


ESTADO Y
POLITICAS PUBLICAS.
EL CASO DE
LA INVERSION PUBLICA.
1975-1982

Angela Arias Formoso*

* Socióloga. Profesora de la Escuela de Planificación y Promoción Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional.



ESTADO Y
POLITICAS PUBLICAS
EL CASO DE
LA INVERSION PUBLICA

Ponencia presentada en el VII Congreso Centroamericano de Sociología, celebrado del 2 al 7 de noviembre de 1986 en Tegucigalpa, Honduras.

I. Introducción

El trabajo que aquí se desarrolla, corresponde a un avance del proyecto de investigación: "La inversión pública en Costa Rica, 1978-1982", que la autora realiza en la Escuela de Planificación y Promoción Social de la Universidad Nacional, Costa Rica.

La participación pública en el desarrollo económico constituye un tema muy interesante de estudio. Dentro de las políticas públicas, las políticas de inversión pública son relevantes y reflejan el accionar del Estado para crear condiciones para el desarrollo económico.

En la situación actual de profunda crisis económica, es importante conocer cómo, en qué rubros, y en qué regiones, el Estado invierte sus recursos. En este sentido, el trabajo se propone conocer la distribución, tanto regional como sectorial, de la inversión en el período señalado.

Otro aspecto interesante de conocer, es aquel referente a las fuentes de financiamiento, que aportan los fondos para hacer posible la ejecución de los pro-

yectos. Interesa sobre todo conocer cuáles son los proyectos que reciben financiamiento externo, el monto de estos proyectos, el sector a que pertenecen, la región en donde se ubican y su participación dentro del total de proyectos.

Por último, interesa también conocer cuáles instituciones estatales son las que tienen mayor participación en la política de inversión y a qué sector pertenecen.

Este análisis pormenorizado de la inversión pública tendrá como marco de referencia, el discurso formulado en los planes nacionales de desarrollo, a saber: Plan Nacional de Desarrollo 1974-1978, Plan Nacional de Desarrollo "Gregorio José Ramírez" 1979-1982, y el Plan Nacional de Desarrollo "Volvamos a la Tierra" 1982-1986.

En este estudio se parte de la información procesada a partir de la información obtenida del Inventario de Proyectos de Inversión Pública, levantado por MIDEPLAN en los años 1975, 1979, 1982. Estos años corresponden a las administraciones Oduber, Carazo, y Monge, respectivamente.

II. Estado y economía

Antes de pasar a analizar en concreto la política de inversión pública, es importante hacer algunas consideraciones sobre el concepto de Estado y de políticas públicas que sustentan este trabajo.

Este estudio parte de la consideración de lo económico y lo político, como elementos constitutivos de las relaciones sociales de producción.

La visión del Estado como elemento externo a las relaciones de producción, limita la posibilidad de comprender toda la gama de acciones políticas tendentes a garantizar tanto la hegemonía de clase, como su adecuación a los diferentes momentos y necesidades del proceso de producción.

"Lo económico no debería ser considerado como la base que determina la superestructura política; más bien, lo económico y lo político son ambas formas de las relaciones sociales, formas asumidas por la relación básica del conflicto de clase en la sociedad capitalista, el capital como relación social, formas cuya existencia separada germinan, lógica e históricamente, la naturaleza de esa relación. El desarrollo de la esfera política no debe ser visto

como un reflejo de lo económico sino que debe ser comprendido en términos del desarrollo del capital como relación”¹.

Desde esta perspectiva, las acciones del Estado no serán vistas como un “nivel político” reflejo de lo económico. El Estado es un elemento constitutivo de las relaciones sociales generadas por el proceso de producción capitalista, las acciones estatales son coherentes con las necesidades de ese proceso de producción.

Teniendo clara la ubicación del Estado en el contexto de las relaciones sociales de producción, entonces es posible comprender su funcionamiento y estructura.

De acuerdo con lo señalado anteriormente, las funciones que desempeña el Estado en una sociedad están determinadas por las características de las relaciones sociales de producción, ya sea para su mantenimiento o para reorientar el proceso económico de acuerdo con las estrategias de desarrollo capitalista.

La función básica desempeñada por el Estado es la creación, mantenimiento y ampliación de las condiciones generales de reproducción capitalista². Esta función puede subdividirse, a su vez, en dos grandes áreas de acción: por un lado, la creación de condiciones para la reproducción de la fuerza de trabajo y, por el otro, la creación de condiciones materiales para la producción (infraestructura).

La forma en que el Estado participa en estos campos de acción varía de acuerdo con el desarrollo del proceso de acumulación de capital. La tendencia histórica, tanto en los estados capitalistas del centro, como los de la periferia, ha sido hacia una intervención cada vez más acentuada.

La creciente intervención del Estado en la creación de condiciones para la reproducción de la fuerza de trabajo, se origina, por un lado, en la organización de la clase obrera que lucha por mejores condiciones de vida y, por otro lado, en la incapacidad de los capitalistas individuales para reproducir la fuerza de trabajo³. Por esta razón, el Estado asume en forma cada vez mayor la responsabilidad de la dotación de medios de subsistencia, entendiendo por éstos, todos aquellos aspectos relacionados con salud, vivienda, educación, etc. Por ejemplo, los programas de vivienda popular, los servicios de salud pública, son formas mediante las cuales el Estado cumple la función de reproducir la fuerza de trabajo. También el Estado interviene en la capacitación técnica de la fuerza de trabajo, de acuerdo con las exigencias del desarrollo de los medios de producción, contribuyendo de esta forma a incrementar la productividad del trabajo⁴.

Las acciones tendentes a la creación de condiciones materiales para la producción hacen referencia a la construcción de grandes obras de infraestructura, indispensables para el desarrollo capitalista (carreteras, puertos, puentes, etc.), cuya dimensión hace que sea imposible que la asuma el capital individual, ya sea porque el retorno de la tasa de ganancia no compensa el costo de la inversión, o porque son obras de interés general que no benefician exclusivamente a un sector del capital, sino a "la sociedad en general", pero que son necesarios para el proceso de acumulación.

Otras acciones estatales se orientan hacia la inversión en determinadas áreas económicas que exigen una gran movilización de capital, o cuya tasa de ganancia es poco atractiva para el capital, pero que son necesarias para la reproducción y expansión del capital.

Resumiendo, las funciones estatales son los campos de acción estatal necesarios frente al proceso económico de producción y reproducción capitalista. Los medios y la expresión organizativa que asumirá el Estado para cumplir estas funciones, dependerán del grado de desarrollo del proceso de acumulación social, de las relaciones entre clases sociales, que de éste se desprenda y además del contexto histórico concreto del Estado en estudio.

Si se parte del hecho de que no existe una relación de exterioridad entre el Estado y lo económico, entonces es claro que la estructura del aparato estatal se modifica de acuerdo con el desarrollo del proceso de acumulación y los consiguientes cambios en las relaciones sociales de producción.

Tanto las formas como las funciones del Estado son restablecidas, complementadas o reformadas, como parte del proceso de transformaciones que conlleva una nueva etapa del desarrollo del capital, con el propósito de reconstruir la relación capitalista bajo formas más eficaces⁵. Históricamente se nota la tendencia hacia un aumento de la participación directa de la forma política, el Estado en el terreno económico, debido al desarrollo de las fuerzas productivas que obligan al capital a trasladar a la actividad estatal nuevas responsabilidades indispensables para el proceso de acumulación.

Esto no quiere decir que exista una tendencia hacia la "estatización del capital", ya que se mantiene la base de las relaciones capitalistas: la producción de plusvalía. Además la intervención estatal tiene límites inherentes a la propia relación capitalista: en primer término, su participación no suprime la competencia,

sino que tiende a reproducirla aún en el seno de su propia estructura. Por otro lado, la misma estructura del aparato estatal le define que su participación en la esfera de la producción no tiene como meta la acumulación, sino como se señaló, su objetivo es la creación de condiciones para la reproducción. Los intereses que mueven al Estado a intervenir en la producción son muy diferentes de aquellos intereses que tendría un capitalista individual.

“... La limitación mayor sobre la actividad estatal resulta simplemente de la separación de lo político y lo económico. Si esta separación le da al Estado más libertad de acción que la que tienen los capitales individuales, puesto que el Estado no está sujeto a los estreñimientos de la rentabilidad, al mismo tiempo impone otros estreñimientos en la medida en que el Estado debe permanecer externo al proceso de acumulación. Aunque el propósito de la acción estatal debe ser la promoción de la acumulación de capital, debe también, por razón de su forma, permanecer externa a ese proceso. Su acción en la acumulación es en esencia de mediación, mediación que opera básicamente a través de las formas del derecho y del dinero”⁶.

La participación del Estado en la economía no es similar a aquella de un capitalista individual o de un grupo de capitalistas. El Estado opera como un capital colectivo, su acción se refiere a las necesidades de la reproducción en general y no a los intereses de un grupo o sector del capital en particular.

Se entiende como capital global, la cohesión como clase de los diferentes capitales individuales, independientemente de la competencia entre ellos y de las contradicciones secundarias entre las diferentes fracciones. Su naturaleza explotadora y el lazo común de la extracción de plusvalía, une sus intereses frente a las clases subalternas.

Además es necesario tener claro que, tanto la estructura como las funciones del Estado, no se reducen a lo económico (recuérdense las funciones tradicionales del aparato represivo y del aparato ideológico). Gramsci define la función estatal como hegemonía más dictadura, sociedad civil más sociedad política, en el plano de la superestructura como elemento del bloque histórico⁷. Gramsci se detiene en su estudio en el análisis del equilibrio establecido entre esos dos momentos de la superestructura: hegemonía más dictadura.

Repitiendo, la función estatal no puede reducirse a lo meramente económico.

“El Estado no se reduce a la economía y, como capitalista colectivo ideal, no puede ser confundido con tal o cual empresa, o con tal o cual grupo de empresas tomado en particular”⁸.

De lo dicho anteriormente, no debe desprenderse que exista una derivación mecánica de las funciones del Estado respecto de las necesidades del capital. La acción estatal, su estructura y funciones, así como las políticas estatales, están determinadas por las relaciones de las diferentes clases sociales entre sí, así como de la organización y capacidad de presión de las clases subalternas.

“Las estrategias de desarrollo capitalista y las políticas estatales adoptadas en su funcionamiento constante no responden de manera mecánica ni homogénea a los intereses del conjunto de las fracciones de clase dominante. Las relaciones entre las distintas fuerzas sociales establecidas en situaciones concretas; influyen en las orientaciones generales de las políticas estatales y en el tipo de instrumentos de política empleados para resolver los problemas particulares”⁹.

En síntesis, el Estado sufre cambios en su estructura y funciones, tanto por las necesidades del proceso económico como por las variaciones en las relaciones de poder entre los diversos sectores de la clase dominante y de éstos con las clases subalternas.

III. Las políticas estatales

La estructura y funciones del Estado, que, como se señaló, tendencialmente se caracterizan por una cada vez mayor participación en lo económico, tienen como momento de concreción de su actividad la acción pública, es decir, las políticas públicas.

El estudio de las políticas públicas y, en este caso, el estudio específico de la inversión pública, permite conocer cómo se concretiza esa realidad de que lo económico y lo político son dos momentos constitutivos de las relaciones sociales de producción. Es decir, las políticas públicas son los momentos que desarrollan los intereses de los proyectos económicos que se impulsan. En otras palabras, son los medios mediante los cuales el Estado participa en la creación, mantenimiento y ampliación de las condiciones generales de producción, a saber: creación de condiciones para la reproducción de la fuerza de trabajo, y creación de condiciones materiales para la producción.

Las políticas estatales son una necesidad del proceso de reproducción ampliada del capital, es decir, no constituyen la intervención de un agente externo a la economía capitalista (en este caso, un agente que, desde la esfera política, establece límites e indica señales "a las fuerzas económicas"), sino que surgen como una respuesta social del capital a las necesidades de garantizar las condiciones de la reproducción ampliada de capital. La participación pública se orienta, en mayor o menor grado, en dos áreas:

1. Creación de las condiciones generales de producción (infraestructura de transportes y telecomunicaciones, seguridad social, equipamientos colectivos, sistema financiero y seguros).
2. La participación directa en áreas desvalorizadas (con baja o nula tasa de ganancia) a efecto de permitir la movilización de capital privado hacia áreas más dinámicas de la producción.

La inversión pública es uno de los instrumentos de política económica, que posibilita esa creación de condiciones materiales para el proceso de producción y reproducción del capital. De la definición y aplicación de la inversión dependerá la orientación y énfasis de la participación estatal en los diferentes sectores de la economía.

MIDEPLAN define en los planes nacionales de desarrollo, una orientación de la política de inversiones públicas que, en general, responde a las estrategias de planificación del desarrollo económico y social que plantea cada plan. No obstante, la formulación de una política de inversiones —como parte del proceso de planificación— enfrenta diversos obstáculos, algunos relativos a los límites estructurales de la organización económico-social, a una planificación directiva y otros referidos a las variaciones periódicas de las estrategias de planificación. Así, por una parte, a pesar de reconocerse que la inversión pública es un poderoso instrumento para impulsar el desarrollo económico hacia objetivos económicos y sociales deseados, en la práctica la intervención real del Estado en este sentido frecuentemente muestra un comportamiento bastante diferenciado a la política económica, tal como ha sido formulada en los planes. Esta diferencia entre formulación y ejecución no depende, en lo fundamental, de las coyunturas económicas, sino al hecho de que la participación pública en la economía está supeditada por las necesidades de reproducción ampliada de capital y no de objetivos abstractos de "armonía" económica y social.

Por otra parte, la formulación misma de la política de inversiones en los planes nacionales de desarrollo no define con claridad una estrategia relativamente homogénea en el tiempo. Las variaciones observadas entre cada plan, más que responder a determinados ajustes tácticos de una estrategia de mediano y largo plazo, parecen ser, por el contrario, respuestas específicas de cada nuevo gobierno a una situación económica cambiante, a la cual se llega por el accionar de las diversas fuerzas económicas y de la cual se parte como nuevo presupuesto.

Intimamente ligado a las consideraciones anteriores, se encuentra el hecho de que la configuración del mismo aparato estatal de planificación que, supuestamente, tendría a MIDEPLAN como vector, no permite desarrollar los mecanismos adecuados de control y evaluación de la política de inversiones formulada en los planes de desarrollo, los que, por tanto, tienen poca incidencia real sobre la intervención del Estado.

IV. La función pública, según lo formulado en los planes nacionales de desarrollo

Como se señaló en el apartado anterior, existen diferencias en el discurso planteado en cada plan nacional de desarrollo, que más que responder a cambios de estrategia en el desarrollo económico, son la respuesta obligada a lo planteado en la plataforma programática con que se triunfó en la campaña electoral correspondiente.

Así tenemos entonces, que el Plan Nacional de Desarrollo 1974-1978 plantea la necesidad de una participación estatal más agresiva en el terreno económico. En este plan se defiende la necesidad del crecimiento del gasto público, como factor indispensable para que el Estado asuma sus responsabilidades:

*“Las nuevas tareas del Estado se pueden encuadrar en tres grandes áreas: mercados, estructura productiva, e integración social y regional. . . Las funciones tradicionales del Estado, referentes a la provisión de la infraestructura económica y social, no sólo deberán mantenerse, sino que tendrán que incrementarse, con el fin de evitar dificultades al desarrollo económico y social programado”*¹⁰.

El Plan Nacional de Desarrollo 1974-1978, en el tomo correspondiente al sector público, reitera esa necesidad de que el Estado participe de manera más directa en la actividad económica, al plantear:

“El Plan Nacional de Desarrollo 1974-1978 tiene como una de sus características el asignar al sector público una cantidad de nuevas tareas que, en conjunto con las que ya viene desarrollando, harán necesaria una reforma sustancial en la organización del aparato estatal y la adopción de una serie de medidas que aseguren la respuesta adecuada en la acción de los servidores públicos a las exigencias derivadas del nuevo papel que el sector público ha de asumir en el proceso económico y social”¹¹.

Frente a este discurso, que reproduce la plataforma programática de la gestión Oduber, el Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 “Gregorio José Ramírez”, correspondiente a la gestión Carazo, intenta reducir la actividad pública, llevándola a terrenos de menor ingerencia en la actividad económica. Replantando la acción estatal como “la de gestor subsidiario y garante del bien común”¹². Este propósito se traduce en la definición de la estrategia para el cambio, en donde se plantea:

“Se busca un modelo de desarrollo en que el reparto de beneficios sea simultáneo al crecimiento económico.

El proceso productivo estará fundamentalmente en manos del sector privado, las orientaciones de la estrategia de desarrollo orientadas a disminuir el tamaño del Estado y racionalizar sus actividades serán de mucha importancia. . .

En este sentido, será preciso atenuar el crecimiento del empleo dentro del sector público, para lo cual se alentarán programas para que se formen empresas de autogestión y cooperativas, y se buscará dar un nuevo dinamismo al sector privado”¹³.

En el último plan nacional de desarrollo analizado, “Volvamos a la Tierra” 1982-1986, se reconoce que el gasto público y la deuda pública externa, han alcanzado cifras alarmantes y que la situación es realmente peligrosa para la estabilidad económica del país. Pero también se plantea que en la presente situación de crisis, la participación estatal es indispensable para la reactivación económica. Por lo tanto, teniendo como telón de fondo el crecimiento desmedido del gasto público, por un lado, y, por otro, la necesidad de reactivar la economía, este plan formula la estrategia a seguir, en los siguientes términos:

“La empresa privada debe buscar la eficiencia en sus sistemas productivos y

en sus unidades de apoyo; el Estado no puede seguir subvencionando la incapacidad, la improvisación y la falta de creatividad que hace de algunas empresas, unidades de producción no rentables y menos aún, competitivas en el mercado internacional. . .”¹⁴.

Pero por otro lado, este mismo plan señala:

“ . . .no obstante, el Plan Nacional de Desarrollo, parte del supuesto de que el Estado, es uno de los principales agentes de desarrollo del país, y de que una simple disminución de los gastos, como muchos sectores propugnan, puede constituir un elemento desestimulante y negativo en la actual crisis por la que atraviesa el país. . .

Corresponde al Estado, dentro del marco de la presente estrategia, desempeñar una activa función en pro del desarrollo y la justicia social. Para este efecto, continuará con la inversión en actividades productivas que aún no han sido explotadas, organizando transitoriamente su desarrollo, trasladándolo al sector privado, ya sean empresas cooperativas, autogestionarias o empresas mixtas”¹⁵.

A partir de estas breves notas, es posible concluir que, como se señaló en un inicio, existen claras diferencias en el discurso político planteado en los diferentes planes nacionales de desarrollo.

Es interesante entonces analizar si existe correspondencia entre lo formulado en los respectivos planes nacionales de desarrollo y el comportamiento de la inversión pública en los años correspondientes a cada plan.

V. La inversión pública

La inversión pública se analizará bajo los siguientes aspectos:

- a. La participación institucional.
- b. La distribución sectorial.
- c. La distribución regional.
- d. La etapa de ejecución.

e. La fuente de financiamiento.

f. El monto de los proyectos.

La fuente de información de la cual se obtuvieron todos los datos, es la División de Inversiones Públicas del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), sección que procesa anualmente el inventario de los proyectos de inversión pública, basada en la información suministrada por las instituciones. Por lo tanto, existen datos de aquellas que responden el cuestionario, esto permite explicar hechos tales como la presencia de sólo un gobierno local: la Municipalidad de San José, en todos los listados.

Haciendo esta salvedad, se considera que la información es válida para proceder a su análisis.

a. *La inversión pública según participación institucional*

El cuadro 1 señala que durante todos los años, es el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, la institución que ejecuta la mayor cantidad de proyectos. Es notable la distancia entre el porcentaje correspondiente al MOPT, alrededor del 20 0/o del total de proyectos, y aquel de su inmediato posterior que oscila entre un 6 y un 8 0/o.

Es importante resaltar que mientras una sola institución ejecuta un promedio de 100 proyectos, existen alrededor de 20 instituciones que ejecutan 6 proyectos o menos cada una de ellas.

Si bien el MOPT se mantiene todos los años encabezando la lista, el resto de las instituciones tiene una participación desigual, el caso más notable es el del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), que en 1975 ejecuta 38 proyectos, mientras que en 1982 apenas 1. El Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SNAA), pasa de ejecutar 8 proyectos en 1975, a 25 en 1979 y 48 en 1982.

Sobre este punto es necesario resaltar que es bastante anárquica la participación institucional, según número de proyectos bajo su responsabilidad.

Por último, es necesario tener presente el número ascendente de proyectos que se ejecutan: en 1975 son 432, en 1979 son 493 y en 1982 son 537.

CUADRO No. 1
INVERSION PUBLICA
Distribución según institución

<i>Instituc.</i>	1975		1979		1982	
	<i>Abs.</i>	<i>Relat.</i>	<i>Abs.</i>	<i>Relat.</i>	<i>Abs.</i>	<i>Relat.</i>
MOPT	75	17.36	109	22.11	120	22.35
IMAS	38	8.80			1	0.19
CCSS	26	6.02	24	4.87	12	2.23
ICE	26	6.02	30	6.09	22	4.10
INVU	26	6.02	31	6.29	17	3.17
UCR	21	4.86	32	6.49	22	4.10
MSJOSE	20	4.63	22	4.46	17	3.17
BCR	19	4.40	10	2.03	10	1.86
CNP	19	4.40	11	2.23	6	1.12
BNCR	17	3.94	16	3.25	12	2.23
MEP	15	3.47	22	4.46	23	4.28
MAG	13	3.01	16	3.25	22	4.10
MGAS	11	2.55	11	2.23	5	0.93
ICT	10	2.31	20	4.06	5	0.93
ICAA	8	1.85	25	5.07	48	8.94
BACR	7	1.62	5	1.01	2	0.37
JAPDEVA	7	1.62	10	2.03	20	3.72
INA	7	1.62	7	1.42	7	1.30
MEIC	7	1.62				
RECOPE	7	1.62	6	1.22	5	0.93
MSALUD	7	1.62	9	1.83	4	0.74
INS	6	1.39	7	1.42	5	0.93
CODESA	5	1.16	7	1.42	15	2.79
IDA	5	1.16	4	0.81	28	5.21
BPDC	4	0.93	4	0.81	3	0.56
ASBANA	3	0.69				
BCAC	3	0.69	3	0.61	2	0.37
ICAFE	3	0.69	3	0.61	1	0.19
INFOCOOP	3	0.69			12	2.23
BCCR	2	0.46	1	0.20		
ITCR	2	0.46	5	1.01	5	0.93
MCJD	2	0.46	6	1.22	3	0.56

Instituc.	1975		1979		1982	
	Abs.	Relat.	Abs.	Relat.	Abs.	Relat.
PJUDIC	2	0.46	2	0.41	1	0.19
IFAM	1	0.23	3	0.61	3	0.56
INCOP	1	0.23			7	1.30
LAICA	1	0.23				
MNAL	1	0.23	1	0.20		
MPRES	1	0.23				
SNE	1	0.23			1	0.19
UNA			11	2.23	21	3.91
FECOSA			6	1.22	28	5.21
MSP			4	0.81		
UNED			3	0.61	3	0.56
ESPH			3	0.61	3	0.56
JASEC			2	0.41	2	0.37
CONICIT			1	0.20		
MHACIE			1	0.20	1	0.19
DAISA					5	0.93
SENAS					4	0.74
MEM					2	0.37
IMETEO					2	0.37
Totales	432	100.00	493	100.00	537	100.00

Fuente: **Inventario de Proyectos de Inversión Pública**. Depart. Evaluac. y Control Invers. MIDEPLAN.

b. La inversión pública según su distribución sectorial

Respecto de la ubicación según sector, el cuadro 2 señala que existe una constante en la permanencia de algunos sectores como aquellos que reciben la mayor cantidad de proyectos, a saber: el sector de transporte vial ocupa uno de los primeros lugares, significando entre un 13 y un 20 % del total de proyectos, este dato tiene relación con la posición que ocupa el MOPT, como principal ente ejecutor de proyectos, ya que es la única institución responsable de la inversión en transporte vial.

CUADRO No. 2
INVERSION PUBLICA
Distribución según sector

<i>Sector</i>	<i>1975</i>		<i>1979</i>		<i>1982</i>	
	<i>Abs.</i>	<i>Relat.</i>	<i>Abs.</i>	<i>Relat.</i>	<i>Abs.</i>	<i>Relat.</i>
Edificios	58	13.43	51	10.34	38	7.08
Vivienda	57	13.19	24	4.87	18	3.35
Transvial	55	12.73	97	19.68	100	18.62
Educación	45	10.42	84	17.04	73	13.59
Salud	30	6.94	27	5.48	16	2.98
Energía	20	4.63	25	5.07	20	3.72
Comercio	18	4.17	15	3.04	7	1.30
Ord-urbrural	18	4.17	10	2.03	10	1.86
Equipamiento	14	3.24	15	3.04	2	0.37
Segasissocial	13	3.01	7	1.42	3	0.56
Transaéreo	12	2.78	8	1.62	4	0.74
Turismo	11	2.55	23	4.67	10	1.86
Transmarítimo	9	2.08	9	1.83	29	5.40
Aguapotalc.	9	2.08	26	5.27	52	9.68
Fabril	9	2.08	8	1.62	6	1.12
Agricultura	7	1.62	8	1.62	15	2.79
Telecomunic.	6	1.39	8	1.62	7	1.30
Automotores	6	1.39	3	0.61		
Refagracol	5	1.16	4	0.81	4	0.74
Act-deprec	5	1.16	17	3.45	17	3.17
Minero	4	0.93			9	1.68
Agroindust	4	0.93	3	0.61	13	2.42
Transferro	3	0.69	6	1.22	27	5.03
Cartografía	3	0.69				
Hidrología	2	0.46	6	1.22	5	0.93
Desmúltiple	2	0.46				
Otros	2	0.46	3	0.61	5	0.93
Pecuario	2	0.46	1	0.20	17	3.17
Riegoregag	1	0.23	2	0.41	9	1.68
Forestal	1	0.23			3	0.56
Actbanfin	1	0.23				
Correos			1	0.20	1	0.19
Pesca			1	0.20	3	0.56

Sector	1975		1979		1982	
	Abs.	Relat.	Abs.	Relat.	Abs.	Relat.
Rec humanos			1	0.20		
Fomencoope					12	2.23
Meteorología					2	0.37
Totales	432	100.00	493	100.00	537	100.00

Fuente: **Inventario de Proyectos de Inversión Pública**. Depart. Evaluac. y Control Invers. MIDEPLAN.

CUADRO No. 3
INVERSION PUBLICA
Distribución según región

Región	1975		1979		1982	
	Abs.	Relat.	Abs.	Relat.	Abs.	Relat.
Central	219	50.69	245	49.70	199	37.06
V Regiones	43	9.95	39	7.91	40	7.45
T. el país	36	8.33	35	7.10	31	5.77
Atlántico	36	8.33	38	7.71	68	12.66
Pacíf. Nort.	34	7.87	56	11.36	49	9.12
Pacíf. Cent.	24	5.56	30	6.09	47	8.75
Norte	22	5.09	23	4.67	23	4.28
Pacíf. Sur	18	4.17	27	5.48	39	7.26
ND					41	7.64
Totales	432	100.00	493	100.00	537	100.00

Fuente: **Inventario de Proyectos de Inversión Pública**. Depart. Evaluac. y Control Invers. MIDEPLAN.

En la elaboración de este cuadro se respetó la clasificación sectorial utilizada por MIDEPLAN. Es por esta razón, que por ejemplo, el rubro edificios ocupa un lugar tan prominente en el listado, cuando podría pensarse que en rigor los gastos en que incurre una institución para la construcción de su edificio no es necesariamente inversión pública.

El sector educación se mantiene entre los primeros lugares durante todo el período. No sucede lo mismo con el sector vivienda, que pasa del segundo lugar en el listado, con un 13 0/o en 1975, a un 4,8 0/o en 1979 y apenas un 3,6 0/o en 1982. En contraste, el sector energía mantiene constante su participación en todo el período, con un promedio del 4,5 0/o del total de proyectos.

Respecto de los sectores de menor significancia, de 3 ó menos proyectos, hay variación en la medida en que no son los mismos los que se reportan en los diferentes años.

En el listado de proyectos de 1982, aparecen 12 proyectos correspondientes al sector de fomento cooperativo. Es importante resaltar este dato, debido a que es uno de los pocos indicios, de que los postulados generales del discurso que contienen los planes, se revierte en acciones concretas. Para este caso, se trata del esfuerzo por reactivar la economía a través de una tercera vía alternativa: la producción cooperativa.

c. La inversión pública según región

En el cuadro 3, siguiendo la clasificación regional vigente, los proyectos de inversión están distribuidos con las siguientes características:

Durante todo el período, es la región central la que disfruta del mayor número de proyectos, en 1975 la mitad de los proyectos se ubicaba en el centro del país, esta situación se ha ido modificando un poco, y su participación disminuyó en 1979 a un 49 0/o y en 1982 a un 37 0/o, pero sigue siendo muy grande el número de proyectos, que se ubican en la región central en comparación con los que se ejecutan en las otras regiones.

Respecto de los proyectos de inversión en la zona norte y en la zona pacífico norte, fronterizas con Nicaragua, no aparece, hasta la fecha del inventario, aumento en el número de proyectos que en ellas se ejecutan. En este momento existen indicios sobre el aumento en las inversiones, sobre todo en vías de comunicación, pero no están los datos procesados ni disponibles en MIDEPLAN.

CUADRO No. 4
INVERSION PUBLICA
Distribución según etapa de ejecución

Etapa	1975		1979		1982	
	Abs.	Relat.	Abs.	Relat.	Abs.	Relat.
Ejecución	213	49.31	307	62.27	279	51.96
Diseño	49	11.34	52	10.55	6	1.12
Financiamiento	46	10.65	22	4.46	119	22.16
Licitación	33	7.64	50	10.14	67	12.48
Factibilidad	29	6.71	13	2.64	17	3.17
Idea	28	6.48	21	4.26	13	2.42
Prefactibilidad	23	5.32	20	4.06	32	5.96
Evaluación	11	2.55	8	1.62	4	0.74
Totales	432	100.00	493	100.00	537	100.00

Fuente: **Inventario de Proyectos de Inversión Pública**. Depart. Evaluac. y Control Invers. MIDEPLAN.

Referente a los proyectos que aparecen localizados bajo el rubro varias regiones y todo el país, son aquellos que por sus dimensiones y características tienen una incidencia que trasciende la región en donde se localizan, por ejemplo, los proyectos hidroeléctricos del ICE. Estas regiones si bien pierden importancia porcentualmente en los años 79 y 82, en términos absolutos su número se mantiene constante. Respecto del dato de 41 proyectos sin localización en 1982, esto es producto de modificaciones en el cuestionario que MIDEPLAN envió a las instituciones y que para ese año no estableció en todos los casos la localización del proyecto.

d. La inversión pública según etapa de ejecución del proyecto

El cuadro 4 nos muestra la distribución de los proyectos según la etapa de su ejecución. Salta a la vista el hecho de que más de la mitad de los proyectos se encuentra en ejecución, pero si sumamos todos los proyectos que se encuentran en etapas anteriores, a la propiamente de ejecución, vemos que para 1975 son más de los que ya están en marcha: 49,3 % de los proyectos está en ejecución y el resto de los proyectos, es decir 50,6 %, están en etapas previas, lo cual no ga-

CUADRO No. 5
INVERSION PUBLICA
Distribución según financiamiento

Fuente de Financiam.	1975		1979		1982	
	Abs.	Relat.	Abs.	Relat.	Abs.	Relat.
Interno	242	56.02	294	59.63	236	43.95
BID	59	13.66	91	18.46	83	15.46
BCIE	44	10.19	52	10.55	35	6.52
ND	36	8.33	9	1.83	17	3.17
BIRF	19	4.40	16	3.25	47	8.75
BILATERAL	12	2.78	9	1.83	3	0.56
Cred. contratados	12	2.78	2	0.41	5	0.93
Otros	5	1.16	15	3.04		
BIRF-BCIE	3	0.69	1	0.20		
BID-BIRF			1	0.20	4	0.74
PROVEEDORES			3	0.61	3	0.56
KFW					15	2.79
KFW-BIRF					14	2.61
BANCPRIV					14	2.61
AID					12	2.23
OEA					3	0.56
DONACION					2	0.37
FIAA					1	0.19
BIRF-FAO					1	0.19
GTZ					1	0.19
EXIMBANK					1	0.19
PEMEX					1	0.19
AID-FIDA					1	0.19
SIN-FINANCIAM.					38	7.08
Totales	432	100.00	493	100.00	537	100.00

Fuente: **Inventario de Proyectos de Inversión Pública**. Depart. Evaluac. y Control Invers. MIDEPLAN.

rantiza que éstos lleguen a realizarse. El porcentaje de proyectos en ejecución en 1979, aumenta a un 62,2 0/o, pero los que están en la etapa previa, es decir, licitación, son apenas un 10 0/o del resto, por lo que tampoco hay certeza de que todos los proyectos señalados lleguen a realizarse. La situación para 1982 es similar a lo planteado.

e. *La inversión pública según fuente de financiamiento*

En los años 1975 y 1979 (ver cuadro 5) aproximadamente la mitad de los proyectos tiene financiamiento interno. El resto recibe financiamiento principalmente del BID, BCIE y BIRF.

Esta situación se modifica sustancialmente en 1982, cuando observamos que el porcentaje de proyectos con financiamiento interno desciende a 43 0/o, y aparece un rubro que en años anteriores no se señalaba, y es aquel de los proyectos sin financiamiento, que representan un 7 0/o del total. Otra variante para el año 1982 es la aparición de nuevas fuentes de financiamiento externo, tales co-

CUADRO No. 6
INVERSION PUBLICA
Distribución según monto
(En millones colones 75)

Monto del proyecto	1975		1975		1982	
	Abs.	Relat.	Abs.	Relat.	Abs.	Relat.
1 - 5 m	110	25.46	145	29.41	107	19.93
10 - 50 m	106	24.54	125	25.35	146	27.19
- 0.5 m	56	12.96	38	7.71	16	2.98
5 - 10 m	50	11.57	59	11.97	50	9.31
0.5 - 1 m	49	11.34	34	6.90	25	4.66
+100 m	33	7.64	53	10.75	125	23.28
50 - 100 m	26	6.02	38	7.71	68	12.66
ND	2	0.46	1	0.20		
Totales	432	100.00	493	100.00	537	100.00

Fuente: **Inventario de Proyectos de Inversión Pública.** Depart. Evaluac. y Control Invers. MIDEPLAN.

mo AID, KFM, etc. No deja de ser paradójico, que para un año en que la crisis económica se ha acentuado, no sólo aumente el número de proyectos que dependen del financiamiento de organismos externos tradicionales, tales como BIRF, BCIE, BID, sino que aparezcan nuevos entes financieros.

f. La Inversión Pública según monto de proyecto

En el cuadro 6 se observa que para los años 1975 y 1979 no hay variaciones significativas en cuanto a la variación porcentual de los proyectos según monto de la inversión. Para estos años los proyectos pequeños, de menos de 50 millones de colones, significan más del 80 % del total de proyectos. Esta situación cambia para 1982, cuando ese porcentaje desciende a un 63 %, ganando importancia los proyectos más costosos, aquellos que requieren más de 100 millones para su ejecución. Estos en 1975 eran apenas 33, en 1979 eran 53 y en 1982 eran 125. Entre otras razones que permiten explicar esta situación la más significativa es la devaluación de la moneda que conoce el país en esos años, que se traduce en un encarecimiento general de todos los bienes y servicios.

VI. Conclusiones

Una vez hecho el comentario sobre las características de cada uno de los aspectos de la inversión pública costarricense, comentario sin lugar a dudas parcial e incompleto, podemos llegar a las siguientes conclusiones:

En primer término, se notan cambios en las características de la inversión pública en el período estudiado: aumenta el número de proyectos en ejecución, varía la importancia relativa de algunas instituciones como entes ejecutores, varía la importancia del número de proyectos para algunos sectores, varía el número de proyectos por región. Por último, el origen y el monto del financiamiento también varía.

Pero ninguna de estas modificaciones corresponde con aquellas que señalábamos en lo formulado en la estrategia de los planes nacionales de desarrollo. Estos cambios no son reflejo de modificaciones en la estrategia de desarrollo económico impulsada por los gobiernos en cada uno de los períodos. No existe una derivación mecánica entre el contenido del discurso ideológico plasmado en cada uno de los planes de desarrollo y los cambios en la política de inversiones públicas correspondientes. Esto sucede por varias razones; en primer término, porque dadas las características del ordenamiento del Estado costarricense: institu-

ciones autónomas descentralizadas, la capacidad de ingerencia de MIDEPLAN en las políticas de inversión en cada una de ellas es relativa.

Pero la razón fundamental que impide simplificar de esta forma el análisis de la política pública, es el hecho de que los cambios en la estrategia de desarrollo económico son a más largo plazo y trascienden el margen dado por cuatro años de gobierno.

Más allá de las diferencias en el discurso ideológico de los programas de gobierno de cada cuatro años y su reflejo en los planteamientos de los planes nacionales de desarrollo; los cambios en la política de inversión pública deben analizarse a la luz de las transformaciones del modelo de acumulación capitalista.

CITAS

1. Holloway, Picciotto. *El capital y la crisis del Estado*. En **Crisis permanente del Estado capitalista**. Sociedad de Ediciones Internacionales. Bogotá. 1980. pág. 77.
2. Véase Pérez Sainz, Juan P. *Hacia una teoría del Estado en las formaciones capitalistas periféricas*. En **El Estado del capitalismo periférico**. CINED. Bogotá. 1982.
3. Pérez Sainz. **Op. cit.** pág. 20.
4. Véase, Mora, J. y Arias, A. **Estado, planificación y acumulación de capital en Costa Rica, 1974-1982**. Mimeo. EPPS. UNA. Heredia. Mayo. 1984.
5. Evers, Tílman. **El Estado en la periferia capitalista**. Siglo XXI Ed. Méjico. 1979. pág. 65.
6. **Ibíd.** pág. 93.
7. Véase Portelli H. **Gramsci y el bloque histórico**. Eds. Siglo XXI.
8. **Ibíd.** pág. 96.
9. Vincent, J. M. *Reflexiones sobre el Estado y la economía*. En **Crisis permanente del Estado capitalista**. Sociedad de Ediciones Internacionales. Bogotá. 1980. pág. 59.
10. **PND, 1974-1978**. Estrategia y Plan Global. págs. 21-25.
11. **PND, 1974-1978**. Sector Público. pág. 4.
12. **PND, "Gregorio José Ramírez"**. pág. 110.
13. **Ibíd.** pág. 92.
14. **PND, 1982-1986**. pág. 92.
15. **PND, 1982-1986**. pág. 103.