



## Documentos

### UN AÑO EN LA PRESIDENCIA DEL CONGRESO

#### La Reforma del Estado: el paso hacia el nuevo milenio

#### GARANTÍAS ECONÓMICAS: UN CONTROL ESTRATÉGICO\*

Para analizar el tema de las garantías económicas contenido en un debatido proyecto de reforma constitucional, es conveniente iniciar con el diagnóstico de las causas que nos llevaron al punto de buscar la promulgación de una normativa como la propuesta. Se debe comenzar diciendo que si por la víspera se saca el día, definitivamente es necesaria una reforma en este sentido.

¿Por qué la Reforma ?

¿Qué tenemos hoy en Costa Rica? A esa pregunta se puede contestar con discursos líricos y enorgullecernos de las conquistas del país; sin embargo, no se puede dejar de lado la realidad que estamos viviendo.

Comento con mucha frecuencia que los economistas hacen trampa, como la hacen los médicos cuando nos examinan y nos dicen con unas palabras muy enredadas lo que tenemos, al tiempo que prescriben unas recetas que sólo el farmacéutico entiende lo que dicen. Igual sucede en materia económica, porque aún cuando se pintan los problemas como muy complicados, en realidad esto de la economía es muy sencillo: si se gasta más de lo que se recibe, a corto plazo el sistema se cae. Ocurre en la familia, en la empresa, en la universidad y con las finanzas del Estado.

Si los gastos crecen sin ningún control, cuando se les quiere poner freno resulta imposible lograrlo, porque cuando se crea una necesidad, después es muy difícil hacerla desaparecer.

Varios ejemplos ilustran lo anterior. Cuando no existían los teléfonos inalámbricos, se utilizaba en las casas normalmente el teléfono de disco, pero cuando las personas se acostumbraron a la novedad, sienten como un retroceso usar el teléfono de disco y ya les cuesta



acostumbrarse. Cuando estudié no habían computadoras en las universidades y ejercí el Derecho cuando se debían hacer las escrituras a mano o en una máquina de escribir. Hoy, la tecnología facilita nuestras labores y si tuviéramos que volver a la máquina de escribir nos costaría a todos adaptarnos de nuevo.

Lo mismo sucede en materia de gasto público. Hemos actuado con absoluta irresponsabilidad en este campo.

Veamos hasta qué punto es necesario que se inicie una reforma legislativa de la naturaleza que indica el proyecto en cuestión, que políticos de distintos partidos hemos hablado siempre de las barbaridades que el sistema ha generado en el gasto público, de los presupuestos deficitarios, de la deuda interna y de otros tópicos semejantes. Sin embargo, cuando ocupamos una diputación en la bancada oficialista participamos en la aprobación, el respaldo y la defensa de lo contrario.

Hacemos lo que criticamos porque el sistema nos empuja a eso, nos hace caer en esa continua y sucesiva cadena de errores. Un buen ejemplo de eso son las partidas específicas; siempre la oposición las critica, pero cuando se es parte de la fracción de gobierno las presupuestan.

En otras palabras, la experiencia política y económica nacional demuestra que en el sistema actual los gastos crecen y seguirán creciendo sin control y por ello debe buscarse una reforma legal que lo evite.

### **Contribución al Desorden**

Debe tomarse en cuenta que el 60 por ciento del gasto del Estado no lo aprueba la Asamblea Legislativa, pues ni el Instituto Costarricense de Electricidad, ni el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, ni las otras instituciones autónomas envían sus respectivos presupuestos a aprobación legislativa. De manera que sobre esos recursos no se ejerce, desde el Congreso, ningún control.

Como consecuencia de ello la Asamblea Legislativa, la prensa y la opinión pública en general, discuten sobre pequeñas partidas del presupuesto, mientras tanto la mayoría de costarricenses ignoramos cuánto y en qué gastan las instituciones autónomas sus presupuestos, para luego sorprendernos cuando en una de estas instituciones un empleado de nivel medio nos cuesta cuatro millones de colones anuales.

En los muelles de nuestro país se pagan los niveles más altos de costos portuarios en comparación con el resto de países de América



Latina, porque existe una cláusula en los contratos o en las concesiones de la Junta de Administración Portuaria de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA) donde se estipula que los beneficios laborales otorgados por las estibadoras a sus empleados se suman al costo del servicio.

Cabe entonces la pregunta de ¿qué problema tiene una estibadora en hacer aumentos salariales o en negociar concesiones; en establecer una cuadrilla de treinta hombres si en realidad trabajan solo dieciséis o menos? Todo esto porque al no existir controles para estas instituciones estatales, el gasto público crece de manera desordenada y deficitaria.

Una vez cerrado el Instituto Costarricense de Ferrocarriles se informó al país que la convención colectiva autorizaba a los funcionarios de esa institución un número de tiquetes para pasajeros por mes tan alto, que significaba poner a correr trenes exclusivos para utilizar los tiquetes de los empleados. A pesar de éstas y otras situaciones que ahí se daban, el Gobierno subsidiaba con cinco millones de colones diarios a esa institución.

Costa Rica enfrenta una situación donde el gasto público está fuera de control. Lo más grave es que ese crecimiento desordenado no ha contribuido a financiar programas de investigación universitaria, ni a mejorar la atención en el campo de la salud pública, ni a pagar más maestros en escuelas unidocentes, ni a arreglar las carreteras, ni a mejorar la seguridad ciudadana, y esto es lo verdaderamente lamentable.

Si analizamos los presupuestos de Asignaciones Familiares o del Instituto Mixto de Ayuda Social, entes creados con el propósito de prestar servicios y brindar asistencia social, se concluye que un altísimo porcentaje se gasta en pago de salarios y de servicios personales y sólo una pequeña parte se destina a obras de interés social.

¿Cuentan hoy las universidades con mejores recursos que hace diez años? ¿Han mejorado las condiciones de empleo en el país para garantizar a los actuales estudiantes el ejercicio de su profesión en el futuro? Es claro que no.

Los problemas descritos se reflejan en el retroceso mostrado en los índices sociales de nuestro país, y en el incremento en los niveles de pobreza en nuestra sociedad.

Debemos cambiar la ruta que llevamos porque aunque el discurso es lindo y lírico, la realidad nos demuestra lo contrario: por ejemplo, en el sector agrícola cada día hay menos pequeños agricultores y menos asistencia técnica para ellos. En el Ministerio de Agricultura y Ganadería, pasa aquello del chiste: cuando hay carro no hay gasolina, cuando hay gasolina y carro, el ingeniero está incapacitado



y cuando el ingeniero puede trabajar, la institución está cerrada porque ese día es feriado.

En síntesis podemos afirmar, que en el esquema jurídico actual se ha demostrado que el gasto público no ha sido invertido ni administrado de la mejor manera, lo que nos obliga a cambiar la estructura actual.

### **La Necesidad del Cambio**

Los costarricenses nos enfrentamos a la necesidad de reordenar el Estado, por ello los diputados cambiamos las reglas de la recaudación fiscal, para castigar con pena de prisión al que evade el pago de los impuestos. En igual forma variamos las leyes financieras, pues no es posible que en este país existan tres bancos estatales que ni siquiera han podido ponerse de acuerdo para unificar el sistema de cajeros automáticos, o para cambiar un cheque de un banco en otro. Esta reordenación implica hacer cambios en un área que los políticos han manejado a placer, y digo los políticos, refiriéndome a ese grupo que ha participado en la dirección política del país, y que nunca han puesto un verdadero límite en el control de los gastos del Estado.

Los diputados oficialistas tienen la oportunidad de conocer un sinnúmero de necesidades comunales, y para solventarlas la fórmula aplicada hasta el momento ha sido la creación de impuestos con destino fijo para poder financiar obras, tales como la reparación vial en un cantón o el arreglo del techo de una Iglesia en un pueblo; y como resultado somos un país con más de cuatrocientos impuestos de toda clase, en comparación con países desarrollados que tienen seis impuestos capaces de recaudar todo lo que requieren para sus gastos.

En consecuencia, necesitamos una ley que prohíba la creación de impuestos con destino predeterminado para el financiamiento de obras específicas, tal y como lo pretende el artículo 121, inciso 13 de la reforma propuesta.

En realidad este proyecto de ley le advierte por primera vez y en forma bastante precisa, al sector político costarricense cuáles son los verdaderos límites de su acción, estableciendo claramente que no pueden seguir autorizando presupuestos deficitarios.

Es sabido que para los políticos el gasto es una tentación a la que no pueden renunciar fácilmente, pero ya es tiempo de establecer controles; por eso el Proyecto de Garantías Económicas a quien más "castigará" es a la clase política de este país.

### **La Suma de las Partes**



Esta iniciativa tampoco se puede ver en forma aislada, sino que viene de la mano con la Ley de Presupuestos, que pretende modificar el concepto de presupuesto conformado por una lista autorizada de partidas para gastar y avanzar hacia un nuevo concepto de presupuesto conformado por una serie de programas por desarrollar con su respectivo financiamiento.

No se trata simplemente de autorizar el gasto de tantos millones de colones en la partida tal o cual, que además nadie conoce en qué consiste, sino en autorizar la inversión en programas específicos; por ejemplo, de educación superior orientado al área de las ciencias agrícolas, dejando en libertad a la universidad para decidir el monto de los recursos destinados a la biblioteca, a los recursos humanos o a las consultorías del programa, pero estableciendo las prioridades de desarrollo.

Aunque la Asamblea Legislativa cuenta con un mecanismo de control que es la Comisión de Control del Ingreso y el Gasto Público, establecida en el artículo 181 de la Constitución Política, su labor es puramente contable, pues se limita a sumar lo que gastó el Estado y a compararlo con los ingresos reales y los egresos autorizados, pero nadie analiza si esos recursos se gastaron bien o mal, porque no existe un análisis de resultados, sino simplemente un análisis numérico.

Debemos aspirar a desarrollar en el país una eficiente gerencia pública, como una de las mejores vías para alcanzar mayor eficiencia en la Administración Pública, concepto que han desarrollado profesionales de la valía de Guillermo Zúñiga y Francisco Esquivel, para lo cual un cambio en el concepto del proceso de presupuestación constituye una herramienta verdaderamente útil.

La reforma en cuestión también debe venir acompañada de una profunda reforma financiera que le pone frenos al Banco Central en cuanto a su libertad para contraer deudas. La Ley Orgánica del Banco Central establece los parámetros de endeudamiento, la Ley del Sistema Bancario Nacional indica hasta cuánto pueden endeudarse los bancos comerciales y en cuáles ocasiones pueden endeudarse en el extranjero.

En consecuencia, el proyecto de ley de Garantías Económicas conlleva una transformación integral, tanto a nivel constitucional como legal, en cuanto al manejo de las finanzas públicas.

De manera que a la pregunta de ¿a quién beneficia este proyecto de ley?, la respuesta es: a todos los costarricenses; y ¿en perjuicio de quién?: de los políticos que han manejado los presupuestos del



Estado, tolerando un manejo inadecuado de las finanzas públicas en perjuicio de todos los costarricenses. Esta afirmación no tiene ningún color político, pues todos han sido igualmente cómplices.

### **El Proyecto es Mejorable**

Como toda obra humana, estoy consciente de que este proyecto requiere ser mejorado. Por ejemplo, es necesario aclarar los conceptos relativos a la autonomía universitaria, dejando a estas instituciones en libertad para que decidan la forma de asignar sus recursos. Creo que la Asamblea Legislativa no debe decirles si cierran la Carrera de Ciencias del Mar y abren la de Psicología. Ese principio, así como el de la libertad de cátedra, debe respetarse y garantizarse, pues somos total y absolutamente creyentes de ellos.

También debe ser menos reglamentista y abarcar más la generalidad, dejando a la ley ordinaria el detalle.

Debe también revisarse el artículo cuarto del proyecto, en el sentido de aclarar que la Constitución Política no está invitando al Estado a hacer una coinvertión con el sector privado en obras de infraestructura.

En igual sentido, me inclino por una reforma constitucional que no focalice hacia donde debe dirigirse la inversión pública. Pareciera mejor que la Constitución no señale las prioridades por desarrollar, toda vez que éstas de seguro irán variando con el transcurso del tiempo pues al final de cuentas la vida en sociedad es dinámica y las Constituciones no lo son.

### **A Manera de Conclusión**

Se debe poner en una balanza el interés del país para evitar caer en una sujeción a las promesas que hacemos quienes administramos el Estado de manera temporal. No puede ser que la vida institucional de Costa Rica dependa de una voluntad realmente tan endeble.

Es importante ser consecuentes en todo lo que hacemos. Si vamos a poner "en cintura" al sector privado al imponer la cárcel por el no pago de los impuestos; si vamos a obligar a los bancos a tener que competir; si vamos a obligar al Banco Central a ser más eficiente en el manejo de la política monetaria; si vamos a establecer controles en las pensiones cambiando las expectativas de resultados más altos que muchos tenían, también debemos poner en igual "cintura" al Estado costarricense y a la clase política que lo administra.

No hay razón para excluir al administrador político. Esta es una ley que viene a limitar la voluntad ilimitada de la clase política costarricense.



Esta reforma trasciende calificativos como "neoliberalismo". El problema verdadero consiste en decidir si dentro de esta cuota de sacrificios necesarios, el Estado como tal y su clase política en particular deben pagar también la parte correspondiente, y dentro de este contexto yo compro el tiquete para adherirme a esta tesis, pues prefiero apoyar la legislación que pone al Estado "en cintura", que omitir el deber de ordenar las finanzas de nuestro país.

Las garantías económicas que se pretenden implementar a nivel constitucional con el proyecto de ley que nos ocupa, son el reto que debemos asumir con responsabilidad todos los costarricenses, pues la necesidad de ordenar las finanzas del Estado costarricense nos impone ese deber.

Por ello aquí la pregunta que debemos responder es si queremos continuar con una política de gasto que tenga ciclos políticos y que cada cuatro años aumenta por las elecciones; con una economía inflacionaria que le pone el más injusto de todos los impuestos al pueblo; con déficits abultados que aumentan las tasas de interés contrayendo la producción, entre otros. La respuesta es evidente, de ahí que el proyecto de Ley de Garantías Económicas es un instrumento estratégico que el país urge.

***\*Mesa Redonda sobre: "Análisis de las reformas constitucionales con el proyecto de Garantías Económicas". Efectuado en el Auditorio Clodomiro Picado, Universidad Nacional. 24 de Agosto de 1995.***



Tel: 240-8626 Fax: 240-8343  
email: [info@alvarezdesanti.or.cr](mailto:info@alvarezdesanti.or.cr)

