

CAPITULO IV HACIA UN NUEVO NORTE PARA LA REFORMA DEL ESTADO

Henry Manuel Mora Jiménez

INTRODUCCIÓN

La globalización económica exige el protagonismo activo y estratégico del Estado en el curso y la previsión de los acontecimientos históricos, al cual le corresponde –entre otros aspectos- orientar y conducir los mecanismos del mercado, a efectos de lograr una inserción, sino exitosa, al menos conveniente en el mercado mundial. El progreso económico y el desarrollo de una nación, más aun si esta es parte de la periferia capitalista, son actos eminentemente políticos, y por tanto, objetivos, que no puede quedar librados a la lógica del mercado y de sus leyes.

Este papel protagonista del Estado en el campo económico no se limita a los intentos por corregir las fallas del mercado, sino que, además, debe ser el principal actor responsable en señalar el rumbo de la economía, complementar la acción del mercado, garantizar la operación de la competencia, promover, incentivar y (si es del caso) disciplinar a la iniciativa privada y, de común acuerdo con la sociedad civil, fijar los grandes objetivos nacionales y las estrategias y políticas consecuentes. De lo contrario, sin estrategias y sin políticas estratégicas, será casi imposible lograr una inserción exitosa en la economía mundial, y serán las fuerzas geoeconómicas mundiales, las que directa o indirectamente, dictarán las políticas nacionales y señalarán el rumbo a seguir, poniendo en serio riesgo la existencia misma del Estado nacional.

Y aunque quizás no nos percatemos fácilmente de ello, Costa Rica, como nación y como Estado nacional, ha venido perdiendo grados importantes de gobernabilidad en los últimos tres lustros, especialmente en áreas centrales del desarrollo económico y social, donde más que una estrategia activa, se ha asumido una política de re-acción (por lo tanto pasiva) frente a acontecimientos mundiales que nos afectan directamente. Este es el caso de las políticas de ciencia y tecnología, de propiedad intelectual, de transferencia y difusión tecnológica, de transformación productiva y de desarrollo humano⁴⁸. De innovadores en los

⁴⁸ Un ejemplo reciente es la carrera en el seno legislativo por aprobar a marcha forzada (antes del 1 de enero del 2000) la normativa de la OMC en materia de propiedad intelectual, sin mayores espacios para la discusión y la iniciativa nacional, en un campo tan decisivo para el desarrollo económico y social de las próximas décadas.

años cincuenta y sesenta del siglo XX, nos hemos convertido en seguidores en los años ochenta y noventa. ¿Qué papel asumiremos como nación en el siglo XXI?

HACIA UNA NUEVA GOBERNABILIDAD

Entre 1950 y 1975 el Estado costarricense mantuvo un alto nivel de gobernabilidad. ¿Cómo se alcanzó esta? Durante este período, un proyecto político de alcance nacional, más o menos estructurado, obtuvo la suficiente legitimidad para brindar estabilidad política y para afianzar una determinada modalidad de intervención pública en la economía y en la sociedad; que se basó en la hegemonía del Partido Liberación Nacional, la principal fuerza victoriosa de la Guerra Civil de 1948. Dado este predominio político y el marco internacional favorable en que se desarrolló⁴⁹, dicha gobernabilidad se cimentó en el lugar preponderante del PLN en la escena política⁵⁰, en la clase dirigente que lo impulsó y en los sectores sociales subalternos que lo sustentaron y le dieron respaldo electoral, tanto en el campo (pequeños y medianos productores) como en la ciudad (la clase media urbana).

Esta forma de gobernabilidad, basada en la hegemonía de un partido político, en una relativa alternancia electoral y en el equilibrio de los tres principales poderes públicos; muestra hoy en día claros signos de agotamiento e inviabilidad, pues no existe en el país ninguna fuerza con suficiente base social, política y cultural como para recrear tal estilo de intervención estatal en la economía y en la sociedad. El bipartidismo tampoco representa una solución, pues al menos un tercio del electorado desconfía abiertamente de su efectividad y no desea su consolidación, aunque no se acerque todavía a otras fuerzas políticas emergentes.

Pero no se trata solo de un problema de recomposición de fuerzas sociales y de cambios en el contexto internacional lo que está afectando la capacidad de gobernabilidad del Estado costarricense: *la reestructuración y el ajuste estructural de los últimos quince años, han además debilitado la capacidad regulatoria del sector público, y es este un punto central a tener en cuenta en la imperiosa necesidad de realizar una profunda reforma del Estado.*

En efecto, el ajuste estructural ha tenido en el Estado a uno de sus principales sostenedores, cargando sobre sus hombros el financiamiento (deficitario) del costo social del ajuste y debilitándolo institucionalmente, financieramente y políticamente; no obstante que deben reconocerse algunos cambios importantes introducidos en el último período, como la creación de la Defensoría de los Habitantes, la transformación del SNE en la ARESEP, los esfuerzos recientes en materia de rendición de cuentas, la búsqueda de mayor independencia política para el Banco Central, y la creación en 1988 de la polémica Sala Constitucional, entre otros. Pero es claro que el Estado costarricense ha perdido capacidad estratégica y visión política, sin que haya a la vista una solución de continuidad, simplemente a partir de los viejos esquemas de dominación y hegemonía.

⁴⁹ Los 25 años posteriores a la Segunda Guerra Mundial han sido catalogados como la “edad de oro” del capitalismo internacional (Maddison, 1992: 85)

⁵⁰ No tanto por la alta cohesión orgánica e ideológica del PLN, como porque la oposición “de izquierda” fue casi insignificante, excepto en la década de los setenta, y porque la oposición “de derecha” estuvo altamente desarticulada y dividida hasta 1982.

Seguramente, el punto de vista filosófico del que se debe partir para relanzar la reforma del Estado en Costa Rica es relativamente claro: *ni la antigua creencia de que el Estado, por sí solo, puede funcionar como un centro de coordinación y control de la sociedad, dirigiendo como un Leviatán los procesos económicos y sociales; ni el viejo dogma liberal, recientemente maquillado, de que el Estado debe adoptar simplemente un papel subsidiario frente al mercado, son hoy en día realistas.*

Entre el Estado "dirigista" (tanto Estado como sea posible) y el Estado meramente guardián y subsidiario (tanto Estado como sea inevitable), existe un amplio margen de acción para que el mismo cumpla un papel **estratégico y solidario** (y no solo subsidiario), en el que actúe como regulador, incentivador y "disciplinador" de la empresa privada⁵¹; al mismo tiempo que la sociedad civil desarrolla los espacios de participación y los mecanismos de control suficientes para garantizar su eficacia y minimizar los privilegios y la corrupción.

Costa Rica necesita desarrollar urgentemente nuevas formas de gobernabilidad, en las cuales el pluralismo político y la irrupción de la sociedad civil tienen que ser elementos determinantes⁵². La vieja gobernabilidad, basada en la hegemonía de un proyecto político con capacidad de imponer por la vía electoral sus propuestas al resto de la sociedad no es hoy posible. *La reforma del Estado debe orientarse primordialmente en este sentido, a la vez que se necesita garantizar la sostenibilidad financiera del proceso a través de un "pacto fiscal" que, especialmente a partir de una profunda reforma tributaria, genere los recursos requeridos para impulsar la transformación social y productiva del país.*

ELEMENTOS BÁSICOS DE UN PROYECTO DE REFORMA DEL ESTADO: FUNCIONES ECONÓMICAS Y SOCIALES DEL ESTADO.

Un proyecto nacional de "reforma del Estado" no debería limitarse a su definición tradicional, que suele ser bastante limitada. En efecto, la reforma del Estado en sentido amplio no se circunscribe a la redefinición administrativa e institucional de los organismos públicos o a sus modalidades de funcionamiento, sino que debería abarcar la reformulación de todas las distintas formas de intervención pública en la economía y en la sociedad. En este sentido, deben tomarse en cuenta también, las políticas macroeconómicas, sectoriales y sociales que se discuten en otros capítulos de este trabajo, pues éstas son parte esencial de una reforma del Estado en sentido amplio y, en particular, de una que reconstruya la capacidad de regulación estatal de los mercados y que facilite la irrupción de la sociedad civil en la vida política, desde la óptica de un Estado estratégico y solidario. No obstante, en este capítulo nos limitamos a presentar los elementos básicos que deberían tenerse en cuenta en la construcción de un proyecto de reforma del Estado según los dictados presentados en el capítulo primero.

En primer término, debe tenerse presente que la actividad estatal no se orienta pura y exclusivamente por un conjunto de normas abstractas y generales que determinan el qué y el cómo de la misma, como sugerían los análisis iniciales del Banco Mundial sobre el tema

⁵¹ Especialmente en temas como los tecnológicos y ambientales que obligan a actuar dentro de una visión de largo plazo.

⁵² Las reformas electorales que profundicen la democracia representativa y participativa son parte de estos cambios, pero deben complementarse con reformas institucionales, económicas y sociales.

(Banco Mundial, 1988); y luego parcialmente ampliados y corregidos (Banco Mundial, 1998). En realidad, el Estado se conforma día a día, paso a paso, “codo a codo”, en función de aquellos proyectos políticos que logran el suficiente sustento y legitimidad como para impulsar un determinado proyecto de desarrollo; algunos de los cuales, incluso, propugnan abiertamente por un debilitamiento de la capacidad regulatoria del sector público, tal como es el caso del proyecto neoliberal, hoy en lenta retirada⁵³. Por lo tanto, la “reforma del Estado” no es más que un elemento constituyente de un proyecto político. Es más, existen tantas “reformas del Estado” posibles como proyectos políticos en disputa del poder.

Pero esta pugna de visiones y proyectos sobre el Estado y su reforma no garantiza que alguno de ellos tienda a imponerse en el largo plazo, y menos que se lo haga desde una perspectiva que propenda a incrementar la racionalidad organizativa del sector público en su conjunto. Más aun, lo anterior no puede disociarse de la articulación que se logre entre el mercado (el modelo o patrón de acumulación), el Estado y la sociedad civil; esto por cuanto, en gran medida la capacidad de organización interna del Estado depende de su papel dentro de esta trilogía.

Pero al interior del propio funcionamiento estatal, no cabe duda de que existen al menos cuatro importantes obstáculos que limitan la tarea de reformular el Estado dentro de un proyecto de desarrollo que incluya a todos los sectores sociales. Estos obstáculos son:

- a) La recurrente crisis financiera del sector público,
- b) El creciente anquilosamiento de las redes administrativas, organizativas e institucionales de la burocracia estatal,
- c) La poca capacidad reguladora y racionalizadora del Estado y,
- d) La creciente ola de corrupción.

Aunque estos cuatro puntos presentan igual importancia para la reforma del Estado, el énfasis de nuestra exposición será en el primero de ellos, no porque sea axiológicamente el más importante, sino porque pragmáticamente debe ser resuelto de previo antes de pretender fortalecer las distintas funciones económicas y sociales del Estado. Además, un tratamiento adecuado de problemas como el de la creciente corrupción, requiere la participación no solo de las instancias políticas y estatales, sino también en gran medida, de la sociedad civil.

En el capítulo tres se presentaron un conjunto de intervenciones públicas necesarias para la consolidación de una estrategia nacional de desarrollo de la competitividad y la transformación productiva. En ese sentido se plantearon áreas estratégicas donde el Estado debía actuar como regulador, incentivador y disciplinador.

Pero al mismo tiempo, resulta claro que el carácter estratégico de las áreas de intervención es esencialmente dinámico: al mismo tiempo que el Estado fortalece o renueva su papel en actividades de importancia estratégica para el adecuado desempeño y eficiencia global de la economía, puede y debe dejar áreas de intervención que no son prioritarias para el nuevo

⁵³ En los años noventa son crecientes las voces de quienes propugnan por nuevas políticas de desarrollo, entre los gobiernos, organismos como la UNCTAD, la CEPAL, el PNUD y, más recientemente, el mismo Banco Mundial.

proyecto de sociedad. Más aun, la definición de estos nuevos límites no puede dissociarse de la capacidad financiera y administrativa para la gestión de las políticas, tal como queda claro del eventual papel que el Estado puede cumplir en el proceso de transformación productiva.

No obstante, el retiro del Estado de ciertas funciones reguladoras debe realizarse con un mínimo de pérdida en la autonomía de gestión y sin atentar contra la debida integración de sus múltiples actividades. Algunas de estas funciones pueden ser trasladadas a la sociedad civil, y otras pueden ser objeto de gestión por parte de la empresa privada con una efectiva regulación, supervisión y fiscalización posterior (cuando corresponda). Pero en particular, al abandonar parte de las acciones que venía desempeñando, el Estado no debe ser objeto de ningún tipo de expoliación de su capital social (patrimonio nacional), lo que atañe estrictamente a las condiciones y al proceso de la venta o concesión de activos públicos. En este sentido deben evitarse redistribuciones inequitativas de la riqueza, lo mismo que pérdidas importantes en la capacidad de acción estatal que entorpezcan su papel en el proceso de desarrollo.

En términos muy generales, puede asegurarse que en el campo económico al Estado le corresponden cuatro funciones básicas: provisión de bienes públicos, regulación de los mercados, estabilidad macroeconómica y búsqueda de la equidad. Las dos primeras funciones tienen por objeto suplir fallas tradicionales de los mercados: bienes públicos, externalidades, problemas de información, rendimientos crecientes a escala. La tercera función exige al Estado proveer las condiciones de estabilidad y certidumbre necesarias para impulsar el crecimiento económico, mientras que la búsqueda de equidad se fundamenta en la teoría del bienestar y se concreta en las acciones de la política social.

Tratando de precisar estos conceptos generales y aplicarlos al caso costarricense, y teniendo en cuenta los desarrollos expuestos en el capítulo primero, podemos aseverar que el papel de las instituciones públicas en el campo socio-económico debe centrarse en las siguientes seis áreas estratégicas (además de las funciones tradicionales e indivisibles en materia de seguridad, representación internacional y gobierno general, incluyendo las políticas macroeconómicas):

1. **La formación de recursos humanos calificados:** desde los niveles básicos e intermedios de la educación preescolar, primaria y secundaria, hasta la universidad y los organismos de formación profesional especializados. Esto es, la conducción y regulación de todo el sistema de educación nacional (público y privado), permitiendo, desde luego, el papel de la iniciativa privada, garantizado por la Constitución.
 2. **Las tareas de investigación y desarrollo, transferencia y difusión de tecnologías,** fundamentales para la transformación productiva y la reinserción exitosa en la economía mundial globalizada. Aunque las universidades y la empresa privada cumplen un papel insustituible en este campo, se sigue requiriendo, hoy más que nunca, de una gestión estratégica de la ciencia y la tecnología, dado el papel trascendental que estas cumplen en el proceso de desarrollo.
-

3. **La infraestructura básica para el desarrollo**, tanto material como inmaterial. No necesariamente como proveedor directo, ya que el Estado puede propiciar esquemas de alianzas, de concesión de obra pública y de apertura en mercados estratégicos; como el de transportes, la energía, las telecomunicaciones y los seguros; tal como ya se lo ha hecho en el sector bancario. No obstante, es fundamental que en algunos de ellos el Estado se mantenga como agente estratégico e incluso dominante, al menos por los próximos 25 años.
4. **Las políticas sectoriales generales y estratégicas**. Actuar en la configuración del aparato productivo nacional con el objetivo de lograr en el mediano plazo un avance significativo en materia de competitividad internacional, requiere mucho más que un ambiente macroeconómico estable. Las políticas sectoriales (industrial, tecnológica, comercial, laboral, de recursos humanos), sean estas generales o específicas, son instrumentos irrenunciables para este propósito.
5. **La seguridad social y las políticas sociales en general**. El fortalecimiento de la red de seguridad social y de la legislación laboral es una tarea que compete en especial al Estado, dada la “garantía pública” que las mismas deben ostentar. Al igual que en materia de educación, la universalización de la seguridad social es una meta en la que no se puede claudicar.
6. **Las políticas ecológicas y la protección del medio ambiente**: propiciar la conservación de la naturaleza y el desarrollo sostenible son tareas urgentes que exigen políticas, instituciones y legislación adecuadas, pero más aun, exigen capacidad estatal para velar por los acuerdos nacionales que el país se proponga para lograr unas relaciones de producción y de consumo no depredadoras del medio ambiente.

LA REFORMA FISCAL

Durante el período 1973 – 1982, se manifestó en toda su extensión, tanto una crisis de la estrategia de desarrollo sustitutivo, como del Estado que la promovió. Esta crisis se vio agravada por el problema de la deuda externa en los inicios de los ochenta, retardada (pero no superada) gracias a los recursos de la cooperación financiera que el país obtuvo durante los años de la guerra en Nicaragua, crisis que de nuevo se reanudó durante la promoción del modelo exportador y la ejecución de los programas de ajuste estructural con su altísimo costo fiscal. No es que la era de los PAEs haya provocado la crisis, simplemente no logró superarla, y en algunos campos (como el fiscal) la agravó.

Esta situación ha afectado adversamente la solidez estructural de las finanzas públicas y la funcionalidad de las intervenciones estatales en la actividad económica y social, lo cual ha redundado en una pérdida de gobernabilidad en el accionar del Estado en la economía y la sociedad.

Dado que el Estado debe realizar un impulso decidido y eficaz en la estrategia de transformación que aquí se propone, es imperativo operar una reforma profunda de las políticas públicas y asimismo una reestructuración del aparato estatal. La reforma fiscal apunta a modificar ciertos mecanismos del sector público (impuestos, gasto, deuda) para

aumentar su eficacia social y productiva. Para ello, tal reforma debe contribuir a una distribución más equitativa de la riqueza a través de dos vías interrelacionadas: asignación de mayores recursos a las políticas sociales y mejora de la equidad del sistema tributario.

Un requisito básico de la reforma fiscal consiste en la restauración de los equilibrios macroeconómicos por medio de un programa de estabilización, aunque no se trata, como veremos en el capítulo seis, de una condición suficiente, pues es necesario también, asentar la reforma fiscal sobre un modelo de crecimiento de largo plazo. Todas las políticas públicas destinadas a consolidar este modelo tienen, a su vez, un significativo costo fiscal; lo que hace necesario precisar las fuentes de financiamiento de la reconstrucción de la capacidad reguladora del Estado y de las políticas sectoriales, ambientales y sociales que se implementen.

LA REFORMA TRIBUTARIA

La reforma tributaria debe ser encarada desde dos puntos de vista: la posibilidad de ampliar los recursos fiscales a través de una mayor carga tributaria y la de mejorar la equidad de la estructura tributaria. La experiencia internacional revela que existe un margen, tanto para aumentar la carga tributaria sin afectar el bienestar colectivo ni la competitividad de la economía y de sus empresas, así como también para implantar una reforma tributaria tendiente a dotar a la estructura de impuestos de una mayor progresividad (CEPAL, 1992: 79-84; Cornick, 1998: 115-122).

En cuanto a la orientación general de la reforma, debería propenderse a una estructura tributaria con una mayor (aunque moderada) importancia de impuestos directos (a la renta personal, al patrimonio, a la herencia, a las ganancias de capital), que son altamente progresivos, y con una menor importancia de los impuestos indirectos (ventas, impuestos específicos y derechos de importación), que son muy regresivos, dado que recaen principalmente sobre los hogares de ingresos medios y bajos, o afectan la competitividad industrial a partir de su incidencia en el costo de los insumos.

No obstante, no son recomendables reformas tributarias teóricamente progresivas, pero que se desdibujan en la práctica por no tomar suficientemente en cuenta al accionar intencional y la reacción de los sectores afectados. En este sentido es fundamental señalar que en la reforma tributaria el elemento más problemático y relevante no es el diseño técnico de los impuestos, sino la capacidad que tenga el Estado (normativa y administrativamente) para hacer efectivo el cobro de los impuestos.

Desde luego, la evasión y la elusión tributarias son manifestaciones particulares de la corrupción que tiende a generalizarse en el país y en toda América Latina. En tal sentido, CEPAL (1992: 84), señala el siguiente inventario de medidas disciplinadoras de carácter general.

"...contar con un apoyo político del más alto nivel, mantener una más severa legislación sobre fiscalización y sanciones por concepto de infracciones tributarias, sancionar de manera ejemplarizadora a figuras o empresas culpables de fuerte evasión, para demostrar que no habrá excepciones; dotar de mejores sueldos a los inspectores y aplicar sanciones

drásticas a quienes acepten sobornos; simplificar la legislación tributaria y eliminar la mayoría de las deducciones y exoneraciones especiales y, por último, controlar en forma masiva a los contribuyentes por medio de selección computacional, pues este procedimiento impersonal y automático garantiza un tratamiento igualitario y no discrecional a todos los contribuyentes”

Ahora bien, aunque es absolutamente indispensable que el Estado garantice la estabilidad monetaria, al mismo tiempo debe evitarse que las políticas de estabilización pongan en peligro las bases del crecimiento económico o que exacerben las desigualdades sociales. Es importante tomar esto muy en cuenta, especialmente en la lucha contra el déficit fiscal, lo cual implica, en materia tributaria, que las medidas impulsadas para incrementar los ingresos no estén concebidas principalmente para reducir el déficit en el corto plazo, sino que se inscriban dentro de una visión de mediano y largo plazo que tome en cuenta el crecimiento y la distribución. Un enfoque de esta naturaleza normalmente requiere una profunda reestructuración de todo el sistema tributario y un significativo fortalecimiento de la capacidad administrativa de las autoridades tributarias. Esta reforma puede estar orientada por las siguientes líneas generales, las cuales buscan además, un consenso entre posiciones neoliberales y neoestructuralistas (cf. CEPAL 1992, cap. 4; Banco Mundial 1988, cap. 4), que con distintos matices también se han venido discutiendo y enfrentando en el caso costarricense:

1. Como una tendencia claramente definida al nivel mundial, los impuestos deben estar dirigidos más hacia el consumo que hacia la producción, dado el efecto distorsionador que estos últimos suelen provocar.
 2. Un impuesto progresivo sobre la renta y la riqueza que recaude al menos un 30% de los ingresos tributarios totales, lo que implica sobre todo un esfuerzo adicional en materia de evasión y de eliminación de exenciones hacia las empresas, una exigencia que por lo demás el país deberá aplicar en los próximos años de acuerdo a la normativa de la OMC.
 3. Continuar con la desgravación gradual de los impuestos al comercio internacional, especialmente en derechos de exportación y aranceles de importación sobre materias primas y bienes intermedios y de inversión, programando dicha reducción con los aumentos previsibles en otros tributos.
 4. Ampliar progresivamente la base del impuesto sobre el valor agregado (impuesto sobre las ventas), especialmente hacia los servicios, comenzando por aquellos que consumen las clases media y alta.
 5. Exonerar del impuesto sobre las ventas solo a un grupo reducido de artículos de primera necesidad (no más de cien), como una medida de protección y solidaridad en favor de la población más pobre.
 6. Racionalizar el impuesto selectivo de consumo, de manera que se aplique a un grupo no muy grande de artículos suntuarios (no más de doscientos), pero escalonando la tarifa de acuerdo al carácter suntuario del bien, lo cual sería posible de administrar dado el número reducido de artículos.
-

7. Los impuestos ambientales y aquellos dirigidos a corregir externalidades y distorsiones deben ser parte integrante de los instrumentos de la política tributaria; pero deben ser ampliamente discutidos al nivel nacional, asegurando el uso de información objetiva y de criterios altamente técnicos antes de su aprobación legislativa.
8. Un tratamiento similar al punto anterior se requiere cuando se propongan incentivos fiscales que conduzcan a exoneraciones o subvenciones, que aunque limitadas en cantidad y temporalidad, suelen ser parte de las políticas de competitividad.
9. Debe prevalecer una política realista en materia de fijación de precios a los bienes y servicios públicos, con el objeto de asegurar la sostenibilidad económica y ambiental de los mismos, especialmente en los casos de la electricidad, el suministro de agua potable y los servicios municipales de recolección y tratamiento de desechos.
10. Empezar una campaña nacional de lucha contra la evasión, que no se limite a las necesarias medidas coercitivas contra los evasores, sino que permanentemente propugne por una moderna cultura tributaria.

REFORMA PRESUPUESTARIA

En materia presupuestaria, debe evitarse la salida políticamente más fácil de reducir la inversión pública (especialmente en educación, capacitación, salud e infraestructura material) cuando haya que enfrentar déficits en las finanzas públicas. Para no debilitar las bases del crecimiento futuro, las medidas en materia de gasto deben reducir preferentemente el gasto de consumo, eliminar los privilegios fiscales a grupos específicos (subsidios) y reconsiderar el alcance de la actividad del Estado, especialmente en el campo económico. Es también importante eliminar, cuando corresponda, el sobreempleo en el sector público, reducir las exenciones, concentrar los resultados inmediatos de la política social en los grupos más pobres de la población pero evitando el mero asistencialismo, e impedir que las empresas e instituciones del Estado operen con déficit, ya sea a través de la venta de aquellas más ineficientes, pero potencialmente rentables en manos privadas, o mediante la reforma y el fortalecimiento de aquellas que se consideran estratégicas para el desarrollo nacional, tal como se anotó anteriormente en este mismo capítulo.

Por otra parte, el gasto de inversión debe ser sujeto de un cuidadoso escrutinio y debe concentrarse en aquellas áreas que son particularmente importantes para el desarrollo del sector productivo y para el desarrollo social y humano. La reasignación del gasto público hacia los sectores sociales debe complementarse con un importante mejoramiento de la eficacia y la equidad del mismo (CEPAL 1992: 92). En otras palabras, debe existir un estrecho vínculo entre la reforma fiscal (gastos e ingresos), las políticas estructurales orientadas al crecimiento, y la política social orientada hacia el desarrollo humano. Si se logran alcanzar estas condiciones, la reforma fiscal se convierte en un factor decisivo para alcanzar las metas de estabilidad, crecimiento y distribución de una manera simultánea.

En Costa Rica, esta reasignación del gasto público presenta en la actualidad una oportunidad excepcional de lograrse, pues hacia el año 2002 desaparecerán las erogaciones fiscales por el pago de certificados de abono tributario (CAT). Si al mismo tiempo, en los próximos años se logra madurar un sistema de concesión de obra pública eficiente y creíble

en el área de la infraestructura física, si se pone coto al desborde de las exoneraciones y si se logra controlar el alto gasto por intereses de la deuda interna; se tendrá a disposición una cantidad significativa de recursos que podrán ser dirigidos a fortalecer las políticas sociales y de desarrollo de la competitividad.

Un esfuerzo especial se requiere en el campo de las instituciones presupuestarias, es decir, en el conjunto de reglas, procedimientos y prácticas según las cuales se redactan, aprueban y aplican los presupuestos. Esto por cuanto, instituciones presupuestarias adecuadas pueden tener un papel crítico para contrarrestar el sesgo deficitario de algunos de los agentes que participan en el proceso presupuestario (cf. Hausmann y Stein, 1996). La reforma de las instituciones presupuestarias en Costa Rica puede partir –entre otros- de los siguientes criterios, además de los cambios recientemente introducidos (Ley de Administración Financiera):

1. *Limitaciones en el déficit*: Debería haber límites formales en el déficit presupuestario aceptable, pero una limitación de tipo constitucional (“Garantías Económicas”) es excesivamente rígida. Una alternativa podría ser la exigencia de un programa macroeconómico que incluya y exija un proceso de planificación fiscal de mediano plazo, en coordinación con el Banco Central; el cual incluso puede ser discutido y aprobado en el Congreso. Estos programas incluyen objetivos macroeconomicos como el índice de inflación, la balanza externa y la tasa de crecimiento del PIB, así como objetivos para los instrumentos de las políticas como el gasto fiscal y el déficit, la expansión monetaria y la política cambiaria. Exigir un programa macroeconómico equivale a exigir que el presupuesto preparado por el gobierno sea congruente con los objetivos de gastos y déficit establecidos en el programa macro⁵⁴.
2. *Transparencia*: La transparencia del presupuesto es de suma importancia para asegurar que las reglas no se extralimiten falseando de manera deliberada los ingresos y los gastos, lo cual haría más difíciles las discusiones y negociaciones políticas.
3. *Sostenibilidad fiscal*: Es muy posible que las políticas fiscales se vuelvan recurrentemente insostenibles, dado que las asignaciones de fondos presupuestarios tienden a ser anuales mientras muchos de los componentes básicos conllevan, de hecho, obligaciones a más largo plazo cuyas consecuencias pocas veces se resuelven. Para evitar este tipo de insostenibilidad, el presupuesto anual debe ir acompañado de estudios formales del impacto presupuestario a mediano plazo, y prestar una atención especial a aquellos gastos de transferencia que como las pensiones, suelen ser financiados a medida que se presentan⁵⁵. Desde luego, a nivel técnico se requiere también de cambios importantes, como lo es la conformación de un sistema de indicadores de sostenibilidad fiscal.

⁵⁴ No debe confundirse este tipo de programas, que exigen una estricta planificación fiscal de mediano plazo, con el “programa monetario” que anualmente prepara el Banco Central.

⁵⁵ La reciente aprobación legislativa en primer debate de la “Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos” contiene elementos en la línea señalada, pero deberá acompañarse con un serio esfuerzo de fortalecimiento institucional en todos los niveles. La determinación de que los gastos corrientes no podrán ser financiados con ingresos de capital representa en la práctica, una limitación al tamaño del déficit que podría complementarse con políticas claras en materia de endeudamiento público.

Otro campo fundamental es corregir la situación existente en cuanto a falta de prioridades, inadecuada fiscalización o ineficiente gestión administrativa, lo cual no traslada al siguiente apartado.

ELEMENTOS PARA LA REFORMA ADMINISTRATIVA E INSTITUCIONAL: INTEGRACIÓN CON DESCENTRALIZACIÓN

El aparato estatal costarricense es, seguramente, altamente centralizado y a la vez, deficientemente integrado, de ahí una de sus principales contradicciones y macrodeficiencias.

Efectivamente, centralización e integración son conceptos muy diferentes. El primero se refiere únicamente a la instancia en la que se toman ciertas decisiones. El segundo concepto puede definirse como el grado en el cual se logra la subordinación de la actividad de los distintos organismos públicos a la optimización global de la intervención pública. En este sentido, puede haber una buena integración en un marco en el que las funciones (y gran parte de las decisiones) estén bastante descentralizadas. El concepto de integración nos remite, a su vez, a uno de sus pre-requisitos más importantes: la coordinación, que se refiere a lograr que el accionar de cada organismo tenga en cuenta el de los demás (Sánchez y Sirlin, 1993: 144).

El concepto de integración implica, además de la coordinación del accionar de los distintos organismos alrededor de un plan global de intervención pública, la capacidad misma de integrar en dicho plan los objetivos parciales y en ciertos casos contradictorios que emanan de la voluntad política. Se trata de filtrar las presiones políticas aisladas e inorgánicas con un tamiz conformado por los objetivos y prioridades de largo plazo. Obviamente, la estabilidad institucional facilita en gran medida la posibilidad de una buena integración. Por lo demás, no se le puede pedir al Estado que elabore y ejecute, de manera auto-referida, un "plan nacional de desarrollo", pero si es estrictamente necesario que cuente con la capacidad de impulsar un serio proceso de planificación estratégica, desde y para el Estado⁵⁶.

Ahora bien, ¿cómo se logra esta integración? En principio, a partir de actividades concretas de integración desarrolladas por verdaderos entes de planificación. Si se logra consolidar una instancia de integración de las políticas públicas, la determinación de los niveles de centralización adecuados para cada tipo de decisión se simplifica.

Dos instancias de integración de los organismos públicos son necesarias. La primera tiene que ver con la planificación de mediano y largo plazos. Si se ha de lograr cierta racionalidad en la intervención pública, se debe tener clara noción de cuáles son los objetivos y los recursos que se van a destinar a cada actividad. Ahora bien, en esta decisión

⁵⁶ "En la planificación estratégica (la nueva propuesta como teoría y práctica de la planificación), se utilizan "procedimientos estratégicos", en los que interesa, de manera particular, la direccionalidad del proceso (mantener el arco direccional para alcanzar determinadas metas y objetivos) y ajustar tanto cuanto sea necesario, y según la intervención de los diferentes actores sociales, la trayectoria del proceso de planificación en su realización concreta" (Ander-Edd, 1991: 27)

se debe realizar una asignación de recursos escasos con fines alternativos, por lo que la decisión no puede sino estar centralizada. Sin embargo, una entidad totalmente centralizada no puede determinar exactamente la adecuación entre los objetivos propuestos y los recursos que se está dispuesto a brindar para su consecución. Si la decisión debe ser centralizada, las diferentes opciones solo pueden surgir de un ejercicio de planificación sectorial.

Estas opciones no se presentan, por lo general, como una función continua entre recursos y metas, tal como lo postulan muchos manuales sobre planificación y programación. Lo más común es que presenciemos, más bien, diferentes estrategias globales en el nivel de cada sector. Por lo tanto no se trata simplemente de “obtener información” de los organismos públicos sino de que estos desarrollen verdaderas opciones estratégicas.

También se requiere integración para la coordinación de actividades que entre sí presentan externalidades positivas o negativas. Para citar uno de los muchos casos posibles, se generan externalidades positivas entre la actividad educativa y de investigación, por un lado, y la actividad productiva y normativa de distintos organismos del Estado, por el otro. Pero tal tipo de coordinación centralizada requiere no solo la generación sectorial de iniciativas (es en el sector donde se pueden percibir muchos de los beneficios potenciales), sino también de la participación activa de agentes sectoriales en el proceso de acuerdo de las políticas.

Lo anterior se puede concretar mediante la creación de una agencia de planificación central que cuente con un fuerte apoyo político, para lo cual podría estar adscrita directamente bajo el ministerio de la presidencia, asumiendo el ministro de esta cartera muchas de las funciones que en las democracias parlamentarias europeas cumple la figura del “primer ministro”.
