

Modernización del Estado, Buen gobierno y capacidad institucional*

Jorge Cornick**

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

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

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

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

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

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

Recibido: 19 de febrero del 2007.

Aceptado: 3 de mayo del 2007.

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

La pérdida de la capacidad de planificación en el sector público

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

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

señalados repetidamente por la Contraloría.

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

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

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

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

Una concepción estrecha de la reforma del Estado

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

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

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

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

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

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

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

Impacto negativo sobre el sector productivo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Logros del proceso de ajuste

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

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

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

La atomización del poder

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

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

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

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

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

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

La reforma del Estado: segunda parte

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

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

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

El financiamiento del sector público

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

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

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

Una tarea de largo plazo

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

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