

La importancia de las finanzas públicas en el proceso de modernización del Estado*

Jorge Cornick**

POSTULA QUE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA MODERNA ES EL REQUISITO PARA LA MODERNIZACIÓN DEL APARATO ESTATAL EN SU CONJUNTO, PUNTO CLAVE PARA CONTINUAR AVANZANDO EN LA MODERNIZACIÓN GLOBAL. ASIMISMO, IDENTIFICA LOS RASGOS CENTRALES DE UNA GESTIÓN MODERNA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS: GESTIÓN DE LOS INGRESOS, EQUILIBRIO FISCAL Y GESTIÓN DEL GASTO.

El ambiguo concepto de la modernización del Estado

No sería posible discutir la relación entre las finanzas públicas y la modernización del Estado sin esbozar, aunque a grandes rasgos, qué es lo que entendemos por este último

concepto, es decir, modernización del Estado.

Ante todo, debemos procurar que nuestra terminología sea una herramienta que nos ayude a comprender con claridad los problemas que enfrentamos, no un velo de niebla

* Documento presentado en la Pasantía "La Colaboración entre los Poderes del Estado en Centroamérica, en el marco de la Gestión Financiera de los SIAF's", del Programa de Pasantías para los Profesionales de los Países Beneficiarios del Programa de Capacitación "La Administración Financiera Integrada en Centroamérica y República Dominicana 1998-2004", realizada en San José, Costa Rica, del 19 al 23 de julio del 2004, y organizada conjuntamente por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH, InWEnt.

El autor deliberadamente mantuvo el estilo de la redacción del artículo en primera persona.

** Doctor en Economía.

Creo que la neutralidad en las ciencias sociales y los debates políticos es un mito, por lo tanto entiendo que mi primera obligación con todos ustedes es hacer explícitos mis sesgos, la perspectiva desde la cual voy a enfocar el tema que me ha sido asignado.

Mi perspectiva, no es exactamente la de un académico, pues aunque dediqué más años de los que quisiera confesar a mis estudios de economía, primero en la Universidad Nacional, en Heredia, y

que los oculta. Y eso es precisamente lo que sucede cuando, por conveniencia o cálculo político, recurrimos a los eufemismos y evitamos llamar las cosas por su nombre.

Creo que modernizar el Estado, en un sentido que iré haciendo explícito a lo largo de esta exposición, es una tarea urgente en todos nuestros países. Creo también que es absurdo utilizar recursos públicos en el suministro de bienes y servicios que pueden ser provistos por empresas privadas en mercados más o menos competitivos, de manera que creo que hay un campo importante para la privatización de empresas públicas. Pero creo, sobre todo, que tienen razón los

ciudadanos que se vuelven escépticos y desconfiados cuando los políticos utilizan la palabra "modernización" porque no se atreven a hablar de privatización, o porque saben que ya todos estamos cansados de oír hablar de "reforma del Estado".

Yo quisiera proponerles que utilizemos el término "modernización" desde una perspectiva funcional o si ustedes quieren, gerencial. Si me aceptan esta propuesta, la discusión sobre modernización será parte de una discusión sobre eficacia y eficiencia, métodos y procedimientos, no sobre objetivos de la acción pública. Será entonces, una discusión claramente subordinada a la concepción

más adelante en la Universidad de Wisconsin-Madison, de donde me doctoré, solo ocasionalmente he visitado las aulas universitarias como profesor y cuando he realizado trabajos de investigación generalmente ha sido como consultor independiente, no como miembro de una facultad universitaria.

Tampoco les hablo exactamente desde la perspectiva de un administrador público, aunque por cuatro años trabajé en el Ministerio de Hacienda de Costa Rica, impulsando primero dos proyectos de reforma legal tributaria, que hoy parecen sencillos, comparado con el proyecto de Ley de Pacto Fiscal, pero que en aquel entonces eran emprendimientos más bien formidables, sobre todo por razones políticas, y dedicándome luego al Programa de Modernización de la Administración Tributaria, y manteniéndome desde entonces en intermitente, pero con frecuencia estrecho contacto con la administración tributaria y con los proyectos de reforma tributaria que se han discutido en la Asamblea Legislativa.

No les hablo, tampoco, exactamente como un político, aunque mi nombra-

miento en el Ministerio de Hacienda fue de carácter político y aunque, como algunos saben, estoy participando activamente en la vida interna de mi partido, Liberación Nacional, y en la contienda electoral que se avecina. Y ya para concluir, tampoco vengo a exponer, exactamente, la perspectiva de un empresario, aunque como tal es que me gano la vida.

¿Entonces? Permitiéndome un cierto optimismo, espero poder hablarles ofreciendo una síntesis de estos diversos puntos de vista. Es decir, presentarles una reflexión informada desde una perspectiva académica, atemperada por la experiencia y un conocimiento bastante detallado de las peculiaridades de la administración pública y los procesos legislativos, consciente de la realidad que se vive "del otro lado del mostrador" cuando se deja de ser recaudador de impuestos y se pasa a ser un contribuyente más y, finalmente, desde una perspectiva explícita y deliberadamente sesgada por una ideología política y una visión del Estado, que intentaré esbozar.

ideológica o política del Estado, en vez de ser una forma engañosa de impulsar una determinada ideología.

Llamaremos moderno, entonces, a un Estado que funciona bien en un doble sentido: consigue sus objetivos, es eficaz, y lo hace con el mínimo indispensable de recursos, es eficiente.

Tal vez logremos de esta manera alcanzar algo parecido a lo que, según cuenta Manuel Marfán, Exministro de Hacienda de Chile, se ha logrado en ese país en materia de equilibrios fiscales: la diferencia entre la derecha y la izquierda en Chile, dice Marfán, es que la derecha quiere un Estado pequeño y la izquierda quiere un Estado grande, pero tanto la derecha como la izquierda quieren que las finanzas públicas estén en equilibrio, pues el país de la crisis es un país en el que nadie quiere vivir.

Mutatis mutandi: quizá también podemos ponernos todos de acuerdo en que queremos un Estado moderno, que funcione bien. ¿Qué tareas le asignamos al Estado? Ante esa pregunta, nos dividimos de acuerdo a nuestras preferencias ideológicas. ¿Cómo queremos que las realice? Permítanme tener el optimismo de suponer, que ante esta pregunta deberíamos encontrar puntos de acuerdo que cruzan amplias barreras ideológicas.

Y aunque esta propuesta quizás parezca a algunos "blanda" o "tecnocrática", y quizás crean que a pesar de mis esfuerzos de hablar desde múltiples perspectivas, mi sesgo profesional como economista, me lleva a

pensar únicamente en "eficiencia", quisiera pedirles que tomen nota de que esta presuntamente blanda propuesta, nos ayuda de inmediato a desbrozar el camino de nuestra discusión: modernizar el Estado no es igual a reducirlo, no es sinónimo de contención del gasto, ni de privatización, tampoco es sinónimo de reducción de la planilla del sector público.

Modernizar el Estado es adecuar recursos y métodos a determinados objetivos, me atrevo a decir más: modernizar el Estado es sinónimo de fortalecerlo.

¿Para qué el Estado?

Me parece que para seguir avanzando en esta discusión, es indispensable que gastemos unos minutos conversando sobre el papel y los objetivos del Estado en la sociedad contemporánea.

Aunque no cabe duda de que hay un amplio espectro de opiniones y un gran campo para la divergencia en esta materia, creo también que, el avance de nuestro conocimiento social y el análisis de la experiencia histórica permite formar grandes áreas de acuerdo, de las que quedan excluidos únicamente quienes escogen habitar los extremos ideológicos: los seguidores de la utopía libertaria y el Estado mínimo, por una parte, y la izquierda nostálgica, de raíz totalitaria, que un pálido eco de las ideas que Lenin al menos tuvo el coraje de defender abiertamente, se autoproclama depositaria del interés popular,

sin pedir al pueblo que refrende en las urnas electorales tal representación o, con frecuencia, a pesar de que en las urnas esa representación les haya sido repetida y consistentemente denegada.

Dejando de lado, entonces, este grupo al que el destacado politólogo Kevin Casas ha denominado "el eje del no", y que añora un pasado que no fue y sueña con un futuro que no será, encontramos un amplio grado de acuerdo en el pensamiento democrático contemporáneo, que se pone en evidencia en la sustancial continuidad en las políticas de Estado en Europa, y en Chile, para poner un ejemplo más cercano, a pesar de las transiciones entre gobiernos conservadores y socialistas. En Europa: Tony Blair no renacionalizó ninguna de las industrias privatizadas por Margaret Thatcher; Felipe González presidió la integración de España en el seno de la Unión Europea y de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, OTAN, mientras que en Chile, por razones fiscales, ni siquiera durante la dictadura de Pinochet se llegó a privatizar la minería del cobre.

Este mínimo común está conformado por dos tipos de funciones:

- Por una parte las funciones que se encuentran en el corazón del estado liberal, tales como la administración de la justicia, la seguridad pública, la infraestructura de transporte público, la pre-

servación de la integridad territorial, y la tutela de las libertades fundamentales.

- Por otra parte las funciones que surgen de la moderna teoría de las externalidades, los bienes públicos y la información imperfecta, que colocan al Estado como regulador y supervisor de la operación de los mercados (emblemáticamente el financiero), como promotor de la competencia (crítico en áreas como las telecomunicaciones y el transporte aéreo), como proveedor de normas y estándares para la actividad comercial, y como garante del suministro de servicios públicos, la infraestructura vial y servicios públicos de salud y educación, (ya sea que los provea directamente o que organice su suministro por parte de proveedores privados). Tan amplio es el acuerdo en estas materias que, en lo esencial, tanto Joseph Stiglitz en su reciente crítica de la globalización¹ como Jagdish Bhagwati² en su apología de ésta, coinciden en la necesidad de regular, no simplemente liberalizar, los flujos internacionales de capital, y en general el funcionamiento de los mercados financieros.

Pero estas ideas no son en realidad nuevas, aunque su formalización y expresión rigurosa sí que lo es, y fueron expresadas con claridad insuperable ya en 1854, no por un economista sino por un abogado: el legítimo objeto del gobierno consiste en "hacer

1. Stiglitz (2003).

2. Bhagwati (2004).

por los ciudadanos³ aquello que es menester hacer, pero que ellos no pueden, por medio de sus acciones individuales hacer del todo, o no pueden hacerlo tan bien”.⁴

El *quid* de la cuestión reside, claro está, en determinar qué es aquello que es menester hacer. Pero es aquí donde encontramos que el “mínimo común” al que hice referencia anteriormente se ha expandido notablemente, como lo demuestran de manera contundente las transiciones entre gobiernos socialistas y conservadores en Europa, e incluso en nuestro continente si contemplamos la experiencia chilena.

Sumando estos dos grupos de funciones, el suministro de bienes públicos y/o con externalidades positivas y la regulación de los mercados privados, podemos hablar, si me permiten una especie de taquigrafía que no tiene pretensiones de gran precisión conceptual, de un Estado liberal ampliado.⁵

El espacio de debate se concentra, si se aceptan estas premisas, en tres áreas: la política ambiental, las políticas de solidaridad y promoción

social y las políticas de competitividad y promoción del desarrollo económico, aquello que los economistas, de manera un tanto confusa, solíamos llamar políticas industriales.

La tentación de explorar aunque sea someramente estas áreas de debate es casi irresistible, en aras de buscar ese mínimo común que en materia de política fiscal definía con tanta claridad Marfán, pero aplicado al tema de la modernización del Estado, me concentraré en el tema de la modernidad del Estado liberal ampliado. Tengo la impresión de que la mayor parte de las conclusiones a las que podemos llegar, serán de aplicación también a concepciones más específicas en cuanto al ámbito apropiado de acción estatal. Doy por sentado, por lo demás, que nuestro ámbito de discusión es el de la modernización del Estado (liberal ampliado) democrático. El tema del Estado totalitario o dictatorial, sea moderno o no, merecería un debate aparte.

El Estado a inicios del Siglo XXI: el reto de la modernización

Si un Estado moderno es capaz de desempeñar al menos los dos grupos de funciones a que nos hemos venido refiriendo a las cuales, recurriendo de nuevo a una suerte de “taquigrafía” que les ruego me disculpen como una forma de facilitar la exposición, la pregunta que tenemos delante tiene un doble aspecto: ¿cuál es el entorno en que opera ese Estado y qué requerimientos y limitaciones le impone?

3. La expresión en inglés es “people”, que con frecuencia se traduce como “pueblo”, pero en español esta expresión se utiliza a veces para referirse a un segmento de la población, el de más bajos ingresos, mientras que claramente Lincoln se está refiriendo a todos los integrantes de la comunidad política.

4. Citado en Cuomo (2004), p. 90.

5. El término no es mío: me lo dirigieron como una crítica al comentar una ponencia que presenté en el Congreso Ideológico en el Partido Liberación Nacional.

Dentro de la enorme multiplicidad de factores que caracterizan la sociedad y la economía contemporáneas, quisiera resaltar cuatro:

- En primer lugar, la creciente movilidad tanto del capital como, a pesar de los mejores esfuerzos por detenerlo, el trabajo.
- En segundo lugar, la cada vez más compleja y profunda integración de las economías nacionales en una red global de intercambios comerciales y financieros.
- En tercer lugar, el aumento en la importancia del conocimiento, la ciencia y la tecnología como impulsores de la productividad, acompañados del asombroso desarrollo de la tecnología de la información y las comunicaciones.
- En cuarto y último lugar, la “muerte de la distancia” en un número creciente de actividades, especialmente intensivas en el uso de la información, para las que la localización geográfica se convierte en un factor irrelevante (desde las operaciones de “back office” de las empresas multinacionales, hasta el desarrollo de *software* mediante operaciones distribuidas a lo largo de todo el planeta).

6. Para usar la expresión originalmente acuñada para distinguir entre la sombría realidad de los países de Europa del Este y las promesas de la utopía marxista.

Un Estado moderno ha de ser, entonces, un Estado que funciona bien en un sin fronteras, en algunos casos sin distancias, intensivo en conocimiento, informatizado, integrado, y en tiempo real.

Este es un Estado con una plataforma tecnológica de punta, capaz de capturar y procesar información masiva de manera instantánea, con recursos humanos altamente calificados desde el punto de vista científico, tecnológico y gerencial, con acceso al conocimiento especializado más avanzado, capaz de movilizar en forma coordinada sus recursos para el cumplimiento de los objetivos de la política pública, y de evaluar con rigor los resultados de su propia acción; capaz, por último, de lidiar, en pie de igualdad, con las corporaciones más ricas y sofisticadas del mundo, y de responder con igual celeridad a las demandas de los mercados y a las de sus ciudadanos.

Es cierto que, usando el estándar que recién acabo de presentar, probablemente no es moderno casi ningún Estado contemporáneo. Pero en el caso de nuestros países, la distancia entre el Estado necesario y el Estado realmente existente,⁶ es particularmente grande.

El reto que tenemos planteado, aún desde esta perspectiva mínima que he llamado la del Estado liberal ampliado, es ni más ni menos que el desafío de la reconstrucción, (o en algunos casos realmente la construcción) de las instituciones y la burocracia pública, un reto tan formidable desde el punto de vista de las inversio-

nes requeridas, como desde el de las transformaciones culturales que demandará.

Y es en este punto donde se conecta el tema de la modernización del Estado, en el que nos hemos concentrado hasta ahora, con el de las finanzas públicas, pues si por una parte, una administración financiera moderna es el requisito para la modernización del aparato estatal en su conjunto, por otra, la modernización de la gestión financiera del Estado puede ser el punto clave, la llave, que nos permita avanzar en esa modernización global que las circunstancias demandan, y en la que hemos acumulado rezagos tan importantes.

Finanzas públicas modernas: gestión de los ingresos, equilibrio fiscal y gestión del gasto

Quisiera dividir el rápido vistazo que vamos a dar a las finanzas públicas en tres grandes secciones:

- Un breve examen de la gestión de los ingresos públicos.
- Un examen igualmente breve de la necesidad de preservar el equilibrio fiscal, en un sentido específico que adelante se aclara, como condición indispensable para el crecimiento económico.
- Algunos requerimientos técnicos y el contexto político de la gestión del gasto público. En cada caso, nuestro propósito es identificar los rasgos centrales de una

gestión moderna de las finanzas públicas.

Gestión del ingreso

En este mundo integrado, de recursos móviles, hiperinformado e informatizado, y en ciertos aspectos sin distancias, la gestión de los ingresos públicos presenta retos inéditos.

Una parte de estos retos solo podrán ser resueltos por medio de la cooperación tributaria internacional, cuyas instituciones apenas si hemos empezado a desarrollar, y cuya discusión constituye un campo separado en el que hoy no voy a incursionar.

Pero aún en el plano meramente nacional, podemos identificar enormes retos, que podemos agrupar en tres grandes campos:

- El reto de desarrollar una administración tributaria moderna.
- El reto de desarrollar una normativa tributaria general que permita el cobro efectivo de los tributos.
- El reto de desarrollar una normativa tributaria sustantiva, unos impuestos, para decirlo con más claridad, capaz de generar los ingresos requeridos por el sector público con eficacia, y respetando al menos criterios mínimos de equidad.

Los tres retos son intensivos en conocimiento especializado. El primero requiere, además, el uso de

tecnología de la información. El segundo y el tercero encontrarán, ¿qué digo? ¡Encuentran!, la oposición implacable de grupos privilegiados a los que habría que criticar, más que por su avaricia, su miopía. Ninguno es posible sin la movilización de un volumen considerable de recursos humanos y financieros. Todos requieren de un liderazgo político sostenido. Los tres demandan el respaldo de la ciudadanía responsable.

Podemos sintetizarlo: el reto es el de desarrollar las instituciones (leyes, prácticas, organizaciones, cultura) necesarias para generar, con el mínimo costo, con la máxima equidad y con altos niveles de integridad, los recursos financieros requeridos para el buen funcionamiento del resto del aparato estatal, que enfrenta “bases impositivas” que pueden desplazarse con facilidad hacia otras jurisdicciones tributarias, y a contribuyentes que cada vez estructuran de manera más compleja y sofisticada sus operaciones, incluyendo las transacciones internacionales, con el propósito de minimizar su contribución tributaria.

El primer rasgo distintivo, entonces, de una gestión moderna de las finanzas públicas, es la capacidad de generar los ingresos necesarios para la gestión del sector público, cumpliendo al menos, con requisitos mínimos de equidad social, y en el contexto de retos que recién describimos.

El equilibrio fiscal

Si la operación del Estado moderno requiere de recursos ingen-

tes, cae de suyo, por otra parte, que por eficaz que sea la administración tributaria, y duras las leyes que castiguen la evasión, los recursos fiscales serán siempre limitados; mientras que las demandas de servicios por parte de los ciudadanos son potencialmente infinitas.

Por otra parte, América Latina ignoró, y en algunos casos todavía ignora o tiene la tentación de ignorar, a un costo muy alto la importancia de los equilibrios fiscales como requisito (necesario, no suficiente), para la estabilidad y el crecimiento económico.

Sería pues tan obtuso ignorar esa dolorosa experiencia, como perder la flexibilidad de utilizar la política fiscal como una herramienta para contrarrestar, o al menos atenuar, el ciclo económico.

Entre estos dos extremos, el de la irresponsabilidad fiscal por una parte, y el del fundamentalismo fiscal por la otra, cabe una vía intermedia, ya ensayada en nuestro continente por Chile: la de una regla flexible, que obliga a generar excedentes fiscales cuando la economía crece aceleradamente, pero permite déficits, de magnitud acotada, cuando se desacelera o se contrae.

Nótese, eso sí, que esta es una condición “habilitante”, que permite usar la política fiscal contracíclicamente, sin garantizar por ello efectividad en ese propósito. Por ejemplo, si el déficit se utilizara para importar bienes o servicios, el efecto sobre la actividad económica interna podría ser

nulo. Por otra parte, de poco serviría una regla constitucional del tipo que sugerimos si la estructura de ingresos y gastos del sector público es pro en vez de contra cíclica (si, por ejemplo, los gastos se determinan como porcentajes fijos de la recaudación o el producto, o si los ingresos no crecen al menos al mismo ritmo que el producto).

Sintetizando de nuevo: el segundo gran reto de unas finanzas públicas modernas es la capacidad de generar equilibrios fiscales flexibles, que permitan el uso contracíclico de la política fiscal sin generar un crecimiento insostenible de la deuda pública.

La gestión del gasto

Desde mi punto de vista, dentro de ese desafío global que nos hemos planteado al enfrentar el problema de la modernización de las finanzas públicas, la gestión del gasto es sin duda el aspecto más difícil, pues por una parte las dificultades técnicas son mayores y más variadas que las que se enfrentan en el lado de los ingresos, y por otra los enemigos son más numerosos y gozan, con frecuencia, de mayor legitimidad social que la que

tienen quienes se oponen a la reforma tributaria.

Voy a dejar de lado las dificultades técnicas de la elaboración de presupuestos y del control de su ejecución,⁷ para concentrarme en lo que considero es el gran obstáculo político para la reforma del gasto: la desconfianza de los ciudadanos, que resulta, acaso por partes iguales, de la poca eficacia de una parte del gasto público, del incumplimiento de las promesas en cuanto a su asignación, de la corrupción que se percibe cada vez más como un fenómeno generalizado, y de la insuficiente legitimidad en la asignación de los recursos públicos, como resultado inevitable de un proceso presupuestario, en el que ni se definen objetivos claros al inicio del ejercicio presupuestario, no se justifica la solicitud de recursos en función de esos objetivos, ni se evalúa al final del ejercicio el resultado obtenido.

¿Por qué modernizar el Estado, una tarea meramente instrumental, de acuerdo a la definición que hemos propuesto, si no existe una justificación ampliamente aceptada de la acción estatal, que pretendemos realizar con mayor eficacia y eficiencia?

Pero aquí entramos en un círculo vicioso, pues por una parte estamos afirmando que sin una transformación radical de los ejercicios presupuestarios, difícilmente la ciudadanía estará dispuesta a aportar los recursos necesarios para la modernización del Estado, y por la otra es obvio que sin grandes avances en la modernización de la administración pública, no podrá darse esa transformación del proceso presupuestario.

7. Excelentemente sintetizadas en la ponencia de Humberto Petrei en el Seminario sobre Reforma Fiscal Integral, organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, y celebrado en San José, Costa Rica en agosto del 2003, y ampliamente discutidas en otras obras de ese mismo autor.

Dicho de otro modo: parece que estamos argumentando que la modernización del Estado es indispensable para que éste pueda cumplir incluso sus funciones básicas, las que denominamos funciones del Estado liberal ampliado, en el contexto actual, pero al mismo tiempo decimos que el requisito para la modernización del Estado...¿es la modernización del Estado! ¿Tiene salida este laberinto? ¿Habrá una espada con la que podamos cortar este nudo gordiano? En la sección siguiente voy a presentar algunas sugerencias.

Del círculo vicioso de la desconfianza al círculo virtuoso de la construcción de una colectividad próspera y solidaria

Es evidente que creo que la acción pública no solo es indispensable para el bienestar social, sino que tiene un potencial enorme para promover el bien. En lo personal, aspiro a un Estado que va más allá del cumplimiento de estas funciones mínimas, particularmente en el campo de la integración social y en el del desarrollo

ambientalmente sostenible, pero al mismo tiempo soy bastante escéptico de la intervención del Estado al frente de una política industrial "pesada".

He tratado también de poner de manifiesto, sin embargo, que ya la sola tarea de lograr un Estado que cumpla con razonable efectividad y eficacia sus funciones mínimas, requerirá de la movilización de recursos financieros considerables, y de humanos altamente calificados, de la reorganización profunda del sector público para que logre actuar con mayor coherencia y menos duplicaciones, y que enfrentará obstáculos políticos formidables, tanto en la gestión de los ingresos públicos como en la formulación, ejecución y evaluación de resultados de los presupuestos públicos.

Y traté de poner de manifiesto un dilema sin salida aparente: la modernización del Estado requiere...¡la modernización del Estado!⁸

Tras veinte años de reformas que en el caso costarricense han dado frutos considerables pero poco reconocidos⁹ por la población general y que, lamentablemente, nos han dejado como herencia una clase media debilitada, un bien fundado escepticismo ante las reformas grandiosas y un sector público disperso, poco eficaz, con baja capacidad gerencial y amenazado por la corrupción, la tarea de reconstrucción del Estado, o si lo prefieren, de modernización del Estado, es una labor que debe emprenderse con gran decisión pero de manera selectiva y concentrada.

8. Pero no creo, en realidad, que no haya salida. Si se aceptara por un instante que el dilema es insalvable, mi participación en la vida política de mi país e incluso en un foro académico como éste en el que han tenido la amabilidad de invitarme a participar, sería un ejercicio en futilidad.

9. Algunos de los cuales se recogen en las ponencias presentadas en el Seminario de la Academia de Centroamérica, realizado en San José en el 2004.

El campo de batalla crucial es el de la reforma tributaria, en sus múltiples dimensiones de reforma: de la administración tributaria, de la normativa tributaria general y de la estructura tributaria propiamente dicha, ya que sin esta reforma los recursos de que dispone el sector público son simplemente insuficientes, para que éste pueda cumplir adecuadamente con sus tareas más elementales.

Pero no llegará muy lejos la reforma tributaria, si no hay cambios visibles en la ejecución del gasto público. Y es aquí donde la selectividad es fundamental. Nada sería tan vano como intentar reformar todas las instituciones públicas a la vez y difícilmente, habrá en los próximos años el suficiente apoyo como para impulsar una reorganización radical de todo el sector público. Es preciso concentrar las energías en dos o tres sectores cruciales, creando, si fuese necesario, regímenes especiales de carácter temporal, concebidos explícitamente como experimentos en la reforma del sector público, que podrán generalizarse más adelante, pero únicamente si demuestran su valor y efectividad.

En el corto plazo, tengo la impresión de que la salud pública, la capacitación técnica que permita mejorar la inserción laboral de la población que ya está en la fuerza de trabajo, y la construcción de la infraestructura de transporte, deberían ser áreas de altísima prioridad. Dentro de un horizonte más amplio, la elevación radical de la cobertura y la calidad de la educación pública en todos sus niveles, y la mejora de los sistemas de administra-

ción de la justicia tendrán un impacto decisivo.

La lista de actividades y su orden de prioridad, claro está, podría ser distinta. El punto crucial es demostrar, caso a caso, que el Estado se puede reformar, que es posible alcanzar niveles superiores de eficiencia y eficacia, que respondan a compromisos claros y explícitos entre el Estado y los ciudadanos que delegan en él, el ejercicio de la soberanía popular.

Recapitulando: sin un incremento sustancial de los recursos de que dispone el sector público, la modernización del Estado no pasará de ser una utopía. Sin avances simultáneos en áreas cuidadosamente seleccionadas del gasto público, la reforma tributaria acaso no será viable, y de seguro no será sostenible.

Si en ninguna de estas áreas los avances que hemos realizado en los últimos años son suficientes para satisfacernos, es tentador atribuir la responsabilidad a la ineptitud de los funcionarios, o bien a la venalidad y la falta de liderazgo de los políticos. Creo que esta perspectiva es incorrecta. Al fin y al cabo tenemos los gobernantes que elegimos y los políticos por los que votamos. El ciudadano que está cansado de este estado de cosas, desinteresado cuando no disgustado por la política, tiene un solo camino si quiere vivir en una sociedad más próspera, más integrada, más solidaria y más segura: integrarse a la política y transformarla.

En última instancia, la responsabilidad de transformar nuestra socie-

dad y nuestra vida pública no es de los políticos, sino de cada uno de nosotros. Aunque sea doloroso decirlo y, ¿para qué engañarlos? aún más doloroso practicarlo, tributar correctamente es el primer paso para el fortalecimiento de las finanzas públicas, y esa es una tarea que puede empre-

der cada uno de nosotros por su propia cuenta, sin necesidad de líderes carismáticos ni mesías políticos. Exigir que el dinero que así aportemos sea gastado productiva y honestamente sería un lógico segundo paso, al que, sin embargo, no tendríamos derecho, sin haber dado el primero ◇