latina es larga, y lo más destacable de ello son los fuertes montos de recursos financieros que se han transferido desde los deudores hacia los acreedores a lo largo de los años, dejando una difícil situación para los países deudores, que cada día enfrentan el lastre de la pobreza y la desigualdad social.

La región latinoamericana experimentó a inicios de la década de los 1980 una crisis de grandes proporciones, conocida como la crisis de la deuda. Originada por una serie de factores externos e internos<sup>1</sup>, en el que el pago del servicio de la deuda externa se vio interrumpido, por resultar inviable a corto plazo.

---

<sup>1</sup> Como lo señala Atienza [2002: 100], hay cuatro cuestiones destacables en el periodo de gestación de la crisis de la deuda. “En primer lugar, hubo una mezcla de factores coyunturales –exceso de liquidez- crisis económica en el Norte entre otros- y estructurales –dependencia financiera externa, permanente necesidad de financiación del Sur entre otros- en la espiral de endeudamiento en que entraron los países en desarrollo en la década de los setenta. En segundo lugar, tanto los prestamistas, otorgando créditos de forma poco cautelosa y en magnitudes extraordinarias, como los países que se endeudaron, al hacerlo a ritmos sin precedentes en la historia y utilizar ese endeudamiento como remedio fácil para seguir progresando en un contexto económico global desfavorable, actuaron con poca responsabilidad y tuvieron una nula capacidad de anticipación a los problemas que se estaban gestando. En tercer lugar, hubo un indudable componente político en la política de créditos de numerosos bancos y países, al igual que en la subida de los precios del petróleo impulsada desde la OPEP. Y en cuarto lugar, la etapa de crecimiento generalizado en el mundo entero iniciada tras la Segunda Guerra Mundial estaba llegando a su fin, y los síntomas afectaron al conjunto de los países del planeta, ricos –

El servicio de la deuda en América Latina durante la década de los ochenta sobrepasó la cantidad adeudada. Durante el periodo 1970-1979 los pagos netos de utilidades e intereses fueron de 62.4 mil millones de dólares en tanto que, durante 1980-1989 fue de 324.6 millones de dólares. Esto significó un incremento de 520.2%. Si a esto se le suma la fuga de capitales se puede observar una transferencia de capitales en los ochenta mayor a la deuda externa total, siendo esta última a principios de los ochenta de 204 mil millones de dólares. En Argentina la fuga de capitales, entre 1980-1984 se estimó en 16,000 millones de dólares, 40,000 millones en México y 27,000 millones en Venezuela. “Ese traslado (transferencia) es uno de los principales elementos que explican la profundización de la crisis y de los desequilibrios de la región. En contraste, esa transferencia contribuyó a mejorar las ganancias de los bancos internacionales y a estabilizar el sistema financiero internacional de 1982 a 1987” [Girón, 1995: 59, 64 y 69].

En la crisis de la deuda, el FMI jugó un papel muy activo en su manejo y salida. La aplicación de ciertas medidas se orientó a proteger los intereses de los acreedores. La política económica que era adoptada para enfrentar el problema, se convirtió en una constante, que en el mediano plazo constituyó un plan de larga duración. Como es el caso de los programas de ajuste estructural, y posteriormente las reformas estructurales.

Así, lo señala Luis de Sebastián [citado en Atienza, 2002: 108], “el FMI sólo prestó atención al comportamiento de los deudores, sin fijarse en los acreedores, cuyas políticas estaban igualmente en la raíz del problema de la deuda. La actuación del FMI ha sido desigual y su presión asimétrica, dejando sin tocar las políticas de los países industrializados, que fueron un factor esencial de la crisis. La intervención del FMI dio un respiro a los bancos, a la vez que dejaba sin respiración a los países deudores”.

---

que enfrentaron esa crisis con mayor previsión y capacidad de respuesta a medio plazo- y pobres, que en muchos casos trataron de postergarla, de forma consiente o no, recurriendo al endeudamiento externo”. En este mismo sentido Girón [1995: 58], nos señala que: “la transferencia neta de recursos a los países subdesarrollados a través de los organismos financieros internacionales y de la inversión extranjera directa durante el periodo de sustitución de importaciones condujeron al periodo de los llamados “milagros económicos”. Sin embargo contrariamente a los parámetros de esos años, el inicio de la crisis planteó un hecho concreto que consiste en que la transferencia de capitales de los países subdesarrollados a los desarrollados se da a partir de la década de los ochenta, que el proceso de descapitalización de la región latinoamericana se conjuga con una tendencia negativa en los indicadores económicos: el crecimiento negativo de la producción; la disminución de las exportaciones y una balanza de pagos deficitaria, los que, ante un profundo deterioro de las condiciones internacionales, agudizaron el servicio de la deuda externa”.

Después de la crisis de la deuda, se dio un cambio en el endeudamiento del sector público, en el que la deuda externa comienza a perder cierta importancia y la deuda interna ocupa ese espacio. Hay varios factores que explican este factor, una es la “estabilidad macroeconómica” que las economías han alcanzado en los últimos años, reduciendo con ello el riesgo país, lo que les permite obtener mejores calificaciones sobre la emisión de bonos de deuda interna. También, a los gobiernos nacionales se les permite realizar periódicas reestructuraciones. Y existe la invitación por parte del FMI para emitir deuda interna.

La banca privada juega un papel fundamental en la colocación de bonos de deuda pública interna en los mercados financieros nacionales, como búsqueda de nuevos ingresos mediante comisiones. Lo cual es facilitado por la elevada concentración del mercado bancario. Como nos señala Arturo Guillén [2007: 63]:

Los bancos mismos: (...) comienzan a emitir sus propios títulos, los certificados de depósito, en el mercado de obligaciones, los cuales se incorporan a la cartera de los fondos mutuos. Asimismo, *buscan nuevas formas de ingresos mediante comisiones, actuando, por ejemplo, como intermediarios en la emisión de títulos de los gobiernos* y de las corporaciones en los mercados financieros internacionales de capital; encabezando los procesos de fusiones y adquisiciones principalmente transfronterizas; o participando activamente en el comercio de divisas (las cursivas son nuestras).

En Centroamérica, la concentración del mercado bancario se ha acentuado, factor que ha influido en el tipo de emisión de la deuda pública. Durante 1998-2005, cada país vive de manera distinta un proceso de fusiones y adquisiciones, que termina por acentuar el grado de concentración bancaria. En Nicaragua, en 1998 había 12 bancos, y en 2005 sólo 6. Además para el 2005, los 5 bancos más grandes concentraban el 99.6% de los activos bancarios totales. El Salvador, para el mismo periodo, pasó de 17 a 11 bancos privados, donde los 5 más grandes concentraban el 91% de los activos totales. Guatemala pasa de 35 a 25 bancos, concentrando el 62.2% de los activos los 5 bancos más grandes. Honduras pasa de 23 a 16 bancos, concentrando los 5 más grandes el 66.1% de los activos bancarios. Costa Rica pasa de 23 a 19 bancos, de los cuales 4 son estatales (tres comerciales y uno de segundo piso). En donde la banca comercial pública concentra el 65% de los activos de todo el sistema [Rivera y Rodríguez, 2006: 25-31].

Además, los principales tenedores de la deuda interna son los inversionistas institucionales<sup>2</sup>, ya que para ellos constituye un gran negocio el tener títulos gubernamentales en sus activos. Igualmente, estos inversionistas se guían por estrategias financieras de corto plazo, más que a perspectivas económicas o financieras de largo plazo. Ésta situación va acompañada de un requerimiento hacia los gobiernos nacionales de tener elevadas reservas internacionales, que sirven de respaldo para evitar una posible corrida financiera.

En Centroamérica, el cambio antes citado se cumple parcialmente, como podemos observar en el cuadro 1, hay un comportamiento desigual en el endeudamiento del sector público. Recordemos que existe un uso limitado del crédito interno y externo para financiar el gasto público [Fuentes, 2006: 17].

En Costa Rica, el monto de la deuda externa como proporción del PIB, registra durante los últimos 26 años, una reducción en 58.3%, mientras en la deuda interna registra un incremento de 16.1%. En Guatemala, para el mismo periodo, observamos una disminución de 5.3% en la deuda externa, mientras la deuda interna también se reduce, en 9.8%. Honduras, por el contrario, ve un incremento en la deuda externa en 7.9 puntos porcentuales, y una disminución en la deuda interna de 12.9%. Para El Salvador, durante los últimos 16 años, la deuda externa tiene una reducción de 4.7%, y la deuda interna se mantiene estable, registrando una ligera disminución de apenas 0.3%. Nicaragua, un país altamente endeudado, ve reducido considerablemente la proporción de su deuda externa, disminuyendo en los últimos 11 años en 118%, e incrementando su deuda interna en 5.1%.

---

<sup>2</sup> Son tenedores de activos financieros, sociedades de inversión de diversa índole que, a partir de la titulación del crédito, de la dinámica innovación financiera y del veloz ascenso de las operaciones de derivados, se han convertido en los más importantes participantes en los mercados financieros, considerando el volumen de activos que manejan. Se incluyen aquí las compañías de seguros, los fondos de pensión, las compañías de inversión, los fondos de cobertura, las fundaciones, etcétera que colectan fondos y los colocan en títulos financieros tales como bonos, acciones, y otras modalidades financieras. Participan comprando y vendiendo títulos de toda índole, incluyendo derivados y monedas. Han sido actores protagonistas en el desarrollo de técnicas de administración de fondos, así como también en técnicas de administración de riesgos [Bodie y Merton, 2001, citado en Correa, 2004: 264].

**Cuadro 1**  
**Deuda pública como proporción del PIB en Centroamérica**

	Porcentajes											
	1980-1984		1985-1989		1990-1994		1995-1999		2000-2004		2005-2006	
	Externa	Interna	Externa	Interna	Externa	Interna	Externa	Interna	Externa	Interna	Externa	Interna
Costa Rica <sup>a</sup>	75.9	19.5	64.1	17.9	38.1	17.9	22.4	34.4	20.6	38.5	17.7	35.6
El Salvador	-	-	-	-	33.7	18.1	23.2	12.7	26.2	17.0	29.0	17.8
Guatemala	16.8	17.0	35.8	15.5	22.9	7.7	13.2	5.4	13.6	5.5	11.5	7.2
Honduras	36.3	17.0	53.7	26.5	86.5	18.0	75.7	5.6	64.5	3.9	44.2	4.1
Nicaragua	-	-	-	-	-	-	218.0	20.7	157.0	36.0	99.5	25.9

a El primer periodo corresponde a los años 1983-1984

Fuente: Elaborado a partir de datos disponibles del Consejo Monetario Centroamericano y de las páginas de Internet de los Bancos Centrales de cada país

El pago de intereses de la deuda pública total, incluida la interna y externa, al medirlo como proporción del gasto público total muestra en algunos casos un comportamiento creciente y en otros decreciente. En Costa Rica, a pesar de los incrementos considerables en el gasto total en los últimos 26 años, ésta magnitud presenta un incremento de 6.5%, en El Salvador lo hace en 3.4% y Guatemala 7.4%. Los que presentan una disminución importante son Honduras y Nicaragua, que lo hacen en 4.5 y 63.8 puntos porcentuales.

**Cuadro 2**  
**Pago de intereses como proporción del gasto total en Centroamérica**

	Porcentajes					
	1980-1984	1985-1989	1990-1994	1995-1999	2000-2004	2005-2006
Costa Rica <sup>a</sup>	10.1	9.8	12.7	16.8	15.8	16.5
El Salvador	-	9.6	12.4	8.8	9.8	13.0
Guatemala <sup>a</sup>	6.0	10.6	11.2	10.0	10.7	13.5
Honduras	8.1	13.7	16.4	13.7	5.2	3.6
Nicaragua	-	-	71.6	60.5	42.9	7.7

a El primer periodo corresponde a los años 1983-1984

Fuente: Elaborado a partir de datos disponibles del Consejo Monetario Centroamericano y de las páginas de Internet de los Bancos Centrales de cada país

La disminución en el pago de intereses en Honduras y Nicaragua se debe principalmente a que estos dos países son miembros del HIPC (The Enhanced Heavily Indebted Poor Countries Initiative, que entra en marcha en septiembre de 1996). Esta iniciativa es promovida principalmente por el FMI y BM, existió previamente una fuerte presión ciudadana internacional para la condonación de la deuda. El objetivo de la iniciativa es reducir la deuda externa de un grupo de 41 países<sup>3</sup>, de los cuales 33 pertenecen a África

<sup>3</sup> “Los datos de 1999 (proporcionados principalmente por el FMI y BM), muestran que África Subsahariana es la región más endeudada en términos relativos desde 1994. Entre 1980 y 1989 tan dudoso honor le correspondió a América Latina y, entre 1989 y 1993, a Asia Meridional. Si utilizamos el ratio de deuda total sobre el PIB, pierde peso el endeudamiento de Asia Meridional y permanecen como regiones más endeudadas

Subsahariana, hasta niveles que se consideran como “sostenibles” (como máximo 150% deuda externa total/exportaciones anuales y, 250% deuda externa total/ingreso fiscal).

El HIPC tiene la intención de reducir el sobreendeudamiento que impide el desarrollo y mantiene atrapados en el círculo de la pobreza a un considerable número de países, y dedican a pagar una buena parte de sus recursos a pagar la deuda externa. Pero no todos los países elegibles cumplen con las condiciones del proceso, en particular por la persistencia de conflictos armados en algunos y la inexistencia de programas de ajuste en otros [Atienza, 2002: 134-138]. Además, debemos resaltar que los países candidatos atraviesan por largo camino burocrático para ser países elegibles.

Nicaragua alcanza el punto de culminación a finales de 2000 (o es elegible al HIPC). El Banco Central de Nicaragua [2005: 38-42], estima el monto de alivio de la deuda durante los años 2001-2003, alrededor de 1,800 millones de dólares<sup>4</sup>. Para el caso de Honduras, que alcanza el punto de culminación a principios del año 2005. La Secretaría de Finanzas [2005: 4-8] estima que en el año 2006, se alcance un alivio de la deuda de 1,900 millones de dólares<sup>5</sup>.

A pesar de que en Honduras y Nicaragua, cuya deuda externa se ha visto considerablemente aliviada bajo la iniciativa HIPC, las perspectivas fiscales podrían fácilmente verse complicadas en el mediano plazo si no se continúan los esfuerzos para incrementar los ingresos propios y la racionalización del gasto priorizándolo hacia los sectores sociales. [Acevedo, 2007:5]

En cuanto al pago de intereses per cápita, en Centroamérica se ha registrado en algunos casos crecimiento y en otros una reducción moderada (ver cuadro 3). En el caso de Costa Rica, este indicador se ha incrementado en 69,017 colones durante los últimos 23

---

América Latina hasta 1987 y África Subsahariana, desde entonces hasta 1999, con un 75.8% en este último año, muy lejos del 46.2% de América Latina. Sin duda, el peso de la deuda acumulada sobre el conjunto de la economía de África Subsahariana es muy superior al del resto de las regiones” [Atienza, 2002: 129].

<sup>4</sup> Los acreedores multilaterales sumaron un monto de alivio de la deuda entre 2001-2003 de alrededor de 196 millones de dólares. Entre ellos encontramos al Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Centroamericano de Integración Económica, Fondo de la Organización de Países Exportadores de Petróleo, Fondo Monetario Internacional. Asimismo, en el 2002 los miembros del Club de París negociaron un monto de 613 millones de dólares para aliviar la carga de la deuda. Y por último, durante 2001-2003 se negoció el alivio de la deuda con acreedores bilaterales no miembros del Club de París un monto de 1,014 millones de dólares.

<sup>5</sup> Los acreedores bilaterales negociaron un monto para el alivio de la deuda de 678 millones de dólares, donde figura España, Estados Unidos, Dinamarca, Canadá, Alemania y Japón. EL FMI y el BM negociaron una cantidad de 1,300 millones de dólares.

años, con una tasa promedio de crecimiento de 4.8%. Mientras en Guatemala se incrementó en 132 quetzales, con una tasa promedio de crecimiento de 4.0%.

Por el contrario, en El Salvador durante los últimos 21 años, logró reducir el monto de intereses per cápita en 7.6 dólares, con una tasa de crecimiento promedio de -1.0%. Nicaragua en los últimos 16 años registró una reducción de 1,232 córdobas, con una tasa de crecimiento promedio de -11.9%. Honduras en los últimos 26 años redujo este indicador en 179 lempiras, después de haber experimentado un incremento considerable, con una tasa promedio de -2.8%.

**Cuadro 3**  
**Pago de intereses per cápita en Centroamérica**

Unidades en monedas nacionales<sup>a</sup>

	1980-1984	1985-1989	1990-1994	1995-1999	2000-2004	2005-2006
Costa Rica <sup>b</sup>	34,979.3	37,570.8	56,140.0	85,907.0	96,051.8	103,996.5
El Salvador	-	38.7	26.5	19.8	23.3	31.1
Guatemala <sup>b</sup>	90.0	126.6	118.5	125.4	183.3	222.4
Honduras	344.0	543.4	685.7	543.2	230.3	164.2
Nicaragua	-	-	1419.1	1494.0	1143.5	187.0

a Para Costa Rica, colones de 2006; El Salvador, dólares de 1992; Guatemala, quetzales de 2000; Honduras, lempiras de 1999; Nicaragua, córdobas de 2000.

b El primer periodo corresponde a los años 1983-1984

Fuente: Elaborado a partir de datos disponibles del Consejo Monetario Centroamericano y de las páginas de Internet de los Bancos Centrales de cada país

Para el caso de Costa Rica y Guatemala, y en menor medida para El Salvador, la evolución del pago de intereses vive una fuerte presión financiera, explicada por el alza de la deuda superando las tasas de crecimiento de los ingresos fiscales. Esta situación, genera que el costo financiero que pagan los gobiernos por concepto de intereses deteriora la evolución del gasto público, sobre todo en momentos en que se eleva mucho el pago de intereses per cápita. Es cierto que Honduras y Nicaragua, en la actualidad viven una situación favorable, pero esto no quiere decir que se hayan librado por completo de este mal que aqueja a la región.

#### **4.2 Balance fiscal equilibrado y estancamiento.**

El balance fiscal primario en Centroamérica, que es definido por el ingreso público total menos el gasto público total sin contabilizar el pago de intereses, se ha transformado de déficit a superávit moderados. Pero, al considerar el pago de intereses para calcular el balance fiscal total, se observan claros déficit.

Como observamos en el cuadro 8, durante los últimos 25 años, en Costa Rica el superávit primario creció en 3.1% como proporción del PIB. El Salvador después de mostrar un déficit considerable de 6.9% del PIB en la primera mitad de la década de los ochenta, paso a un superávit moderado de 1.3%. Situación similar al registrado en Honduras, que registró una reducción del déficit en un 5.3%. Guatemala registra una reducción considerable de su déficit, pasando a un superávit de 0.1% del PIB. Nicaragua es el que registra el superávit más elevado, pasando de un déficit de 3.1% en la segunda mitad de los noventa, a un superávit de 4%.

Al considerar el pago de intereses de la deuda, al calcular el balance total del sector público en los últimos 27 años, observamos claros déficit. Con excepción de Nicaragua que presenta un superávit de 2.1% del PIB. Costa Rica ve reducido su déficit en 1.2%, El Salvador 5.8%, Guatemala 3.2% y Honduras 4.0%.

Cuadro 4

**Balance fiscal como proporción del PIB en Centroamérica**

	Porcentajes											
	1980-1984		1985-1989		1990-1994		1995-1999		2000-2004		2005-2006	
	Primario	Total	Primario	Total	Primario	Total	Primario	Total	Primario	Total	Primario	Total
Costa Rica <sup>a</sup>	0.1	-2.0	1.0	-0.9	1.6	-1.3	2.3	-1.5	1.4	-2.6	3.2	-0.8
El Salvador	-	-	-2.1	-0.2	0.3	-2	-0.4	-2	-0.8	-2.5	1.3	-1.1
Guatemala	-4.8	-4.0	-0.5	-1.8	0.1	-1.0	-0.2	-1.3	-0.2	-1.6	0.1	-1.6
Honduras	-7.1	-9.9	-1.0	-5.4	1.1	-4.5	4.7	0.3	-0.9	-2.7	-1.8	-3.1
Nicaragua	-	-	-	-	-	-	-3.1	-5.7	-1.8	-4.4	4.0	2.1

a El primer período corresponde a los años 1983-1984

Fuente: Elaborado a partir de datos disponibles del Consejo Monetario Centroamericano y de las páginas de Internet de los Bancos Centrales de cada país

El gasto en Centroamérica tiende a ser procíclico, amplificando los efectos de los choques externos sobre el nivel de la actividad económica y el empleo. Con presiones continuas para reducir el gasto público con el fin de evitar desequilibrios macroeconómicos, resulta limitado el margen de maniobra para conducir una política anticíclica [Fuentes, 2006: 23].

Este comportamiento en el balance fiscal nos muestra que a los gobiernos del istmo se les obliga a obtener balances fiscales primarios superavitarios, con el fin de garantizar el pago del costo financiero de la deuda pública. La política económica que persigue este objetivo viene a “sugerencia” del FMI, que se encuentra contenida en las cartas de intención. Para alcanzar el objetivo se utiliza el argumento de la sostenibilidad fiscal.

El FMI señala que la sostenibilidad fiscal se encuentra al comparar el saldo primario real (el saldo presupuestario, excluidos los pagos de intereses) y el saldo primario que se necesitaría para que la razón deuda/PIB se mantuviera estable en su nivel actual. La diferencia representa el “esfuerzo fiscal” adicional que se necesitaría para estabilizar la deuda que dependerá del nivel de deuda, de la tasa de interés sea más alta que la tasa de crecimiento, se necesitará un saldo primario para estabilizar la razón deuda/PIB, mientras que si la tasa de crecimiento es mayor que la tasa de interés, la razón deuda/PIB, se reducirá sin que tenga que registrarse un superávit primario [FMI, 1998: 114-115]

Así, la sostenibilidad fiscal difunde la idea de obtener un saldo fiscal primario favorable con el fin de evitar la acumulación de déficit persistente, lo que provoca que se desvíen recursos que se podrían destinar al financiamiento de la inversión pública. Además los déficit son sinónimo de mayor acumulación de deuda pública, y como consecuencia, el pago del servicio de la deuda se incrementa. Por lo tanto, si los déficit son persistentes, dicha situación llega a ser insostenible y amenazar con la estabilidad macroeconómica.

Al obtener los superávit en el saldo primario, que cada periodo son mayores, se garantiza el pago del costo financiero de la deuda pública pero, si consideramos el pago financiero en el saldo total, el resultado en la mayoría de los años son déficit. Se podría creer que los saldos negativos financian el gasto productivo y social de la economía, pero no es así, porque lo que sufragan son los compromisos que se tienen con los distintos acreedores del sector público. Quedando en segundo plano el financiamiento al desarrollo, en una región que ha sido fuertemente golpeada por la desigualdad y la pobreza.

#### **4.3 Evolución del gasto real y per cápita.**

Como ya señalamos en el capítulo III, en el gasto público total de los países del Istmo centroamericano se observa una tendencia de bajo crecimiento, estancamiento e incluso caída. Este mismo comportamiento se refleja en las variaciones del gasto público sin intereses per cápita de la región centroamericana.

En Costa Rica, el gasto público sin intereses per cápita durante los últimos 26 años, presenta un incremento de 209,438.2 colones. En el mismo periodo para el caso de Guatemala se registró un modesto crecimiento de 364.4 quetzales, Honduras lo hizo en

490.1 lempiras, y Nicaragua en 1,654.3 córdobas durante los últimos 16 años. En El Salvador, cayó de forma considerable, lo hizo en 1,007.7 dólares (ver cuadro 1).

El gasto sin intereses per cápita, en el periodo observado, en la mayoría de los países muestra una tasa de crecimiento promedio moderada, en Nicaragua fue de 9.4%, Costa Rica 2.3%, Guatemala 1.2%, Honduras 0.5%. Con excepción de El Salvador, que disminuyó de forma dramática en 7.0 puntos porcentuales.

Cuadro 5

**Gasto sin intereses per cápita**Unidades en monedas nacionales<sup>a</sup>

	1980-1984	1985-1989	1990-1994	1995-1999	2000-2004	2005-2006
Costa Rica <sup>b</sup>	313,349.8	344,926.9	386,581.0	427,415.6	513,346.1	522,788.0
El Salvador	1,216.2	364.8	186.0	206.3	217.0	208.5
Guatemala <sup>b</sup>	1,065.8	1,047.8	951.8	1,138.8	1,527.4	1,430.2
Honduras	3,897.8	3,421.7	3,536.1	3,413.1	4,210.9	4,387.8
Nicaragua	-	-	576.8	988.0	1,386.7	2,231.2

a Para Costa Rica, colones de 2006; El Salvador, dólares de 1992; Guatemala, quetzales de 2000; Honduras, lempiras de 1999; Nicaragua, córdobas de 2000.

b El primer periodo corresponde a los años 1983-1984

Fuente: Elaborado a partir de datos disponibles del Consejo Monetario Centroamericano; Fondo Monetario Internacional; Bancos Centrales e Institutos de Estadística de cada país.

A pesar de que el gasto sin intereses per cápita en la mayoría de los países de la región, presentó un crecimiento, al tomar dicha magnitud a precios corrientes, y convertirlo en dólares<sup>6</sup>, obtenemos como resultado una magnitud muy baja. Con excepción de Costa Rica, que para el 2006 el indicador fue de 894.7 dólares. En el mismo año, en El Salvador fue de 498.1 dólares, Guatemala 404.5, Honduras 385.4 y Nicaragua 199.6.

A continuación analizaremos el comportamiento del gasto público total real, así como sin intereses, y per cápita, para el caso de cada país. Indispensable para poder identificar los casos de una situación fiscal crítica o de crisis fiscal.

**Costa Rica**

Como ya describimos en el capítulo III, en Costa Rica el gasto total real presenta etapas de crecimiento real pronunciadas y un corto periodo de estancamiento en los años más recientes (ver gráfica 1 del capítulo III). Es entre los países centroamericanos estudiados el que menos ha sufrido retrocesos en términos reales.

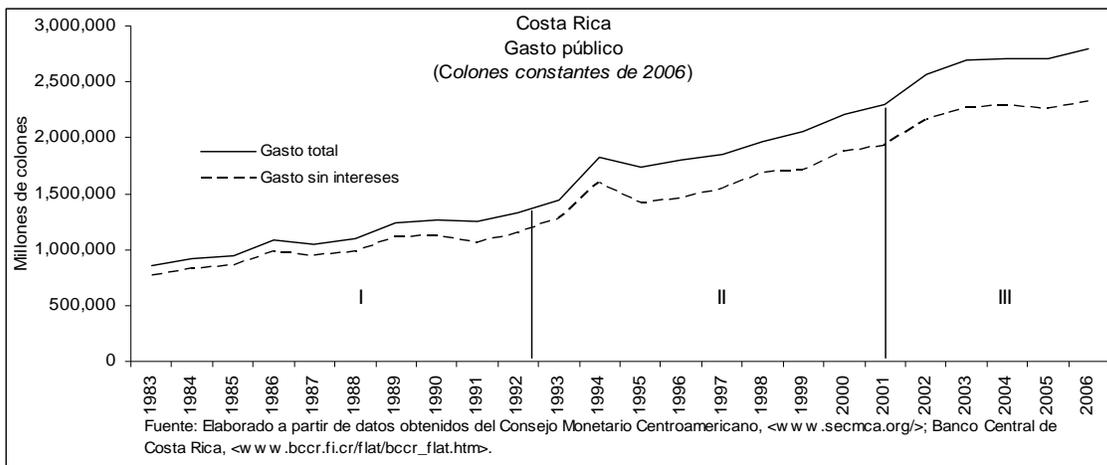
<sup>6</sup> Se tomo en cuenta el ultimo dato disponible y el tipo de cambio del final del periodo correspondiente, para Costa Rica 519.95 colones por dólar, Guatemala 5.59 quetzales por dólar, Honduras 19.03 lempiras por dólar, Nicaragua 18.00 córdobas por dólar.

Como podemos observar en la gráfica 1, el comportamiento del gasto público total real, lo podemos dividir en tres periodos. Durante los años 1983-1992 (I), presenta un bajo e irregular crecimiento, con una tasa promedio de crecimiento de 6.0%. Para el periodo 1993-1999 (II), se observa una recuperación del crecimiento del gasto, con una tasa promedio de 6%. Ya en los años 2000-2006 (III), se presenta un estancamiento del gasto, y la tasa promedio fue de 4.1%.

En el gasto público sin contabilizar el pago de intereses, a diferencia del gasto total presenta una ligera disminución en las tasas promedio de crecimiento. Así, en el periodo I, la tasa fue de 4.7%. Para el periodo II, el pago de intereses de la deuda pública total se incrementa, por lo que la tasa registrada fue de 4.9%. Disminuyendo aun más durante el III, con una tasa de 3.8%.

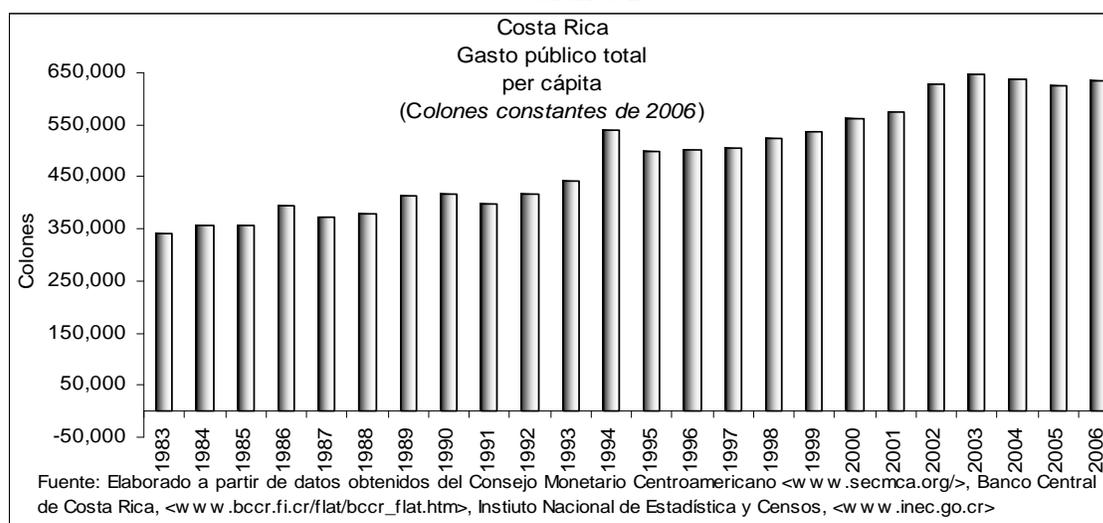
A pesar de este comportamiento, el gasto sin intereses no mostró una caída considerable, inclusive con la reducción en su monto a partir del segundo periodo. Por el contrario, el bajo crecimiento de los ochenta, se vio recuperado a partir de la década de los noventa.

Gráfica 1



El gasto público total per cápita durante los años 1983-1992, se caracteriza por ser un periodo de lento e inestable crecimiento, mostrando una tasa promedio anual de crecimiento de 2.3%. Este se recupera en 1993-1999, revirtiendo la situación de inestabilidad, registrando con ello una tasa promedio de 2.1%. Durante los años 2000-2006 el crecimiento se estanca, siendo la tasa de 1.8%.

Gráfica 2



En la gráfica 3, podemos observar el comportamiento del gasto público total sin intereses per cápita, que muestra una tendencia de lento e inestable crecimiento, a pesar de ello se registran incrementos importantes. Durante 1983-1992 la tasa promedio anual fue de 1.9%, recuperándose ligeramente en 1993-1999, con una tasa de 2.1%. Ya en el periodo 2000-2006 cae el crecimiento ubicándose en un promedio de 1.8%.

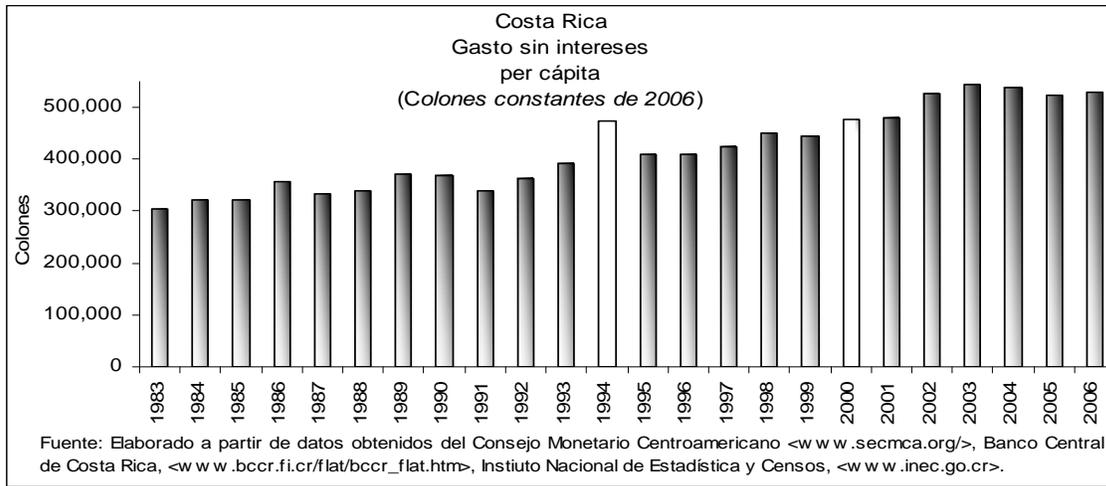
El gasto sin intereses per cápita, a largo plazo presenta una tendencia de crecimiento con diversas variaciones. Estas disminuciones concuerdan con sucesos relevantes en la estructura de los ingresos públicos, principalmente en la parte tributaria. Esto nos señala, que durante estos breves periodos se han presentado situaciones fiscales difíciles.

En los años en que cae el gasto sin intereses per cápita, se presentan incrementos en la recaudación de ingresos tributarios. Por ejemplo, en los años 1987, 1991-1992, y 1996-1997, hay un crecimiento importante del IVA. En el 1983 y 1999, como en los últimos años del periodo estudiado, el ISR registra incrementos importantes (ver gráficas 19 y 20 del capítulo III).

Además, los incrementos en la recaudación se han complementado con reducciones en algunos rubros del gasto. “Costa Rica ha recurrido a una política drástica de contención del gasto, que se ha reflejado en un deterioro apreciable de la infraestructura pública y de alcance y calidad de los servicios sociales prestados por el Estado (principalmente en educación y salud). Desde 1994, la proporción de población en situación de pobreza y pobreza extrema se ha mantenido prácticamente inalterada en torno a 20% y 5.8%, respectivamente, sin que el Estado costarricense haya podido echar mano de las

herramientas de gasto que por décadas tuvo a su disposición para brindar a sus ciudadanos una cobertura de sus necesidades sociales básicas” [Acevedo, 2007: 5].

Gráfica 3



La incapacidad por incrementar los ingresos fiscales, se ha recurrido a una política drástica de contención del gasto, que se ha reflejado en un deterioro en la infraestructura pública y el alcance y la calidad en los servicios sociales prestados por el Estado, principalmente en educación y salud [Acevedo, 2007: 4].

Como pudimos observar el crecimiento del gasto total público muestra signos de estancamiento durante la década de los ochenta, que logra recuperarse ya entrada los años noventa, y que de vuelta presenta una tendencia a estancarse durante los primeros años del siglo XXI. A pesar de ello sigue una tendencia creciente.

El mismo comportamiento lo presenta el gasto público sin intereses, pero, con tasas de crecimiento menores. Esta situación, muestra que durante los ochenta se registró un bajo crecimiento del gasto sin intereses per cápita, que logró revertirse en los noventa. Ya en la actualidad, se presentan signos de estancamiento, a pesar de tener claro signos de crecimiento en el gasto total, lo que le permite tener una caída que no es de grandes proporciones, pero con momentos difíciles en la estructura fiscal.

### El Salvador

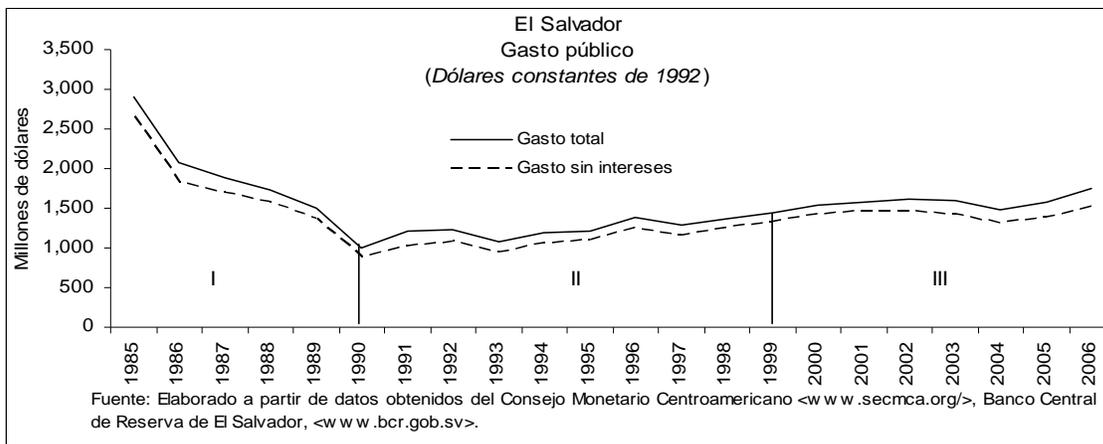
El gasto público total real en El Salvador, como ya habíamos señalado en el capítulo III, muestra una fuerte caída (ver gráfica 3 del capítulo III). Siendo uno de los países que ve reducido de forma considerable su gasto real. A pesar de la recuperación que se muestra en

la década de los noventa, no es suficiente para alcanzar los niveles logrados durante los últimos años de los ochenta.

Este comportamiento del gasto público total, lo podemos dividir en tres periodos. Así, observamos durante los años 1985-1990 (I) una fuerte disminución, por lo que la tasa promedio de crecimiento anual fue de -19.3%. Le sigue un periodo de estancamiento y bajo crecimiento, en los años 1991-1999 (II) observamos una tasa promedio de 2.3%. Ya en el periodo 2000-2006 (III), el crecimiento se estanca por lo que la tasa es de 2.0%.

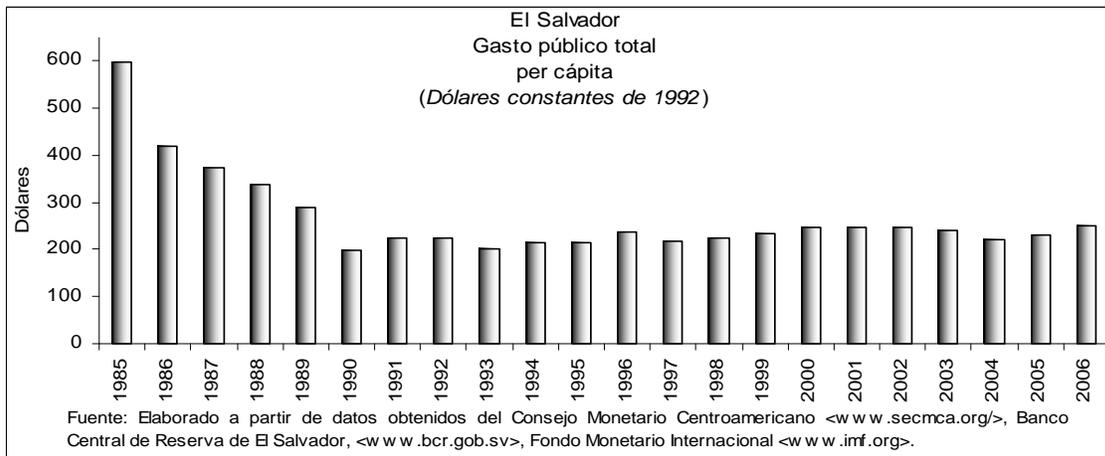
El gasto público total sin intereses muestra una situación similar al gasto total. Para el periodo I, cayó de manera considerable, por lo que la tasa promedio de crecimiento anual del gasto sin intereses registró un -19.7%. Le sigue un periodo de inestabilidad y bajo crecimiento, que es insuficiente para recuperar la fuerte caída, durante el periodo II observamos una tasa promedio de 3.4%, bajando en el III a 1.1%.

Gráfica 4



El gasto total per cápita ve acentuado el comportamiento de su ciclo, influido principalmente por la conducta del gasto total real. Durante los años 1985-1990 observamos una fuerte caída, por lo que la tasa promedio de crecimiento fue de -19.8%. Los años que siguen, es un periodo de estancamiento, en el periodo 1991-1999 observamos una tasa de 0.5%, y para los años de 2000-2006, la tasa es de apenas 0.2%.

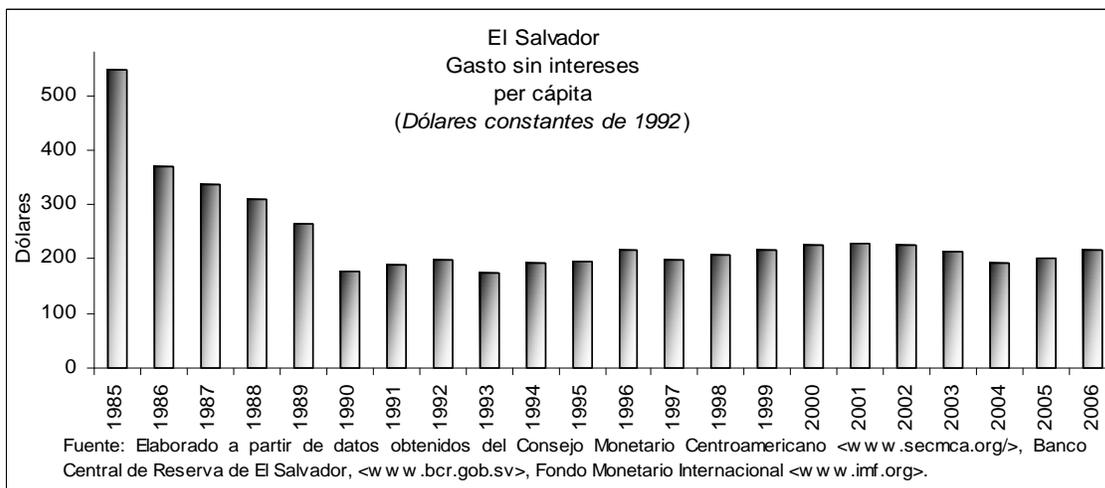
Gráfica 5



El gasto total sin intereses per cápita muestra una fuerte caída durante la década de los ochenta, y le sigue un largo periodo de estancamiento, lento crecimiento, e inclusive una importante disminución en su monto. Así, durante los años 1985-1990 observamos una tasa promedio de crecimiento de -20.2%, en los años 1991-1999 la tasa registrada fue de 1.6%, bajando en los años 2000-2006 a -0.6%.

Después de la fuerte caída en el gasto sin intereses per cápita. El periodo de estancamiento y lento crecimiento (I y II), coincide con la introducción del IVA y la creciente fuente de ingresos que representa. Asimismo, en este periodo hay incrementos importantes en la recaudación del ISR (ver apartado 3.4 del capítulo III). El bajo crecimiento como el estancamiento de este indicador, genera una situación de crisis en las finanzas públicas salvadoreñas, y al mismo tiempo es compensado con incrementos en los ingresos tributarios.

Gráfica 6



Como pudimos constatar, en El Salvador se registra una caída dramática del gasto total, seguido de un periodo de estancamiento y bajo crecimiento, resultado de la aplicación de las políticas de ajuste y estructurales. Además, el gobierno salvadoreño en un periodo considerable renunció a utilizar la política de gasto contracíclicamente.

El gasto total sin intereses muestra una conducta similar al gasto total, acentuando aun más el comportamiento del ciclo del gasto. Esto trae consigo una reducción dramática del gasto público sin intereses per cápita, que sin duda se refleja en una crisis fiscal y en el deterioro del bienestar de la población.

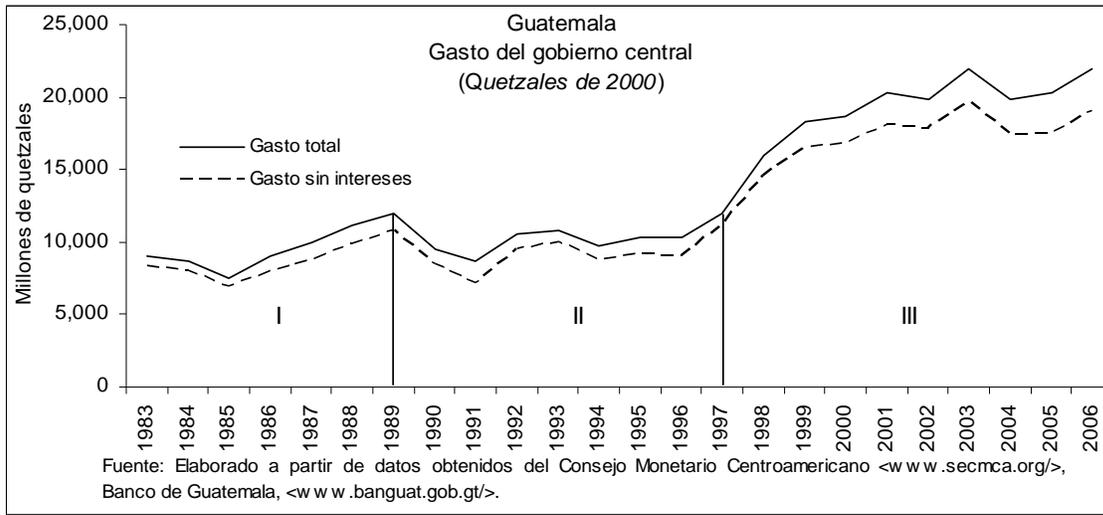
### **Guatemala**

Como ya habíamos señalado en el capítulo III, el gasto gubernamental de Guatemala registra durante los ochenta y noventa un estancamiento y bajo crecimiento que se revierte ya en los últimos años (ver gráfica 5 del capítulo III). Así, el gasto total a largo plazo logra crecer de manera moderada.

Dado este comportamiento en el gasto gubernamental, podemos identificar tres periodos (ver gráfica 7). Durante 1983-1989 (I), observamos una caída y un crecimiento considerable que logra recuperarse, por lo que el gasto presentó una tasa promedio de crecimiento de 4.9%. Le sigue un periodo, en los años 1990-1996 (II), marcado por un claro estancamiento, en el que la tasa fue de 1.2%. Posteriormente, en los años 1997-2006 (III) hay una recuperación y un crecimiento importante, subiendo la tasa a 6.9%. Debemos resaltar que en este último periodo hay un incremento en el pago de intereses, inflando el monto del gasto total.

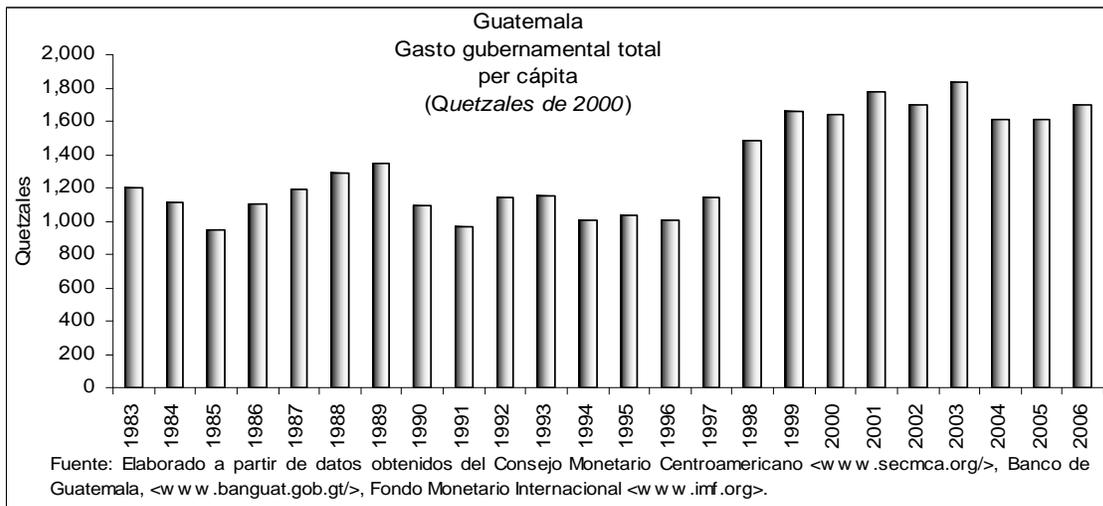
El gasto sin contabilizar el pago de intereses muestra un comportamiento similar al gasto total. Para los años comprendidos en el periodo I la tasa promedio de crecimiento anual fue de 4.4%. Mostrando un estancamiento en el periodo II, donde la tasa promedio bajo a 1.0%. En el ultimo periodo hay una importante recuperación, por lo que observamos una tasa de 6.1%.

Gráfica 7



El gasto gubernamental total per cápita registra una inestabilidad considerable durante las dos primeras décadas estudiadas. En los años 1983-1989 la tasa promedio de crecimiento anual fue de 1.9%. Posteriormente, en los años 1990-1996 hay una fuerte caída, con un descenso en su crecimiento, registrando una tasa promedio de -1.3%. Se recupera durante 1997-2006, revirtiendo la tendencia de bajo crecimiento, aunque al final del periodo hay una caída con estancamiento, por lo que se observa una tasa de 4.5%.

Gráfica 8

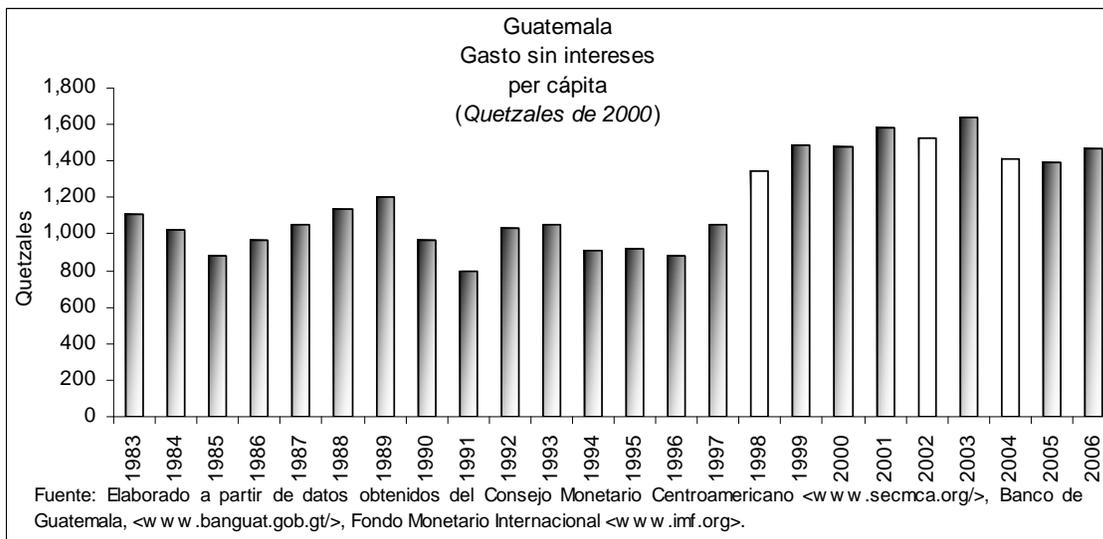


El gasto sin intereses per cápita, muestra una variabilidad importante. Podemos observar un largo periodo de estancamiento, con una importante caída, y que logra recuperarse, pero que al final del periodo vuelve a la tendencia de estancamiento. Así, durante los años 1983-1989 se observa una tasa promedio de crecimiento de 1.4%,

disminuyendo a -1.5%, en el periodo 1990-1996. Posteriormente, se recupera en 1997-2006, con una tasa de 3.7 %.

A largo plazo el gasto sin intereses per cápita muestra una tendencia de estancamiento, bajo crecimiento, a pesar de ello hay importantes incrementos. Este comportamiento lo podemos observar principalmente a mediados de los ochenta, y en los primeros años de los noventa, que se acentúa y se prolonga hasta avanzada la década, lográndose revertir la situación en lo últimos nueve años. Estos periodos concuerdan con importantes incrementos en los ingresos tributarios, principalmente IVA e ISR, (ver gráfica 24y 25 del capítulo III). Las caídas considerables en el gasto per cápita, aunado a las etapas de crecimiento en la recaudación de los ingresos tributarios, generan periodos de crisis fiscales.

Gráfica 9



En Guatemala la trayectoria del gasto público total registra un comportamiento inestable, que en los últimos años tiene una importante recuperación. Logrando revertir la tendencia de bajo crecimiento que se presentó durante la década de los ochenta y noventa. A pesar de la recuperación, en los últimos años del periodo estudiado, este indicador entra de nuevo a una tendencia de estancamiento.

El gasto sin intereses al verse estancado durante la década de los ochenta y noventa, en los últimos años se logra revertir, a pesar de que el pago de intereses de la deuda total se incrementa. Este comportamiento se ve reflejado en los niveles de gasto público sin

intereses per cápita, que registra considerables reducciones y un periodo importante de recuperación, con el riesgo de verse estancado de nuevo durante los últimos años.

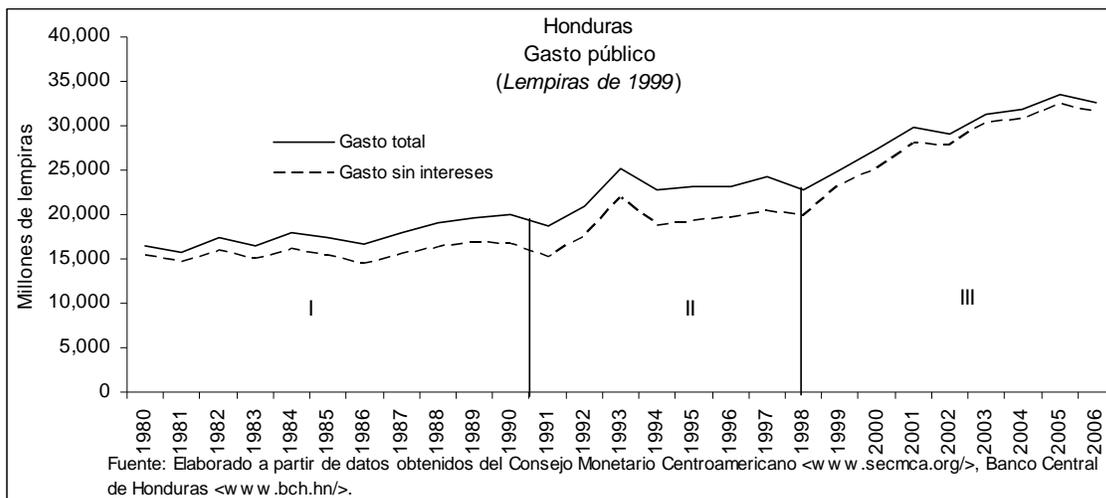
## Honduras

En Honduras el gasto total real, como ya habíamos señalado en el capítulo III, presenta un comportamiento general de crecimiento (ver gráfica 7 del capítulo III). Durante la década de los ochenta registró un estancamiento en su crecimiento, revirtiéndose la tendencia a partir de los noventa.

Dado el comportamiento del gasto total, podemos identificar tres periodos. El primero comprende los años 1980-1990 (I), registrando una tasa promedio de crecimiento anual de 1.9%. Durante los años 1991-1998 (II), el crecimiento del gasto se recupera registrando una tasa de 2.8%. En 1999-2006 (III) la tasa promedio creció de forma considerable, siendo de 3.8%.

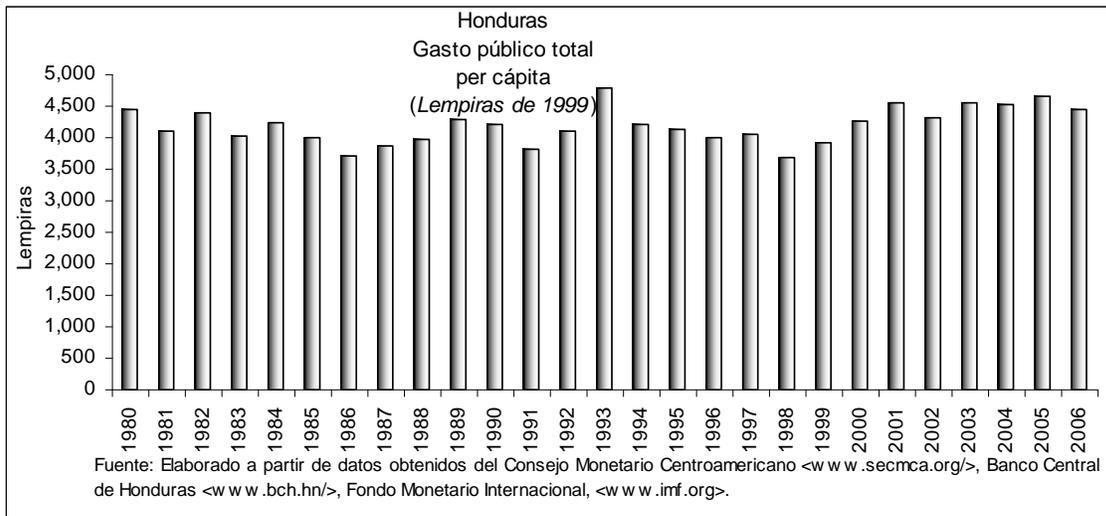
El gasto total sin intereses durante el periodo I mantuvo un claro comportamiento de estancamiento, registrando una tasa promedio de crecimiento de apenas 0.9%. Además a mitad de la década hay un crecimiento importante en el pago de intereses de la deuda. Posteriormente, se revierte la situación, aunque el pago de intereses no disminuye, observando una tasa de 3.9% en el periodo II. En el periodo III, hay una importante recuperación, explicada en su mayor parte por el ingreso de Honduras al HIPC, siendo la tasa de 4.4%.

Gráfica 10



El gasto público total per cápita presenta un comportamiento inestable, con periodos marcados de caídas y recuperación. A pesar del crecimiento del gasto público total, el gasto per cápita se ubica en los mismos niveles que los registrados en la década de los ochenta, por lo que hay una tendencia de estancamiento. En los años 1980-1990 se registró una tasa promedio de crecimiento de -0.6%, manteniéndose durante 1991-1998 en -0.5%, subiendo ligeramente a 1.8% en 1999-2006

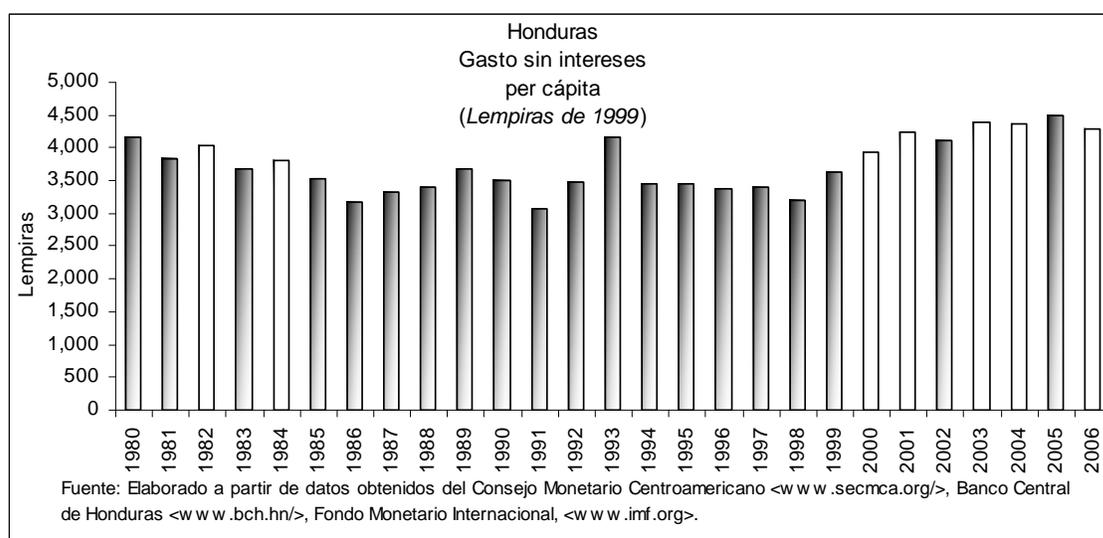
Gráfica 11



Dada la tendencia hacia el estancamiento del gasto total per cápita, el comportamiento del ciclo del gasto sin intereses per cápita se acentúa. Durante el periodo 1980-1990 se registró una tasa promedio de crecimiento de -1.6%. A partir de los años 1991-1998 hay un crecimiento de 0.6%, cerrando durante 1999-2006 en 2.3%.

El periodo de bajo crecimiento y estancamiento del gasto sin intereses per cápita, durante la década de los ochenta y noventa, coincide con el crecimiento constante en la recaudación del IVA, y con incrementos temporales en el ISR. Así, las caídas importantes en este indicador se combinan con incrementos temporales en la recaudación impositiva, resultado de las reformas tributarias. Ésta situación es una manifestación de periodos graves de crisis fiscal.

Gráfica 12



Observamos que en Honduras, a pesar del comportamiento del crecimiento del gasto público total a partir de los noventa, no es suficiente para revertir la tendencia de bajo crecimiento e inestabilidad en el gasto total per cápita. Por lo que al final del periodo se mantiene cercano a los niveles de la década de los ochenta.

Este comportamiento influye en el ciclo del gasto sin intereses per cápita, en donde se observan importantes caídas durante los ochenta y noventa. Con periodos relativamente cortos de recuperación, siendo insuficientes para revertir la situación de estancamiento de largo plazo.

### Nicaragua<sup>7</sup>

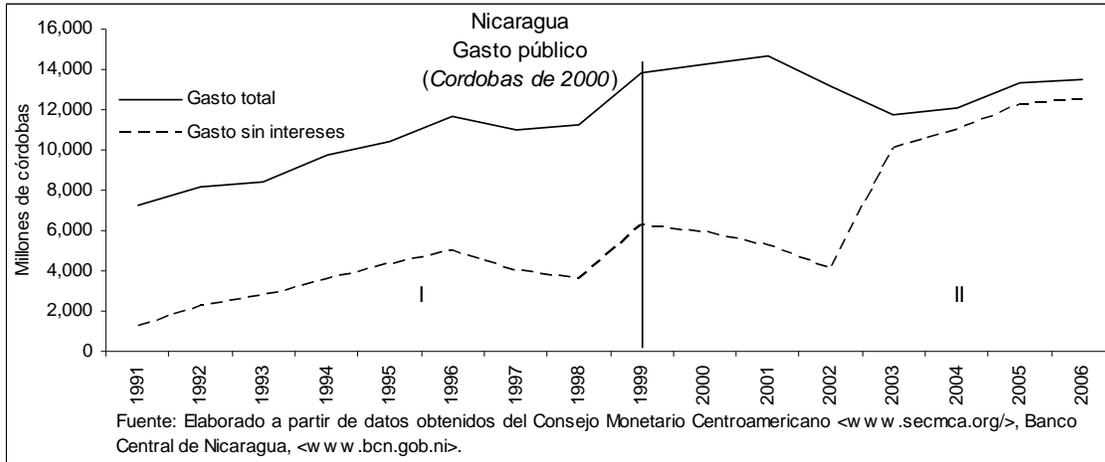
En Nicaragua el gasto total real, presenta un crecimiento inestable, con importantes caídas (ver gráfica 9 del capítulo III). Así, podemos identificar dos periodos, durante 1991-1999 (I), la tasa promedio de crecimiento anual del gasto total fue de 7.5%. Para 2000-2006 (II) la tasa promedio del gasto se redujo de manera importante, registrando un -0.9%

Contrario al comportamiento del gasto total, el gasto sin intereses muestra una tendencia de crecimiento a largo plazo, explicado en su mayor parte por la reducción en el

<sup>7</sup> Las distintas fuentes estadísticas nos proporcionan cifras inconsistentes y sin continuidad a lo largo del tiempo, es por ello que los datos aparecen desde el año 1991.

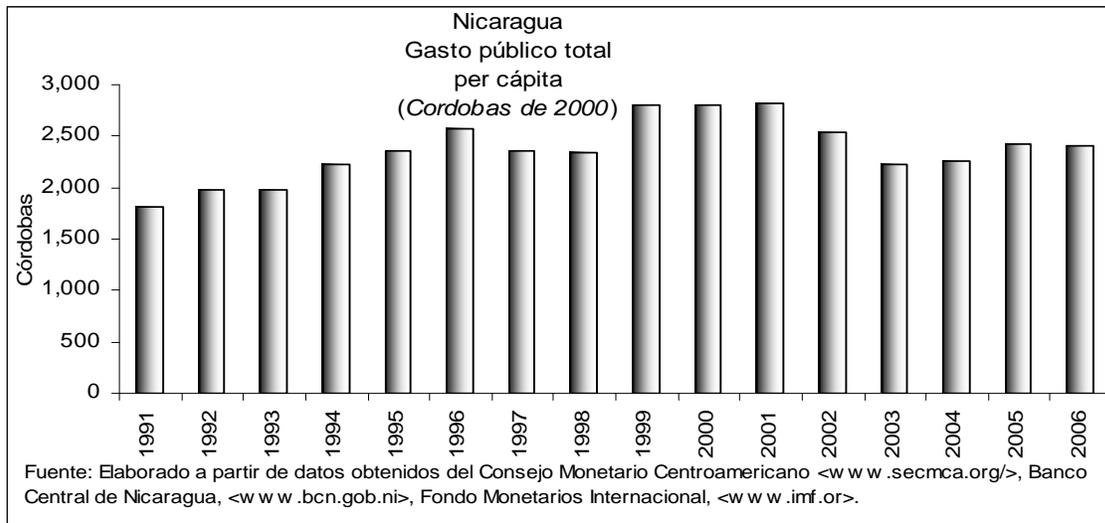
pago de intereses de la deuda, por la inclusión del país al HIPC. Así, en el periodo I, la tasa promedio de crecimiento fue de 19.6%, ya en el periodo II la tasa registrada disminuyó ligeramente a 13.3%.

Gráfica 13



El gasto público total per cápita muestra caídas y recuperaciones, que a lo largo del tiempo crece marginalmente, no siendo suficiente para revertir la tendencia de estancamiento. Durante los años 1991-1999, la tasa promedio de crecimiento anual fue de 4.9%, pero disminuye de manera considerable durante 2000-2006, registrándose una tasa de -2.5%.

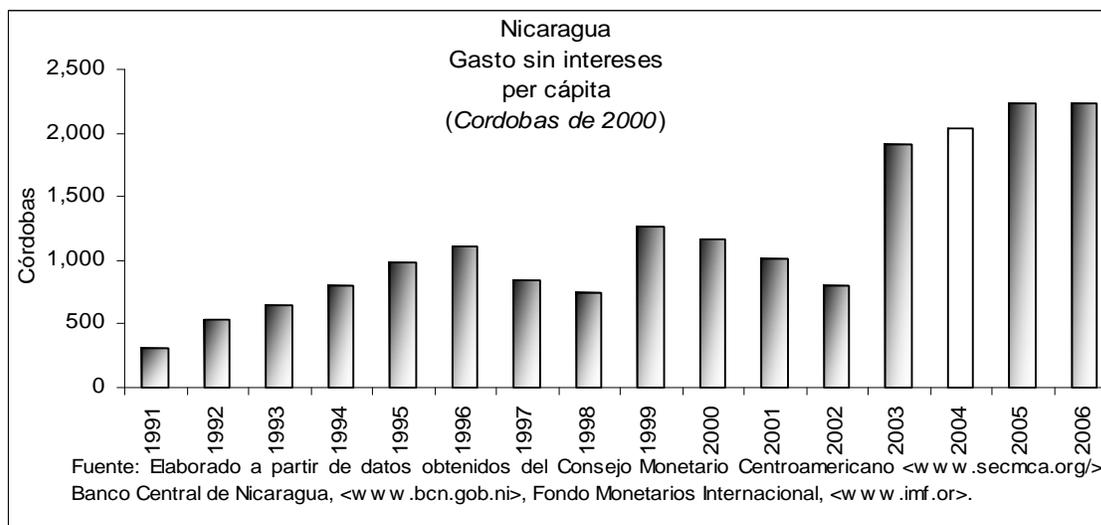
Gráfica 14



El gasto sin intereses per cápita, después de un bajo crecimiento durante la década de los noventa, se revierte la tendencia en los últimos años, registrando un crecimiento

considerable. Explicado en su mayor parte por el ingreso de Nicaragua al HIPC. Por lo que en los años que van de 1991-1999 observamos una tasa promedio de crecimiento de 19.2%, cerrando durante 2000-2006 en 11.5%.

Gráfica 20



Como pudimos observar, en Nicaragua el gasto total real a largo plazo logra crecer de forma marginal pero se enfrenta a una fuerte inestabilidad, con importantes caídas. A diferencia, el gasto sin intereses, al final del periodo logra obtener una importante recuperación por el ingreso del país al HIPC. Dicha recuperación es necesaria para que se incremente el gasto, en un país que ha sido fuertemente golpeado por la pobreza

#### 4.4 Conclusiones

Los indicadores de bienestar en Centroamérica son precarios, siendo la pobreza y la desigualdad social alarmantes (ver cuadro 3 del capítulo III). El uso del gasto social, compuesto principalmente por el gasto en educación y salud, influye de manera positiva sobre la distribución del ingreso y procura la igualdad de oportunidades. Aunque, debemos destacar que el simple aumento del monto de recursos no repercute directamente en ello, porque este debe ir acompañado de políticas que se deben adaptar a las condiciones heterogéneas de cada país para poder mejorar la situación social.

Un principal rasgo del gasto social en la región en la última década es el esfuerzo para aumentarlo (ver cuadro 6). Costa Rica incrementa su gasto social como proporción del PIB en los últimos 12 años en 3 puntos porcentuales. Guatemala durante los últimos 15 años lo hace en 4.1%, Honduras en 4.2% y Nicaragua en 3.7%. Por el contrario El Salvador ve reducido su monto durante 2003-2006 en 0.9%.

El mismo comportamiento se comprueba con el gasto social per cápita. Costa Rica registra un crecimiento en los últimos 12 años en 286 dólares. Durante los últimos 15 años Guatemala lo hace en 128 dólares, Honduras en 66 dólares, Nicaragua en 40 dólares. El Salvador es el único el que ve reducido su monto en 6 dólares durante 2003-2006.

El sensible incremento de la prioridad dada al gasto social en Honduras y Nicaragua en años recientes ha sido posible en buena medida por el alivio de la deuda bajo la iniciativa HIPC. Sin embargo, y a pesar de los avances, los recursos asignados a los sectores sociales en los países con tasas más elevadas de extrema pobreza son aún insuficientes para atender las necesidades de los estratos sociales más vulnerables [Acevedo, 2007: 45].

Cuadro 6

Centroamérica: Gasto social					
	1991	1995	1999	2003	2006
<i>Per cápita (dólares del 2000)</i>					
Costa Rica <sup>a</sup>	488	566	651	774	-
El Salvador <sup>d</sup>	-	-	-	149	143
Guatemala <sup>d</sup>	50	64	99	109	178
Honduras <sup>d</sup>	71	71	69	126	137
Nicaragua <sup>v</sup>	49	49	58	68	89
<i>Como % del PIB</i>					
Costa Rica <sup>a</sup>	15.6	15.8	16.4	18.6	-
El Salvador <sup>b</sup>	-	-	-	7.1	6.2
Guatemala <sup>b</sup>	3.3	4.1	5.9	6.5	7.4
Honduras <sup>b</sup>	7.9	7.8	7.4	13.1	12.1
Nicaragua <sup>b</sup>	6.6	7.2	7.6	8.8	10.3
<i>Como % del gasto total</i>					
Costa Rica <sup>a</sup>	-	-	63.6	64.5	-
El Salvador <sup>b</sup>	-	-	-	35.9	32.8
Guatemala <sup>b</sup>	29.9	41.3	45.1	50.4	50.7
Honduras <sup>b</sup>	36.5	32.3	31.4	52.0	48.7
Nicaragua <sup>d</sup>	34.0	39.9	37.1	40.0	45.3

Fuente: Acevedo, 2007: 46.

a Sector público no financiero

b Gobierno central

Los recursos que aun siguen siendo insuficientes, aunado al lastre que representa el pago de intereses, acentúa aun más la pobreza y la desigualdad. En donde los intereses representan una cantidad considerable de recursos que se podrían emplear en el gasto social. Por lo que el proceso conocido como financiarización, constituye un obstáculo para mejorar la condición social de la región.

El pago de intereses por concepto de la deuda total en la región es considerable, ya sea medido como proporción del gasto total o per cápita, y en la mayoría de los casos se ha ido incrementando en los últimos 26 años, salvo en Honduras y Nicaragua que en la presente década registra una disminución importante por su ingreso en el HIPC. Aún con esta iniciativa los recursos siguen siendo insuficientes en estos países.

El FMI plantea la sostenibilidad fiscal para mejorar la situación del pago de los intereses. Pero, la búsqueda de los superávits primarios, sufragan los compromisos que tiene el sector público con sus distintos acreedores. Acentuando la situación adversa, porque se siguen desviando una cantidad considerable de recursos que se podrían emplear para mejorar las condiciones sociales de la región centroamericana.

## CONCLUSIONES

El Fondo Monetario Internacional en la actual fase de la globalización promueve la aplicación de medidas de políticas que tienen un fuerte carácter de obligatoriedad y condicionalidad. Estas políticas económicas son parte del Consenso de Washington, que han impulsado reformas estructurales, principalmente en la región Latinoamérica.

Como parte de las reformas estructurales, las reformas fiscales promovidas por el FMI, pretenden construir a consideración de la institución una estructura fiscal sostenible. Que se difunde como idea para garantizar la estabilidad financiera del sector público.

Para alcanzar la sostenibilidad fiscal, se promueve la aplicación de una política fiscal restrictiva en la que se busca desaparecer los déficits públicos y mantener las finanzas públicas en equilibrio, o en superávit. Ello implica adoptar un mayor control sobre el gasto, que es acompañado del esfuerzo para incrementar los ingresos, principalmente los tributarios, que provienen de los impuestos indirectos.

Al lograr la estabilidad en las finanzas públicas, se supone que la deuda pública no crecerá a niveles insostenibles, porque es la principal fuente que financia los elevados déficits. Y también, con ello disminuirá el servicio de la deuda, evitando así que se desvíen recursos que se podrían utilizar al gasto público de forma productiva.

Pero, lo que pudimos observar, es que con la sostenibilidad fiscal se garantiza el pago del servicio de la deuda, desviando una cantidad importante de recursos para este fin. A este proceso lo conocemos como la financiarización del gasto público, siendo una de las principales características en la actual etapa de la globalización financiera.

La financiarización del gasto implica la transferencia de recursos a los acreedores del sector público. Lo que busca esta transferencia es cubrir el pago del servicio de la deuda. Por lo que el FMI, no sólo garantiza el equilibrio en las finanzas públicas, con ello, también avala el pago que hacen los gobiernos nacionales a sus acreedores.

Además, el mayor control del gasto público que es acompañado del esfuerzo por incrementar los ingresos tributarios, provoca que el Estado se someta a un proceso de adelgazamiento, y con ello la reducción de su papel como promotor del desarrollo. Entonces, el mercado con sus dictados de libertad económica no garantiza el pleno desarrollo de las capacidades productivas y sociales, porque se encuentra sujeta a su

principio rector de rentabilidad. Con ello el Estado pierde importancia en su papel como promotor de las metas que se fijan en la estrategia del desarrollo.

Como pudimos constatar en la tesis, el gasto público total como proporción del PIB en la mayoría de los casos muestra caídas e inclusive estancamiento, salvo en Costa Rica que registra incrementos. Este comportamiento en la mayoría de los países de la región es resultado de la mayor imposición de las políticas neoliberales sobre el gasto. El control ha implicado recortes en los distintos rubros, sean en gasto de capital o corrientes.

Por otra parte, el comportamiento de los ingresos públicos, principalmente los tributarios, durante los últimos 26 años han experimentado un cambio en la forma de recaudación. Existen tres fuentes importantes de impuestos, los aranceles, el ISR e IVA. Con la acentuación de la apertura comercial experimentada en la región durante los 1990, se da una caída importante en la recaudación de los aranceles, que es acompañado de fuertes estímulos fiscales a las actividades económicas y financieras que realizan las empresas privadas que invierten en la región.

La reducción de la recaudación de los aranceles, se compensa con las modificaciones en el ISR. Hay una tendencia general a reducir las tasas que gravan a las personas morales, siendo compensado con incrementos de las tasas sobre las personas físicas, minimizando el carácter progresivo de este impuesto. Además, en toda la región hay incrementos importantes en la recaudación de impuestos indirectos, principalmente el IVA, y en las tarifas de servicios públicos, cuando estos no han sido privatizados.

Los ingresos indirectos se caracterizan por ser de fácil recaudación, como pudimos observar el IVA ha mantenido una creciente participación en los ingresos tributarios, el promedio de la región oscila en 40%. En la región el IVA se comienza a instaurar en la segunda mitad de los 1970 y principios de los 1980. La implementación es acompañada de reformas periódicas, que logran incrementar los ingresos tributarios provenientes de este impuesto, pero de manera temporal.

Estos cambios en la estructura impositiva acentúan el carácter regresivo, que agrava aún más los niveles de marginación y desigualdad social que de por sí ya son elevados. Además, la estructura presenta la característica de tener una baja carga tributaria, elevada evasión y una administración tributaria ineficiente.

Es así que si la reforma fiscal sólo se centra en obtener mayores ingresos impositivos y no va acompañada de un crecimiento del gasto público total, principalmente en gasto en infraestructura y social, difícilmente se verá traducido en una mejora de la recaudación tributaria.

La sostenibilidad fiscal que presenta la característica de buscar un mayor control del gasto y los esfuerzos por incrementar los ingresos públicos, para conseguir el equilibrio o superávit en las finanzas públicas. Lo que provoca es un obstáculo enorme en la acumulación económica, minimizando la capacidad productiva que permite el crecimiento endógeno de las economías centroamericanas.

Además, como constatamos la sostenibilidad busca garantizar el pago de intereses, acentuando el grado de financiarización del gasto público. El comportamiento del pago de intereses en la región ha ido en aumento, inclusive en Costa Rica, cuando ha presentado incrementos importantes en sus gastos e ingresos. Y sólo han tomado un respiro en los últimos años Honduras y Nicaragua, por su ingreso al HIPC.

El pago de los intereses de la deuda, ya sea medido como proporción del gasto total o per cápita, absorben una cantidad considerable de recursos públicos, repercutiendo en la reducción del gasto social. Para poder revertir dicha situación, es necesario que se reduzca de forma considerable o desaparezca el flujo de recursos para el pago de la deuda y su servicio, en otras palabras es necesario desaparecer el proceso de financiarización del gasto público. No se puede postergar por mucho tiempo la eliminación de la financiarización si queremos que la desigualdad social mejore y la pobreza se reduzca.

Es cierto que las políticas fiscales sugeridas por el FMI son recesivas y perturban el crecimiento económico, y empeoran las condiciones sociales de la región. Pero para llevarlas a cabo se necesita un número considerable de funcionarios públicos centroamericanos, que lejos de ver los intereses y necesidades del grueso de la población, respaldan las necesidades financieras de grupos económicos y financieros privados, además de que muchos de ellos no son ni siquiera elegidos de forma democrática.

Es por ello que si la región necesita mejorar los niveles de desigualdad social y pobreza, es necesario caminar por el camino de la democracia, por supuesto la nula injerencia del FMI en la conducción de las finanzas públicas. Y lo más importante, como

nos lo señalaba Celso Furtado, debe existir un espacio en el que se exprese de manera vigorosa la *voluntad política*.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acevedo, Carlos [2007], *Gasto Público Social y Procesos Presupuestarios en Centroamérica*, 24 de enero (consultado el 22 de noviembre de 2007), disponible en:  
<<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/ICAP/UNPAN028014.pdf>>.
- Acevedo, Carlos y Mauricio González Orellana [2005], “El Salvador: diagnóstico del sistema tributario y recomendaciones de política”, en Agosin, Manuel, Alberto Barreix, Roberto Machado (edits.), *Recaudar para crecer. Bases para la reforma tributaria en Centroamérica*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 117-155.
- Aglietta, Michel y Sandra Moatti [2002], *El FMI. Del desorden monetario a los desórdenes financieros*, Madrid, España, Ediciones Akal.
- Agosin, Manuel R. y Roberto Machado [2005], “Reforma tributaria y desarrollo humano en Centroamérica”, en Agosin, Manuel, Alberto Barreix, Roberto Machado (edits.), *Recaudar para crecer. Bases para la reforma tributaria en Centroamérica*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 3-30.
- Aguirre Covarrubias, Teresa [2005], “Sistema financiero internacional y desarrollo en América Latina. ¿Una relación imposible?”, en Irma Manrique y Teresa López (coords.), *Política fiscal y financiera en el contexto de la reforma del Estado y de la desregulación económica en América Latina*, México, Miguel Ángel Porrúa-UNAM, pp. 175-232.
- Aguirre Covarrubias, Teresa [2004], “Controversia White-Keynes. Orden y desorden financiero internacional”, en Eugenia Correa y Alicia Girón (coords.), *Economía financiera contemporánea, Tomo I*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 111-188.
- Atienza Azcona, Jaime [2002], *La deuda externa del mundo en desarrollo. Teoría, realidad y alternativas*, Madrid, España, Akal ediciones.
- Ayala Espino, José [2000], *Diccionario moderno de la economía del sector público. Para entender las finanzas del Estado mexicano*, México, Diana.
- Ayala Espino, José [1988], “Introducción general” en José Ayala, *Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana (1920-1982)*, México, UNAM-FCE, pp. 9-20.
- Banco Central de Nicaragua [2005], *Nicaragua en el proceso de la iniciativa HIPC. Memoria y perspectivas*, enero de 2005 (consultado el 12 de noviembre de 2007), <<http://www.bcn.gob.ni/publicaciones/HIPC/7.pdf>>.
- Cardoso, Ciro F.S. [2000], “América Central: la era liberal, c. 1870-1930”, en Leslie Bethell, ed., *Historia de América Latina. México, América Central y el Caribe, c. 1870-1930*, Vol. 9, España, Crítica, pp. 183-209.
- Carrera Cárdenas, Jaime [1998], *Hacia el equilibrio fiscal para reducir la pobreza. Última oportunidad para la ética política*, Ecuador, ABYA-YALA.
- Chang, Ha-Joon [1996], *El papel del Estado en la economía*, México, Ariel Sociedad Económica.

- Chapoy, Alma [2004], “El sistema financiero internacional”, en Correa, Eugenia y Alicia Girón (coords.), *Economía financiera contemporánea, Tomo I*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 49-109.
- Chesnais, François [2001], “Capítulo 1. Introducción general”, en François Chesnais (comp.), *La mundialización financiera. Génesis, costo y desafíos*, Argentina, Losada.
- Chesnais, François [2001], ¿Crisis financieras o indicios de crisis económicas, características del régimen de acumulación actual?, en François Chesnais y Dominique Pilón (coords.), *Las trampas de las finanzas mundiales. Diagnósticos y remedios*, Madrid, España, Akal ediciones, pp. 41-57.
- CEPAL [2002], *Globalización y desarrollo*, (consultado el 3 de marzo de 2005) disponible en: <<http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/6/10026/P10026.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl>>.
- Cohen, Isaac [2003], “Sustitución de importaciones e integración económica en el desarrollo de Centroamérica (1950-1980)”, en Cárdenas, Enrique, José Antonio Ocampo y Rosemary Thorp (comps.), *Industrialización y Estado en la América Latina: la leyenda negra de la posguerra*, México, FCE, pp. 422-449.
- Corbacho, Ana y Hamid Davoodi [2002], “Expenditure issues and governance in Central America” en *FMI Working Paper*, núm. 02/187, noviembre del 2002 (consultado el 16 de julio de 2007), disponible en: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2002/wp02187.pdf>>
- Cornick, Jorge [2005], “Costa Rica: política tributaria para el desarrollo humano”, en Agosin, Manuel, Alberto Barreix, Roberto Machado (edits.), *Recaudar para crecer. Bases para la reforma tributaria en Centroamérica*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 75-116.
- Correa, Eugenia [2004], “Inversionistas institucionales”, en Correa, Eugenia y Alicia Girón (coords.), *Economía financiera contemporánea, Tomo II*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 259-283.
- Correa, Eugenia [2002], “México: La crisis fiscal del Washington Consensus”, (consultada el 10 de septiembre de 2006) disponible en: [www.redcelsofurtado.edu.mx](http://www.redcelsofurtado.edu.mx)
- Correa, Eugenia [1992], “Una nueva etapa del endeudamiento de América Latina”, en *Economía Informa*, núm. 208, Facultad de Economía, UNAM, México, agosto-septiembre.
- Ferguson, Niall [2001], “Primera sección. Gasto y tributación”, en Niall Ferguson, *Dinero y poder en el mundo moderno 1700-2000*, España, Taurus, pp. 39-146.
- FitzGerald, E.V.K. [1988], “La restructuración a través de la depresión: el Estado y la acumulación de capital en México, 1925-1940”, en Thorp, Rosemary (comp.), *América Latina en los años treinta: El papel de la periferia en la crisis mundial*, México, FCE, pp. 281-313.
- FMI [2007a], “Declaración de una misión del personal técnico del FMI en Nicaragua”, en *Comunicado de Prensa*, núm. 07/93, 11 de mayo de 2007 (consultado el 8 de agosto de 2007), disponible en: <<http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2007/esl/pr0793s.htm>>.
- FMI [2007b], “Discurso pronunciado en la Conferencia de Alto Nivel sobre Inversión en Centroamérica. Rodrigo de Rato, Director Gerente”, 2 de febrero de

- FMI [2007c], “El Directorio Ejecutivo del FMI concluye la consulta del Artículo IV de 2006 con Guatemala”, *Nota de información al público* núm. 07/41, 27 de marzo de 2007, (consultado el 4 de julio de 2007), disponible en: <<http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2007/ESL/pn0741S.htm>>.
- FMI [2007d], “IMF Staff Statement at the Conclusión of a Visit to Costa Rica”, *Press Release* núm. 07/27, 20 de febrero de 2007 (consultado el 12 de julio de 2007), disponible en: <<http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2007/pr0727.htm>>.
- FMI [2007e], “Statement by IMF Managing Director Rodrigo de Rato at the Conclusión of His Visit to Costa Rica”, *Press Release* núm. 07/20, 2 de febrero de 2007, (consultado el 12 de julio de 2007), disponible en: <<http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2007/pr0720.htm>>.
- FMI [2007f], “Statement by IMF misión to El Salvador“, *Press Release* núm. 07/45, marzo 13 de 2007, (consultado el 4 de agosto de 2007), disponible en: <<http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2007/pr0745.htm>>.
- FMI [2006a], “Costa Rica aplicará una estrategia de alto crecimiento y reducción de la pobreza”, *Boletín*, vol. 35, núm. 22, 11 de diciembre de 2006 (consultado el 14 de julio de 2007), disponible en <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/spa/2006/121806S.pdf>>, pp.347
- FMI [2006b], “Costa Rica: 2006 Article IV Consultation – Staff Report”, *Country Report* núm. 06/416, 29 de noviembre de 2006 (consultado el 14 de Julio de 2007), disponible en: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2006/cr06416.pdf>>, pp.12-15
- FMI [2006c], “Honduras Tiene una Nueva Oportunidad Histórica. Rodrigo de Rato”, en *La Tribuna*, 1 de marzo de 2006 (consultado el 8 de agosto de 2007), disponible en: <<http://www.imf.org/external/np/vc/2006/030106s.htm>>.
- FMI [2006d], “Nicaragua: 2005 Article IV Consultation”, en *Country Report*, núm. 06/174, mayo de 2006 (consultado el 9 de agosto de 2007), disponible en: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2006/cr06174.pdf>>, pp. 25-28.
- FMI [2005a], “Dialogo más intenso con los legisladores centroamericanos”, *Boletín*, vol. 34, núm. 11, 27 de junio de 2005, pp. 178-179, (consultado el 2 de julio de 2007), disponible en: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/spa/2005/062705s.pdf>>.
- FMI [2005b], “Discurso de apertura pronunciado por Agustín Carstens. Subdirector Gerente, FMI. Seminario del FMI para legisladores de América Central”, 19 de mayo de 2005 (consultado el 15 de julio de 2007), disponible en <<http://www.imf.org/external/np/speeches/2005/051905s.htm>>.
- FMI [2005c], “IMF Concludes 2005 Article IV Consultation with Honduras”, en *Public Information Notice*, núm. 05/51, 13 de abril de 2007 (consultado el 7 de agosto de 2007), disponible en: <<http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2005/pn0551.htm>>.
- FMI [2005d], “IMF Executive Board Concludes 2005 Article IV. Consultation with Guatemala”, *Nota de información al publico* núm. 05/95, 17 de febrero de 2005 (consultado el 6 de julio de 2007), disponible en: <<http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2005/pn0595.htm>>.

- FMI [2005e], “IMF Executive Board Concludes 2004 Article IV Consultation with El Salvador“, *Public Information Notice* núm. 05/21, 14 de febrero de 2005, (consultado el 4 de agosto de 2007), disponible en: <<http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2005/pn0521.htm>>.
- FMI [2005f], “Statement by IMF Deputy Managing Director Agustín Carstens at the Conclusion of a Visit to Guatemala“, *Boletín de prensa* Press Release núm. 05/163, julio 8 de 2005, (consultado el 6 de julio de 2007), disponible en: <<http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2005/pr05163.htm>>.
- FMI [2005g], “Una mayor integración económica de América Central“, *Boletín*, vol. 34, núm. 14, 8 de agosto de 2005, pp. 232, (consultado el 2 de julio de 2007), disponible en: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/spa/2005/080805s.pdf>>.
- FMI [2004a], “Honduras New Three Year Economic Program. Remarks by Anoop Singh. Tegucigalpa Honduras“, 2 de febrero de 2004 (consultado el 8 de agosto de 2007), disponible en: <<http://www.imf.org/external/np/speeches/2004/020204a.htm>>.
- FMI [2004b], “Remarks by Rodrigo de Rato. Third Regional Conference on Central America, San Pedro Sula, Honduras“, 9 de julio de 2004 (consultado el 7 de agosto de 2007), disponible en: <<http://www.imf.org/external/np/speeches/2004/070904.htm>>.
- FMI [2003], “Nicaragua: 2002 Article IV Consultation and Requests for a Three-Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility“, en *Country Report*, núm. 03/24, Febrero de 2003 (consultado el 9 de agosto de 2007), disponible en: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2003/cr0324.pdf>>, pp. 10-11.
- FMI [2002], “IMF Approves One-Year Stand -By Credit for Guatemala“, *Boletín de prensa* 02/16, 2 de abril de 2002 (consultado el 6 de julio de 2007), disponible en: <<http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2002/pr0216.htm>>.
- FMI [1999], “IMF Concludes Article IV Consultation with Honduras“, en *Public Information Notice*, núm. 99/113, 21 de diciembre de 1999 (consultado el 8 de agosto de 2007), disponible en: <<http://www.imf.org/external/np/sec/pn/1999/pn99113.htm>>.
- FMI [1998a], *Estudios económicos y financieros. Perspectiva de la economía mundial (Crisis financieras, causas e indicadores)*, Estados Unidos, Washington, mayo de 1998.
- FMI [1998b], “Guatemala: Recent Economic Development“, en *Staff Country Report* núm. 98/71, agosto (consultado el 6 de julio de 2007), disponible en: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/1998/cr9871.pdf>>. pp. 16-21.
- FMI [1998c], “IMF Concludes Article IV Consultation with Costa Rica“, *Press Information Notice* núm. 98/34, 14 de mayo de 1998 (consultado el 4 de agosto de 2007), disponible en: <<http://www.imf.org/external/np/sec/pn/1998/pn9834.htm>>.
- FMI [1997], *Estudios económicos y financieros. Perspectiva de la economía mundial (La Globalización, oportunidades y desafíos)*, Estados Unidos, Washington, mayo de 1997.
- Fuentes K., Juan Alberto [2006], *Retos de la política fiscal en América Central*, CEPAL, 2 de junio de 2006 (consultado el 26 de enero de 2007), disponible en: <<http://www.eclac.cl/cgi->

bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/26169/P26169.xml&xsl=/mexico/tpl/p9f.xsl&base=/mexico/tpl/top-bottom.xsl>.

- Furtado, Celso [2002], *En busca de un nuevo modelo. Reflexiones sobre la crisis contemporánea*, (consultado el 25 de noviembre de 2006) disponible en: [www.redcelsofurtado.edu.mx](http://www.redcelsofurtado.edu.mx)
- Girón, Alicia [2006], “Obstáculos al desarrollo y paradigma del financiamiento en América Latina”, en Eugenia Correa y Alicia Girón (coords.), *Reforma financiera en América Latina*, Argentina, CLACSO-UNAM-IIIEc, pp. 27-46.
- Girón, Alicia y Eugenia Correa [2004], “Desregulación y crisis financieras”, en Eugenia Correa y Alicia Girón (coords.), *Economía financiera contemporánea, Tomo I*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 19-48.
- Girón, Alicia [2002], *Crisis financieras, Colección textos breves de economía*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Girón, Alicia [1995], *Fin de siglo y deuda externa: historia sin fin. Argentina, Brasil y México*, México, UNAM-IIIEc-Cambio XXI.
- Gómez Sabini, Juan Carlos [2005a], “Honduras: Hacia un sistema tributario más transparente y diversificado”, en Agosin, Manuel, Alberto Barreix, Roberto Machado (edits.), *Recaudar para crecer. Bases para la reforma tributaria en Centroamérica*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 191-235.
- Gómez Sabini, Juan Carlos [2005b], “La tributación a la renta en el Istmo Centroamericano: análisis comparativo y agendas de reformas”, en CEPAL, *Serie macroeconomía del desarrollo*, núm. 37, julio (consultado el 26 de enero de 2007), disponible en: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/7/22447/P22447.xml&xsl=/de/tpl/p9f.xsl&base=/de/tpl/top-bottom.xsl>.
- Gómez Sabini, Juan Carlos [2005c], “Nicaragua: desafíos para la modernización del sistema tributario”, en Agosin, Manuel, Alberto Barreix, Roberto Machado (edits.), *Recaudar para crecer. Bases para la reforma tributaria en Centroamérica*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 237-279.
- Guerra-Borges, Alfredo [2002], *Globalización e integración latinoamericana*, México, Siglo XXI, IIIEc-UNAM, Universidad Rafael Landívar.
- Guerra-Borges, Alfredo [1996], “Mosaico para una visión retrospectiva de la integración económica centroamericana”, en Guerra-Borges, Alfredo, *La integración centroamericana ante el reto de la globalización (Antología)*, Nicaragua, CRIES, pp.125-152.
- Guillén Romo, Arturo [2007], *Mito y realidad de la globalización neoliberal*, México, Miguel Ángel Porrúa, UAM-Iztapalapa.
- Ianni, Octavio (1996), *Teorías de la globalización*, México, Siglo XXI, CEIICH-UNAM.
- Kaplan, Marcos [2004], “Estado y globalización” en Eugenia Correa y Alicia Girón (coord.), *Economía financiera contemporánea, Tomo I*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 211-259.
- Kaplan, Marcos [2002], *Estado y globalización*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

- Lichtensztein, Samuel y Monica Baer [1986], *Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial. Estrategias y políticas del poder financiero*, Uruguay, Editorial Nueva Sociedad.
- Mansell Carstens, Catherine [1992], “Capítulo 2. Determinación y pronóstico del tipo de cambio”, en Catherine Mansell, *Las nuevas finanzas en México*, México, Editorial Milenio, pp. 53-111.
- O’Connor, James [1981], *La crisis fiscal del Estado*, Barcelona, Ediciones Península.
- Parguez, Alain [2004], “Moneda y crédito en el capitalismo contemporáneo”, en Eugenia Correa y Alicia Girón (coords.), *Economía financiera contemporánea. Tomo II*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 15-34.
- Pérez, Carlota [2004], *Revoluciones tecnológicas y capital financiero. La dinámica de las grandes burbujas financieras y las épocas de bonanza*, México, Siglo XXI.
- Prebisch, Raúl [1972], *Transformación y desarrollo, la gran tarea de América Latina: informe presentado al Banco Interamericano de Desarrollo*, México, FCE.
- Puyana, Jaime [2005], “Liberalización de los flujos de capital y su efecto en la economía mundial”, en Eugenia Correa, Alicia Girón y Alma Chapoy (coords.), *Consecuencias financieras de la globalización*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 23-53.
- Rivera, Eugenio y Adolfo Rodríguez [2006], *Competencia y regulación en la banca de Centroamérica y México. Un estudio comparativo*, CEPAL, 15 de junio de 2006 (consultado el 13 de diciembre de 2007), disponible en: <<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/5/27885/L725.pdf>>
- Rodlauer, Markus [2005], “Los retos del CAFTA-RD, Artículo exclusivo”, 8 de noviembre de 2005, (consultado el 2 de julio de 2007), disponible en: <<http://www.imf.org/external/np/vc/2005/110805s.htm>>.
- Rosenthal, Pert [1984], “Principales rasgos de la evolución de las economías centroamericanas desde la posguerra”, en CECADE-CIDE, *Centroamérica. Crisis y política internacional*, México, Siglo XXI, pp. 19-38.
- Rostow, Walt Whitman [1973], *Las etapas del crecimiento económico. Un manifiesto no comunista*, México, FCE.
- Ruiz Duran, Clemente, “Financiamiento para el desarrollo”, en Comercio Exterior, vol. 45, núm. 1, México, enero de 1995.
- Schenone, Osvaldo H. y Carlos de la Torre [2005], “Guatemala: fortalecimiento de la estructura tributaria”, en Agosin, Manuel, Alberto Barreix, Roberto Machado (edits.), *Recaudar para crecer. Bases para la reforma tributaria en Centroamérica*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 1157-190.
- Secretaria de Finanzas (Honduras) [2005], *Informe de deuda pública. Periodo enero-diciembre*, (consultado el 13 de diciembre de 2007) disponible en: <[http://www.sefin.gob.hn/portal\\_prod/data/2007/dgcp/Inf\\_Deuda\\_Ene\\_Dic\\_2005.pdf](http://www.sefin.gob.hn/portal_prod/data/2007/dgcp/Inf_Deuda_Ene_Dic_2005.pdf)>
- Singh, Anoop, Agnès Belaisch, Charles Collyns, Paula De Masi, Reva Krieger, Guy Meredith y Robert Rennhack (2005), *Estabilización y reforma en América Latina: Perspectiva macroeconómica desde principios de los años noventa*, Ocasional Paper núm. 238, Washington D.C., FMI.

- Stiglitz, Joseph E. [2002], *El malestar en la globalización*, México, Tauros, Santillana.
- Stotsky, Janet y Asegedech WoldeMariam [2002], “Central American Tax Reform: Trends and Possibilities”, en *FMI Working Paper*, núm. 02/187, noviembre del 2002 (consultado el 16 de julio de 2007), disponible en: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2002/wp02227.pdf>>.
- Studart, Rogério [2002], “Liberalización financiera, mecanismos de financiamiento de la inversión y el crecimiento: elementos de preocupación”, en Mántey, Guadalupe y Noemí Levy (coords.), *Globalización financiera e integración monetaria: una perspectiva desde los países en desarrollo*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, pp. 289-315.
- Suárez Dávila, Francisco [2005], “El Estado mexicano en la construcción, destrucción, reconstrucción y extranjerización del sistema financiero mexicano”, en Correa, Eugenia Alicia Girón y Alma Chapoy (coords.), *Consecuencias financieras de la globalización*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 465-490.
- Urquidi, Víctor L. [2005], *Otro siglo perdido. Las políticas de desarrollo en América Latina (1930-2005)*, México, COLMEX-Fideicomiso Historia de las Américas-FCE.
- Williamson, John [1990], *El cambio en las políticas económicas de América Latina*, México, Gernika
- Wray, L. Randall [2005], “Una estructura monetaria y fiscal para la estabilidad económica: un enfoque “friedmaniano” para restablecer el crecimiento”, en Eugenia Correa, Alicia Girón y Alma Chapoy (coords.), *Consecuencias financieras de la globalización*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 379-398.

## INFORMACIÓN ESTADÍSTICA.

- Banco Central de Costa Rica, <[http://www.bccr.fi.cr/flat/bccr\\_flat.htm](http://www.bccr.fi.cr/flat/bccr_flat.htm)>.
- Banco Central de Reserva de el Salvador, <<http://www.bcr.gob.sv/>>.
- Banco Central de Guatemala, <<http://www.banguat.gob.gt/>>.
- Banco Central de Honduras, <<http://www.bch.hn/>>.
- Banco Central de Nicaragua, <<http://www.bcn.gob.ni/index.asp>>.
- Banco Mundial, <<http://www.bancomundial.org/>>.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), <<http://www.cepal.org/>>.
- Fondo Monetario Internacional, <<http://www.imf.org/external/index.htm>>.
- Instituto Nacional de Estadística y Censo (Costa Rica), <<http://www.inec.go.cr/>>.
- Ministerio de Finanzas Públicas (Guatemala), <<http://www.minfin.gob.gt/>>.
- Ministerio de Hacienda (El Salvador), <<http://www.mh.gob.sv/>>.
- Programa Estado de la Nación, Costa Rica, <<http://www.estadonacion.or.cr/>>.
- Secretaria de Finanzas (Honduras), <<http://www.sefin.gob.hn>>.
- Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano, <<http://www.secmca.org/>>.