

4.4 Fortalecimiento de la capacidad gerencial del subsector ambiente en un contexto de descentralización

El subsector ambiente requiere de propuestas específicas para sus dos formas básicas de gestión de recursos.

4.4.1 *Instituciones descentralizadas con modalidad de empresa pública*

Los entes que operan con lógica de empresa pública se encuentran dispersos en el tejido institucional y funcionan de manera desigual en cuanto a la rotación de fondos; al respecto, interesa que los entes ejecutores en este campo tengan una rotación de fondos que permita la recuperación de costos de operación, la reposición de la inversión y la generación de un fondo de ampliación. El PNRSS plantea como lineamiento fundamental la autosuficiencia financiera de este tipo de entes; además, busca que estos entes operen en un contexto de descentralización para fortalecer los servicios a nivel local. El Programa define como uno de sus objetivos "la descentralización administrativa y funcional", a fin de lograr:

- Descongestionar el nivel central de las instituciones y facilitar la toma de decisiones oportuna y adecuada a las necesidades reales del nivel regional y local;
- Facilitar la prestación de servicios por parte de terceros.

Además, por las características del sector público costarricense resulta importante revisar el funcionamiento de este subsector para detectar posibles duplicaciones; en relación a ello, el PNRSS reafirma el principio de eficiencia que orienta al Programa de Reforma del Estado. Según el PNRSS, los acueductos y los alcantarillados que están siendo administrados por las municipalidades deben traspasarse al ICAA, con la condición que el Instituto fortalezca su organización institucional y desarrolle un proceso de desconcentración de sus servicios.

Se busca un modelo de empresa pública para la gestión de acueductos, alcantarillados y sistemas de recolección y tratamiento de desechos sólidos, que permita una rotación de fondos apropiada en un contexto de gestión descentralizada y de servicios de buena calidad para el usuario. La administración de acueductos y alcantarillados por las municipalidades permite una respuesta al objetivo de la descentralización; sin embargo, la administración municipal no ha permitido una rotación de fondos adecuada.

Por su parte, el ICAA ha logrado una superación significativa de sus problemas financieros, por lo que el lineamiento del traspaso de acueductos hacia esta institución parece apropiado en términos financieros; sin embargo, es crucial analizar las limitaciones que experimenta la entidad en este momento, para definir el camino más apropiado para que el lineamiento se haga efectivo. Si bien es cierta la mejoría financiera, también debe ponerse atención a las limitaciones observadas para avanzar hacia un verdadero fondo de reposición y ampliación. Cabe recordar que la rotación de fondos en el ICAA enfrenta problemas por el costo del financiamiento,

excepto en los acueductos rurales, cuyo financiamiento es interno; además, probablemente el tamaño de la institución influye en la magnitud de los gastos generales, lo que reduce las posibilidades de producir superávit.

Estos aspectos deben valorarse a la vista de los resultados del análisis del gasto, en donde hemos detectado el estancamiento de la inversión física en un momento en que es fundamental una acción decidida para buscar su aumento. Se recomienda estudiar la forma más ágil para estimular la descentralización en un plazo conveniente para las necesidades de salud en el país, teniendo en cuenta que han sido claras las dificultades del sector público costarricense para lograr una efectiva desconcentración. En ambiente, la fórmula que se aplique debe ser lo más eficaz posible; sería valioso encontrar alguna solución que, continuando con el lineamiento del PNRSS, permita una adecuada participación comunal.

En la experiencia de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia como empresa pública descentralizada, la dirección recae sobre un fórmula de participación mixta, con participación de las empresas estatales (ICAA e ICE) y de una representación municipal; con este esquema de dirección, su gestión técnica y financiera es completamente autónoma. Esto permitió superar los problemas de abastecimiento de agua que enfrentó el cantón central de Heredia a mediados de la década de 1970, siendo en este momento una empresa con funcionamiento eficiente; de esta manera, se dio una solución eficaz adoptando un punto de equilibrio entre las diferentes fuerzas institucionales que intervenían en el problema: no se continuó con la administración municipal que había demostrado sus problemas, pero tampoco se centralizó estrictamente en alguna institución en particular.

Esta empresa muestra varios aspectos positivos que están en concordancia con los lineamientos del PNRSS: ha logrado los mejores índices de recuperación de costos de operación, así como establecer fondos de reposición y ampliación, a partir de una administración adecuada de la tarifa del servicio; asimismo, en la medida que ha necesitado apoyo financiero, lo ha encontrado en fuentes nacionales que permiten una rotación de fondos acorde con el objetivo de la autosuficiencia financiera. Por la eficiencia y el tamaño de su escala de planta, se le observa un uso apropiado de los recursos, lo que se constituye en la base de la rotación de fondos citada; asimismo, esto se traduce en una buena calidad del producto. Probablemente una empresa de mayor tamaño tendría mayores costos de operación, como hemos mencionado en el caso de los programas del ICAA que se manejan de manera centralizada; además, la fórmula mixta de dirección permite una supervisión y un apoyo técnico de las empresas estatales del campo, a la vez que se promueve la participación comunal mediante la representación municipal.

ESPH puede ser un modelo de empresa pública en el subsector ambiente, mejorando algunos factores que influyen en la rotación de fondos. El planteamiento consiste en proponer la conformación de empresas públicas descentralizadas, que funcionen como la ESPH, para que operen acueductos, alcantarillados y sistemas de recolección y tratamiento de desechos sólidos; su dirección se integraría con base en una fórmula mixta, que otorgue la representación adecuada

al ICAA y a las municipalidades respectivas; se valoraría la conveniencia de incorporar una representación del Msalud.

Se espera que el incremento de inversión en este tipo de empresas, por la forma de gestión sobre la rotación de fondos, produzca los siguientes beneficios:

- En acueductos: mejoras en la calidad del agua en zonas geográficas que muestran problemas en este aspecto, y planteo de iniciativas para proteger los recursos hídricos, acción que apenas se está iniciando en el ICAA.
- En alcantarillados: mejoras en el tratamiento de las aguas negras, aspecto que está descuidado en este momento.
- En recolección de desechos sólidos: establecimiento de sistemas de tratamiento de los desechos, superando las prácticas actuales que se limitan al uso de botaderos o, en casos extremos, que producen contaminación directa de ríos.

En experiencias de este tipo, la representación municipal en la dirección de la empresa establecería el enlace con el Consejo Regional de Desarrollo correspondiente; asimismo, la representación del ICAA y, eventualmente, del Msalud establecería la coordinación con los órganos técnicos regionales respectivos. Con ello se buscaría una apropiada inserción en los mecanismos de planificación regional. Sin embargo, deben corregirse los factores que influirían la rotación de fondos: estos factores son de orden global, como la forma de los mecanismos de financiamiento y de regulación, y las características del sistema de planificación.

1) Superar el exceso de regulación que pesaría sobre estas empresas:

La regulación de la tarifa de los servicios por parte del SNE limita la gerencia pública y la fijación no permite responder ágilmente a la evolución del entorno macroeconómico, en particular a la inflación; además la regulación de los procesos de planificación y de presupuestación entraba el manejo gerencial de los recursos, de cara al logro de una rotación de fondos óptima. El control previo del sistema implantado por la CGR, las directrices generalistas de la AP, que no contemplan las especificidades institucionales y los mecanismos centralistas de la planificación de la inversión pública, son aspectos que podrían modificarse para agilizar la rotación de fondos. Es difícil obtener modificaciones globales rápidas, podría ser más realista proponer una experiencia piloto del subsector ambiente en el contexto de los planteamientos de este documento: se desarrollarían mecanismos específicos de programación, formulación, ejecución, control, seguimiento y evaluación presupuestaria, adecuados a la realidad del subsector y bajo una conducción de las autoridades centrales de la asignación de recursos (AP, CGR y otros) y de las autoridades sectoriales.

- 2) Establecer una política de financiamiento que evite la dispersión y que permita un financiamiento ágil de las empresas públicas descentralizadas:

La dispersión y heterogeneidad de los mecanismos de financiamiento limitan la rotación de fondos en este tipo de empresas. Existen importantes canales nacionales de financiamiento provenientes, básicamente, del fondo general del Gobierno Central; en particular, se destaca el FODESAF por su magnitud: puede manejar recursos cercanos a 2% del PIB, lo que representa una suma considerable en economías pequeñas como la costarricense. Al proceder de fuentes nacionales, son recursos cuyo costo de financiamiento es menor, en comparación con fuentes externas; en este sentido, el sector ya ha recibido el financiamiento de fondos nacionales. Además de ciertos programas de salud, se ha observado el financiamiento de los acueductos rurales del ICAA por parte del FODESAF y el financiamiento del IFAM a las municipalidades para actividades de ambiente. Al respecto, podría diseñarse una política de financiamiento que evite la dispersión y que permita un financiamiento ágil de las empresas públicas descentralizadas que se proponen. Una instancia similar al FODESAF puede cumplir este papel, siempre que se modifiquen sus métodos de dirección y de planificación; de esta manera, se trataría de aprovechar al máximo las posibilidades de financiamiento nacional, con un menor costo para el subsector. La idea básica sería ampliar la experiencia de financiamiento de FODESAF en los acueductos rurales hacia las empresas que se están proponiendo, pero incorporando criterios de rotación que no han existido en la experiencia de financiamiento de los acueductos rurales.

- 3) Utilizar los fondos externos solamente en el caso de comprobarse que no es posible movilizar recursos internos:

El financiamiento externo también jugaría un papel importante, pero tendría un papel complementario al nacional. Es probable que la dispersión actual y la ausencia de mecanismos apropiados de asignación de recursos, estén reduciendo las posibilidades de aprovechar óptimamente los recursos nacionales; al respecto, resulta ilustrativo observar la experiencia del ICE que agotó su capacidad de endeudamiento por apoyar excesivamente su financiamiento en fuentes externas. En todo caso, existe una diferencia sustancial entre el financiamiento interno y el externo, en relación al impacto en la balanza de pagos: el financiamiento externo no sólo se diferencia por su mayor costo sino, también, por su impacto en la disponibilidad de divisas, lo que es muy relevante en economías pequeñas.

- 4) Mejorar la gestión financiera de los acueductos rurales:

Se sugiere una evaluación de los acueductos rurales para mejorar su gestión financiera. Como un caso aparte de las empresas descentralizadas, se recomienda que los acueductos rurales se orienten hacia una rotación de fondos que les permita mejorar la cantidad y la

calidad del producto; la diferencia con las empresas sería el tamaño y el aporte comunal, pero esto no negaría la importancia de mejorar la rotación de fondos.

- 5) Incluir la participación del Msalud en las empresas de recolección y tratamiento de residuos sólidos:

El Msalud podría tener un grado de participación en la dirección de las empresas de recolección y tratamiento de desechos sólidos, a fin de garantizar la supervisión y el apoyo técnico que permitan homogenizar la calidad del servicio.

4.4.2 *Msalud, Programa de Saneamiento Básico Rural*

Facilita la inversión en saneamiento en pequeña escala para zonas rurales prioritarias, que corresponden frecuentemente a poblaciones de menor desarrollo socio-económico; se trata de acciones con un fuerte componente redistributivo, que no pueden someterse estrictamente a la lógica de una empresa. Estas acciones son realizadas por el Msalud a través del Programa de Saneamiento Básico Rural. Se busca conocer si la inversión se está realizando con eficiencia y eficacia, para garantizar el mayor impacto en la población objetivo. Al respecto, se nota que el programa ha dado aportes importantes para la atención de este tipo de poblaciones; en particular, se ha logrado un avance significativo en la generación de tecnologías apropiadas a las características de la población objetivo: se han diseñado miniacueductos de bajo costo, complementados con bombas de agua, así como la letrina de fibra de vidrio, que son opciones que permiten una atención eficiente y eficaz de la población rural dispersa. La metodología de la intervención se complementa mediante acciones de educación en el manejo del agua, los desechos sólidos y las aguas servidas.

Se sugiere mejorar la capacidad de planificación de la inversión, que se ha deteriorado por lo problemas de planificación del sector salud y las oscilaciones que han producido las fuentes de financiamiento, en particular las de origen externo; esta situación ha originado una falta de proyección hacia los años futuros, que necesita resolverse para garantizar una ampliación de la cobertura de estas acciones. Asimismo, se espera que el financiamiento de origen nacional se regularice conforme mejore la capacidad del sector de planificación y asignación de recursos, y, en particular, del programa.

Además, las dificultades para desconcentrar sus acciones han limitado las posibilidades del programa. Una vez que el sector salud avance en la desconcentración, permitirá que el programa obtenga los recursos necesarios para atender a su población objetivo de manera desconcentrada, mejorando el impacto buscado. En este sentido, sería útil analizar en qué medida este tipo de acciones puede potenciar la inversión de manera sostenida en saneamiento básico, como iniciativa comunal autónoma. Al respecto, se lograría un aumento rápido de la inversión, ya que se basa en técnicas de bajo costo con un impacto rápido en las poblaciones meta. Esta sería una de las respuestas a la tendencia observada en la última década de reducción proporcional de la inversión física en el subsector, que se ha realizado como iniciativa central

del Estado; incluso, resultaría interesante estudiar las posibilidades de combinar las acciones del subsector con objetivos de generación de empleo, ya que se trata de comunidades rezagadas en el desarrollo socioeconómico.

Aunque el Programa tiene un carácter redistributivo, la participación comunal permite cierta movilización de recursos mediante fondos iniciales de inversión y el cobro de cuotas de financiamiento de los costos de operación. La movilización constituye un ejemplo interesante de gerencia descentralizada, en poblaciones de bajo nivel socioeconómico.

4.5 Fortalecimiento de la capacidad de planificación y asignación de recursos a nivel global del área social

La reorganización de los entes ejecutores para la gestión gerencial y el fortalecimiento de la capacidad de planificación y asignación de recursos, puede fallar si los mecanismos de financiamiento y de regulación a nivel nacional del área social no se modifican para ser concordantes con las reformas de los primeros.

El principal canal de financiamiento nacional en el área social y en salud y ambiente es el FODESAF: el fondo permite complementar los recursos que obtienen los entes ejecutores por otras vías (Fondo General del Gobierno Central, tarifas, financiamiento externo, etc.). Resulta importante la adecuación del FODESAF a los cambios en salud y ambiente, no sólo por los programas que financia en este momento, sino también por las posibilidades de ampliar el financiamiento a otros programas. Se recomienda que el FODESAF sea la fuente básica de financiamiento de la Unidad de Planificación y Asignación de Recursos del Sector Salud; de esta manera, sus fondos serían el complemento de la movilización de recursos propios del subsector y de los recursos externos.

Si bien el FODESAF recibe recursos de la recaudación general del Gobierno Central, se acepta que se trata de una separación específica de fondos que limita el principio de caja única. Este es un tema en debate dentro del proceso de la reforma presupuestaria. Cabe notar que, si el objetivo de la Reforma del Estado en el tema presupuestario es la búsqueda de una asignación eficiente y eficaz de los recursos públicos, el principio de caja única no se interpretaría necesariamente como la centralización absoluta de los recursos en el Fondo General del Gobierno Central; más bien, si la eficiencia y la eficacia requieren de la desconcentración, se encontraría la manera más apropiada de manejar el principio de caja única en ese contexto. Por lo tanto, la existencia del FODESAF no tiene que ser necesariamente contradictoria con tal principio: si FODESAF o una instancia similar garantizara un uso eficiente y eficaz de los recursos del área social, podría ser un instrumento fundamental para superar la dispersión existente. Así, la existencia de una unidad central de asignación de recursos en el área social, coordinada con unidades sectoriales de asignación de recursos, daría una fórmula operativa del principio de caja única en el contexto de desconcentración.

En el contexto de la reforma presupuestaria, no es posible que las instancias generales de administración de las finanzas públicas puedan definir la distribución de recursos a nivel intrasectorial, de cara a la resolución de problemas específicos del sector; en el contexto de la reforma del Estado, no es función de la AP ni del Mhacienda, ni del MIDEPLAN el hacerlo. A estos organismos les corresponde controlar la evolución global de las finanzas públicas y vigilar por la estabilidad fiscal y macroeconómica, pero no definir el detalle de la programación sectorial. En el primer planteamiento, se expuso la metodología de la reforma presupuestaria que busca conciliar la función de control general con la programación sectorial; en ese contexto, las unidades sectoriales de planificación y asignación de recursos son un instrumento vital para lograr la armonía entre el control global de la finanzas públicas y la programación sectorial.

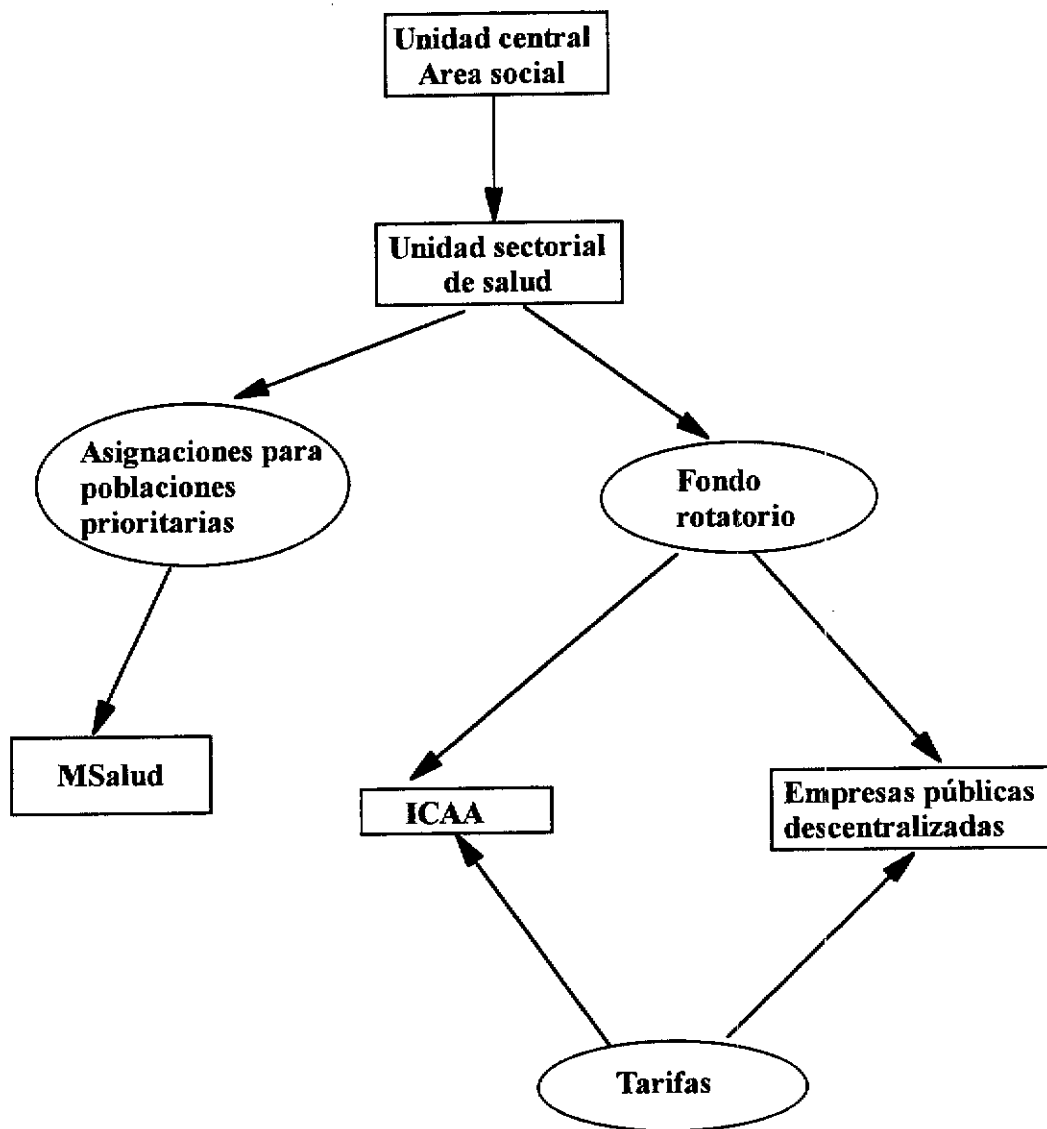
Con lo expuesto, el FODESAF tendría que convertirse en la unidad de planificación y asignación de recursos global del área social. Como el Fondo tiene un mandato para atender a grupos rezagados de la población, podría estudiarse si puede asumir el papel de ente financiador de las actividades sociales dentro de la normativa existente; de lo contrario, podría iniciarse un proceso de transformación para lograr tal objetivo. Un mecanismo puede ser la ejecución de experiencias piloto que generen la experiencia suficiente para generalizar el cambio al FODESAF en su conjunto; en este sentido, la reorganización del subsector ambiente puede ser una experiencia piloto para fortalecer a FODESAF como unidad de planificación y asignación de recursos en el área social, asociado a la constitución de la unidad de planificación y asignación de recursos del sector salud².

El FODESAF sería la instancia encargada de la asignación de los topes presupuestarios entre sectores para los fondos existentes; tales topes se establecerían con base en las prioridades intrasectoriales del área social con la rectoría del Ministro de Trabajo y Seguridad Social, quedando la tarea sujeta a los lineamientos de la AP, pero bajo el nuevo mecanismo planteado. Así mismo, esta unidad se coordinaría con las instancias reguladoras del financiamiento externo para que los recursos del exterior sean un complemento del financiamiento interno y para orientar la asignación del crédito externo a las actividades prioritarias del área social.

En ambiente, la unidad se coordinaría con la instancia de asignación de recursos del sector salud para que se suministren los fondos adecuados para los dos tipos de asignaciones que tendría el subsector.

² Estas relaciones de financiamiento se presentan en el esquema 5.

Esquema 5
Nuevo modelo de financiamiento



Por una parte, se garantizaría el financiamiento de las empresas públicas descentralizadas, así como del ICAA: se asignarían recursos para la conformación de un fondo rotatorio para la inversión de las empresas públicas, administrado por la unidad de planificación y asignación de recursos del sector salud, con la supervisión de la instancia de asignación de recursos del área social. No se trataría de transferencias, como ocurre en la actualidad, sino de una asignación con criterio de rotación o con la lógica de la empresa pública; ello permitiría una ampliación de las posibilidades futuras de financiamiento de la inversión de estas empresas y una menor presión sobre los recursos anuales que recibe FODESAF actualmente.

Por otra parte, se asignarían recursos a los entes que facilitan la inversión en saneamiento en pequeña escala para zonas rurales prioritarias, cuyas acciones tienen un fuerte componente redistributivo, por lo que no pueden someterse estrictamente a la lógica de una empresa. Esta instancia central de asignación de recursos del área social, dejaría de jugar el papel de una gran unidad de administración central de proyectos, como lo hace en este momento FODESAF, descentralizando esa labor hacia los entes ejecutores, y agilizándose la labor de control al existir una relación directa entre éstos y la CGR.

4.6 Reorganización de la labor de planificación global, regulación y asignación de recursos

De acuerdo a las propuestas de reforma presupuestaria, corresponde a las instancias generales de la administración de las finanzas públicas controlar la evolución global de las finanzas públicas y vigilar estrictamente por la estabilidad fiscal y macroeconómica, posibilitando la programación sectorial en un ambiente de desconcentración y descentralización.

El proceso presupuestario debe garantizar que los recursos públicos sean asignados eficientemente por parte de las instancias de decisión; tal objetivo requiere de un esfuerzo de reorganización significativo. La gestión pública tiene que ver con el manejo de la política de estabilización macroeconómica, que es fundamental para el desempeño apropiado de una economía pequeña; en tal dirección, interesan prioritariamente el control de la inflación y la estabilidad externa de la economía. La gestión pública se refiere, además, al alcance de objetivos productivos, sociales, de seguridad nacional y otras materias pertinentes para la acción estatal; para ello, el Estado ejecuta una serie de actividades orientadas a apoyar el accionar de los diferentes sectores de la sociedad: el sector público actúa de manera sectorial, mediante mecanismos especializados, en campos de naturaleza muy diversa tales como la generación de infraestructura física, educación, salud, cultura, defensa nacional, etc.

En consecuencia, convertir al proceso presupuestario en un instrumento de asignación eficiente de los recursos públicos requiere de una organización que tome en cuenta estos elementos de la especificidad de la acción pública: no se trata sólo de administrar la demanda agregada de la economía para lograr objetivos de estabilización macroeconómica ni de distribuir los recursos públicos para conseguir los objetivos sectoriales de la acción pública,

independientemente de la realidad macroeconómica del país; tampoco se trata de una apertura política que permita una participación más activa de los sectores de la sociedad en la asignación de los recursos estatales, independientemente del criterio técnico de las instancias especializadas y de la factibilidad macroeconómica de la acción pública.

La asignación eficiente de los recursos públicos implica un concepto que contemple todos estos aspectos, de manera integral, sin excluir a ninguno: se trata de alcanzar objetivos en cada una de estas dimensiones de la acción pública, de tal manera que sean compatibles entre sí, y no excluyentes. En consecuencia, el proceso de reorganización presupuestaria busca armonizar estas dimensiones de la gestión estatal, generando mecanismos de programación, formulación, ejecución y seguimiento del presupuesto que permitan lograr la estabilidad macroeconómica, garantizando un espacio real para la acción sectorial del Estado, y permitiendo una mayor participación de los sectores de la sociedad en la asignación de los recursos públicos.

Significa que las instancias globales de las finanzas públicas asuman su papel, definiendo el espacio económico de cada sector de acción gubernamental. Una vez realizado esto, corresponde una etapa de programación sectorial e intersectorial a nivel institucional, para definir la magnitud y la dirección en que se usarán los recursos asignados; siendo ésta una etapa en la que no intervendrían los entes globales de la administración pública en las definiciones programáticas. A nivel central de cada institución, se establecerían los objetivos del desarrollo institucional y las políticas, las prioridades y los lineamientos generales que orientan el trabajo de las diferentes unidades de acción, de conformidad con tales objetivos.

Corresponde al nivel de conducción de la institución establecer los límites de recursos para la acción regional, que será el espacio económico que se le brinda a las unidades regionales para que concreten las definiciones institucionales generales. Dados estos límites de recursos, las unidades regionales realizarían una programación compatible con las prioridades de su región. La definición de estas prioridades será una síntesis de las políticas institucionales aplicadas a la realidad de la región y de la consulta a los miembros de la región, mediante mecanismos apropiados de participación: ambas dimensiones deben combinarse, sin excluir una a la otra.

Las unidades regionales podrán definir límites de recursos a los programas que desarrolla la institución en este espacio local, de conformidad con las prioridades de la región; de esta manera, el nivel local de programación tiene la flexibilidad para asignar recursos según la situación particular de la zona geográfica y las aspiraciones de la población. En consecuencia, las metas resultantes que se pueden cubrir son una respuesta a la situación específica de la región, pero han quedado sujetas a la restricción económica que enfrenta la sociedad en su conjunto y a las políticas de la institución en cuestión.

Por lo tanto, el proceso presupuestario permite que la región haga una programación de conformidad a sus características, pero incorporando explícitamente la restricción económica que atraviesa la sociedad: los mecanismos de programación regional son factibles, a condición de

respetar la restricción económica; lo contrario, sería un ejercicio de programación inútil porque la restricción económica se haría evidente en algún momento. Si este cambio del proceso presupuestario no se produce, la reorganización del sector salud y del subsector ambiente enfrentará dificultades porque el ambiente macroinstitucional no permitirá el desarrollo apropiado de la nueva gestión de los recursos.

Finalmente, el sistema de regulación de las tarifas de servicio público está obsoleto, convirtiéndose en un obstáculo para una administración financiera eficiente de las empresas públicas del subsector ambiente: la regulación de la tarifa de estos servicios por parte del SNE no permite una verdadera gerencia pública; los plazos de vigencia de las tarifas, la lentitud del trámite de los reajustes y la presión política para evitar los efectos inflacionarios son defectos claros de este sistema. En consecuencia, este tipo de fijación de las tarifas no permite responder ágilmente a la evolución del entorno macroeconómico, en particular, en lo que se refiere a la evolución de la inflación; es necesario, por lo tanto, cambiar sustancialmente este tipo de regulación, a fin de garantizar una rotación ágil de fondos. La vigilancia de la protección de usuario no debe confundirse con el entramamiento y una mentalidad de control que limita el desarrollo gerencial de las empresas públicas; asimismo, se recomienda evaluar la conveniencia de incorporar criterios distributivos en la estructura tarifaria.