

**REFORMA  
DEL  
ESTADO  
EN  
COSTA RICA**

**03394**

**COREC**

# REFORMA DEL ESTADO EN COSTA RICA



---

## COREC

Comisión de Reforma del Estado Costarricense

LA COMISION CONSULTIVA  
PARA LA REFORMA  
DEL ESTADO COSTARRICENSE  
ESTUVO INTEGRADA POR:

Dr. Justo Aguilar Fong \*\*  
MSc. Carlos Manuel Echeverría  
Esquivel \*  
Lic. Wilburg Jiménez Castro \*  
Dr. Johnny Meoño Segura \* (1)  
Dr. Mauro Murillo Arias \*\*  
Lic. Rodolfo Solano Orfila \*\* (2)  
Dr. Carlos Vargas Pagán \*  
MSc. Juan Manuel Villasuso  
Estomba \*\*

**Nota:**

\* Ideología Social Cristiana (PUSC)

\*\* Ideología Social Demócrata (PLN)

(1) Coordinador de junio de 1989 hasta abril de 1990

(2) Coordinador de mayo a setiembre de 1990

## FE DE ERRATAS

### INTRODUCCION

Página 19      Párrafo 3 línea 5 léase:  
" ... control **a priori** y ser más severo... "

Página 20      Párrafo 1 línea 9 léase:  
" ... con criterio **regresivo** está o no, ... "

### CAPITULO PRIMERO:

Página 41      Punto 2) línea 8 léase:  
" ... operaría **por medio del** presupuesto estatal. "

Página 59      Párrafo 1 línea 2 léase:  
" ... endeudamiento **externo** para financiar... "

Página 63      Punto e) línea 8 léase:  
" ... PAE I, se estableció **una** modificación... "

### CAPITULO QUINTO:

Página 104      Párrafo 3 línea 4 léase:  
" ... desarrollo **genera en** los grupos sociales... "

Página 106      Párrafo 1 línea 17 - 18 léase:  
" ... **así como un plan de** investigación... "

Párrafo 1 línea 20 léase:  
" ... problemas de **agricultores** sin tierra ... "

Párrafo 1 línea 25 léase:  
" ... a los **productores** de este subsector... "

Página 117      Párrafo 2 línea 5 léase:  
" ... crisis **de** mayor deterioro... "

### CAPITULO SETIMO:

Página 131      Párrafo 1 línea 3 léase:  
" ... de los recursos **disponibles**, como... "

### CAPITULO DECIMO:

Página 161      Párrafo 3 línea 1 léase:  
" ...SE MANTUVO POR SU **inercia**, ... "



# CONTENIDO

<b>PRESENTACION</b> .....	13
<b>INTRODUCCION</b> .....	17
<b>I PARTE: DIAGNOSTICO</b> .....	21
<b>CAPITULO PRIMERO: EL ESTADO Y SU ENTORNO</b> .....	23
1. Antecedentes y desarrollo histórico que explican la formación del Estado costarricense .....	24
1.1 Primer período: de 1821 a 1950 .....	24
1.2 Segundo período: de 1950 a 1980 .....	27
1.3 Tercer período: de 1980 en adelante .....	29
2. El Estado costarricense: una interpretación de su organización actual y los problemas de mayor relevancia .....	31
2.1 Estructura organizativa actual .....	31
2.2 Funcionamiento de las instituciones estatales .....	33
3. Marco ideológico y constitucional del Estado y sus áreas de intervención en la sociedad costarricense .....	38
3.1 Posiciones ideológicas vigentes .....	38
3.2 Marco constitucional .....	41
3.3 Áreas de intervención estatal .....	42
3.4 Problemas pendientes y redefinición de las áreas intervenidas .....	44
3.5 Cooperación internacional (económica, financiera y técnica) .....	45
4. La administración pública y sus problemas jurídicos .....	47

5. La crisis fiscal contemporánea .....	51
5.1 La política fiscal durante el período de la crisis económica .....	53
5.2 La política fiscal durante el período de recuperación económica.....	54
5.3 Análisis de los factores determinantes del déficit financiero del Gobierno Central .....	56

## **CAPITULO SEGUNDO: DEMOCRATIZACION**

<b>Y PARTICIPACION CIUDADANA .....</b>	<b>65</b>
1. Límites de la democracia costarricense .....	66
1.1 Límites de la representación política .....	67
1.2 Límites de la representación popular .....	67
1.2.1 Sistema electoral y financiamiento de los partidos políticos .....	68
1.2.2 Reglamento interno de la Asamblea Legislativa .....	70
2. Límites de la democratización de la sociedad civil .....	70
2.1 Organismos no gubernamentales .....	70
2.2 Nuevos sectores organizados .....	71
2.3 Legislación para el fenómeno asociativo .....	72
2.4 Estructura de la comunicación .....	72
3. La democratización del sector público .....	73
3.1 La transparencia administrativa y el asocio de usuarios y terceros a la gestión pública .....	75
3.2 La planificación concertada y el gobierno consensual .....	76

## **CAPITULO TERCERO:**

### **DIMENSIONES ORGANIZATIVAS DEL**

<b>SECTOR PUBLICO .....</b>	<b>79</b>
1. Centralización .....	79
2. Desconcentración .....	83
3. Regionalización .....	84
4. Sectorialización .....	86
5. Descentralización funcional .....	87
6. Empresas públicas .....	89

## **CAPITULO CUARTO:**

### **DESCENTRALIZACION TERRITORIAL**

<b>PARA EL REGIMEN MUNICIPAL .....</b>	<b>91</b>
1. Evolución histórica .....	91
2. Situación y problemas del Régimen Municipal .....	93
2.1 El gobierno local necesario .....	93
2.2 Caracterización municipal en un contexto de cambio .....	93
2.3 Problemas de la municipalidad para desarrollar su competencia en planificación urbana y zonificación .....	94

## **CAPITULO QUINTO:**

### **PROBLEMAS DEL ESTADO EN LA CONDUCCION**

### **DEL DESARROLLO ECONOMICO SOCIAL**

### **Y LA DISTRIBUCION DEL INGRESO**

<b>Y LA RIQUEZA .....</b>	<b>103</b>
1. El papel del Estado en la promoción del desarrollo .....	104
1.1 La estrategia agroexportadora durante el período 1950-1963 .....	105
1.2 La segunda estrategia: industrialización, integración económica y proteccionismo estatal .....	106
1.3 La tercera estrategia: hacer un modelo económico inserto en el mercado mundial .....	109
1.4 Problemas del Estado en la promoción del desarrollo socioeconómico .....	112
2. El papel del Estado en el bienestar social .....	114

## **CAPITULO SEXTO: PROBLEMAS EN LA GESTION**

### **DE LOS RECURSOS HUMANOS .....**

<b>119</b>	
1. El Servicio Civil y sus problemas relevantes .....	121
1.1 Deficiencias del marco doctrinario-institucional .....	122
1.2 Deficiencias relativas a su funcionamiento .....	122
2. Políticas de remuneración .....	123
3. Políticas de beneficios .....	125

3.1 Beneficios económicos .....	125
3.2 Beneficios no económicos .....	126
4. Capacitación .....	127
5. Marco Jurídico que sustenta la gestión de recursos humanos .....	128

**CAPITULO SETIMO: LA CUESTION AMBIENTAL .... 131**

1. Desarrollo sostenible .....	131
1.1 Aspectos territoriales .....	131
1.2 Aspectos poblacionales .....	132

**II PARTE:**

**¿PORQUE UNA REFORMA DEL ESTADO? ..... 135**

**CAPITULO OCTAVO:**

**PROCESO DE LA REFORMA DEL ESTADO ..... 137**

1. Fundamentos y proposiciones .....	137
2. Orientaciones generales para una reforma integral del Estado costarricense .....	142
3. Reforma administrativa vs. Reforma del Estado .....	144
4. Etapas del proceso de Reforma del Estado .....	147

**III PARTE: REFORMAR EL ESTADO Y**

**DEMOCRATIZAR LA SOCIEDAD ..... 149**

**CAPITULO NOVENO:**

**FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA ..... 151**

1. Mecanismos de representación .....	153
1.1 Apertura del sistema electoral .....	153
1.2 Consulta directa al pueblo .....	153
1.3 Dimensión política de la provincia .....	153
1.4 Representación política en las instancias de representación social y gremial .....	154
2. Democratización del sector público y participación ciudadana .....	155
2.1 Revisión integral de la legislación que regula los diversos tipos de asociaciones .....	155
2.2 Participación ciudadana en el sector público .....	155
3. Transparencia de la acción estatal .....	156

4. Derechos ciudadanos .....	157
------------------------------	-----

#### **CAPITULO DECIMO:**

#### **REESTRUCTURACION INSTITUCIONAL .....**

1. Eficacia y Eficiencia .....	160
2. Deficiencias de las empresas públicas .....	162
3. Bancos Comerciales del Estado .....	163
4. Conceptos y opciones para las empresas públicas: el desafío a enfrentar .....	165
4.1 Ineficiencia para cumplir objetivos .....	165
4.2 Ineficiencia en la asignación de recursos .....	166
4.3 Baja productividad de los recursos .....	167
4.4 Algunas modalidades de solución .....	168
a) Reorganización institucional .....	168
b) Republicanización .....	168
c) Desincorporación .....	169
d) Desmonopolización .....	169
e) Desestatización .....	170
f) Socialización .....	170
g) Privatización .....	171
4. Democracia más democracia: Justicia Social .....	171

#### **CAPITULO DECIMO PRIMERO:**

#### **REFORMAS JURIDICAS PARA EL MEJORAMIENTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA .....**

#### **CAPITULO DECIMO SEGUNDO: REORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA .....**

1. Centralización .....	179
2. Desconcentración .....	180
3. Sectorialización .....	181
4. Regionalización .....	183
5. Descentralización funcional .....	185
6. Descentralización territorial y fortalecimiento municipal .....	186
6.1 Reformas para el fortalecimiento municipal en el marco de una descentralización del Estado .....	188
6.1.1 Reformas políticas .....	188

6.2.2 Reformas económicas y administrativas .....	189
--	-----

<b>CAPITULO DECIMO TERCERO: REFORMAS PARA LA GESTION DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL SECTOR PUBLICO .....</b>	<b>191</b>
1. Reestructuración del área de recursos humanos .....	191
2. Reformas jurídicas .....	194
3. Formulación de políticas en la gestión de recursos humanos .....	196

<b>CAPITULO DECIMO CUARTO: FORMULACION Y GESTION DE POLÍTICAS PUBLICAS .....</b>	<b>199</b>
1. Planificación concordada .....	199
2. Regulación fiscal .....	202
2.1 Naturaleza del Estado .....	202
2.2 Gasto Público .....	203
2.3 Financiamiento de la actividad gubernamental .....	206
3. Cooperación internacional .....	208
4. Desarrollo sostenible y la cuestión ambiental .....	209

<b>IV PARTE: ACOTACION FINAL .....</b>	<b>211</b>
<b>CAPITULO DECIMO QUINTO: A MANERA DE EPILOGO .....</b>	<b>213</b>

<b>V PARTE: ANEXOS .....</b>	<b>217</b>
<b>ANEXO 1: PROPUESTAS DE LOS SECTORES Y OTROS A LA COREC .....</b>	<b>219</b>
<b>ANEXO 2: APRECIACIONES PERSONALES DE LOS MIEMBROS DE LA COMISION .....</b>	<b>235</b>

<b>APENDICE: LA REFORMA DEL ESTADO EN SINTESIS .....</b>	<b>249</b>
--	------------

## ***PRESENTACION***

Ante la manifestación cada vez más evidente de los problemas que aquejan al Estado costarricense y con la convicción de que algunas de sus áreas sensitivas debían cuestionarse, a mediados del año pasado, el Ministro de Planificación Nacional y Política Económica, Ing. Jorge Monge Aguero, consideró conveniente conformar una Comisión que abordara el tema del Estado y propusiera acciones específicas para su transformación.

El estudio sobre el funcionamiento del aparato estatal costarricense se inició en junio de 1989 y terminó en julio del presente año. Para su realización, se conformó un equipo de profesionales (administradores, economistas, juristas, científicos sociales y especialistas) quienes integraron la Comisión Consultiva para la Reforma Integral del Estado Costarricense (COREC), para definir y aplicar una estrategia de trabajo que diera unidad a los objetivos de la investigación.

La integración de los ocho profesionales se sometió a la consideración de los dos partidos políticos mayoritarios que iniciaban su pugna electoral con miras a los comicios de 1990. Los jefes y candidatos oficiales a la Presidencia de la República, por los partidos mayoritarios, dieron su aval sobre la designación de los integrantes.

Los aportes realizados por sus integrantes y la experiencia acumulada en diferentes campos de análisis, recogen sus pensamientos y esfuerzos, aunado a la vasta literatura que sobre el tema y sus complicadas derivaciones se ha publicado y al aporte económico del Gobierno de la República, financiado por medio del Banco Mundial, actuando como agencia de su administración el PNUD, permitió ejecutar este Proyecto.

Para alcanzar sus objetivos, se dispuso de abundante información y colaboración oportuna en el ámbito nacional; la Comisión recibió de los sectores que conforman el "Aparato de Estado" un apoyo sustancial, que facilitó la identificación de los problemas que, de conformidad con el criterio de sus más altos personeros, afronta el cumplimiento de las funciones públicas.

Por otra parte, la Comisión encontró alguna dificultad en la formación de los límites de su compromiso, habida cuenta del concepto "integral" que incluye su denominación, lo que sin duda ampliaba en gran medida el ámbito de acción. De esta manera, se consideró inevitable ubicar su análisis más allá de la mera función operativa del aparato-Estado, para concebirla frente a la relación Estado-sociedad. Por esa razón, se entró a conocer la insuficiencia que muestra la forma en que se designa la representación superior política del país, tanto en el ámbito nacional como jurisdiccional. Asimismo, se puso atención en la tarea que corresponde cumplir a los partidos políticos, como parte esencial en el engranaje que conduce a la titularidad del poder político, que en nuestro país se concede legítima y legalmente a determinado grupo, directamente por parte del pueblo mediante los comicios electorales.

El análisis global de la administración pública y las relaciones entre los poderes públicos, se realizó considerando las recientes reformas de gran trascendencia, como ha sido la instalación de la Sala IV Constitucional por una parte, y el establecimiento de mecanismos de control de lo público y protección a los derechos ciudadanos, por otra.

No escapó al interés de la Comisión los cambios profundos que ha sufrido la circunstancia económica en que se desarrolla nuestro país, que lo enfrenta al reto de competir para poder mantener un nivel deseable de desarrollo, ya no en mercados cautivos y protegidos sino, enfrentado al comercio internacional en su más amplia acepción. También mereció atención la relación de dependencia que nuestra economía ha debido establecer con organismos internacionales de financiamiento y el surgimiento de nuevos fenómenos de naturaleza socioeconómica, agrupados en lo que se ha denominado como la "economía informal", así como la participación creciente de nuevas entidades de índole no gubernamental y usual-

mente representativas de proyectos religiosos y políticos de cobertura internacional, que están cobrando relevancia en el diario acontecer de nuestro país.

Ha sido objeto de cuidadoso estudio, la ubicación en cuanto a tiempo y espacio, de entidades y organismos que fueron creados en décadas anteriores para construir la infraestructura y cumplir objetivos que favorecieron el desarrollo económico y social de nuestra nación, pero que en la actualidad deben reorientar su objetivo frente a requerimientos de diferente naturaleza y dimensión.

El propósito de reformar al Estado costarricense, significó un esfuerzo conjunto entre ambos partidos políticos, que permitió, mediante acciones, generalmente de consenso, contribuir a iniciar con bases sólidas, sanas polémicas sobre este tema, cuyo ejercicio es necesario para la vida institucional democrática de nuestro país, con clara conciencia de que sólo de esta manera se pueden encontrar, sin posiciones extremas, formas y mecanismos aptos para analizar el papel del Estado, identificar la solución de sus males y propiciar un mayor bienestar para su población.

La COREC consideró útil conocer otras experiencias en marcha en países latinoamericanos, y con ese fin aceptó una invitación que le formuló la Comisión de Reforma del Estado Venezolano, que ha venido trabajando en el tema por seis años; esa entidad cumple actualmente sus funciones como cuerpo consultor del Ministro de la Reforma del Estado, creado en ese país, a partir de la actual administración (1989-1994). Sin duda, la colaboración venezolana ha sido de gran valor ilustrativo para la Comisión Consultiva y que, al igual que otros países latinoamericanos como Ecuador, Colombia, Brasil, Uruguay y Chile, han seguido a Venezuela creando mecanismos permanentes para el mismo propósito.

Si se tuviese que citar nombres de aquellas personas que con sus experiencias y aportes han contribuido en la elaboración de los documentos, posiblemente, por error u omisión cometeríamos alguna injusticia. Por eso, queremos expresarles a todas nuestro agradecimiento y destacar su constante y valiosa colaboración, así como la comprensión, paciencia y afecto, con que en todo momento atendieron a nuestras necesidades.

Es meritorio destacar y agradecer la valiosa colaboración brindada por la Dirección de Racionalización del Estado del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Particularmente debemos mencionar el valioso apoyo de las Licenciadas Odette Fonseca León y Ana Lucía Hernández D., como funcionarias de contrapartida nacional, que hicieron posible la realización de la investigación y la publicación de este documento.

*Justo Aguilar Fong*  
*Carlos Manuel Echeverría Esquivel*  
*Wilburg Jiménez Castro*  
*Johnny Meoño Segura*  
*Mauro Murillo Arias*  
*Rodolfo Solano Orfila*  
*Carlos E. Vargas Pagán*  
*Juan Manuel Villasuso Estomba*

## ***INTRODUCCION***

Este documento presenta una interpretación dinámica de la organización actual del Estado, así como de su funcionamiento en el contexto de la sociedad civil y el desarrollo económico y social experimentado por el país en el período de la postguerra (1945-1990). El análisis realizado es de tipo global e interdisciplinario y presenta una visión integrada del Estado y de su entorno. Refleja la posición de los miembros de la Comisión, representada equitativamente por los dos partidos mayoritarios del país: Liberación Nacional y Unidad Social Cristiana.

En atención a la heterogénea orientación política de los miembros, se hizo un esfuerzo expreso para articular sus interpretaciones con criterios de racionalidad y objetividad sobre la conformación del Estado y su evolución reciente, de manera que aquéllas pudieran plasmarse en un documento que refleje una posición de consenso del grupo, sin referencias al origen de las opiniones individualizadas de sus miembros.

El propósito del documento es ofrecer un marco interpretativo del Estado en su situación actual, con especificación de los problemas e insuficiencias que presenta para atender las demandas cada vez más complejas de la sociedad, así como para articular su apoyo al sector productivo para conformar una nueva estrategia del desarrollo nacional.

Los problemas analizados se ubican en la perspectiva de la responsabilidad que compete al Estado en el marco de un cambiante esquema internacional que empezó a perfilarse desde la última década y se acentuó con las nuevas circunstancias económicas y políticas que apuntan al surgimiento de un globalismo económico, dentro de un modelo de economía de mercado.

Esta propuesta considera un conjunto de reformas que tiene como propósito central la democratización del Estado y en forma subsidiaria que su acción sea eficaz y eficiente. Lo primero supone una redistribución del poder del nivel central del Estado, hacia las instancias regionales y locales así como la introducción del control ciudadano sobre la gestión pública. Sobre lo segundo, se plantea la necesidad de reestructurar las normas actuales de la administración pública, para que la acción estatal sea más efectiva y procure generar condiciones de eficaz en el sistema económico.

En suma, se trata de profundizar el desarrollo democrático de la sociedad costarricense, ya que los propósitos de la reforma del Estado involucran colateralmente una revisión y democratización de los sistemas actuales de representación popular y partidos políticos. Con ello se pretende que el Estado como instrumento de la sociedad civil, pueda abrir y desarrollar nuevos espacios para el ejercicio de los derechos y libertades de los costarricenses, tanto en lo que se refiere a su esfera personal como de sus derechos sociales. La búsqueda de una sociedad más justa y participativa constituye el fin último de esta propuesta.

Como propuesta sustantiva se plantea una descentralización territorial de la Administración Pública y un fortalecimiento integral de las instancias de gobierno local-regional. En sentido estricto, este planteamiento supone la creación de un modelo de organización municipal con capacidades de administración y financiamiento propio, que le permitan ofrecer al menos un 30% de los servicios públicos para la próxima década.

Esta descentralización conlleva la creación de instancias político-administrativas al nivel de las regiones del país. Su justificación responde a dos razones: primero, la necesidad de contar con un nivel de toma de decisiones legitimado electoralmente, para llenar el vacío dejado por la disfuncionalidad de las provincias que únicamente operan para la elección de diputaciones y designación de gobernaciones. La segunda razón corresponde a la necesidad de tener una instancia que sea eficaz para el desarrollo de actividades de planificación, coordinación y prestación de servicios públicos de carácter regional.

La propuesta plantea una revisión y ajuste de los modelos organizacionales de la administración pública, para adecuarlos a una nueva realidad histórica, en la cual el Estado debe desempeñar

nuevos papeles y ser más flexible para acomodarse a un mundo cambiante.

En primer lugar, parece conveniente readecuar el modelo de organización ministerial a fin de que asuma con mayor propiedad la función regulatoria del Estado. En consideración a que el nuevo modelo de organización económica ha generado un mayor espacio a la empresa privada, será responsabilidad de los ministerios ejercer funciones de regulación y control, a efecto de que la acción de producción y comercialización privada no lesione el bienestar de los ciudadanos ni destruya el medio. Su prestación de servicios públicos deberá revisarse, para trasladar a las instancias local-regionales aquellos servicios en que se favorezca su eficiencia. La formulación y control de políticas sectoriales continuarán como una de las funciones centrales de los ministerios.

En segundo lugar, el modelo organizacional de las instituciones denominadas autónomas tendrá que especificarse para separar a las empresas públicas que administran monopolios naturales de otros servicios públicos con características económicas diferentes. En el caso primero, estas instituciones tipificadas como empresas públicas puras deberán reorganizarse bajo una concepción institucional de mayor autonomía, que permita la prestación de sus servicios en condiciones de eficiencia; servicios públicos en la producción de agua potable, energía, telecomunicaciones y correos constituyen áreas de acción de estas empresas.

Para el resto de instituciones autónomas, el modelo organizacional podrá mantener su característica actual de autonomía en materia de administración. Sin embargo, para un accionar más eficaz de su gestión, deberá liberalizarse de los mecanismos de control a posteriori y ser más severo y sujeto a una evaluación de resultados.

Con un carácter de mayor especificidad debe considerarse el Sistema Bancario Nacional (SBN) que enfrenta un proceso de privatización para agilizar su funcionamiento actual. Este sistema debe ser conceptualizado en su marco legal para distinguir los bancos con capacidad de crear dinero y sujetos directos de la política monetaria del Banco Central, de los organismos de intermediación que administran fondos financieros principalmente de terceros.

En ese orden de ideas, esta Comisión desea expresar que la tesis de monopolio de los depósitos en cuenta corriente que mantienen

los Bancos del Estado, se justifica por cuanto la facultad de emisión monetaria adquiere, por esa vía, jerarquía de servicio público.

En cuanto a los aspectos fiscales, esta Comisión ha tenido en cuenta el proceso de transición en que se encuentra el esquema económico del país, que obliga a revisar las bases sobre las cuales se ha financiado, hasta ahora, el gasto público. Precisamente es la función de éste, lo que está sometido a una amplia discusión nacional. En todo caso, su financiamiento es de gran trascendencia, se trate de sustentarlo en impuestos o en empréstitos. En cuanto a gravámenes, es preciso valorar si la tendencia actual de establecerlos con criterio recesivo está o no, poniendo en peligro la equidad social.

Se considera necesario aclarar que esta Comisión centró su atención en las macropolíticas que rigen las actuaciones del Estado en su relación con la sociedad y, únicamente por excepción, consideró aspectos relacionados con los ajustes que demanda el Estado-aparato; habida cuenta de que se ha creado una Autoridad Presidencial para la Reforma del Estado, que tiene a cargo la reforma administrativa.

Esta Comisión tiene plena conciencia de que el informe sirve de base, únicamente, para iniciar un proceso constante de revisión de cada una de las áreas, instituciones y organismos, cuyas ineficiencias e inadecuaciones se exponen. Las autoridades gubernamentales deberán impulsar ese proceso mediante la constitución de comisiones ejecutivas que determinen las prácticas y mecanismos por seguir. Sin embargo, podría ser conveniente mantener una Comisión Nacional que merezca la confianza de las agrupaciones políticas para facilitar sus objetivos.

**I PARTE:**

**DIAGNOSTIC**

## ***CAPITULO PRIMERO: EL ESTADO Y SU ENTORNO***

Costa Rica ha logrado consolidar con posterioridad a la creación de la Segunda República en 1949, una sociedad y un Estado democrático, en los cuales los individuos pueden desarrollarse en libertad y con responsabilidad para participar de manera eficaz en la vida política, social, económica y cultural del país.

La conformación de un Estado moderno, fue el mayor logro de la Constitución Política de ese año, el cual, permitió encauzar las fuerzas de nuestra sociedad para organizar y promover un desarrollo sostenido a lo largo de las últimas cuatro décadas, logrando un aumento significativo del bienestar de los costarricenses, el mayor de los países del Tercer Mundo, según un informe reciente de la Organización de las Naciones Unidas.

Su desarrollo socio político ha hecho posible el que los ciudadanos costarricenses puedan vivir en un ambiente de paz y de libertad, así como por el creciente clima de igualdad de oportunidades para su superación personal. La consolidación de una cultura democrática y de gobierno, constituye importantes logros que explican la estabilidad política que el país ha disfrutado a lo largo de este período.

A pesar de ello, hay problemas que persisten, posiblemente por su carácter estructural y que han incidido en una distribución injusta de la riqueza y del ingreso, el poder que ejercen los grandes propietarios de los recursos económicos, así como una explotación indiscriminada de los recursos naturales.

La crisis del Estado costarricense se profundiza en la década de 1980 ante la conformación de un nuevo orden económico internacional y la crisis política de Centro América entre otros, factores que afectaron la organización económica del país, así como al Estado en términos de sus papeles y requerimientos para conducir a la sociedad costarricense.

# **1. ANTECEDENTES Y DESARROLLO HISTORICO QUE EXPLICAN LA FORMACION DEL ESTADO COSTARRICENSE.**

## **1.1 Primer período: de 1821 a 1950**

Costa Rica irrumpió primero como Estado de la Federación Centroamericana a partir del año 1821, cuando Centro América se independiza del Reino español, y posteriormente, como República Soberana en 1848. Preclaros hombres, entre los que se cuentan al patriota Gregorio José Ramírez y a los ex presidentes Juan Mora Fernández y José Rafael Gallegos, fueron responsables por legitimar la nacionalidad costarricense en la naciente República de mediados del Siglo pasado.

Con posterioridad, otros ciudadanos con gran vocación de servicio público y de muy variada ocupación, fueron sucediéndose en la Jefatura del país, aportando todos ellos lo mejor de su capacidad hasta consolidar una República libre de ataduras o condicionamientos a intereses extraños.

Así transcurrieron, en manos de "civiles", los primeros cuatro lustros de vida independiente. Próceres de la talla del Lic. Braulio Carrillo, del Dr. José María Castro Madriz y de don Juan Rafael Mora, construyeron una República que a tres decenios de su etapa formativa, se enfrenta en nombre de la dignidad y la soberanía, no sólo de Costa Rica sino de toda Centroamérica, con el filibustero invasor, al que derrota con un alto precio en sangre y penurias. Posiblemente, fue la dura e igualitaria formación de la época colonial, la que templó el espíritu pionero y el valor en esa honrosa actuación de nuestros antepasados.

La proyección militar de la gesta de 1856, sobre la vida política del país no se pudo evitar, y dos generales (Blanco y Salazar) se reservaron el poder de veto a postulantes presidenciales. No obstante su alianza con las clases económicamente poderosas que servían, ello no fue motivo para que hombres sin mérito llegaran al poder. En su contexto histórico, debe abonárseles a estos hombres de armas, que por propia voluntad abandonaran sus posiciones de privilegio a solicitud del poder civil.

Dentro de este orden de ideas, el caso del General Tomás Guardia, cobra particular significado, por cuanto habiendo llegado al poder por la fuerza y habiéndose mantenido en la Presidencia por

doce años, mediante discutibles procesos electorales, fue el impulsor de la Constitución Política de 1871. Esta Constitución logró estructurar por primera vez al Estado costarricense y su vigencia por tres cuartos de siglo, permitió configurar nuestros principios ciudadanos y civilistas, así como el carácter democrático de nuestra sociedad, fundamentos ambos que contribuyeron a caracterizar la formación de nuestra nacionalidad.

Sin embargo, es en la confrontación política violenta del 7 de noviembre de 1889, cuando el pueblo costarricense se hace presente para defender la legitimidad del sufragio que designaba Presidente de la República al Lic. José Joaquín Rodríguez. Ese día, poco después de las ocho de la noche, el presidente Bernardo Soto (1885-1889) deseoso de evitar la violencia y el desorden, le entregó el mando al Tercer Designado, don Carlos Durán. El mandatario interino gobernó por seis meses, reestableció el orden y contuvo con férrea decisión los excesos de los partidarios de ambos bandos. Ello permitió que se llevaran a cabo las elecciones de segundo grado que establecía la Constitución para dirimir las diferencias políticas y en acatamiento a ese proceso el señor Carlos Durán entregó la Presidencia de la República al triunfador, el Lic. José Joaquín Rodríguez, el 8 de mayo de 1890.

Es a partir de esta fecha que se consolida el proceso democrático como una forma de vida política del pueblo costarricense que se ha continuado hasta nuestros días. De manera lenta el régimen de elecciones se va perfeccionando, primero por medio de las juntas electorales y posteriormente, por el voto directo y público en 1913. Los historiadores coinciden en que este período de acomodamiento de nuestro sistema político institucional, estuvo regido por una combinación inteligente entre la llamada oligarquía agro-exportadora y los juristas de esa época.

Ello determinó que en las primeras tres décadas del presente siglo, conocidas como la primavera política del país, fuera protagonizada por representantes populares con gran capacidad de conciliación social, como los licenciados Ricardo Jiménez Oreamuno y Cleto González Víquez. El pensamiento político de estos patricios, permitió enfrentar con gran inteligencia, los graves problemas que vivió la sociedad costarricense y les dio cohesión a los estamentos sociales, fortaleciendo con ello nuestra identidad nacional.

Contradictoriamente, es en este período que se presentó el más negro paréntesis de nuestra historia: la dictadura de los Tinoco. Anátoma que mostró el peligro a que siempre está expuesto el proceso democrático de una nación libre frente a la capacidad de reacción y fortaleza de los ciudadanos, para defender sus derechos y restituir el orden previamente establecido.

El proceso histórico que hemos descrito en sus aspectos políticos, se desarrolló con base en una organización económica capitalista, que no se ocupó de garantizar una distribución equitativa del progreso entre sus ciudadanos. Esta etapa, está caracterizada por el desarrollo de una economía "liberal-anárquica", con un acentuado dominio de la oligarquía agroexportadora, que si bien no ejerció de manera despótica su poder, y en alguna medida supo disimular su privilegiada posición, apoyó el florecimiento de ciertas manifestaciones culturales así como el debate político. En todo caso, no se ocupó de abrir espacios para que las demandas populares se canalizaran organizadamente.

En la década de 1920 la influencia que desde Europa se percibió con la promulgación del Manifiesto Comunista y del discurso reivindicativo que clamaban en el mundo los grupos rezagados económica y socialmente, tuvieron eco en nuestro reducido ámbito. Así, la gran depresión del capitalismo repercutió en nuestra incipiente economía, provocando que pequeños y medianos productores de café tuviesen que enajenar sus parcelas, desarrollándose así formas incipientes de latifundismo, que si bien no presentó la envergadura y características de otros países latinoamericanos, sirvió para sustentar la expresión criolla del capitalismo tradicional.

Por otra parte, las manifestaciones de la Iglesia en el campo social obrero, expresadas en las encíclicas de S.S. León XIII y de S.S. Pío XI, y el avance de las revoluciones socialistas en el ámbito universal, así como las expresiones anti imperialistas surgidas en el Continente, protagonizadas por latinoamericanistas como Mariátegui, Vasconcelos y particularmente Haya de la Torre, repercuten en la gestación de cambios importantes de nuestra organización social. Surgen los grupos de intelectuales como Germinal y la Liga Cívica; posteriormente el Partido Reformista del Lic. Jorge Volio y el Partido Comunista (1931), por medio de los cuales se expresarán los intereses de los grupos laborales y de pequeños artesanos, que configuran los sectores populares de entonces.

Los problemas económicos originados por la crisis financiera de 1929, repercutieron de manera significativa en la legitimación de las luchas reivindicativas de estos grupos, en un país que como el nuestro a espaldas de lo que estaba sucediendo en los más avanzados socialmente, no había previsto legislación alguna destinada a la protección de los sectores laborales. En todo caso, la evolución de estos acontecimientos, si bien estuvo matizada por sucesos violentos, como la huelga de los trabajadores bananeros de 1934, encontró expresión en la flexibilidad de nuestro régimen político.

Como resultado directo de la inconformidad de las clases marginadas y de los grupos intelectuales, se generan condiciones para un cambio, que permitirá el mejoramiento social del país. En ese contexto se ubican las reformas sociales del año 1943, que promulgaron el Código de Trabajo, la Caja Costarricense de Seguro Social y el Código Electoral, las cuales fueron lideradas por el ex presidente Dr. Rafael Angel Calderón Guardia, quien contó con el apoyo de Monseñor Dr. Víctor Ml. Sanabria y Martínez así como del dirigente comunista Lic. Manuel Mora Valverde.

Sin embargo, no logró el país asimilar pacíficamente esas reformas, dadas otras alteraciones sufridas por la política electoral, que sumadas generaron el conflicto armado, conocido como la Guerra Civil de 1948. Las fuerzas opositoras al Gobierno resultaron victoriosas; interesa destacar su preocupación para estructurar un proyecto de modernización de la sociedad costarricense que incorporaba las reformas sociales ya comentadas. Ello es congruente con la capacidad política mostrada para concebir esquemas de participación democrática en la solución de sus conflictos. Con gran visión, la Asamblea Constituyente convocada por el presidente José Figueres en 1949, dio luz a la Constitución Política que creó la Segunda República de Costa Rica.

Esta Constitución Política se caracterizó por incorporar reformas sociales y económicas, y de complementarlas con una organización de Estado que tuvo la capacidad de llevarlas a la práctica, razón por la cual se le ha denominado el "Estado benefactor o Estado paternalista".

## **1.2 Segundo período: de 1950 a 1980**

El nuevo sistema político constitucional hizo posible la promoción de un modelo económico, que combinó la organización de

mercados, con un Estado de corte keynesiano. El propósito político de este esquema fue el de garantizar al costarricense su libertad política, su libertad económica y los beneficios sociales básicos. Para ello, se estableció un Estado fuerte y desarrollista que pudiera contrarrestar las deficiencias del enfoque tradicional de corte liberal. De esta manera, se pretendía que, por medio de la participación del Estado, se aliviaran las luchas sociales de tipo reivindicativo, y se promoviera el bienestar de los ciudadanos, como un medio para garantizar la libertad efectiva.

La modernización del Estado y la sociedad civil abrió nuevos espacios para la promoción económica y social de amplios sectores, proceso que se fortaleció durante las tres décadas siguientes, dando origen a una vigorosa clase de ingresos medios. Esta estructuración social, aunada a la aparición de un sistema de gobierno bipartidista presentó la necesaria cohesión para enfrentar, en las décadas subsiguientes, el desarrollo de una nueva organización económica y el logro de una relativa madurez política.

En su primera fase, el desarrollo económico promovido durante el decenio de 1950, mantuvo y reforzó el modelo agroexportador. Las condiciones favorables de la posguerra permitieron al país contar con excedentes económicos importantes, los cuales no sólo mejoraron el bienestar de los costarricenses, así como el posterior financiamiento del proceso de industrialización, que requirió de divisas extranjeras para la adquisición de equipo, maquinaria y materias primas importadas. En el decenio siguiente, bajo la política de sustitución de importaciones en el ámbito del Mercado Común Centroamericano, la economía derivó en una mayor complejidad, creando condiciones para el desarrollo de una nueva clase empresarial que accedió también al poder político y de una clase media especialmente vinculada al Estado.

La conjunción de mecanismos eficaces de movilidad social, en especial la socialización de los servicios educativos y de salud, con las nuevas oportunidades económicas que ofrecía una economía más diversificada -empleo estatal e industrial- definió una sociedad de mayor avance relativo y de bienestar para sus ciudadanos durante la década de los años setenta.

Como parte de este esfuerzo desarrollista del Estado, desde los años cincuenta se inició la construcción de una amplia infraestructura económica y social, conforme a una política de largo plazo que

se continuó hasta la década siguiente. Este esfuerzo permitió al país, por primera vez, integrar a todas sus regiones de manera eficaz al mercado urbano de la región central. También se da un fenómeno de modernización y fortalecimiento en la organización misma de la empresa privada, lo cual hizo posible para el Estado captar una mayor cantidad de recursos tributarios, que le permitieran apoyar la expansión de su burocracia y el financiamiento de esas inversiones sociales.

### **1.3 Tercer período: de 1980 en adelante**

El fenómeno de la recesión económica que afectó al mundo desde mediados de la década del setenta, tuvo un impacto violento en la organización económica y social del país. Ello se reflejó en la devaluación monetaria del año 1980, la mayor ocurrida en los últimos cincuenta años -que redujo el nivel de bienestar de los costarricenses de manera significativa- y en la distorsión de la organización económica del país, por su relación con el Mercado Común Centroamericano.

El Estado se fortaleció con la creación del sector descentralizado de instituciones de servicios y empresas públicas, con lo que se amplió el ámbito de la acción gubernamental. Algunas de estas entidades asumieron parcial o totalmente competencias de diversos tipos, entre ellas las municipales y las desarrollaron con mayor eficiencia en el marco que les autorizó la Constitución Política, de contar con autonomía de gobierno y administración hasta 1968.

La rápida expansión de este sector generó problemas de coordinación y control para el Presidente de la República en la conducción del Estado. La magnitud de este problema se ejemplifica por el hecho de que los presupuestos de las instituciones de este sector ya sobrepasaban el presupuesto del Gobierno Central, en la década de 1970. Es en este período que se modifica el Artículo 188 de la Constitución Política para eliminarles a estas instituciones la autonomía en materia de gobierno y se les sujeta a la ley, manteniendo relativa independencia administrativa, regulada posteriormente bajo el nombre de Ley General de la Administración Pública, que promulgó en 1978 un conjunto de disposiciones ordenadoras.

La aprobación de esta Ley y la reforma del Artículo 188 de la Constitución Política, le permitirán al Presidente de la República ejercer el control en materia de gobierno del aparato estatal. Leyes

complementarias tales como la Ley del 4-3 que regulaba la composición de miembros de juntas directivas de los organismos autónomos, la Ley de Planificación Nacional y la Ley de Presidencias Ejecutivas y la ley General de la Administración Pública facultaron al Poder Ejecutivo para dirigir y coordinar la administración central y descentralizada del Estado. Se introduce la directriz como medio de ejercer dicha dirección, así como mecanismos de fiscalización de la gestión de los miembros de juntas directivas para cumplir con las directrices del Gobierno. Estos aspectos conforman la acción de las políticas públicas que enmarcan la actividad del Estado en su conjunto durante la década de 1980.

Es en esta última década que el Estado promueve un cambio de dirección en la organización económica del país con el propósito de reorientarla hacia los mercados internacionales. Ello se justificó por la crisis política y económica de Centroamérica y significó la pérdida del mercado regional para la industria costarricense. La formulación de una estrategia de promoción de exportaciones con énfasis en productos no tradicionales hacia mercados fuera de la región que fue llevada a la práctica con un éxito relativo; sin embargo, su ejecución ha generado nuevos requerimientos para la acción estatal.

Bajo esta estrategia, el sector privado inició la producción de bienes no tradicionales, para ser colocados en los mercados internacionales con estándares de productividad no existentes en el país. En apoyo a este esfuerzo, el Estado inició una estrategia en el campo científico y tecnológico -que incluyó la construcción de infraestructura de investigación y la creación de una organización pública para apoyar el desarrollo tecnológico del sector privado- así como de políticas para definir normas, metodologías y control de calidad, y del otorgamiento de nuevos subsidios para la exportación.

La reestructuración de la organización privada de mercados, trajo consigo la necesidad de revisar la naturaleza y dinámica del Estado en una situación coyuntural de crisis fiscal. En primer lugar, se planteó la conveniencia de contar con un Estado que fuera concertador en apoyo a la empresa privada, a efectos de que ésta lograra desarrollar capacidad para competir exitosamente en el exterior; segundo, la dinámica del Estado -una vez que se construyó la infraestructura básica del país- es la de propiciar una mayor participación de los ciudadanos en sus mismas comunidades, para decidir y ejecutar los programas de Gobierno.

La década de 1990 se inicia como un período de transición, en el cual debe consolidarse la estrategia de promoción de exportaciones, así como reestructurar la organización del Estado, para que manteniendo su preocupación por lo social, pueda apoyar el desarrollo de un sector privado más eficiente y productivo.

## **2. EL ESTADO COSTARRICENSE: UNA INTERPRETACION DE SU ORGANIZACION ACTUAL Y LOS PROBLEMAS DE MAYOR RELEVANCIA**

### **2.1 Estructura organizativa actual**

La Constitución Política de 1949, instauró la Segunda República de Costa Rica con base en un régimen político-constitucional, caracterizado como un sistema semi-presidencialista; apoyado por un régimen electoral de "representación proporcional al resto más fuerte" para la designación de los miembros de los poderes Ejecutivo, Legislativo y de un Tribunal Supremo de Elecciones, como organismo responsable por la dirección y control del sufragio popular.

En lo relativo a las tareas del Estado, la Constitución Política de 1949, introdujo un régimen de instituciones autónomas, las cuales asumieron funciones técnicas de la administración pública en condiciones de autonomía de su propio gobierno institucional y de su administración. Su posterior crecimiento les permitió desarrollar actividades, cuyo presupuesto en conjunto sobrepasó el gasto del mismo Gobierno Central desde 1970, dándose un Estado de tipo "acromegálico", caracterizado por ese desmembramiento funcional de sus tareas técnicas.

Para resolver este problema así como la necesidad de ejecutar con eficacia las políticas públicas a nivel de todo el Estado, se plantearon las siguientes reformas de carácter constitucional:

- i. Modificación del artículo No. 106. Esta reforma fijó el número de legisladores, en cincuenta y siete, y dejó sin efecto la fórmula anterior, que permitía la determinación del número de diputados, de acuerdo con el aumento de la población.

- ii. Modificación del artículo No. 130. Esta reforma estableció la prohibición para la reelección presidencial.
- iii. Modificación del artículo No. 96. Esta reforma expresa la obligación y forma del Estado para sufragar los gastos de los partidos políticos.
- iv. Modificación del artículo No. 98. Esta reforma autorizó la incorporación activa del Partido Comunista en la política nacional.
- v. Modificación del artículo No. 188. Esta reforma limita la noción de autonomía en materia de gobierno de las instituciones autónomas, preservando la de naturaleza administrativa.
- vi. Creación de una Sala Especializada de la Corte Suprema de Justicia en materia constitucional.

De manera particular, la reforma al artículo No. 130, afectó el principio de la responsabilidad política para el caso del Presidente de la República, quien al no poder reelegirse, no puede responder por su gestión de gobierno. A su vez, la reforma al artículo No. 188, tuvo el propósito de incorporar al sector de instituciones autónomas en el ámbito de acción del Poder Ejecutivo Central para efectos de la coordinación de políticas y de aplicación general de los principios de administración de gobierno.

Este desarrollo constitucional permitió conformar durante el período de cuatro décadas de su vigencia, un sistema político muy estable, que en la actualidad avanza hacia un bipartidismo. En este contexto, se facilitó -particularmente con la reforma al artículo No. 96, en lo que se refiere al método de pago de los gastos correspondientes a las campañas políticas- el accionar de dos partidos mayoritarios: el Partido Liberación Nacional (Social Demócrata) y el Partido de la Unidad Social Cristiana.

Estos partidos han estructurado organizaciones permanentes de ámbito nacional, que constituyen instrumentos efectivos para mediar entre la sociedad civil y el Estado, en una búsqueda permanente de su mejoramiento. Junto a la presencia de partidos minoritarios, han permitido el florecimiento de una cultura democrática y el diálogo ciudadano en un ambiente de paz, libertad y solidaridad, que constituye el mayor logro de la sociedad costarricense.

En su organización actual la administración pública Costarricense presenta un total de 199 instituciones, de las cuales un 57%

son de cobertura nacional y el 43% restante corresponde a los gobiernos municipales de ámbito local.

El sector funcionalmente descentralizado o de instituciones autónomas, creció rápidamente a lo largo del período 1950-1980, como respuesta a la necesidad de desarrollar capacidad institucional para atender con servicios básicos a una población creciente, tanto en los asentamientos urbanos de la región central, como de la población rural localizada en el resto del país.

El sector territorialmente descentralizado de los gobiernos municipales, vio disminuir su participación de manera significativa en la provisión de servicios públicos durante este período, en razón de que sus funciones fueron absorbidas total o parcialmente por las instituciones autónomas.

La actividad del Estado costarricense generó un nivel de gasto no consolidado de más de ciento sesenta millones de colones corrientes en el año 1988, el cual representó un 45% del Producto Interno Bruto, indicadores que expresan que su tamaño es comparable al de países de mayor desarrollo relativo, así como de la diversidad de sus competencias para atender las necesidades de los ciudadanos.

En el ámbito del Gobierno Central el número de ministerios aumentó como resultado de una mayor diversidad de sus competencias en este período de cuatro décadas y su nivel de gastos como porcentaje del Producto Interno bruto, según datos del MIDEPLAN, pasó de ser 16.0% en 1966 a 18.0% en 1989.

## **2.2 Funcionamiento de las instituciones estatales**

En el siguiente análisis se identifican algunos problemas y disfuncionalidades de las instituciones estatales referidas, en primer lugar, a su dimensión macro organizativa y que tienen que ver con el grado de representatividad con que trabajan los mecanismos de organización pública, así como su carácter centralizado. En segundo, considera las consecuencias que conlleva la operación de un sistema de dirección en esa estructura centralizada y de sus competencias. Finalmente se destacan aquellas de carácter microrganizativo de la administración pública.

Sobre lo primero, el marco constitucional define un nivel macro de la organización del Estado que hace posible la facultad de gobernar, por medio de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judi-

cial, y del Tribunal Supremo de Elecciones bajo la restricción de que se mantenga la división de esas funciones dentro de la unidad estatal. Asimismo establece los principios que canalizan las decisiones institucionales mediante la representatividad, consulta y materialización de los intereses populares.

Para el caso costarricense, los estudios y las consultas realizadas a especialistas concuerdan en que hay deficiencias significativas en el funcionamiento de los partidos políticos para incorporar democráticamente los intereses de los ciudadanos, vía los mecanismos de representación, en particular las juntas directivas, ante las instancias decisorias del Estado.

El alto grado de centralización de la organización estatal, así como de la discrecionalidad del Presidente de la República para nombrar los directorios de las instituciones del sector descentralizado, funcionalmente han generado una concentración del poder decisorio en un grupo reducido de personas, las cuales responden de su gestión sólo ante el Presidente de la República. El hecho de que este sector maneje presupuestos superiores al del Gobierno Central, sin control previo de su gestión por parte de la Asamblea Legislativa, plantea un problema serio de representatividad y la ruptura del principio republicano.

El segundo nivel de este análisis considera la dirección del gobierno incluyendo lo relativo a la formulación y ejecución de las políticas públicas. De manera particular, este nivel articula las relaciones entre los políticos y los funcionarios administrativos. Además establece de acuerdo al Derecho Constitucional las competencias y funciones de los órganos del Estado, así como de las limitaciones que restringen la dirección del Gobierno.

Se señalan dos facetas en lo político técnico que constituyen el meollo del proceso de dirección del Gobierno. Primero, la relación que debiera existir entre los planteamientos doctrinarios y filosóficos del equipo gobernante y la capacidad de la burocracia para expresarlos a través de la formulación y ejecución de las políticas públicas. En segundo lugar, se plantea la compatibilidad necesaria entre el programa político de Gobierno y el Plan Nacional de Desarrollo que constituye el marco de referencia para articular esas políticas de Gobierno.

Este nivel caracteriza finalmente la participación de la burocracia política con la burocracia institucional para estructurar una

estrategia viable en la dirección del Gobierno, debidamente legitimada por el Derecho Administrativo.

Una primera aproximación sobre el funcionamiento de este nivel expresa que existen deficiencias serias en el proceso de formulación de políticas. El marco de referencia constituido por el Sistema de Planificación Nacional parece ser incapaz para articular, primero los contenidos programáticos de los partidos políticos con el Plan Nacional de Desarrollo, y segundo, la coherencia de las macropolíticas con políticas específicas de lo social y económico. Ello se ha reflejado en una atención de las políticas en lo inmediato al enfrentar problemas y crisis cortoplacistas, y una pérdida de la perspectiva del mediano y del largo plazo.

En particular se indica que se observa un divorcio entre la formulación de políticas y su puesta en práctica lo cual resulta en una pérdida de la eficacia y desperdicio de recursos de la acción gubernamental para cumplir sus cometidos y responder de manera real a la sociedad civil.

En tercer lugar, se reconoce que hay una insuficiencia de parte del Estado para evaluar el impacto de sus políticas. Ello responde no sólo a las limitaciones que imponen los mismos procedimientos que establecen las leyes que regulan el funcionamiento de la administración pública, sino también el control que tienen los ciudadanos sobre sus gobernantes; al no existir mecanismos eficaces para garantizar que éstos respondan por los intereses verdaderos de sus electores.

En la administración de los recursos humanos del Estado, los sanos principios de mérito y carrera profesional del régimen de Servicio Civil, tienden a perder su espíritu práctico de superación personal, y a convertirse en una serie de trámites formales con cobertura del Poder Ejecutivo, que excluye al resto del sector público costarricense.

Debe puntualizarse que durante el período de crisis fiscal del decenio de 1980, el Estado reaccionó mediante una legislación restrictiva en el uso de recursos financieros, lo cual si bien atendió problemas específicos de corto plazo, redundó en la introducción de rigideces en la administración financiera y la generación de problemas serios en la eficiencia de la gestión pública. Las reivindicaciones salariales negociadas por medio de los laudos arbitrales, son una resultante de esta situación.

Finalmente, cuando el análisis se centra en el nivel micrororganizativo de la administración pública, debe considerarse de manera particular su interacción y subordinación con los órganos públicos ubicados en el ámbito político, en el proceso de atender las demandas de la sociedad civil. Esta gestión necesariamente estará limitada por el Estado de derecho, los procedimientos, los recursos disponibles, y se ejecuta por medio del personal público, lo cual determina el grado de eficiencia y eficacia social de esa gestión.

En particular, se ha observado que el sector público costarricense dispone de una alta proporción de profesionales en sus cuadros burocráticos que le privilegia en el ámbito latinoamericano. Ello como resultado de la creciente generación de profesionales del sistema universitario, y de una formación de actividades y valores que propició una conciencia social favorable al desarrollo del Estado.

Un problema asociado a la conformación de la alta burocracia política que asume la dirección del Estado al inicio de cada administración está referido a la selección de sus miembros, la cual se ha estimado en aproximadamente 900 cargos. Este equipo tiene la responsabilidad de dirigir y controlar a una burocracia de 130.620 funcionarios (Según datos de MIDEPLAN correspondientes al año 1989). Esta selección la realiza el Presidente de la República electo por medio de los procedimientos establecidos en cada partido político, pues es parte del poder que se adquiere.

Se advierte sobre este aspecto que la dirección de los diversos niveles de la administración pública conlleva una gran complejidad, ya que cada uno de estos gerentes y funcionarios de responsabilidad política deben enfrentar los hechos de interés, restricciones de recursos, así como condicionantes políticos y legales en sus decisiones. Ello implica capacidad y experiencia para poder conducir de manera eficaz la administración pública en el logro de sus cometidos y atención a las demandas de la sociedad civil. Parece ser que los partidos políticos todavía no han desarrollado procedimientos para seleccionar con criterios de excelencia, esta burocracia política, y ello ha significado en la práctica defectos de dirección, que limitan en mucho la eficacia y eficiencia de la gestión gubernamental.

En este nivel de la Administración Pública se localizan, además, las siguientes áreas problemáticas:

Primero, deficiencias en la formulación de directrices sobre políticas públicas, la cual es general y de la poca especificidad para cada entidad ejecutora.

Segundo, la dirección política del Poder Ejecutivo en cuanto a la formulación y ejecución, tiende a ser corto placista y no se manifiesta voluntad política para la negociación y la concertación de largo plazo, con lo cual se impide una planificación socio-económica y fiscal que oriente en el largo plazo un esfuerzo sostenible de ejecución institucional.

Tercero, se ha acentuado el fenómeno en cuanto a dirección, planificación, coordinación y control de la gestión, de que estas funciones se ejercen en forma dispersa e ineficaz.

Cuarto, la organización de los órganos de gobierno e instituciones ejecutoras en condiciones de alta centralización en la toma de decisiones tanto en lo político, administrativo técnico, como en lo geográfico, ha propiciado la concentración del desarrollo socio-económico en el Valle Central.

Quinto, la tardía e inexacta exigencia de las responsabilidades institucionales y deberes personales por ley y de su complementariedad en el campo político (leyes generales) y administrativo (Derecho Administrativo), ha producido evasión en la responsabilidad de ejecución oportuna e incumplimiento de normas estratégicas, así como inejecutividad gerencial, y postergación de soluciones. Esta situación se da entre el Poder Ejecutivo y las instituciones ejecutoras.

Sexto, los recursos humanos por su parte, presentan insuficiencias en su ubicación de conocimientos más productiva, en actualización de conocimientos prácticos y en la evaluación de servicios; por su parte, los incentivos y las políticas de motivación no cubren las expectativas que las mismas leyes determinan.

Sétimo, los presupuestos institucionales, por la concentración de los últimos años, hace que hasta un 90% sean absorbidos por el pago a los funcionarios, afectándose enormemente los recursos destinados al desarrollo socio-económico.

Finalmente, el surgimiento de nuevas regulaciones en el presupuesto por parte de la Contraloría General de la República y por la Autoridad Presupuestaria, ha propiciado en las instituciones una pérdida de la autonomía administrativa (Art. 188 de la Constitución) a la vez, que han dado más rigidez a la gestión institucional,

entramando y dándole demasiada importancia a lo legal sobre lo administrativo.

### **3. MARCO IDEOLÓGICO Y CONSTITUCIONAL DEL ESTADO Y SUS ÁREAS DE INTERVENCIÓN EN LA SOCIEDAD COSTARRICENSE**

#### **3.1 Posiciones ideológicas vigentes**

El Estado de una sociedad democrática constituye un instrumento para dirigir y orientar su desarrollo en respuesta a las necesidades de sus ciudadanos por medio de las acciones de los partidos políticos y grupos organizados de la sociedad misma. Lo que se puede considerar como el campo necesario de intervención del Estado en la vida económica de una sociedad dependerá evidentemente de las doctrinas o ideologías que orientan a los partidos políticos dominantes.

La experiencia costarricense de las últimas cuatro décadas fue el escenario de dos partidos políticos -Liberación Nacional y Unidad Social Cristiana- cuyo desarrollo basado en su alternancia para dirigir al Estado, conformó condiciones para consolidar el actual bipartidismo que caracteriza el sistema político nacional.

El partido Liberación Nacional, de filiación social demócrata, tiene sus raíces espirituales en el socialismo y en la filosofía humanista. Su propósito es construir un socialismo democrático, para atender las necesidades cambiantes de la sociedad. A su vez, su acción descansa en un principio adicional, la autodeterminación del pueblo para que los individuos desarrollen su acción política en libertad.

La social democracia considera que el ejercicio de los derechos individuales -a tener una alimentación suficiente, acceso a una vivienda, el trabajo y oportunidades de educación- van aparejados del disfrute de sus libertades y los derechos sociales -a la tierra, su pueblo, una lengua y su cultura- en un ambiente de respeto, que haga posible su libre discusión y el compromiso político.

El partido Liberación Nacional promovió, desde principios de los años de 1950, un Estado que requirió de un amplio espacio en el sistema económico, y que presentó dos características en lo fundamental: primero, de carácter interventor en lo relativo al

funcionamiento de los mercados; y segundo, paternalista en su actividad propia para garantizar empleo a los costarricenses y atención de sus necesidades básicas. Ello se explica por el origen revolucionario del Socialismo Democrático, de donde emana su ideología que enfrentó en Europa al naciente capitalismo industrial, así como a la ortodoxia de los procesos reivindicativos de la clase trabajadora, para la América Latina la social democracia se nutrió de los postulados de la revolución de México en 1910, de la reforma universitaria de Córdoba en 1918 y del sentimiento indoamericanista de Haya de la Torre. Para el caso de Costa Rica, el pensamiento de José Figueres Ferrer, el fundador del Partido Liberación Nacional, racionalizó la intervención del Estado para construir en las tres décadas subsiguientes a la promulgación de la Constitución de 1949, no sólo los fundamentos de una sociedad civilista sino la infraestructura requerida para ampliar, profundizar y democratizar la organización económica del país. Asimismo, justificó la acción directa del Estado, para mediar ante la oligarquía las reivindicaciones de los trabajadores y garantizar una base social, que es sustento de la armonía social que caracteriza a la sociedad costarricense contemporánea.

A su vez el Partido Unidad Social Cristiana logró consolidarse en la década de 1970 alrededor del viejo Partido Republicano, que data de los años de 1940. El Social Cristianismo, inspirado en la doctrina social de la Iglesia constituyó la ideología que orientó al presidente Dr. Rafael Angel Calderón Guardia a principios de la década de 1940, para iniciar transformaciones sociales en el campo de la seguridad social y de los derechos de los trabajadores, que fueron posteriormente incorporados en la Constitución Política de 1949.

El Social Cristianismo fundamenta su acción en cuatro principios: la subsidiariedad del Estado; la solidaridad; el fortalecimiento de los cuerpos intermedios o asociaciones libres y el bien común; para construir una sociedad democrática en la cual el Estado no interviene en aquellas áreas para las cuales los ciudadanos desarrollan su propia iniciativa y esfuerzo.

El pensamiento social cristiano en palabras de S.S. Pío XI expresa que "Toda acción de la sociedad, debe, por naturaleza prestar auxilio a los miembros del cuerpo social, nunca absorberlos y destruirlos... Cuanto más vigorosamente reine el orden jerárquico

en las diversas asociaciones, quedando en pie este principio de la función subsidiaria del Estado, tanto más firme será la autoridad y el poder social y tanto más próspera y feliz la condición del Estado...". Sin embargo debe aclararse que ello no excluye la necesidad ni la posibilidad de que en asuntos de bien común el Estado pueda y deba intervenir, es decir, proveer una ayuda de arriba hacia abajo. Esta intervención auxiliar de las estructuras sociales mayores puede estar justificada por dos razones: primero, porque los individuos o pequeñas comunidades fallen en sus tareas, con culpa o sin ella. Y segundo, porque se trate de tareas que sólo pueden ser cumplidas por estructuras sociales más amplias. Como que los individuos y las pequeñas comunidades no son autárquicos, sino que están integrados en estructuras sociales.

Al influjo del pensamiento social cristiano, el Estado desarrolló una legislación y un aparato institucional que constituye la base de la seguridad social del país, así como la organización comunal que da apoyo a los gobiernos municipales que funcionan en el territorio nacional.

Estas dos ideologías se han visto enfrentadas en las últimas décadas a un nuevo pensamiento político y económico, de corte neoliberal. Sobre este particular se advierte que tanto el Social Cristianismo, como la Social Democracia, guardan sus especificidades propias, considerando que hay coincidencia con el pensamiento neoliberal en tres áreas de participación del Estado en la economía. Estas se describen a continuación:

- 1) El Estado debe velar por el respeto de las "reglas del juego" de la economía, y garantizar una apropiada distribución del ingreso y la riqueza entre los ciudadanos, para que éstos puedan participar de manera efectiva en la organización económica. Es por ello que la política económica debe "organizar el mercado", en particular mediante la creación de un cuerpo de leyes que asegure y garantice el juego de la competencia; y por medio de la regulación o nacionalización de empresas o sectores que producen con rendimientos constantemente crecientes. Este primer grado de intervención define los prerequisites necesarios para el funcionamiento de un sistema capitalista moderno que combina actividad estatal con una activa organización de mercados.

- 2) Un grado mayor de intervención corresponde a los casos de "imperfecciones del mercado", donde el Estado ejerce entonces una función de exclusividad, para ofrecer aquellos bienes económicos cuyo propósito es el satisfacer las necesidades colectivas de la sociedad. Esta es un área donde la empresa privada no puede operar por no existir demanda por este tipo de bienes y la solución de estas necesidades colectivas operaría el presupuesto estatal.
- 3) En un menor grado de interferencia pero con un ámbito flexible, el Estado puede limitar el ejercicio de la "soberanía del consumidor" ejerciendo el papel de tutor de las preferencias individuales. Es el caso de los bienes y servicios bajo tutela, justificados por cuanto los consumidores disponen de una información insuficiente, y el Estado considera necesario satisfacer ciertos niveles mínimos a la población. El Estado ofrece total o parcialmente estos bienes recurriendo a la vía coercitiva (obligaciones en materia de educación y salud), o por medio de la incitación (diferenciación en fiscalidad, o penalizando ciertos insumos) para orientar al consumidor. Esta es una función de complementariedad pues además del Estado, la empresa privada participa ofreciendo este tipo de bienes económicos.

La mayor o menor amplitud que se dé en cada uno de estos grados de intervención del Estado, determina en cada caso concreto "su tamaño". En todo caso, estas facultades de intervención del Estado en la vida económica no se niegan, lo que sí es objeto de consideración es la amplitud o extensión con que se han utilizado.

### **3.2 Marco constitucional**

Cuando pasamos del plano de las ideologías, al plano constitucional para tratar de medir "in abstracto" cómo se han materializado en los textos esas competencias o facultades que las ideologías atribuyen al Estado, veremos que la Constitución Política de 1949, institucionalizó un verdadero "Estado Social de Derecho". Sobre el esquema antiguo de corte liberal, que tenía la Constitución de 1871, el constituyente introdujo modificaciones sustanciales que establecieron una mayor órbita de acción del Estado. Por un lado, se establece un conjunto de actividades y bienes, como "bienes pro-

pios" de la nación, (trenes, banca, seguros, energía, comunicaciones inalámbricas, aguas, hidrocarburos, y otros), algunos de ellos que no pueden salir de su control, con lo que se establece un fenómeno de "socialización" muy importante; por otro, además, faculta el establecimiento vía legislación, para introducir límites a los monopolios, y límites a la propiedad, y lo más importante la capacidad de promover un más adecuado reparto de la riqueza. Estas facultades abstractas que contiene el texto constitucional, se ejercitan y desarrollan en nuestro pasado reciente, conformando así las características del "Estado actual costarricense".

En este contexto, esa gama tan amplia de intervenciones califican al Estado costarricense como "desarrollista", cuando se responsabilizó por construir la infraestructura básica del país, "paternalista" al garantizar servicios sociales considerados como básicos para el bienestar de los costarricenses, y finalmente, como "empresario" cuando ha incursionado en campos del sector privado en actividades que le son propias.

El Estado fue responsable a lo largo de las últimas cuatro décadas de construir la infraestructura económica y social básica del país, lo cual permitió integrar sus regiones periféricas a la Región Central; así como sostener el desarrollo urbano de sus principales ciudades. A su vez, creó las condiciones para el desarrollo y expansión del mercado interno, en el ámbito nacional, lo cual fue aparejado por una diversificación de la estructura productiva, al incentivarse la industrialización en la década de los años sesenta dentro de la política de sustitución de importaciones al Mercado Común Centroamericano.

### **3.3 Areas de intervención estatal**

En el marco de la Constitución de 1949, el Estado asumió responsabilidades adicionales referidas a la prestación de servicios esenciales para la convivencia y desarrollo de la sociedad. Así, amplió su cobertura en el campo de la educación y la salud, incorporando en esos servicios a toda la población independientemente de su localización; de igual manera, mejoró la calidad de las prestaciones sociales agregando comedores escolares, guarderías para niños de madres solteras y de familias empobrecidas e inclusive, asumió como necesidad vital el acceso a la vivienda, servicios todos ellos ofrecidos a los grupos de menores ingresos de nuestra sociedad.

Dentro de la misma orientación, el Estado amplió su radio de acción a partir de 1949 para atender actividades que previamente estaban en manos de empresas privadas (extranjeras). Por razón de estar la mayoría de ellas afectadas por imperfecciones del mercado, que derivaron en constituirse en monopolios naturales, el Estado sustituyó a la empresa privada en procura de atender efectivamente a la población costarricense en la prestación de servicios, tales como energía hidroeléctrica, telecomunicaciones, provisión de agua potable. Se incluyeron otros servicios en consideración de ser "esenciales", para la promoción del desarrollo nacional, lo cual incluyó la administración de ferrocarriles y puertos.

Otros servicios insuficientemente cubiertos, e indispensables al desarrollo económico y social del país referidos al crédito, a la producción de granos básicos y a la enseñanza técnica, también fueron asumidos por el Estado.

Como una etapa posterior a la creación de la infraestructura básica, el Estado decidió intervenir en la explotación de determinadas áreas que por su naturaleza -producción y comercialización de bienes intermedios- deberían ser cubiertos por la empresa privada, en el ánimo de hacerlo temporalmente, asumiendo los riesgos del despegue para que, una vez en marcha, se traspasaran a la iniciativa privada. La Corporación de Desarrollo Costarricense, CODESA, se hizo cargo de esa etapa, doctrinaria y políticamente, considerada como "capitalismo de Estado" que, ciertamente, no mostró el éxito esperado constituyéndose en un desarrollo gravoso. Sin embargo, dejó una infraestructura aprovechable y permitió explotar recursos y desarrollar proyectos que, de otra manera, permanecerían ignorados.

Otra modalidad que el Estado costarricense adoptó con fines desarrollistas, se refiere a la creación de JAPDEVA, una corporación encargada de promover, directamente o por medio de la empresa privada, la explotación de recursos en un área económicamente deprimida, como la atlántica. No se ha evaluado el impacto de sus programas; sin embargo, esa institución pública con capacidad empresarial, se hizo cargo de resolver los "cuellos de botella" específicos que afectan el desarrollo de esta área del territorio nacional, así como de coordinar los programas regionales que emprende el Estado para atender las necesidades de sus moradores.

En términos generales, puede afirmarse que el Estado desarrolló diversas y complejas formas de intervención en el sistema económico. En una primera fase, creó las bases y fundamentos para el desarrollo de la actividad privada y la integración de los diversos regímenes del país bajo una sola unidad económica. Posteriormente y en gran pragmatismo sustituyó, no siempre exitosamente, al empresario privado para abrir nuevas áreas de producción. En ningún momento descuidó su atención de las necesidades y sus ciudadanos tanto aquellos que son de su exclusividad como los de carácter colectivo, sino que también incursionó en aquellas que atendió de manera compartida con la empresa privada y que hizo posible un desarrollo económico en justicia social como el que caracterizó a la sociedad costarricense en este período de cuatro décadas.

### **3.4 Problemas pendientes y redefinición de las áreas intervenidas**

¿Cuáles son los principales problemas que no se han logrado resolver, que tienden a agudizarse y que presionan para que produzcan las reformas del Estado? Muchos, como en toda sociedad y que para nuestros efectos se pueden resumir así:

- a) insuficiente e inestable crecimiento y desarrollo económico,
- b) inequitativa distribución de las ganancias que acumula el sistema de producción,
- c) decaimiento e insuficiencia de la enseñanza, como instrumento básico para la superación e integración de nuestra sociedad,
- d) un Estado que ha crecido desordenadamente, que ha hecho una creación de derecho (leyes, decretos) prolija y compleja, que es percibido por algunos sectores como un obstáculo para el desarrollo.

Eficiencia, justicia y cultura es lo que pretendemos. La dinámica Estado-sociedad, debe procurar esos objetivos sin dogmatismos arrogantes y aberrantes, ni liberalismos incontrolados e incontrolables.

¿Qué ha funcionado bien y podría seguir funcionando bien en el entorno cambiante que enfrentamos? Si tomamos como base la amplia infraestructura desarrollada que sustentó el mejoramiento de nuestra sociedad hasta hace una década, pero que ha generado una

actitud paternalista que podría haber morigerado en exceso la creatividad y el trabajo tesonero, únicas fuentes de progreso real, tenemos que aceptar la necesidad de invitar al sistema empresarial privado a cubrir mayores espacios, sin que el Estado abandone su responsabilidad como garante del bien común.

Aceptando que el único fin legítimo de una sociedad organizada es el procurar el bienestar de las mayorías, y considerando que se está aún muy lejos de llegar a prescindir de un gobierno central-receptor y procesador de necesidades e iniciativas- se hace necesario ubicar áreas y actividades que por su naturaleza las cumple mejor la iniciativa privada o las organizaciones de interés social. ¿Cuáles se atienden mejor ubicándolas bajo la tutela del Estado y cuáles podrían beneficiarse de la propiedad y manejo mixto en sus modalidades? Esas opciones deben ser valoradas dentro de las particularidades de nuestra nación.

### **3.5 Cooperación internacional (económica, financiera y técnica)**

Las secuelas de la depresión económica internacional que sufrieron nuestras naciones en el decenio de 1970 y la falta de equidad de los términos de intercambio comercial, como instrumento de desarrollo para los países exportadores de productos primarios, han demandado de los estados desarrollados una mayor preocupación por la cooperación internacional en términos económicos, financieros, técnicos y de otros signos. Para nuestro país esa cooperación resultó indispensable en su etapa de estabilización económica posterior a 1982, habiendo recibido transferencias unilaterales entre 1983 y 1989 de alrededor de 1.300 millones de dólares. Asimismo, los organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), han proporcionado asistencia financiera complementaria. Por su parte, la Comunidad Económica Europea ha venido facilitando ayuda económica y financiera en forma tanto multilateral como bilateral y para proyectos muy calificados. También, ha recibido nuestro país colaboración específica y bilateral de las naciones escandinavas en términos amplios y sin condicionamientos estructurales. Recientemente el Japón se ha incorporado como país donante de asistencia financiera importante, pero canalizada por medio de la estructura orientada tanto por el Fondo Monetario Internacional como por el Banco Mundial y que establece lo que se conoce como "condicionalidad cruzada".

Para Costa Rica, la AID ha sido la mayor fuente de donaciones y financiamiento, que en gran medida contribuyó a evitar que se entrara en crisis con quebrantamientos sociales que hubieran puesto en predicado nuestro papel estabilizador, frente a la situación insurreccional prevaleciente en los países vecinos y del área centroamericana.

Sin embargo, la cooperación internacional se ha ligado por parte de los organismos financieros más importantes al agobiante fenómeno del endeudamiento externo. Circunstancia que ha sido aprovechada por estos organismos financieros internacionales para imponer pautas de comportamiento que definen un esquema de desarrollo económico basado en las orientaciones del mercado, así como para inducir otros condicionamientos que privilegian la actuación del sector privado sobre el sector público en la conducción del desarrollo de nuestros países.

Por otra parte, las naciones -como las europeas en general- que son menos exigentes, en cuanto a condicionamiento se refiere, y más respetuosas del albedrío de los países beneficiarios, utilizan la mayor parte de los recursos que aportan, para el pago de sus funcionarios y la adquisición de sus equipos, con lo que es reducido el porcentaje que realmente se aprovecha en el país de esta asistencia.

La misma cooperación técnica, no siempre resulta neutra en su origen o en sus efectos, pues con frecuencia es impulsada por las naciones oferentes con el ánimo de vender equipos y productos de considerable valor, cuya necesidad no resulta prioritaria ni esencial para nuestro país. Asimismo, grupos locales se interesan por promover esa asistencia técnica impulsado muchas veces por intereses particulares, que no siempre coinciden con la prioridad o el interés nacional.

De tal manera, se puede apreciar que la cooperación internacional adquiere formas muy diferenciadas cuya oportunidad y procedencia debe hacerse compatible con los planes nacionales de desarrollo, lo cual determina la necesidad de delinear políticas congruentes que establezcan reglas y condiciones claras, tanto para solicitar como para recibir esa cooperación, teniendo como premisa fundamental la irrenunciable responsabilidad de hacer prevalecer el criterio nacional en cuanto a su destino, sobre cualquier otra pretendida aspiración foránea.

#### **4. LA ADMINISTRACION PUBLICA Y SUS PROBLEMAS JURIDICOS**

Esta sección presenta un inventario de los problemas más relevantes que afronta la administración pública, desde una óptica jurídica. Se consideró conveniente inventariar los problemas generales; se excluyen los propios de un órgano o institución o aquellos que se dan en un servicio concreto, y se utilizan los siguientes criterios de clasificación: primero, según el reparto administrativo (administración central y descentralizada); segundo, según el proceso administrativo-político (planificación, dirección, etc.); y tercero, la administración de los recursos instrumentales de la Administración (personal, etc.). Se advierte que por supuesto, el factor jurídico también está implícito en buena parte de lo expuesto en las secciones anteriores.

a) **Centralismo:** El marcado centralismo puntualizado en secciones anteriores, en la toma de decisiones políticas, no deja ningún margen de acción importante a los organismos locales, incluso en contravenciones con normas constitucionales sobre el gobierno local y con el mismo Código Municipal.

b) **Ausencia de una ley orgánica de ministerios:** No existe una ley orgánica de ministerios, donde puedan estar definidos aspectos estructurales y funcionales básicos para estos órganos, incluidos factores de una necesaria autonomía de gestión. Ello privilegia la primacía de criterios de control para reprimir, por sobre criterios de desarrollo socio-económico.

Asimismo, no se da uniformidad en el país en entender a los ministerios como órganos con funciones esencialmente autoritarias o reguladoras, y no operativas, lo cual conspira contra formas legales alternativas, que permitan la constitución de organismos ejecutores más descentralizados y cercanos a la acción misma de los usuarios en las localidades donde éstos viven.

c) **Ausencia de una ley orgánica de entes descentralizados:** No existe ley orgánica general para los organismos descentralizados, que pueda aclarar, definir y eventualmente uniformar múltiples cuestiones de interés para estas entidades, particularmente en sus relaciones entre sí por sectores de actividad, así como en su proyección regional, y con el Poder Ejecutivo.

**d) Ausencia de una ley para empresas públicas:** No existe una ley general de “empresas públicas” ni, en general, un tratamiento legal adecuado en materia de la utilización por parte de este sector de los modelos organizativos privados. Ello ha permitido que a las empresas públicas se les someta a un régimen jurídico totalmente inadecuado, con lo cual se les impone restricciones, que les impide actuar más ágilmente.

**e) Ausencia de reglamentos de procedimientos especiales:** Pese a la existencia de una regulación general sobre el procedimiento administrativo y a la previsión y necesidad de reglamentos de procedimientos especiales (v.gr. los procedimientos disciplinarios, los de segunda instancia, y otros), éstos no han sido emitidos, lo cual también afecta la gestión institucional.

**f) Insuficiente uso del instrumento de desconcentración:** El instrumento de la desconcentración, dentro de un mismo ministerio, organismo o régimen, tiene poco uso, en relación con el desarrollo posible, y ello también implica una menor capacidad de proyección estatal, pues se refuerzan patrones de desempeño muy centralizados y rígidos.

**g) Inoperancia de la dirección política pese a su base legal:** Pese a su suficiente base legal en la Ley General de la Administración Pública, la dirección política no jerárquica es prácticamente inoperante, fuera del contexto de la Autoridad Presupuestaria, y ello impide que se asuman responsabilidades políticas por el mal desempeño de organismos particulares y por los resultados que generan.

**h) Desviación en sus fines de la Autoridad Presupuestaria:** La Autoridad Presupuestaria ha elaborado normas más que verdaderas directrices, con tendencia a la creación de controles concretos previos, que inciden en la autonomía administrativa de los organismos y con lo cual se ha separado de los fines de su creación, contribuyendo a hacer más rígida la gestión de aquéllos.

**i) Ausencia de legislación adecuada sobre “intervenciones”:** Los últimos gobiernos han practicado las llamadas “intervenciones” de organismos públicos, sin que este fenómeno haya recibido todavía una legislación adecuada.

**j) Ausencia de una ley de regiones:** La regionalización sigue siendo un fenómeno de errático desarrollo, y ni siquiera cuenta con una ley que la contemple.

**k) Ausencia de una ley de sectores:** La sectorización no ha sido sancionada por ley específica y, de hecho, no ha tenido mayor fuerza ni siquiera en su enunciación global en la Ley General de la Administración Pública. No ha funcionado en forma manifiesta la figura del ministro rector ni tampoco se hace sentir su responsabilidad política respecto del sector, lo cual de fijo enturbia el sentido de coordinación e integración obligada, que debe prevalecer en organismos que sirven a fines comunes.

**l) Exceso de controles previos financieros sobre la administración:** La administración se rige por normas administrativo-financieras idóneas para la Costa Rica de la década de los años cincuenta, pero inadecuadas para las características actuales, que exige una administración más ágil.

En general, la administración está recargada de controles previos administrativos-financieros, que le restan eficiencia. La Contraloría General de la República en particular, ejerce numerosos e innecesarios controles previos; ha ido aumentando exageradamente su poder y no ofrece garantías internas en materia de impugnación de actos.

En especial, es ya hoy obsoleta la apelación ante la Contraloría de las adjudicaciones de licitaciones públicas. Las rigideces del régimen uniforme de administración financiera vigente han conducido precisamente a un uso abusivo de "derechos de emergencia".

**m) Ausencia de una ley de empleo público:** Falta una ley general que regule el régimen de empleo en el sector público. Muchas instituciones carecen en absoluto de una ley que les regule dicha relación.

En especial, falta una legislación adecuada al sector público que se ocupe de la materia llamada "Derecho colectivo de trabajo" (huelga, negociación y solución judicial de los planteamientos reivindicativos), lo que no se da ni aun en los casos donde existen leyes o estatutos de personal. Esta ausencia de legislación ha permitido el desarrollo de criterios jurisprudenciales que han distorsionado el sistema.

**n) Monocentrismo en el manejo de recursos humanos y desorden en materias laborales y salariales:** No existe un consejo especializado en la formulación de políticas de administración de recursos humanos en el sector público, tarea muy compleja que hoy reside en un órgano unipersonal en el ámbito de la Dirección

General de Servicio Civil, y que no tiene contraparte de ningún tipo en el ámbito descentralizado. Ello provoca consecuencias de fragmentación y particularismo en el desarrollo de tales recursos, y afecta la eficacia de la gestión estatal en su conjunto.

Asimismo, no tiene vigencia dentro del sector público el principio de igualdad salarial, el cual se ve afectado por convenciones colectivas de trabajo, laudos arbitrales o disposiciones de patrones no sujetos a las directrices de la Autoridad Presupuestaria.

Por su lado, los tribunales administrativos en materia de personal (v.g. Tribunal de Servicio Civil y Tribunal de Carrera Docente) tienden a funcionar con baja eficiencia y, por consecuencia, a no ofrecer mayor utilidad como instancias previas a las judiciales.

La actual atribución a la jurisdicción laboral (o sea la falta de tribunales judiciales especializados para el sector público en materia de empleo), no ofrece la oportunidad de un tratamiento adecuado de la relación de empleo en este sector.

La situación de las pensiones de los funcionarios públicos es insostenible; reina el desfinanciamiento y la desigualdad. Hay conciencia general de que el sistema es injusto y de que está prácticamente quebrado.

**o) Debilidad legal de la planificación:** La planificación, como actividad, adolece de un marco legal que con claridad la proyecte como sustancial a la gestión presidencial en su conjunto, y de cada jerarca en particular, dándose una indeseable desarticulación real entre planes y presupuestos, así como una discontinuidad de éstos y de otras potestades puntualizadas en la actual Ley, según el ministro de turno en MIDEPLAN. Ello desvertebra con frecuencia el papel de liderazgo de este importante ministerio en la gestión de Gobierno, y la ausencia de un plan nacional obligatorio que permita orientar la gestión de gobierno, y sobre todo, someterla a una fiscalización más objetiva y viable por parte de órganos y ciudadanos o grupos de interesados.

**p) Desorden en el marco legal que regula la distribución de recursos:** En general, existe una desordenada distribución de los recursos financieros, humanos y materiales en la administración. A ello contribuye un marco jurídico tan disperso como profuso y contradictorio, que ha sido producto de decisiones legislativas, que en distintos momentos no han guardado coherencia por falta de estudio técnico, o bien por ligereza política, o por ausencia de

seguimiento y evaluación de su impacto, o por desinterés en actualizar los marcos pertinentes.

q) **Cooperación técnica y financiera internacional:** Se constata la inexistencia de normas y procedimientos ágiles para la recepción y disposición de recursos de cooperación técnica y financiera internacional, dándoseles el tratamiento rutinario de los marcos legales existentes, lo cual acrecienta el costo y la ineficacia del impacto y uso de esos recursos excepcionales, aunque hay casos concretos en que la flexibilidad se ha logrado por leyes -convenios específicos para ciertas líneas de asistencia-, sin que el impacto se evalúe hacia una generación constructiva de tales esquemas.

r) **Ausencia de otras leyes generales:** Dentro de las omisiones en nuestra legislación, cabe anotar la ausencia (del todo o efectiva) de leyes generales en campos como el de los servicios públicos, las expropiaciones, pensiones etc.

s) **Régimen constitucional:** El régimen general constitucional y el especial de su tutela, presenta una serie de lagunas e imperfecciones que afectan el aparato público, el sistema político y social, y en particular a la administración pública.

Es constante el señalamiento de la necesidad de realizar un estudio de fondo y de conjunto del marco constitucional.

## **5. LA CRISIS FISCAL CONTEMPORANEA**

El desarrollo institucional del Estado durante este período, se fundamentó sobre el principio de que el crecimiento del presupuesto debía ser cubierto con ingresos corrientes, y que de requerirse ingresos extraordinarios, el Ministerio de Hacienda debía financiar los diferenciales con endeudamiento interno y externo. Fue así que durante las dos décadas de industrialización, las reformas fiscales orientaron una transformación de la base impositiva constituida alrededor de las variables del comercio internacional hacia el consumo y la producción, lo cual permitió atender la expansión estatal de forma satisfactoria y con un mínimo de endeudamiento. Sin embargo, el proceso de industrialización se deteriora a fines de 1970 y las finanzas del Estado entran en crisis.

En particular se determinó que durante ese período, era muy difícil para el Estado costarricense formular y ejecutar políticas

fiscales efectivas, considerando el hecho de que un número mayoritario de sus instituciones contaban con autonomía administrativa y financiera, lo cual explicaba que sus presupuestos estuvieran fuera de la esfera de acción del Ministerio de Hacienda.

En segundo lugar, se identificó que un número importante de ingresos de la administración central tenían destino específico, lo cual, aunado a los gastos compulsivos, generaban un alto grado de inflexibilidad en la administración de las finanzas del Estado. Ello conducía a que un poco más del 90% de los recursos del Presupuesto Nacional estuviese comprometido y fuera del margen de las facultades discrecionales del Gobierno.

Asimismo, se determinó que la formulación del presupuesto estaba afectada por un complejo sistema de leyes que especializaban de manera extensa los ingresos y detallaban los rubros de gastos según su objeto; con lo cual no era posible formular presupuestos por programas, ni formularlos, para manejar con criterios de eficiencia, a la administración pública.

Conjuntamente se advirtió que el divorcio institucional entre el Ministerio de Hacienda, responsable por la administración de las finanzas públicas, y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), responsable por la formulación de programas, reducía aún más, la posibilidad para desarrollar una política fiscal que fuera eficaz, afectando con ello el proceso mismo de presupuestar los recursos del Estado.

Las modificaciones jurídico institucionales ocurridas en los años siguientes, no lograron resolver estos problemas, razón por la cual el Gobierno todavía presenta deficiencias para manejar con eficacia su política fiscal y atender sus objetivos y compromisos presupuestarios.

La crisis fiscal de la década de los años ochenta, se caracteriza por su carácter estructural y la resistencia del Estado para reajustar su nivel de gasto público, particularmente en lo que se refiere a los programas sociales. Sobre lo primero, se precisa que el deterioro de las bases impositivas para financiar el gasto gubernamental, se explica por la transición ocurrida al transformarse la organización económica en ese decenio, y pasar de un modelo de sustitución de importaciones a uno de promoción de exportaciones. Lo segundo, se explica por el carácter social y paternalista del Estado, que le impide reducir el gasto social para enfrentar necesidades crecientes de sus ciudadanos.

Caracterizando de manera específica la naturaleza estructural de esta crisis, se advierten como factores determinantes del déficit fiscal, a los siguientes: Primero, los ajustes salariales acumulados a lo largo del decenio de 1980, que deberán ser resueltos por medio de los laudos arbitrales; segundo, los pagos de pensiones para una población más vieja y que requiere de mayores recursos; tercero, atención de subsidios crecientes al sector exportador, dado el dinamismo de las exportaciones no tradicionales; y finalmente, la baja elasticidad de los ingresos tributarios debido a que las bases impositivas no se han reajustado al dinamismo de la nueva estrategia económica.

### **5.1 La política fiscal durante el período de la crisis económica**

Con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial y durante los tres decenios subsiguientes, el desarrollo costarricense se dio de manera sostenida y sus logros fueron importantes tanto en lo económico, como en lo social. Sin embargo, a partir de 1979 el crecimiento del Producto Interno Bruto se debilita y es negativo en los años 1981 y 1982, situación que se acompaña por una explosión de las tasas inflacionarias (65% en 1981 y 129% en 1982) y de un deterioro extremo en los términos de intercambio.

En este contexto, se genera la actual crisis fiscal, cuya situación afectará profundamente los roles del Estado y su atención a las necesidades sociales, así como el tamaño relativo de sus programas operativos y los mecanismos de financiamiento del gasto público. De manera específica las insuficiencias ya apuntadas de las finanzas estatales se agudizarán para plantear un cuadro global que conllevará un replanteamiento global del Estado costarricense en el marco de un sistema económico en proceso de transformación.

En primer lugar debe advertirse que la persistencia de los déficit financieros como resultado de una política de gasto que no era respaldada por los ingresos corrientes, obligó necesariamente a mantener el endeudamiento externo como una fuente significativa del financiamiento y a incrementar la deuda interna bonificada. También se observó un aumento importante en los pasivos del sector descentralizado de instituciones gubernamentales.

En segundo lugar, en el año de 1980 se aprueba la Ley de Reforma Tributaria -la cual introduce modificaciones sustantivas al impuesto sobre la renta que pagan tanto las empresas como las

personas- con lo cual se trató de nivelar transitoriamente el problema fiscal. Al año siguiente se revierte el comportamiento del sistema económico y se da una crisis generalizada que afectó de nuevo el problema fiscal por el cierre de los mercados internacionales para la captación del ahorro externo.

En general, esta crisis responderá a tres categorías de problemas que ya venían gestándose a lo largo de la década de los años setenta: primero, una situación deficitaria continúa en las finanzas del Estado; segundo, la ausencia de un consenso político para resolver estructuralmente el deterioro fiscal; y tercero, el gigantismo estatal acentuado por el papel empresarial del Estado. En este período la política fiscal fue errática e ineficaz por no resolver de manera articulada los graves problemas de financiamiento que padecía el Estado, así como por requerir de manera excesiva del crédito externo y de la deuda interna, aspectos que incidirán en agravar el problema fiscal para años posteriores. Un rasgo particular de esta política fue el papel desempeñado por el Banco Central para contratar recursos externos en la banca privada internacional, con el fin de resolver los problemas financieros del Gobierno Central. A su vez, el endeudamiento bonificado, vía sistema bancario nacional, reduciría el crédito privado con efectos negativos sobre el crecimiento de la producción.

Finalmente, se da otro rasgo importante de esta política, que consistió en la privatización de empresas subsidiarias de la Corporación de Desarrollo (CODESA), lo cual marca del fin del papel empresarial del Estado en actividades propias de la empresa privada. La existencia de cuantiosas pérdidas por parte de esta empresa propició la creación de la Fiduciaria de Inversiones Transitorias (FINTRA) como organismo responsable de este proceso de privatización de las empresas de CODESA.

## **5.2 La política fiscal durante el período de recuperación económica 1983-1989**

La recuperación económica se inicia en el año 1983 cuando el Producto Interno Bruto empieza a crecer de nuevo. También se observa una reducción del gasto del Gobierno Central y se toman los acuerdos iniciales de la refinanciación de la deuda externa. Ello constituye el marco en el cual se empieza a conformar los lineamientos de una política fiscal de apoyo a la estabilización económica, proceso que se extenderá hasta el año 1989.

Los elementos centrales de esta política los constituyen primero, la decisión política que permitirá estabilizar el gasto público; segundo, un mayor dinamismo en la administración y mejoras del sistema tributario; y tercero, la actualización de las tasas por servicios públicos que ofrecen las instituciones del sector descentralizado. Su ejecución requirió de cambios jurídicos-institucionales de importancia. Primeramente en el año 1984 se aprobó la Ley No. 6955, la cual promovió: una mayor eficacia del sistema tributario y que incluyó reformas adicionales al impuesto sobre la renta; definió las exoneraciones a las importaciones de materias primas, para los exportadores de bienes no tradicionales; la introducción del contrato de exportación, y modificaciones a la administración de los impuestos selectivos de consumo.

Posteriormente, en 1985 se aprueba la Ley No.6999, la cual introdujo los siguientes elementos de ajuste fiscal: límites al crecimiento del gasto y uso del crédito bancario; el aporte de contribuciones especiales de las instituciones del sector descentralizado en la caja única; modificaciones al impuesto sobre la renta: la creación del impuesto sobre traspaso de inmuebles; y apoyo a la renegociación de la deuda pública externa.

Al año siguiente, se aprueba al Convenio Centroamericano sobre las Reglamentaciones Arancelarias, en él se reduce el proteccionismo económico industrial al disminuirse las sobretasas a las importaciones. Esta medida constituyó parte de una amplia instrumentación, que permitió reorientar el funcionamiento del sector industrial del mercado protegido de Centro América, hacia los mercados mundiales como parte de una nueva estrategia de promoción de la exportaciones. Estos cambios estructurales de la economía afectarán con cierto desfase la estructura tributaria, así como por nuevos requerimientos de intervención estatal que se verán con mayor claridad a fines de este decenio.

La cuarta reforma tributaria de esta década, se ejecuta en el año 1987, introduciendo la misma nuevas modificaciones al impuesto sobre la renta, así como cambios menores en el sistema tributario vigente.

Desde una perspectiva macroeconómica, la política fiscal coadyuvó de manera importante a estabilizar el sistema económico. El Producto Interno Bruto se recuperó a partir del año 1983 y mostró tasas de crecimiento real importantes, y se observó una reducción

significativa del proceso inflacionario durante los últimos años de este período.

De manera específica, dicha política permitió estabilizar el déficit financiero tanto del Gobierno Central como del sector de empresas públicas medido en porcentajes del Producto Interno Bruto en el rango 1%-3% y 0.7%-1.4%, respectivamente para los años 1983-87; aun cuando para los años subsiguientes del período hay aumento de este porcentaje, lo cual advierte la presencia de elementos desestabilizantes de las finanzas públicas particularmente en el año 1989.

Estos resultados fueron logrados al mantenerse los ingresos corrientes del Gobierno Central y sus gastos corrientes en un rango del 24%-26% y 20%-22% del Producto Interno Bruto, lo cual es reflejo de las medidas tributarias y de contención del gasto presupuestario del Gobierno Central. En el sector descentralizado, se observó un mayor incremento de los ingresos corrientes sobre los gastos corrientes como porcentaje del Producto Interno Bruto en el rango 24%-29% y 16%-22%, respectivamente, como respuesta de los aumentos tributarios y actualización de las tasas de servicios que ofrecen las empresas públicas (ver cifras en el Cuadro No.1).

### **5.3 Análisis de los factores determinantes del déficit financiero del Gobierno Central**

Esta sección presenta un análisis del déficit fiscal del Gobierno Central y de su comportamiento durante el decenio de 1980. Se da un énfasis en la identificación y explicación de los factores de carácter estructural que explican la persistencia del déficit a lo largo de la década. El mismo presupuesto del Gobierno Central, pues este incluye las transferencias para cubrir una parte muy importante del gasto de las instituciones de servicio y de los gobiernos municipales.

En el cuadro No. 2 se presentan cifras que muestran que el déficit fiscal alcanzó su nivel máximo de un 14% como porcentaje del Producto Interno Bruto en el año 1980. Posteriormente el mismo se redujo a un 4% en 1983, un 2% en los años 1985-1987, para luego volver a aumentar a un 3% en el año 1989. A su vez, su financiamiento ha tenido oscilaciones importantes en cuanto al origen de los recursos: se advierte que el financiamiento interno neto asumió valores de 82%, 57%, 23%, 59%, 94%, 114%, Y 78%, entre los años de 1983 a 1989.

**CUADRO No. 1**

**INGRESOS, GASTOS Y FINANCIAMIENTO COMO  
PORCENTAJES DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO**

	<b>Ingresos Corrientes</b>	<b>Gastos Corrientes</b>	<b>Inversiones Total</b>	<b>Déficit Financiero</b>
	<b>(Gobierno Central)</b>			
1978	25	22	5.4	4.2
79	25	24	5.7	6.7
1980	25	26	6.1	8.1
81	22	21	4.4	4.3
82	21	19	3.5	2.3
83	26	22	3.7	0.8
84	26	21	4.4	1.7
85	25	22	4.6	2.6
86	24	21	3.8	3.2
87	25	20	3.8	1.1
	<b>(Empresas Públicas)</b>			
1978	14	15	6.4	8.3
79	13	12	7.4	8.8
1980	17	12	6.9	4.5
81	19	11	6.3	0.2
82	19	14	7.4	4.6
83	24	16	7.7	0
84	29	19	5.3	1.4
85	31	22	5.0	1.8
86	30	19	8.4	1.2
87	30	21	5.9	0.7

**NOTAS:** El déficit financiero se calcula de restar a los ingresos corrientes, el monto de los gastos corrientes, las inversiones totales y las transferencias de capital no eliminados.

**FUENTE:** Villasuso J.M y J.R. Vargas. El déficit del Sector Público y la Política Fiscal en Costa Rica 1978-87 Documento preparado para el Proyecto Regional CEPAL/PNUD de Política Fiscal. Octubre, 1989.

**CUADRO No. 2**

**SECTOR PUBLICO:  
CUENTA ECONOMICA CONSOLIDADA  
1988 (millones de colones)**

	<b>Gobierno General</b>	<b>Empresas Públicas</b>	<b>Sector Público</b>
1. Ingresos Corrientes	88.219	-109.661	88.219
1.1 Tributarios	79.137	—	79.137
1.2 No tributarios	9.082	-109.661	9.081
2. Gastos Corrientes	73.880	-87.777	73.880
2.1 Consumo	50.847	- 59.038	50.847
2.2 Intereses	8.261	- 20.509	8.261
2.3 Transferencias	14.772	- 8.230	14.772
3. Ahorro Gob. Central (1-2)	14.339	—	14.339
4. Superavit Oper. Empresas (1-2)	—	21.883	21.883
5. Ahorro total sector público (3+4)	14.339	21.883	36.22
6. Amortización Deuda	7.205	28.201	35.406
6.1 Interna	3.984	10.899	14.883
6.2 Externa	3.222	17.302	20.524
7. Ahorro s. Pub. en Cta. Cte (5-6)	7.134	- 6.318	8.
Inversiones totales	11.968	18.750	30.718
9. Transf. capital nom elim.	2.202	110	2.312
10. Déficit Bruto (8+9)-7	7.036	-25.179	-32.215
10.1 Fin con crédito externo	4.448	4.018	8.466
10.2 Fin con crédito interno	10.774	3.664	14.438
10.3 Fin de otros recursos	4.162	4.759	8.921
10.4 Déficit por cubrir	12.348	-12.738	- 390

**FUENTE:** Contraloría General de la República. Memoria Anual 1988.

Estas cifras muestran una tendencia al uso del endeudamiento interno para financiar el déficit fiscal. Ello respondió a dos causas: primero, por la dificultad de colocar ese endeudamiento vía bonos a tasas de interés que fueran atractivas, debido a que no se quiso afectar el mercado de capitales en momentos en que se procuraba la reactivación de la producción, y segundo, por la posibilidad de obtener recursos externos con cierta facilidad.

No es sino hasta 1986, cuando el endeudamiento interno neto se comienza a elevar, lo que llegó a representar en 1988 un 114% del déficit total del Gobierno Central, para disminuir el año siguiente a un 78%. Consecuentemente, el financiamiento neto con recursos externos decrece siendo en 1988 de 14.2% y en 1989 de 21.9%.

En lo concerniente a las características del endeudamiento público, resulta importante destacar que del total de bonos colocados, tanto en el ámbito institucional como en el mercado privado, aproximadamente las tres cuartas partes corresponden a "títulos de propiedad" y el resto a otros bonos. Con ligeras variaciones, este porcentaje se ha mantenido estable en los últimos ocho años.

Sin embargo, resulta evidente la modificación ocurrida en los "títulos de propiedad", especialmente a partir de 1987. Mientras los títulos a la vista representaron entre un 10.2 y un 14.4% en el período 1983, 1987, ese porcentaje se elevó hasta llegar al 27% y el 27% en los años 1988 y 1989, respectivamente. Obviamente, los títulos a plazo mostraron una caída en su importancia relativa. Este fenómeno es un reflejo de las condiciones del mercado financiero y pone en evidencia un problema que requiere atención por parte de las autoridades fiscales.

Esta situación se observa de manera más clara al analizar la estructura del saldo de la deuda pública interna, donde los títulos de propiedad a la vista pasaron de un 8.0% del total de bonos en circulación, en 1983 a un 21% en 1989.

Finalmente, en lo que respecta a la tenencia de la deuda bonificada, en los últimos años, se han producido cambios de importancia, que pueden delinearse de la siguiente manera:

- a) el Banco Central ha reducido su participación considerablemente, pasando de un 8. % del total de la deuda en 1983, a un 3% en 1989,

- b) el Sistema Bancario Nacional también disminuyó su participación porcentual y dejó de ser el principal tenedor de bonos fiscales, al disminuir de un 54%, en 1983 a un 30.% en 1989,
- c) el Sector Público No Financiero (SPNF), y en particular la Caja Costarricense de Seguro Social, elevaron sustancialmente la compra de bonos, pasando la CCSS de un 17% en 1983 a un 30% en 1989, y el SPNF de un 21% a un 35% en el mismo período,
- d) el sector privado, con ligeras variaciones, mantuvo su participación, teniendo como mínimo un 12% de la deuda bonificada en 1984 y en 1987 y con un máximo de un 17% en 1989,
- e) la compra de bonos fiscales por parte de otras instituciones públicas o semipúblicas (BANVHI, Banco Popular, y otros) también se elevó en el período, y se incrementó de un 3% en 1983, a un 16% en 1989.

El comportamiento observado en el endeudamiento externo como fuente de financiamiento del déficit fiscal, se explica en función de dos medidas de política, a saber: primero, el Acuerdo de Refinanciación en los principales acuerdos externos, el cual se firmó en 1983, debido a la imposibilidad del Gobierno y otras instituciones públicas para atender el servicio de su deuda externa. Ello permitió reunificar la deuda, constituyéndose el Banco Central como deudor único de todos los pasivos externos hasta esa fecha, mientras que el Gobierno y las otras instituciones públicas pasaron a ser deudores, en moneda nacional, del instituto emisor. Este constituye uno de los factores importantes que explica el incremento de las llamadas "pérdidas" del Banco Central, las cuales oscilaron en el rango 3%-5% como porcentaje del Producto Interno Bruto durante el período 1983-1989.

La segunda medida, la constituyó la "recompra parcial de la deuda pública externa" que estaba en manos de la banca privada internacional. La formalización de esta operación, tuvo lugar el 5 de mayo de 1990, por un monto de 1.152 millones de dólares, de un total de aproximadamente 1.800 millones de dólares.

Conforme a los términos del acuerdo, Costa Rica recompró el 60% de la deuda que tiene con 240 bancos acreedores a 16 centavos de dólar. El principal de la deuda se estimó en 1.470 millones de

dólares, del cual se recompró el 60% que equivale a 882 millones de dólares, así como el 64% de los intereses atrasados (aproximadamente 200 millones de dólares).

A fin de llevar a cabo la operación, el Gobierno de Costa Rica requirió 253 millones de dólares y se comprometió a extender a los bancos que vendieran el 60% de sus acreencias un bono denominado "A", garantizado a veinte años plazo y diez de gracia, con una tasa de interés del 6.25%. Para aquellos bancos interesados en vender menos del 60%, se les conferiría un bono "B" a veinticinco años plazo, con quince años de gracia, y una tasa de interés también del 6.25% pero sin garantía.

La recompra de deuda externa, permitió reducir de manera significativa el problema fiscal, al lograrse una reducción de alrededor del 70% de los intereses sobre el principal y los réditos atrasados.

Como parte segunda de este análisis del déficit fiscal, se identifican a continuación los factores de carácter estructural que han agravado la situación hacendaria durante el decenio de 1980 y sobre los cuales, -tanto por su naturaleza como por sus magnitudes-, deben buscarse fórmulas de solución permanente.

- a) **Deuda interna bonificada:** Pareciera ser que este tipo de financiamiento ha alcanzado un nivel crítico y que en la actualidad genera fuertes presiones sobre las tasas de interés. En consecuencia ello ha generado un incremento en los pagos por intereses que tiene que pagar el Gobierno, y afectando en una segunda instancia el déficit fiscal. Ello se refleja en la tendencia observada en los gastos gubernamentales por intereses en relación con el saldo de la Deuda Pública Interna, porcentaje que fue de un 9% en el año 1983, cifra que posteriormente creció hasta llegar al 13%, en el año 1989.
- b) **Pensiones:** En la actualidad hay 17 regímenes de pensiones que se financian con cargo al Presupuesto Nacional; todos ellos son diferentes en cuanto a sus beneficios a los pensionados. Los regímenes de mayor importancia por los recursos que absorben del gasto estatal son los siguientes: Magisterio Nacional (60%), Hacienda (18%), Obras Públicas (6.5%), y Correos y Telégrafos (4.5%).

En el período que va de 1983 a 1989, el gasto en este rubro se incrementó de un 5% a un 9% como porcentaje del gasto de Gobierno, así como de un 7% a un 12% como porcentaje de los ingresos tributarios respectivamente.

Por otra parte, la estructura del financiamiento de los regímenes especiales de pensiones, se ha ido recargando en el aporte estatal, pasando de un 78% en 1983, a un 86% en 1989, de tal suerte que el aporte obrero y patronal se redujo de 22% a 14% en esos mismos años.

Esta situación, que tiende a agravarse, dadas las tendencias actuales, requiere de acciones concertadoras por parte de los diversos sectores involucrados y de propuestas integradoras que hagan posible que las contribuciones del Estado no sigan creciendo al ritmo de los últimos años.

- c) **Juicios laborales y laudos arbitrales:** Este tipo de arreglos salariales contra el Estado, se dan a partir de 1988, y han tenido importantes repercusiones para agravar la precaria situación de las finanzas públicas en los últimos dos años. La Autoridad Presupuestaria ha informado sobre 14 conflictos colectivos, entre el Estado y sus funcionarios, cuyo costo anual se ha estimado en 3.700 millones de colones empezando en el Presupuesto de 1990. Este monto no incluye otros juicios laborales que actualmente están planteados ante tribunales arbitrales.

Si se toma en cuenta la repercusión económica que tienen estos fallos, sobre el Gasto Público y el hecho de que los tribunales arbitrales no están obligados a tomar en cuenta la situación de la Hacienda Pública, para emitir sus pronunciamientos ajustados a criterios de conciencia, parece evidente que deben explorarse opciones que hagan posible una racionalización de los aumentos salariales y, consecuentemente, una mejor programación del gasto público.

- d) **Certificados de Abono Tributario (CAT):** A partir del año 1985, los Certificados de Abono Tributario crecieron a un ritmo muy superior al de los ingresos tributarios y al gasto público, e incluso, con mayor rapidez que las exportaciones no tradicionales. Así, se observa que entre 1985 y 1989 la razón CAT efectivos/ingresos tributarios se elevó de 2% a un 7%, la razón CAT efectivos/gasto de gobierno,

aumentó de un 2% a 6% y la razón CAT entregados/exportaciones no tradicionales aumentó de 8% a 12%. Estas cifras muestran que cada vez hay más recursos del Gobierno comprometidos en estos incentivos, los cuales son utilizados por un número relativamente reducido de empresas con el fin de pagar sus tributos o ser negociados en la Bolsa de Valores.

- e) **Desgravación arancelaria:** Los acuerdos firmados por el Gobierno de la República con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial), tendientes a llevar a cabo los Programas de Ajuste Estructural (PAE), tienen entre sus puntos medulares la reducción de la protección a la producción nacional, vía disminución de los gravámenes arancelarios.

En el PAE I, se estableció una modificación del arancel externo conforme a los lineamientos establecidos en el Convenio Arancelario, que los países miembros del Mercado Común Centroamericano adoptaron en 1985. En el PAE II, la desgravación establece que los parámetros de protección nominal para los bienes de consumo, oscilarán entre un piso mínimo del 5% y un techo máximo del 40%, y para los bienes de capital entre un 5% y un 20%.

Esta reducción se ha venido realizando por medio de decretos ejecutivos: 7 de octubre de 1987, 27 de setiembre de 1988 y octubre de 1989, y si bien es cierto no se tiene estimaciones precisas sobre el efecto en la recaudación fiscal si se puede observar que la relación entre los impuestos a las importaciones y las importaciones totales ha venido bajando desde 1987, donde representó un 11% hasta 1989 en que ese valor se estima en un 8%.

- f) **Impuesto a la exportación del café:** Con fecha del 21 de setiembre de 1989, la Asamblea Legislativa aprobó una modificación al impuesto sobre el café (Ley No.7133). El límite inferior se elevó de 42.50 dólares a 100 dólares. A partir de ese precio y hasta 110 dólares, se pagará el 2.5%, de 110 dólares hasta 120 dólares el 5%, de 120 dólares hasta 130 dólares el 7.5% y por encima de 130 dólares, el 10%.

Aún y cuando esta modificación legislativa todavía no se ha manifestado en las finanzas públicas, ya que será hasta el presente año que repercuta en la recaudación del fisco, lo cierto es que contribuirá a elevar el déficit fiscal. Si esta disposición legal se mantiene, las autoridades económicas deberán encontrar nuevos ingresos que vengan, en el corto plazo, a sustituir este gravamen que no sólo significaba varios millones de colones, sino que era de fácil recaudación y difícil evasión.

## **CAPITULO SEGUNDO: DEMOCRATIZACION Y PARTICIPACION CIUDADANA**

La definición de la democracia como "el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo" de Abraham Lincoln, expresa a plenitud su naturaleza integral y dinámica. Su ejercicio deviene en vivencia creadora que demanda el cultivo permanente de la conciencia ciudadana y la incorporación de todos los estamentos sociales.

La democracia entendida como el gobierno de las mayorías, pero con respeto de los derechos humanos fundamentales y en particular los derechos de las minorías, pasa por dos modalidades básicas de su institucionalización. Una primera modalidad es aquella en la que los ciudadanos directamente ejercen su voluntad y nos acerca, entonces, a los sistemas de "Gobierno de Asamblea", caracterizados por una alta participación ciudadana en virtud de que el pueblo es llamado a manifestarse sobre cada asunto de interés nacional.

La segunda modalidad de institucionalización de la democracia pasa por mecanismos de "representación", donde el pueblo designa en elecciones a sus representantes, y son éstos los llamados a solucionar y manifestarse sobre los asuntos de interés nacional. En éstas democracias representativas la participación del pueblo se reduce fundamentalmente a designar a sus representantes. De suerte que éstos dos modelos básicos pueden ser percibidos como polos opuestos, que nos permiten medir el mayor o menor grado de la participación ciudadana en los asuntos públicos, dependiendo si el pueblo se manifiesta sólo una vez cuando designa a sus representantes, se manifiesta en varias ocasiones, o lo hace permanentemente como en el caso de los gobiernos de Asamblea. En todo caso, en ambas modalidades citadas de la democracia, lo importante es que se institucionaliza un foro de discusión público de los asuntos nacionales, bien sea porque éstos son discutidos directamente en el

foro de Asamblea por el pueblo, o bien porque en las democracias representativas se establece un foro de discusión entre los poderes públicos (Legislativo y Ejecutivo), en el que indirectamente participa el pueblo por medio de los medios de comunicación colectiva. La democracia establece un "espacio de comunicación" particular y es por ello que también se le designa como gobierno de opinión.

La mayoría de las democracias occidentales se han estructurado como democracias representativas, y ése es el caso de Costa Rica. En nuestro país el desarrollo de las instituciones democráticas se ha visto fortalecido por el impulso que se dio, prácticamente desde sus orígenes, a la educación. La historia ha demostrado que los aspectos positivos y diferenciados que caracterizan a nuestra nación, tienen origen en el tratamiento prioritario que históricamente ha gozado la educación en nuestro país, lo que ha permitido que nos desarrollemos como una sociedad abierta con mentalidad democrática.

La expresión electoral de nuestra democracia ha venido superándose desde la misma formación de nuestra nacionalidad, hasta lograr que el respeto al voto forme parte de nuestra idiosincrasia. Este hecho resulta trascendental al consolidar el respeto al criterio ajeno como norma de conducta nacional, permitiendo la concreción de políticas cuya trascendencia demanda una amplia base de consenso. En ese sentido, la dinámica generada por la interacción Estado-Sociedad, en el tanto se enmarque en el proceso democrático, conduce necesariamente a la superación de la sociedad. La democracia costarricense, en su dimensión electoral es considerada como ejemplar, no sólo por el gran avance en los mecanismos electorales de control y ejercicio del sufragio, sino por el alto grado de participación ciudadana que se manifiesta en las elecciones. No obstante lo anterior, críticas que se han levantado contra el sistema actual, han puesto de manifiesto algunos límites que encuentra la democracia costarricense.

## **1. Límites de la democracia costarricense:**

Las críticas hechas al sistema democrático costarricense se inscriben dentro de un debate mayor, llevado en foros internacionales y académicos, donde se plantean los límites del Estado democrático occidental. Se estima que muchos de los problemas que

presentan nuestras sociedades no son exclusivamente de orden económico-social, sino más bien por defectos e insuficiencias de nuestros mecanismos políticos. El Estado moderno, concebido a fines del siglo XVIII y principios del XIX, con la tecnología política propia de la Revolución Francesa, y en el marco de la Revolución Industrial, no ha sufrido una evolución real con posterioridad, y hoy día se presenta como “desadaptado” o “inadecuado” para resolver las contradicciones internas que presentan las sociedades actuales. En este sentido, uno de los primeros límites que se advierten es el de la teoría de la representación:

### **1.1 Límites de la representación política:**

La teoría de la representación nacional, de viejo cuño, es inadecuada para traducir toda gama de intereses que pugnan en las sociedades modernas. El diputado, representante de la nación, hoy día sentimos que nos representa mal. Es por ello que algunos países han complementado esa representación nacional con procedimientos de “representación de intereses gremiales y locales”. Así, dentro del proceso de formulación de las leyes, en varias constituciones posteriores a la Segunda Guerra Mundial, a la par de la Asamblea Legislativa encontramos un “Consejo Económico y Social”, donde se encuentran representados los intereses de grupos o gremios y regiones, el que es consultado (su opinión no es obligatoria), durante el trámite de elaboración de la ley. Es conveniente pensar en la adaptación de un mecanismo de ésta naturaleza a las instituciones nacionales.

### **1.2 Límites de la representación popular:**

Existe una percepción generalizada en el país, en el sentido de que la Asamblea Legislativa ha perdido su majestad. A pesar de la transparencia electoral alcanzada en nuestra nación, el sistema de elegir a nuestros representantes en el ámbito nacional y municipal no satisfacen plenamente los requerimientos de la democracia. No siempre van a la Asamblea los mejores, y se estima que una de las causas de ello, es el sistema de selección de diputados. A ésta pérdida de imagen de la Asamblea, contribuyen las tácticas retardatorias del debate parlamentario que existen, a una serie de obstáculos de su reglamento interno, y la poca celeridad en adoptar leyes fundamentales.

Ese descontento nacional se refleja en varios proyectos e iniciativa de reforma que se han presentado en el país, donde: a) se propugna por la adopción de un régimen parlamentario, por estimar que esta forma de gobierno es más democrática en virtud de contener llamados al pueblo para que éste se manifieste y dirima conflictos fundamentales, cuando en los órganos legislativos se ha dado un "impasse", y opera la moción de "censura" o el "voto de confianza". b) se pugna el establecimiento de mecanismos refrendarios o plebiscitarios, buscando una mayor democracia del sistema, pues con ello se pretende el llamado al pueblo para que se manifieste en temas fundamentales. c) propuestas para mejorar la "representación política", que van desde aquellas que impulsan un sistema bicameral; hasta aquellas que proponen que las listas que presentan los partidos políticos no sean "bloqueadas", pasando por propuestas mixtas que impulsan doble lista, una de carácter nacional, y otra específica de una "circunscripción" o distrito electoral.

Este conjunto de críticas, nos ponen de manifiesto los límites de nuestra democracia, al menos en los siguientes puntos fundamentales:

### **1.2.1 Sistema electoral y financiamiento de los partidos políticos:**

Al adoptar nuestra Constitución Política, el sistema de la representación proporcional, como uno de los principios que determinan la función del sufragio en Costa Rica, se buscó un sistema electoral justo que tradujese de la manera más fiel posible en el Parlamento, la realidad de las fuerzas políticas del país. Sin embargo, este sistema de la representación proporcional lleva implícita la necesidad de "confección de listas de los candidatos" por parte de los partidos políticos en pugna en la arena electoral, lo que refuerza y da gran poder al líder coyuntural del partido y a la elite de dirección, en la designación de quiénes y en qué orden, deben ocupar la lista de los puestos elegibles. Este poder de designación de las listas que tienen las cúpulas de los partidos, se refuerza con las técnicas de disciplina de voto utilizadas en la Asamblea, lo que se traduce en una especie de monopolio por parte de esos grupos del espacio público nacional en la medida que son ellas quienes deciden qué se discute y en qué límites se mantiene esa discusión, con gran dificultad para los ciudadanos de hacer que se discuta a plenitud un

tema nacional que dichas élites estiman no es el momento para ser discutido.

Esta situación de poder de los grupos dirigentes de los partidos políticos, se ve reforzada por el sistema actual que nuestra Constitución establece para el financiamiento de los partidos políticos, ya que en la práctica ha favorecido la construcción de un bipartidismo sólido y estructurado, y ha hecho nugatoria la aparición de nuevos partidos políticos que tengan una opción real al poder. En efecto, al estar condicionado a la obtención de un 5% de los sufragios en la última contienda, la posibilidad de gozar de los beneficios de la deuda política, los partidos nuevos que pretenden canalizar nuevas inquietudes de la sociedad, encuentran serias dificultades en su financiamiento y no cuentan con una opción real al poder. Esta circunstancia obliga a que toda nueva inquietud, toda nueva fuerza social, deba utilizar los mecanismos de los partidos existentes para poder hacerse oír, con los límites que significa para ello la situación de poder de la dirección del partido, que como dijimos, tiene un alto poder de decisión sobre lo que se discute y cómo se discute en el foro político nacional.

Todo lo anterior nos muestra la conveniencia de buscar aperturas democráticas en el sistema, que pasan por la democratización de los partidos, ya porque las listas no sean bloqueadas sino que se permita al elector, de las listas en pugna establecer su propia lista, o bien por medio de procedimientos que permitan acercar más al elector y el designado como lo es la creación de distritos electorales, donde la designación de las listas es confeccionada por la dirección y los partidarios de ese distrito, y no por la dirección nacional. Estas aperturas democráticas que se presentan como necesarias para perfeccionar nuestro sistema actual, sugieren la adopción de mecanismos de llamado directo al pueblo como son el referendium y el plebiscito, donde es la ciudadanía en general, la que tiene la última palabra sobre temas fundamentales. Igualmente se presenta como conveniente la reestructuración del sistema actual de los procedimientos de financiamiento de los partidos políticos para lograr que las nuevas inquietudes sociales que se canalizan mediante de nuevos partidos políticos, tengan una opción real y verdadera para optar al poder.

### **1.2.2. Reglamento interno de la Asamblea Legislativa:**

Otra de las causas que ha hecho que la Asamblea Legislativa pierda su majestad, es el entramamiento parlamentario y la dificultad de adoptar legislación oportuna y eficaz. El diálogo, o debate institucional que se establece entre mayoría y oposición, y entre Parlamento y Ejecutivo, se presenta difícil y complicado. En ese diálogo, o debate institucional que existe entre mayoría y oposición, hay dos parámetros fundamentales a partir de los cuales debe estructurarse y reglarse ese diálogo institucional: por un lado el derecho de las mayorías a llevar adelante su plan de gobierno y sus opciones fundamentales, y por otro, el derecho de la oposición a hacerse oír. Sólo estableciendo un orden en ese diálogo institucional es que la sociedad, como un todo, podrá informarse, formar juicio y opinar sobre los temas nacionales, al pasar la información que se produce en ese debate parlamentario al cuerpo social como un todo a través de los medios de comunicación colectiva. Un orden en el debate político nacional es indispensable para hacer efectiva la frase de que "la democracia es un gobierno de opinión". Se presenta entonces, como indispensable una reforma al Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa, que es donde se estructura la forma de ese diálogo político. Límites menores para el quorum de la Asamblea, y con ello la posibilidad de que ésta sesione con más frecuencia, establecimiento de debates reglados, y la fijación de plazos máximos para la discusión y aprobación de ciertas leyes, so riesgo de quedar automáticamente aprobada la legislación al advenimiento del término, son algunos de los procedimientos que pueden dar un orden a ese debate institucional, y hacer más eficaz y oportuna la labor de la Asamblea Legislativa.

## **2. Límites de la democratización civil:**

### **2.1 Organismos no gubernamentales**

El crecimiento del sector de economía informal ha determinado el surgimiento de nuevas modalidades de organización, y las pequeñas y medianas empresas han formado una constelación de entidades que de una u otra forma promueven y abren espacios a estos desprendimientos de la economía tradicional. Especial consideración merece el surgimiento de los organismos no gubernamentales

(ONG) que juegan un papel importante en la dinámica social, particularmente de grupos marginados. Estas entidades son auspiciadas y financiadas en su gran mayoría, por organizaciones de proyección internacional de naturaleza religiosa, política y científica.

## **2.2 Nuevos sectores organizados**

También los esquemas de desarrollo comunal no sólo organizan a los ciudadanos para que colaboren en el mejoramiento de sus comunidades, sino que intervienen como grupos de presión para gestionar recursos del Estado con propósitos específicos, interviniendo así en la distribución territorial de los recursos públicos. Asimismo las comunidades se han organizado para participar en algunos aspectos del proceso de planificación nacional.

Existe, así, una participación "no regulada" en la política nacional que se ejerce por medio de los sectores organizados, tratase ya de los grupos mercantiles, así como los laborales y pequeños productores, que han gestado las más variadas formas de representación de sus intereses. De igual manera, grupos intermedios del espectro económico, por medio de cooperativas y recientemente de asociaciones de diferente naturaleza, presionan y participan en la diaria discusión del quehacer nacional. Asimismo, las comunidades se han organizado para participar en algunos aspectos de los procesos del Plan Nacional de Desarrollo.

Este panorama que se presenta, pone de manifiesto a su vez los límites de la democracia en la sociedad civil, cuya mayor democratización pasa por un desarrollo e impulso de ese fenómeno "social-asociativo", y también por una mejor estructuración de los mecanismos de este sector con las instancias políticas. En todo caso, lo que interesa destacar es que ambas instancias, que se han denominado como de origen constitucional unas (Asamblea Legislativa, Municipios), y no reguladas las otras, participan en la formulación de la política nacional y actúan e interactúan en los diferentes ámbitos. De tal manera que, frente a esta pluralidad institucional y de intereses, lo que corresponde es fortalecer y perfeccionar la capacidad y eficiencia de la estructura constitucional y mejorar los vasos comunicantes entre ambos estamentos de acción política. Dos medidas se nos presentan como fundamentales para lograr esos objetivos: por un lado, la supresión de todo obstáculo en la legislación vigente que entorpezca o dificulte el fenómeno asociativo; y por

otro lado, una mejor estructuración de la comunicación entre este sector y las instancias políticas.

### **2.3 Legislación para el fenómeno asociativo**

En el primero de los casos, junto a la acción estatal que impulse y fomente el desarrollo del fenómeno asociativo, debe suprimirse en la legislación vigente (asociaciones, cooperativas, etc.) todo obstáculo que dificulte, entorpezca o impida que los intereses emanados del grupo social se puedan agrupar según sus afinidades, único medio de que la sociedad en su múltiple gama, se pueda expresar a plenitud. En el segundo caso, a la par de esa medida, debe estructurarse una mejor comunicación entre este sector y las instancias políticas. Una forma para hacerlo es la creación de un Consejo Económico y Social, especie de cámara donde están representados diversos intereses gremiales, que es consultada en el trámite normal de formación de las leyes, y con ello podría hacerse oír, de forma expresa, en la adopción de políticas nacionales.

### **2.4 Estructura de la comunicación**

Sin embargo, además debe llamarse a un verdadero debate nacional, que permita elaborar una verdadera política nacional de comunicación. En efecto, las comunicaciones actuales en su dimensión tradicional de prensa, radio y televisión, han sido objeto de regulación independiente, y se caracterizan por su verticalidad. Un pequeño grupo de personas: periodistas y agencias noticiosas, captan y seleccionan la información que estiman importante, y la difunden masivamente a la sociedad, sin que exista mucha interacción entre esta sociedad y los medios, entre otras cosas, debido a los límites del derecho de respuesta, y a la naturaleza misma de este tipo de comunicación. Debe estructurarse una "política nacional de comunicación", que establezca cierta formalidad u orden entre las comunicaciones de este sector, las instancias políticas, y la sociedad como un todo. Se trata no sólo de que este sector informal tenga acceso a espacios en radio y televisión, para que pueda emitir sus mensajes e intereses, sino de un debate nacional que debe levantarse sobre este punto, de la mejor estructuración de las comunicaciones en beneficio de la democracia.

A la par de este debate sobre una mejor estructuración de las comunicaciones para fortalecer la democracia, que incide princi-

palmente sobre los medios masivos de comunicación, estimamos que el Estado debe impulsar y fomentar el desarrollo de la comunicación horizontal. El avance tecnológico de las comunicaciones (telemática, informática) ha permitido que sean hoy día el instrumento de mayor proyección sobre las sociedades, dada su capacidad para inducir y transmitir comportamientos. La telefonía, la informática, el cable y otros medios facilitadores de la comunicación directa entre los ciudadanos, se caracterizan por la posibilidad de emitir mensajes y de recibir la respuesta, lo que da un mayor grado de interacción y una horizontalidad que es totalmente distinta a las características comentadas de los "Mass Media".

Esta forma de comunicación debe impulsarse y fortalecerse por los poderes públicos, no sólo por las potencialidades creadoras que genera en la sociedad civil el manejo y utilización de la información (de carácter industrial, financiero, etc.), sino por cuanto también permite un mayor desarrollo de las afinidades en la sociedad civil, una mejor estructuración de esta en grupos afines, en suma una mayor facilidad en la creación de espacios democráticos en la sociedad. El Estado sería partícipe en la creación de "núcleos de libertad" en la sociedad civil bien informada, y esta mejor información redundaría en un beneficio social innegable, no sólo por la mejor calidad de intervención que dichos núcleos potencialmente tendrían en sus intervenciones en foros que los representen, tales como el Consejo Económico y Social que hemos comentado, sino por la calidad de su participación en los mecanismos de comunicación informales que existen paralelamente. El Estado debe promover que la democracia sea un gobierno de opinión, pero una opinión fundada.

### **3. La democratización del sector público**

Las sociedades occidentales, en su afán de satisfacer los requerimientos del mundo moderno, han tratado de hacerse más democráticas, y para ello han emprendido movimientos de "democratización del sector público". A este concepto se asocian, básicamente, todos los fenómenos de "descentralización", en su doble dimensión: territorial y funcional, los fenómenos de "transparencia administrativa", y finalmente, los movimientos que "asocian a terceros y usuarios" a la gestión del Estado.

Si bien es cierto en nuestra historia reciente no ha existido un movimiento formal que tienda a la "democratización del sector público", se puede observar la presencia de algunos elementos, que han sido desarrollados en mayor o menor grado.

En el caso particular de la descentralización política, se estima que con la creación de cuerpos intermedios, bien sea provincias, regiones o representantes u otras categorías, que se dotan de personalidad jurídica y con representantes electos popularmente se permite, por una parte, una mayor identificación y cercanía en el trato y manejo de los problemas regionales o locales, y por otra, se logra un espacio de mayor participación ciudadana. En otras palabras, hay un manejo democrático y directo de los asuntos locales por los propios interesados. La personalidad jurídica, la competencia específica en el manejo de los asuntos regionales, la transferencia de fondos y el carácter democrático de sus representantes, son ejes básicos en torno a los cuales se estructura este fenómeno de la descentralización política. En nuestro medio, notamos la ausencia de un verdadero movimiento de descentralización política; sólo existe el municipio, como órgano político menor, encargado de la administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, dirigidos por un cuerpo deliberante electo popularmente. Esta institución municipal, que en sus orígenes, bajo la forma de cabildos fue el crisol en que se forjó nuestra democracia, hoy en día se encuentra en período de franco deterioro.

En Costa Rica, la regionalización se ha producido básicamente sin esa dimensión política que puntualizamos, y se ha estructurado dentro del esquema de planificación nacional, como una de las categorías indispensables para articular la formulación y ejecución de políticas públicas. La importancia que presenta este tema, nos obliga a que se trate más adelante.

Lo que se conoce como descentralización funcional, es la que ha tenido más éxito en el país. El principio consiste en separar del poder central un conjunto de actividades o funciones de carácter técnico, cuyo ejercicio se encomienda a organismos especializados. Esta descentralización funcional fue asociada con la noción de instituciones autónomas, dando lugar a la creación de múltiples instituciones que gozan de un mayor o menor grado de autonomía.

El crecimiento desordenado de este sector ha generado un grave desequilibrio del Estado, además de los serios problemas que

presenta en la coordinación de la acción pública, como lo veremos más adelante debiendo abocarnos, ahora a la forma en que se ha tratado el tema de la transparencia administrativa, y el asocio de usuarios y terceros a la gestión pública.

### **3.1 La transparencia administrativa y el asocio de usuarios y terceros a la gestión pública.**

En nuestro país, al garantizarse constitucionalmente el derecho de los ciudadanos a informarse en las dependencias del Estado de casi todos los asuntos de interés público, con excepción de los secretos de Estado, consagra con ello un principio de la TRANSPARENCIA de la acción estatal la que, salvo lo apuntado, no puede ocultarse al ciudadano. Este principio cobra suma importancia en el mundo moderno frente a dos circunstancias:

El desarrollo de las comunicaciones y la informática, que permiten al Estado y sus diversas instituciones acumular una cantidad extraordinaria de datos de todo tipo sobre una persona en particular o sobre una situación. (Piénsese, por ejemplo, en la intercomunicación de los datos informáticos relativos a los estudios, salud, bienes e ingresos de una persona, lo que se podría hacer fácilmente hoy día en nuestro país). Esta información, mucha de ella de carácter personal, en manos del Estado o de personas inescrupulosas, pone en serio peligro las libertades ciudadanas al atentar contra los derechos a la vida privada y al ámbito de intimidad. Por ello, se han constituido comisiones protectoras, que advierten cuál es el tipo de información que puede ser censada y registrada por el Estado y los particulares en sus bancos de datos.

El otro campo, donde el principio de la transparencia cobra importancia, es en la creación de mecanismos de mediación entre el ciudadano y el poder. El Estado costarricense, en su desarrollo desordenado, ha generado también una producción de derecho difícil de comprender, en la que muy pocas veces el ciudadano puede encontrar la vía para hacer sus reclamos o plantear sus solicitudes. Esta obscuridad que genera el abigarramiento de actividades y de leyes, se ha pretendido solventar con la creación de instituciones mediadoras tales como "ombudsman" o mediador del pueblo, que tienden a solventar los problemas apuntados, encauzando al ciudadano en los trámites correctos y rompiendo los "cuellos de botella" que se producen en el seno de las administraciones y dificultan la solución de problemas puntuales.

En Costa Rica, recientemente, se han dado iniciativas que tienden a la creación de un defensor de los derechos del ciudadano frente al aparato público (ombudsman), y que aún se mantienen a nivel de proyecto de ley. En su desarrollo eventual, debería pensarse en extender sus funciones a la protección de los ciudadanos ante los peligros que genera la información acumulada en bancos de datos.

Por otro lado, con el asocio de usuarios o terceros a la gestión pública, se pretende una mayor participación ciudadana, y con ello, mayor democracia, pero también un mejor conocimiento de los límites o defectos que presenta el servicio por un contacto directo con el interesado. Este asocio de terceros y usuarios en la gestión pública, se da tanto a niveles de la administración central en la prestación de servicios públicos, cuanto en el caso de actividades encomendada a instituciones.

En nuestro país, no encontramos que se haya formulado una política de democratización de la administración, estructurada con ese principio del asocio de terceros y usuarios a la gestión, aunque sí debe reconocerse que, en un menor grado, en algunas instituciones se ha procurado dar una mayor representatividad en los órganos de dirección de estas instituciones, nombrando representantes de determinados sectores. Esta situación se da por ejemplo en la Caja Costarricense de Seguro Social, Banco Popular y en el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI).

Es en el campo de la planificación nacional donde este principio del asocio de usuarios y terceros, juega un papel importante y por ello lo trataremos por aparte:

### **3. 2 La planificación concertada y el gobierno consensual.**

La planificación nacional no ha logrado ocupar el rango que le corresponde dentro de las instancias públicas. Los planes nacionales de desarrollo son percibidos como documentos burocráticos, hechos administrativamente, cuyo cumplimiento no es imprescindible.

Una modificación sustancial de la planificación se presenta como indispensable, y para ello el asocio de terceros y usuarios en su preparación resulta primordial.

La convocatoria por parte de una Comisión Nacional de Planificación a todas las instancias e interlocutores sociales, para que se integren a la preparación del Plan Nacional de Desarrollo en las

subcomisiones, que al efecto se crean, permitiría a los terceros y a los poderes públicos examinar y discutir los diversos índices económicas para establecer una adecuada visión del futuro. Se presenta así el proceso de planificación como un elemento reductor de la incertidumbre. Al mismo tiempo, permite que se obtengan puntos o programas considerados como prioritarios para el país, en cuyo caso, son proyectos respaldados por un verdadero consenso nacional. Así, en la planificación como instancia que permite elaborar un verdadero contrato nacional en aspectos de desarrollo, cobra significado pleno el ejercicio de un gobierno consensual.

# ***CAPITULO TERCERO: DIMENSIONES ORGANIZATIVAS DEL SECTOR PUBLICO***

Los seis aspectos que conforman el título de este Capítulo III están estrechamente vinculados y tienen connotaciones contrapuestas en algunos aspectos y complementarios en otros y, frecuentemente, se da incompreensión y mal uso generalizado de esos conceptos que, sin embargo, tienen connotaciones muy diferentes entre cómo se aplican y los principios científicos en que se basan.

## **1. Centralización<sup>1</sup>**

A partir de 1871, durante el Gobierno dictatorial del presidente General Tomás Guardia Gutiérrez, al aprobarse la nueva Constitución Política, se organizó el Poder Ejecutivo como eje del Estado y se designó a quien ejerciera la Primera Magistratura en el centro de su poder. Nuestro país vivió de 1871 a 1949 en ese sistema apoyado, además, hasta 1940 por ideas liberales en economía, en política, en aspectos sociales y religiosos.

Como una consecuencia de tal esquema de gobierno, los colaboradores inmediatos del Presidente de la República se llamaron "secretarios de Estado". Contra ese centralismo presidencialista se luchó en la Asamblea Constituyente de 1949, y entre los cambios más trascendentales política y administrativamente, se logró fortalecer el poder de la Asamblea Legislativa, el establecimiento de la

---

(1) **Centralización:** Es la concentración de poder y de autoridad en un puesto o en un sitio, generalmente en nuestro país en las posiciones del Presidente de la República, los ministros de Gobierno, los presidentes ejecutivos de las instituciones autónomas (organismos descentralizados funcionalmente) en donde existen esos cargos o en los de gerentes generales de aquéllas que no los tienen. Y en la sede de los ministerios u organismos y empresas públicas, situados en la ciudad o en sus alrededores, y en las cuales se han centralizado históricamente las decisiones.

Contraloría General de la República, la modificación del nombre y las atribuciones de los ministros de Gobierno, así llamados en la nueva Carta Magna. Se estableció la autonomía institucional, que con anterioridad a 1949 sólo se había otorgado parcialmente a algunos organismos, el primero de ellos al Banco Internacional de Costa Rica creado en 1914 (actual Banco Nacional de Costa Rica) y en 1924, al Banco Nacional de Seguros (actual Instituto Nacional de Seguros) y, garantizarles en 1942 la autonomía a la Caja Costarricense de Seguro Social, y en 1940 a la Universidad de Costa Rica y posteriormente, por extensión, a las otras instituciones de educación superior.

Bajo el artículo 188 de la Carta Magna se les otorgó a los organismos públicos existentes, o a los que se llegaren a crear, independencia de "gobierno" (política) y administrativa (de gestión) y, bajo ese concepto de autonomía, se crearon muchos órganos descentralizados funcionalmente, en especial durante los años 1970 a 1978.

Otra institución que la Asamblea Constituyente creó con el fin de disminuir el centralismo presidencial, fue el Tribunal Supremo de Elecciones, poniendo bajo su autoridad todo lo atinente a la materia electoral: se logró desde entonces, un perfeccionamiento del sistema y una garantía absoluta para el derecho al sufragio y el respeto a la decisión de la mayoría de los electores cada cuatro años.

La creación de tanto organismo público descentralizado funcionalmente, fue configurando durante el período comprendido entre 1949 y 1968 un verdadero archipiélago, en el cual existía descoordinación en las políticas, dada la autonomía de gobierno, y además, prácticas administrativas de privilegio en relación con las dependencias del Gobierno Central lo cual hizo que, en mayo de 1968, se modificara el artículo 188 de la Constitución Política para sujetarlas en materia de gobierno y mantenerles la autonomía en administración. Esa modificación permitió, posteriormente, otros importantes cambios legales, tales como:

a) La Ley 4/3 dictada en mayo de 1970, en la segunda administración de don José Figueres, vino a establecer, positivamente, una mayor relación entre el Gobierno Central desde el inicio de cada administración, al aumentarse de cinco a siete el número de los miembros de las juntas directivas y designar, a partir del primer mes de gestión; a cuatro de esos miembros, con lo cual el Poder Ejecutivo

de turno se garantiza la mayoría en su seno, permitiéndole una mejor coordinación entre las políticas generales y las específicas institucionales.

La politización en la integración de las juntas directivas, al colocar como sus miembros a aquellas personas más allegadas a la tendencia política que ha ganado el Poder Ejecutivo, tuvo un efecto negativo; pues tales nombramientos, lejos de corresponder a un sistema de méritos y de profesionalización, se convierten en botín político de quien ha ganado la Presidencia de la República, con lo que se fortaleció el centralismo que trató de evitarse en 1949.

Igualmente, se han politizado los nombramientos de gerentes, subgerentes y otro personal de alto nivel en éstos organismos, lo que ha interferido en la carrera técnica y administrativa que antes de 1968 existía.

En algunas ocasiones, los sindicatos, han sido también manipulados por razones de política partidista en las mismas instituciones, pasando a ser grupos de presión para la fijación de remuneraciones y el logro de prebendas que, últimamente, se han canalizado por medio de los "laudos", lo que ha distorsionado el sistema de personal. Al ser la burocracia tan numerosa, ejerce un amplio poder que se evidencia en las frecuentes huelgas y paralización de servicios públicos.

Los incrementos en la remuneración salarial afectan en cadena a otros profesionales que ocupan cargos similares, tanto en el sector público como en el privado.

b) En 1974, se aprobó la Ley de Presidencias Ejecutivas para los catorce organismos públicos descentralizados más importantes, incluyendo a la Caja Costarricense de Seguro Social, que se rige por otro artículo de la Constitución Política y no por el artículo 188, que había sido reformado. Sobre el particular, se han expresado criterios jurídicos que cuestionan las disposiciones de pérdida de su autonomía política, de igual manera, se opina con respecto al Patronato Nacional de la Infancia.

A pesar de lo que establece al artículo 1 de la Ley de Presidencia Ejecutivas, que esos cargos se crearon para que los ministros de Gobierno tuviesen dedicación exclusiva en sus despachos, varios ministros participan como miembros ex officio de juntas directivas por otras disposiciones legales posteriores.

c) En ese mismo año, 1974, se aprobó la nueva Ley No. 5525 de Planificación Nacional, que estableció instrumentos indispensables para ordenar aspectos relacionados con la cooperación técnica internacional, inversiones, deuda pública externa, prioridades presupuestales, programación institucional pública vinculada con el Plan Nacional de Desarrollo, que es obligatorio para ellas, y la coordinación interinstitucional en materia de planificación, regional y sectorial.

No obstante, en muchos de esos aspectos, la ley no se ha aplicado en la mayoría de las administraciones, así como tampoco se han respetado las normas.

d) El Ministerio de Hacienda y el Banco Central han asumido el manejo de la deuda pública externa, sin considerar la participación del Ministerio de Planificación Nacional. Por otra parte, al trasladar de su competencia la elaboración y formulación del Presupuesto Ordinario de la República, MIDEPLAN ha perdido la visión del binomio planificación-presupuestación, instrumento necesario para la planificación del desarrollo, quedándole como única potestad la aprobación de trámite con la que difícilmente podrá influir en el gasto público. En la actualidad, esta situación se agrava con la Ley de Modernización Bancaria, mediante la cual se excluye al titular de la junta directiva del organismo emisor.

e) Las prácticas tradicionales de presupuesto no han permitido el establecimiento de un presupuesto consolidado por programas, a pesar de las disposiciones que en ese sentido existen en la Ley de la Contraloría General de la República. Por tal razón, y a pesar de los intentos para establecer un Sistema Integrado de Planificación, Presupuesto y Contabilidad (SIPPCO), por falta de apoyo político, no funciona en su totalidad.

f) En abril de 1974 se aprobó la Ley General de la Administración Pública y también su aplicación, a partir de noviembre de ese año, ha incidido en cierta medida en un fortalecimiento de la centralización del poder en el Presidente de la República y en los ministros de Gobierno, como veremos posteriormente al referirnos a la sectorización.

g) Las leyes de la Autoridad Presupuestaria y de Contención del Gasto Público, han venido a restarles, funcionalmente, a los organismos descentralizados, parte de su autonomía administrativa, por medio de diferentes normas y en la utilización de sus recursos

financieros, prohibiciones para el nombramiento de nuevo personal, contribuciones forzosas para el fisco, algunas de las cuales a posteriori, han sido declaradas como inconstitucionales por la Corte Suprema de Justicia.

En síntesis, la centralización política y administrativa, en lugar de disminuirse, ha venido creciendo en los últimos 22 años, hasta alcanzar, durante la administración de 1974-1978 el número modal más alto, al poder designar, el Presidente de la República, alrededor de 500 miembros en las juntas directivas de las instituciones descentralizadas funcionalmente y de las empresas públicas de CODESA, Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE), Radiográfica Costarricense S.A. (RACSA), Líneas Aéreas Costarricenses S.A. (LACSA), y otros, así como al personal de "confianza", incluyendo asesores profesionales y representantes personales en el territorio.

## **2. Desconcentración<sup>2</sup>**

Este es el proceso más lógico para canalizar la delegación de deberes y de autoridad formal, por intermedio de subalternos. Está basado en la confianza y la capacidad para comprender los problemas que crea la excesiva centralización de decisiones, inclusive de aquellas que por ser técnicas, o menos importantes, o por tener que tomarse fuera de las sedes centrales de los despachos presidenciales, ministeriales y de los organismos descentralizados funcionalmente, deberían corresponder a la periferia, dentro de normas generales claramente establecidas. Esto evitaría atrasos en las oficinas centrales de asuntos de menor importancia.

---

(2) **Desconcentración:** Significa delegar algunas atribuciones a órganos subalternos, los cuales, sin embargo, deben seguir muy estrechamente los lineamientos políticos y administrativos que se les dan desde los puestos de jerarquía situados en la cima de la institución, llámese ésta Gobierno Central, organismo descentralizado funcionalmente, empresa pública, etc. Existe también desconcentración política. Este es un proceso que aún no se ha perfeccionado en el grado necesario en Costa Rica y por eso las dependencias, especialmente aquéllas que están en la periferia y no en San José y sus alrededores, deben consultar con mayor frecuencia que la necesaria todas las decisiones que se consideran más importantes, incidiendo esas normas y actitudes en un mayor centralismo. Intrecuentemente, se aplica el principio de "excepción".

La desconcentración, obviamente no implica autonomía de decisiones políticas, ni desmembramiento institucional; por el contrario, es un procedimiento que agiliza a la administración, al definir cómo se toman las decisiones y las acciones donde se necesitan. Propicia, además, la participación del personal y de los usuarios de los servicios públicos, dado el entramado burocrático, reglamentismo, incapacidad de delegar de la mayoría de las autoridades y temor a ejecutar de parte de muchos subalternos.

### **3. Regionalización<sup>3</sup>**

El proceso de regionalización en un Estado unitario, como es el caso de Costa Rica, de acuerdo con el Título XII, Capítulo Único, artículo 168 de la Constitución Política, surge como una decisión de desconcentración espacial, la cual establece que "...para los efectos de la administración pública el territorio nacional se divide en provincias, éstas en cantones y los cantones en distritos. La ley podrá establecer distribuciones especiales".

La Ley No. 5525 de Planificación Nacional, del 2 de mayo de 1974, permite la existencia de regiones. Igualmente, en su artículo 3, inciso b) expresa que forman parte del Sistema Nacional de Planificación, entre otros, "Las unidades u oficinas de planificación de las ministerios, instituciones descentralizadas y entidades públicas locales y regionales."

La regionalización se ha concebido así, como un instrumento administrativo para que la planificación tenga una proyección en el territorio nacional, y no como mecanismo político espacial, que en los cantones sigue correspondiendo a los Concejos.

Esos esfuerzos regionales no han alterado la División Territorial Administrativa que prevé, desde 1848, las provincias, cantones

---

(3) Regionalización: Es el proceso de organización del territorio nacional que tiene como fin lograr un desarrollo socio-económico más dinámico y equilibrado, mediante la participación de los individuos y de las bases organizadas de la sociedad por medio de sus cuerpos intermedios, para una más racional utilización de los recursos que dispone cada una de las áreas del país. Las regiones se pueden considerar así como espacios geográficos bien definidos que pueden variar conforme cambien sus propias características, tales como las de comunicación entre las comunidades que pertenecen a ellas; reúnen niveles adecuados de población y recursos naturales como para asegurar una eficaz y eficiente organización interna y un cierto grado de independencia funcional, y tienen como característica, la vinculación de sus habitantes por medio de determinados centros urbanos denominados centros regionales.

y distritos administrativos, sino que ha pretendido introducir mayor racionalidad en la utilización del espacio costarricense, segunda condición existencial de nuestro Estado.

Los primeros esfuerzos de regionalización se hicieron durante la segunda administración de don José Figueres, en el año 1972 en el ámbito del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), y luego se continuaron a partir de la Ley de Planificación Nacional como parte de sus actividades.

Cada administración ha introducido variaciones en los decretos de regionalización, incluyendo cambios en la organización de la planificación espacial y, además, las instituciones diseñan sus propias regiones, que frecuentemente son diferentes en número y cobertura territorial a las establecidas por el decreto de MIDEPLAN. Esto crea mayor descoordinación institucional, uno de los problemas que se quería erradicar.

En la primera parte de la administración Arias Sánchez, al incluir como miembros ex officio a los Presidentes o vice presidentes de las Municipalidades en los Consejos Regionales como presidentes de los mismos, y al presidente ejecutivo de JAPDEVA en igual posición en el Consejo Regional Huetar Atlántico, se afectó la representación, lo que impidió que fuesen los propios miembros de los consejos regionales quienes los escogieran por sus propios méritos. Igualmente, en 1982 se eliminaron los 22 consejos subregionales, que a pesar de la creación de regiones adicionales, no subsanaron la heterogeneidad de situaciones vigentes.

Ha sido también débil y poco eficiente en las regiones la definición de los contenidos de los planes operativos regionales anuales, puesto que no ha existido apoyo de parte de las sedes para sus oficinas periféricas, ni capacidad de coordinación de parte de los consejos regionales, salvo casos de excepción. El Consejo Nacional de Desarrollo Regional, eje del sistema, se desintegró tan pronto fue creado en febrero de 1982, lo que impidió la necesaria coordinación de políticas regionales desde la cima, hasta la base organizada de nuestra sociedad.

Los decretos emitidos a partir de 1986, en procura de una menor centralización y mejor definición de las necesidades presupuestarias, no se cumplieron, y quizás por eso los comités sectoriales regionales estuvieron siempre inactivos.

El desconocimiento de las autoridades superiores y de los mandos medios de los alcances de la planificación y de la dirección regional y sectorial, la falta de apoyo político, técnico y administrativo por parte de las sedes hacia sus representaciones regionales, la heterogeneidad en la conformación de los comités sectoriales regionales y de sus procedimientos de trabajo, son evidentes. Una vez más, se comprueba que ningún cambio importante en la administración pública, bien sea orientada hacia la racionalización, más difícil si se trata de reforma administrativa, y peor aun si lo que se procura es la reforma del Estado Costarricense, puede lograrse sólo a base de decretos, que quedan en el papel si no existe el apoyo político superior y la comprensión de quienes deciden en otros niveles de dirección y de funcionamiento.

#### 4. Sectorialización\*

Los antecedentes de este proceso se remontan al año 1939, con los primeros intentos y ensayos en esta materia. Con la aprobación de las leyes de Planificación Nacional en 1974 y General de la Administración Pública, en 1978, se dan lineamientos generales sobre sectorización; a pesar de ello, ese importante instrumento de coordinación política no se ha utilizado plena y regularmente en todas las administraciones.

Existe confusión entre las atribuciones del ministro y las del ministerio, pero es sabido que éste no las tiene, sino el primero es quien ejerce la función política del despacho y la dirección de su

---

(4) **Sectorialización:** Es una actividad orientada a coordinar políticas de un conjunto de instituciones o de actividades de éstas, que concurren y se complementan en un determinado campo para la consecución de un objetivo básico de Gobierno. Puede, también, propiciar complementariamente, la participación del sector privado del mismo ámbito, de manera que permita llevar a cabo acciones concertadas, con participación de dicho sector e incorporando, en el esfuerzo de coherencia política, a las bases organizadas de la sociedad de nivel nacional o local, según sea el caso. La autoridad y la responsabilidad para lograr la coordinación en las dos vertientes, pública y privada, le corresponde al ministro de Gobierno más vinculado con el campo específico, teniendo él, por tanto, la función legal intra sectorial y, también, la participación en los esfuerzos intersectoriales que trascienden su propio despacho. Esa coordinación política se concreta legalmente para las instituciones públicas de su sector por medio de directrices establecidas en la Ley General de la Administración Pública.

sector, a tenor de lo que establece el artículo 27 de la Ley General de la Administración Pública.

En otros casos, se han constituido sectores de actividad que carecen de un ministro del ramo, lo que ha provocado la conformación de estructuras administrativas con rango de "ministro sin cartera". Los esquemas de organización sectorial se han modificado en cada una de las últimas cuatro administraciones y también la interna de MIDEPLAN, habiéndose refundido en otra Dirección la de Planificación Sectorial, con lo cual se perdió toda la experiencia anterior.

La dirección política, ejercida por el respectivo jerarca ministro rector, se ha manifestado por medio de relaciones casuísticas y fragmentadas, y no valiéndose de los mecanismos de coordinación y participación vigentes y establecidos legalmente. Desde ese punto de vista, el éxito o fracaso de la sectorialización, han dependido de las características personales e interés sobre este proceso, del respectivo jerarca rector.

La estrategia propuesta en el esquema de dirección política se ha considerado como compleja y con numerosas instancias. La mayoría de los sectores que se constituyeron se desarticulaban antes de concluir las administraciones; esta discontinuidad ha afectado su aplicación y vigencia. Colateralmente a ello, no existe al interior de MIDEPLAN, consistencia lógica entre la filosofía que impulsa y aquellas decisiones de corto plazo que sobre la marcha, propone en la solución de determinado problema. Existen algunos sectores de actividad que por su naturaleza, deben obligadamente coordinar su quehacer, como es el caso de salud, transportes y agropecuario, pero no porque respondan a una definición clara por parte del Ministerio de Planificación Nacional.

## **5. Descentralización funcional<sup>5</sup>**

Las instituciones descentralizadas del Estado costarricense han dado un importante aporte al desarrollo del país. A partir de 1914,

---

(5) **Descentralización:** Es el proceso de autonomía, otorgado por la Asamblea Legislativa por medio de una ley y dentro del marco de la Constitución Política del país, y que confiere al organismo público independencia, de gobierno o de administración, o ambas. Este último es el caso de la descentralización territorial que goza el Régimen Municipal, que tienen autonomía en su gobierno local (Concejo) y en sus funciones administrativas

se creó el Banco Internacional de Costa Rica, en 1924 el Banco de Seguros, en 1940 la Universidad de Costa Rica, en 1942 la Caja Costarricense de Seguro Social. En 1948, se nacionalizan los cuatro bancos comerciales, y en 1949 se crea el Instituto Costarricense de Electricidad. Hay organismos públicos, como las instituciones de educación superior, que gozan de autonomía total de gobierno (política) y administrativa (de gestión), y al tener la potestad de elegir internamente a sus autoridades, ejercen un poder autárquico, aunque financieramente sea el Gobierno Central que por medio del Presupuesto Nacional financie sus actividades en un alto porcentaje.

Como se mencionó anteriormente, estos organismos han sufrido variaciones en su autonomía institucional, salvo las instituciones de educación superior y las municipalidades. Por otro lado, la integración de los miembros de sus juntas directivas se hace con criterio de "botín político", al designar en el primer mes de cada administración el Consejo de Gobierno a cuatro de los siete miembros de éstas. Y en aquellas entidades en que hay un presidente ejecutivo, esa relación política con el Poder Ejecutivo es aun mayor, y además, la definición de sus funciones y de las de la gerencia general son bastante imprecisas, problema que plantea la dicotomía entre lo que es político y lo que es de gestión, que en la práctica están tan relacionadas que ha creado conflictos en los 16 años de existencia del sistema, amén de los problemas financieros y de personal en muchos de esos organismos, se ha perdido la productividad y el eficiencia con que habían trabajado en el pasado; los laudos y la injerencia sindical indebidos han creado serios problemas no sólo a esas instituciones sino al país como un todo; muchos de esas entidades que anteriormente aportaban excedentes anuales se han convertido en deficitarias y en órganos burocráticos.

El déficit consolidado del sector público se ha incrementado con los faltantes de muchos de esos organismos que además manejan en 1990 \$260.517.3 millones (76.0% del total), en comparación con \$77.974.0 millones (22.8 del total) que corresponde al Gobierno Central y 1.137.0 millones (1.2% del total) a las municipi-

---

(ejecutivo municipal). Es la descentralización más perfecta, puesto que los miembros de los Concejos son elegidos directamente por el pueblo (síndicos y regidores municipales) que tienen jurisdicción cantonal.

palidades. El número de su personal es también similar al del Gobierno Central, incluyendo a los 30 mil maestros que trabajan en éste.

## **6. Empresas públicas<sup>6</sup>**

La utilización del modelo de la sociedad anónima, como figura organizativa regulada por el derecho común, para los fines intervencionistas del Estado, se hace especialmente intensa en la década de 1970, con la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA) y sus subsidiarias, complejo empresarial que incursionó en los más variados campos de actividad.

El fracaso de CODESA ha sido traducido de hecho en un fracaso del modelo de Estado empresario, y en los años ochenta hemos asistido al desmantelamiento del complejo, auspiciado por organismos financieros internacionales.

En la práctica, sin embargo, se mantiene la existencia de algunas empresas públicas, como la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE), y las pertenecientes al Instituto Costarricense de Electricidad, (Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL), Radiográfica Costarricense (RACSA).

Recientemente, la Asociación Bananera Nacional (ASBANA), fue convertida en organismo público, pero conservando su régimen de derecho privado.

Establecidos esos criterios, como simples parámetros para una mejor comprensión de los términos usados, se analiza cuál ha sido la praxis costarricense en cada uno de ellos.

Con respecto a la legislación, en ningún momento se ha dictado una ley general para estas empresas públicas, aunque se hayan conocido proyectos. Únicamente se emitió un decreto ejecutivo que les puntualizó algunas regulaciones comunes.

En general, se ha observado la tendencia a someter a estas empresas a las regulaciones de derecho público que se establecen precisamente para los organismos públicos. Por otro lado, a la ligereza con que, en un momento dado, se recurrió a la creación de

---

(6) **Empresas públicas:** Son organismos que en nuestro país se rigen por el Derecho Privado, pero que por tener un fin social estratégico, el Estado posee la totalidad en la mayoría de su capital social, y por tanto les da orientaciones políticas que deben acatar, dentro de una gran independencia para administrar sus recursos.

empresas y a la asunción de proyectos, se ha sumado la falta de conocimiento respecto de la índole del instrumento. La sociedad anónima es un modelo que con determinada organización y bajo determinado régimen jurídico, ha demostrado una insuperable eficacia, para el desarrollo de empresas. En ese sentido, es muy posible que, al no contarse con una orientación precisa, se recurrió a este modelo, precisamente por su agilidad, e inmediatamente comenzaron los ajustes. También, sin la debida orientación, que más que adoptar lógicamente la sociedad a las necesidades y peculiaridades del sector público, lo que lograron fue desarrollar una tendencia a purificar el régimen de las empresas y a igualarlo al de los organismos descentralizados.

La experiencia de la empresa pública en nuestro país, demostró entonces, por un lado, una falta de experiencia y de capacidad empresarial pero, por otro, una falta de visión respecto de los aspectos formales del fenómeno, que ha permitido que aun a esta fecha las empresas públicas existentes, carezcan de un régimen adecuado a sus necesidades.

Quizás esta falta de visión no sea más que una muestra de los que ocurre en todo el sector público, donde no hay una idea clara de la existencia necesaria de diversos modelos organizativos y, por ende, de diversos regímenes jurídicos, aplicables en correspondencia lógica con el modelo y, en definitiva, con la índole de la actividad del organismo. La tendencia ha sido, lamentablemente, a igualar regímenes, unificar e intensificar los controles y restricciones.

Hoy día, incluso, debe precisarse que en parte por el fracaso del grupo de CODESA, se tiende a explorar otros instrumentos de derecho privado, como la fundación y el fideicomiso, aunque por supuesto, no parece que puedan estos instrumentos sustituir el de la sociedad, único viable para el desarrollo de grandes proyectos productivos. El tema de la descentralización territorial, que corresponde al Régimen Municipal, por la importancia que tiene, será objeto de análisis en el capítulo cuarto.

# ***CAPITULO CUARTO: DESCENTRALIZACION TERRITORIAL PARA EL REGIMEN MUNICIPAL***

## **1. Evolución histórica**

Costa Rica es un país de tradición centralista; sin embargo, en el momento de nuestra independencia y en los años inmediatos que siguieron a ese acontecimiento, no existía propiamente un estado tal como lo entendemos y concebimos en la actualidad. La institución política más importante en aquel entonces la constituyó, en realidad, el ayuntamiento o municipalidad. La vida política giraba alrededor del ayuntamiento y los grandes problemas políticos tenían el carácter de disputas entre localidades. En ese contexto, se explica el amplio campo de acción que tuvieron los gobiernos municipales del período independentista, ya que sobre ellos recayeron funciones tan importantes como la educación, policía, obras públicas y caminos, vigilancia de hospitales y hospicios y hasta los censos de población. El aislamiento en que vivían nuestras comunidades de esa época, la falta de vías de comunicación y el predominio de las relaciones primarias, configuraron una sociedad netamente localista, de tipo vecinal, o sea municipal. Como no había un gobierno central fuerte al cual recurrir, las comunidades tenían que decidir por sí mismas y tomar las acciones requeridas para proveerse de los servicios públicos indispensables.

La necesidad de un gobierno central fuerte, que se sobrepusiera a los localismos y diera unidad al Estado, haciendo respetar sus normas legales, llevó a don Braulio Carrillo en el período de 1836-1841, a tomar medidas a favor de la centralización política.

Lo anterior explica el por qué desde un período tan temprano, el desarrollo institucional del Estado costarricense, se fundamentó sobre un gobierno central fuerte, el cual condicionó un modelo simplista de organización municipal plasmado en las Ordenanzas

Municipales de 1862 y 1867, posteriormente legitimado en la Constitución Política de 1871. Cabe mencionar que en 1886, en el Gobierno de Bernardo Soto, se dieron reformas al sistema educativo suprimiéndoles a las municipalidades la enseñanza pública.

Otros factores han actuado en beneficio del centralismo, uno de ellos es la preocupación que surge a partir de 1948 por el desarrollo nacional. En efecto, para impulsar el desarrollo económico nacional, fue necesario concentrar los recursos disponibles en centros específicos para la realización de obras que demandaban una gran inversión y cuyos beneficios se distribufan a través de toda la sociedad. En consecuencia, ventajas de índole económica y técnica, estimularon el proceso centralizador y produjeron, consecuentemente, un debilitamiento de los Gobiernos Locales.

El desarrollo del Régimen Municipal, basado en su participación relativa respecto al total de los servicios prestados por el Estado, decreció notablemente durante las cuatro décadas posteriores a la II Guerra Mundial. Esa disminución es indicador de la pérdida parcial de algunas de sus competencias durante el período mencionado, debido a la creación de empresas estatales de servicios, que absorbieron competencias municipales, en los decenios cincuenta y sesenta, y por el rápido crecimiento de servicios del Gobierno Central en la década de los años setenta.

Así, servicios como el abastecimiento de agua potable pasaron a ser ofrecidos en forma compartida con el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, ejemplificando con ello una nueva modalidad de ofrecer servicios públicos con responsabilidad compartida por parte de organismos estatales centralizados y gobiernos locales. Este fenómeno se vio acompañado de un mayor tutelaje por parte de instituciones estatales sobre la acción municipal.

En ese proceso de desarrollo nacional, la característica fue la centralización de funciones y de recursos en instituciones públicas especializadas. La "descentralización funcional y técnica" sustituyó a la antigua "descentralización territorial", representada por el gobierno local del período independentista y las municipalidades fueron prácticamente marginadas del proceso de desarrollo nacional.

Como consecuencia de la crisis económica de los años ochenta, el aparato estatal, tal y como estaba diseñado y estructurado, comenzó a percibirse como un obstáculo, por lo que se inicia una búsqueda para ceder una mayor participación a las "comunidades"

en el desarrollo nacional; al tiempo que se dan pasos orientados a obtener un estado más flexible, promotor y concertador de soluciones, con capacidad para conciliar el interés privado con el interés social.

## **2. Situación y problemas de Régimen Municipal**

### **2.1 El gobierno local necesario.**

Hay consenso en cuanto a que no se ha logrado diseñar el gobierno local ideal para asumir el proceso de descentralización territorial (de gobierno y de administración) que se persigue y que debe ser capaz de hacerse cargo de las siguientes áreas:

Primero, la planificación del desarrollo local, preferentemente en sus aspectos urbanos y territoriales; así como generar procedimientos reales de participación ciudadana.

Segundo, suministrar servicios básicos a la comunidad, en forma eficiente, económica y oportuna, en asuntos cotidianos y de interés inmediato para el vecino, tales como la recolección de basura, rellenos sanitarios, excretas, calles y caminos vecinales.

Tercero, proyectar su gestión en los casos que así lo amerite, con un sentido regional, de unidad y de sistema, integrándose con otros gobiernos locales en instancias supramunicipales, para enfrentar solidariamente, aquellos problemas que trascienden el ámbito local.

Finalmente, deben modernizar su administración, de manera que faciliten al ciudadano los trámites y gestiones para el pago de tributos, obtención de licencias, y permisos y otros procedimientos que son cotidianos para el ciudadano.

### **2.2. Caracterización municipal en un contexto de cambio**

Siempre se ha pensado que las municipalidades son casi idénticas entre sí y esta idea se ha venido arraigando en el movimiento municipalista, hasta considerar que cuando existen diferencias se atribuyen a causas de carácter sustantivo. Pareciera práctico visualizar un modelo de ayuntamiento común con jurisdicción sobre un territorio determinado a la cual se la asignen los deberes, responsabilidades y organización que el gobierno local demanda. Es posible que ese prototipo de concejo esté muy distante de la municipalidad

ideal de nuestros días en virtud del proceso evolutivo, y del acontecer económico político en que se inscriben. En apariencia existen muchos elementos comunes entre las municipalidades, como por ejemplo en el campo administrativo y financiero, que se rigen por un sistema de presupuesto. Su organización está determinada por una estructura jurídica común que sería el Código Municipal. Sin embargo, la connotación que asume el organismo municipal en cada cantón es tan propia, que en lo esencial lo individualiza con respecto a los otros organismos municipales.

Ello significa que en la práctica, se interrumpe la relación orgánica del Régimen Municipal establecida en la Constitución Política, lo cual ha generado un comportamiento institucional que le permite la sobrevivencia pero que ha imposibilitado su crecimiento y desarrollo. Este planteamiento sustenta la tesis de que para fortalecer el Régimen Municipal deben adicionarse otros elementos, que específicamente incorporen indicadores de las regiones del país.

Esto ayudaría a explicar por qué carecen de éxito muchas medidas globales y por qué se desnaturalizan algunos planes de integración regional, que asumen la existencia de una municipalidad modelo sin encontrar su referente real.

### **2.3. Problemas de la municipalidad para desarrollar su competencia de planificación urbana y zonificación.**

Ciertamente, no puede hablarse de lo municipal sin hacer referencia directa del urbanismo. Este, en efecto, representa el elemento básico de la competencia de los gobiernos locales, sin el cual no se comprenderían. Se puede afirmar, de un modo genérico, que el urbanismo coincide con el soporte físico de lo vecinal, o sea, con el conjunto y concentración de viviendas separadas por vías públicas. Los problemas urbanísticos, en consecuencia, pertenecen a la esencia de lo municipal, sin embargo, hasta ahora han estado casi ausentes de la agenda municipal.

De tal manera, no ha existido una adecuada planificación del desarrollo urbano y territorial de nuestros municipios, y no se ha desarrollado una disciplina urbanística para enfrentar los desequilibrios que ha generado el crecimiento económico de nuestras ciudades y los problemas consiguientes.

El crecimiento de la población y su concentración en deter-

minadas áreas urbanas, han planteado el problema de cómo atender los requerimientos de consumo colectivo, que incluye la construcción y administración de equipamientos e infraestructura, para el consumo de agua potable, electricidad, redes de eliminación de excretas y de desechos sólidos, sistemas de encauzamiento de agua pluvial y de aguas jabonosas, y a los sistemas de recolección de basuras. En orden similar se encuentran las aceras, las calles, las zonas verdes y los sistemas de transporte colectivo.

Ese crecimiento demográfico marcó el paso de la Costa Rica de pueblos y aldeas, a la Costa Rica actual, de ciudades y metrópolis. El fenómeno ocurrió en tan poco tiempo y tan rápido, que la mayoría de los ciudadanos no ha tenido la oportunidad de comprender lo que ha ocurrido; viven ahora en ciudades pero siguen pensando en términos de aldeas, tal la vertiginosidad del cambio que no ha dado tiempo para adquirir una disciplina urbanística, propia de la gran ciudad. Varios aspectos interesa destacar sobre este particular:

a) **Insuficiencia municipal para atender los servicios de saneamiento ambiental:** Cada vez se hace más evidente el papel que deben jugar las municipalidades en materia de saneamiento ambiental. Por mucho tiempo, hemos venido confiando nuestras responsabilidades en materia de salud a instituciones nacionales, como la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y al Ministerio de Salud, sin poner debida atención a las condiciones del medio que afectan e inciden en el estado de salud de que podamos disfrutar. A la par de la corriente descentralizadora que ahora permea nuestro medio institucional, hay una corriente derivada o paralela que pone énfasis en la necesidad de que cada familia, de que cada comunidad, ponga más atención a las condiciones del medio que afectan su salud. Dentro de esas condiciones están la adecuada eliminación de excretas, el abastecimiento de agua potable, el entubamiento y canalización de ríos y acequias, la recolección y disposición final de basura, etc.

b) **Problemas en los ingresos tributarios municipales:** Los ingresos tributarios municipales constituyen alrededor del 1.2% de los ingresos que por los tributos percibe el Estado, lo cual es indicador de la poca importancia que éstos tienen en la estructura tributaria global. Tres gravámenes locales generan más del 50% de los ingresos corrientes que perciben las municipalidades, a saber: el impuesto territorial, el impuesto de patentes y las tasas por servicios

urbanos. Por otra parte, la dificultad que en la práctica se da para incrementar los tributos, obliga a que en el futuro para aumentar la percepción de ingresos tributarios, tendrán que estar dirigidos hacia la racionalización y modernización de su administración antes que a la creación de nuevos tributos.

Como es sabido, a partir de 1969, por Ley 4340, el impuesto territorial pasa a ser un tributo municipal y desde ese entonces, es la principal fuente de recursos de las municipalidades; por ejemplo, en 1988, representó el 30% de los ingresos corrientes y, para 1989, un 35%.

Dicho tributo tiene un amplio potencial para generar ingresos municipales y de allí la importancia de trabajar sobre ese potencial, dentro de un programa de racionalización tributaria. Infortunadamente, la Ley N°4340 que permitió el traspaso de los recursos del impuesto territorial a las municipalidades, no previó el traslado de su administración al Régimen Municipal. Esto es, el Gobierno Central siguió con la administración del tributo, sin recibir sus beneficios, mientras los concejos reciben sus beneficios sin tener su administración. El conflicto de intereses y las consecuencias que produce ese esquema organizativo son claras y explicables, ya que al no recibir el Gobierno Central sus beneficios, no pone interés en el mejoramiento de su administración.

A lo anterior debe agregarse que la mayoría de servicios locales financiados por el sistema de tasas son ofrecidos de manera deficiente, razón por la cual su atención generó una presión adicional sobre el sistema tributario local para subsidiarlas, descuidando el pago de los gastos administrativos de la municipalidad, así como los programas de inversión municipal.

Parte de ese problema, lo constituye la mala administración de catastros y de la gestión de cobro, que se realiza aún manualmente. El programa de automatización de los sistemas administrativos municipales iniciado por el IFAM, desde el año 1986, propone modernizar estos procedimientos de manera prioritaria; sin embargo, su cobertura todavía es limitada. En aquellos casos en que se han automatizado, los resultados son altamente favorables y la meta busca que cada usuario de los servicios municipales pueda tener en sus manos puntual y regularmente, el correspondiente recibo de pago por liquidar, en forma expedita.

El impuesto de patentes representó en 1988 del 14% de los ingresos corrientes percibidos por las municipalidades. Este gravamen es uno de los que goza de mayor antigüedad entre los concejos. Tradicionalmente se ha aplicado de tal forma que no grava el beneficio efectivo del negocio o producto neto. En lugar de emplear un método directo para gravar la actividad del negocio, se utiliza uno de carácter indirecto, como serían determinados caracteres externos de la actividad (número de empleados, espacio del local, etc.). De acuerdo con esos indicios, susceptibles de ser estimados con la vista, la administración hace una estimación del producto probable y de la importancia relativa del negocio. Debido a esas características, su administración y su aplicación han sido criticados, por lo que tienen de empírico, subjetivo y arbitrario. Ya el IFAM empezó a propiciar la sustitución del impuesto de patentes de tipo tradicional por uno que grave el volumen o producto de los negocios. A la fecha, 24 municipalidades aplican este sistema moderno, aún cuando el resto continúa con el sistema tradicional. No obstante, incluso dentro de las que aplican el sistema moderno, encontramos gran variedad de criterios y de porcentajes diferentes que se aplica a la hora de gravar una misma actividad, ya que existe una ley específica para cada municipalidad; por ello es que se considera necesario el establecimiento de una ley marco que cobije a todos los ayuntamientos para que este tributo ofrezca uniformidad de trato al contribuyente.

Dada la importancia de estos tres recursos: territorial, servicios y patentes, parece conveniente y necesario tomar medidas de racionalización tributaria sobre ellos, en el entendido de que si se mejora su administración, mejorarán considerablemente su recaudación, sin necesidad de crear nuevos tributos. En tal sentido, el aumento de la potencialidad financiera del impuesto territorial, debe servir para aumentar la capacidad de pago de las municipalidades y hacer frente a los proyectos de financiamiento que en este plan se proponen en materia de saneamiento ambiental y de caminos vecinales.

Cerca de cien tributos figuran dentro de la lista que comprende la administración tributaria municipal; sin embargo, el rendimiento económico de muchos de ellos no justifica su existencia. Es preciso, en tal sentido, evaluar la rentabilidad de cada uno de los tributos vigentes, los costos de su administración e ingresos que reportan para hacer una simplificación que haga al sistema tributario municipal más eficiente y rentable.

c) **Necesidad de integrar un sistema municipal y sostener su desarrollo institucional:** El localismo y el aislamiento fueron la nota característica del municipio de antaño. Dentro de la concepción naturalista se insistía en la necesidad de contar con municipios independientes, autónomos. Por el contrario, en la actualidad se habla más de interdependencia que de independencia, más de colaboración, articulación y coordinación de funciones, que de autonomía.

Asimismo, la tendencia es que personas y grupos con intereses afines se organicen, para que multipliquen sus fuerzas y defiendan sus posiciones con más eficacia. Vivimos en una sociedad de grupos organizados: cooperativas, sindicatos, cámaras, partidos políticos, iglesias, colegios profesionales, asociaciones, ligas, federaciones, y otros; de tal manera que quienes permanecen aislados y no se organizan, encuentran mayores problemas para luchar por sus intereses.

También está el problema de las escalas que deben tomar muy en cuenta las municipalidades. Los gobiernos locales han circunscrito su gestión administrativa a los linderos establecidos para el respectivo cantón, en tanto que diversos problemas, para enfrentarse apropiadamente, necesitan un ámbito mayor. Se ha dicho que esa situación ha generado una ausencia de correspondencia entre el ámbito de la acción administrativa municipal y la solución de esas necesidades y problemas locales. Consecuentemente, los gobiernos locales con su actual forma de organización no están en capacidad de ofrecer soluciones apropiadas a todos aquellos problemas de carácter local - regional. Es por ello, que el replantamiento de una eficaz acción municipal al nivel regional, tanto en sus niveles decisorios como de operación, constituye uno de los problemas importantes por superar en el proceso de fortalecer a los gobiernos locales.

Efectivamente, la tradicional fragmentación del país en múltiples municipios, sin otras instancias de integración a fin de que puedan trabajar para ciertos casos en el nivel regional, resulta anacrónica. Es preciso conformar un sistema municipal que subsane ese problema; de otra manera, seguirá existiendo un vacío que con el tiempo puede ser llenado por otras instancias distintas a las municipales.

De tal manera, deben establecerse escalas para articular servicios tales como: la escala geográfica, que incluye los servicios que

por su amplitud espacial no pueden atenderse en el nivel local. La captación y conducción de agua potable para atender una región metropolitana, en un ejemplo de ello, tal como nos lo demuestra el proyecto de Orosí.

Se tiene también la escala económica, donde predomina la búsqueda de la eficiencia y el control de las externalidades bajo el supuesto de la relación clásica insumo-producto, tales como los servicios públicos, cuya eficiencia se logra con escalas nacionales (defensa del país) mientras, para otros es de carácter regional (acueductos) o local (servicios varios).

La escala financiera, que trata de ajustar la competencia para la prestación del servicio a los recursos que posea la unidad de gobierno.

La escala técnica, que toma en cuenta la complejidad tecnológica, necesidad de personal calificado, recursos materiales, equipos, métodos y procesos para el correcto desempeño del servicio.

Finalmente, la escala de ámbito político. Si algunos servicios públicos tienen, a nivel nacional, la única escala adecuada de competencia; otros, al contrario, poseen precisamente en el municipio la escala propia, desde el punto de vista del ámbito político. Es el primer caso, tenemos, por ejemplo, las relaciones exteriores, los tribunales superiores, el control de la moneda, del crédito y del comercio internacional; en el segundo caso, los llamados servicios de primera necesidad, que por ser tan críticos para el bienestar de la comunidad, tienen en el municipio el nivel adecuado desde el punto de vista del ámbito político, por estar en este nivel, las posibilidades más grandes de control del gobierno por parte de la misma comunidad, dada la proximidad entre el gobierno y el pueblo y, por ende, el fácil acceso a aquél.

El Código Municipal dedicó su título a la "coparticipación municipal" y autorizó a las municipalidades para concertar entre ellas convenios cooperativos, a fin de colaborar solidariamente en la prestación de servicios y en la realización de obras de interés común, con vista al mejor servicio público. Sin embargo, en la práctica, tal instrumento ha sido poco eficaz.

El Régimen Municipal para que sea eficaz, debe contar con opciones e instrumentos jurídico-organizativos, que permitan atender apropiadamente problemas de escala local-regional. El fortalecimiento de los convenios cooperativos intermunicipales y la opción

para crear empresas municipales, que se hagan cargo en una forma técnica y eficiente de la atención de determinados servicios de ámbito regional, son medidas indispensables para consolidar un moderno sistema municipal.

Las ligas municipales, como organismos de segundo grado también necesitan ser fortalecidas.

Su reestructuración permitirá manejar el servicio de construcción y mantenimiento de los caminos vecinales en la región. A su vez, las empresas municipales podrían constituirse en importantes procedimientos para administrar servicios locales con criterio regional todavía no explotado en nuestro país. Asimismo, es evidente que el Régimen Municipal padece de una serie de deficiencias que es preciso revisar.

En lo relativo al manejo de personal municipal, existen deficiencias importantes que vienen de tiempos atrás y que no fueron resueltas por el Código Municipal, aprobado en 1971. El Régimen Municipal quedó al margen del desarrollo experimentado por el Servicio Civil y tampoco ha incorporado los sistemas modernos de administración de recursos humanos de las instituciones autónomas, lo cual se explica en gran parte por sus penurias económicas, que le impiden incluso pagar salarios mínimos en muchas de las empresas municipales.

El Código Municipal dio algunos pasos adelante, garantizándoles estabilidad a los empleados municipales y sustrayéndoles la función de selección de personal al Concejo, para adjudicársela al ejecutivo municipal. A su vez, los programas de asistencia técnica del IFAM, permitieron el establecimiento de manuales de clasificación de puestos y normas para la selección de personal. No obstante esos esfuerzos, persiste una amplia brecha entre el sector municipal y el resto del sector público, brecha que hay que acortar si se quiere llevar adelante el proceso descentralizador. En nuestro país, todavía no sucede como en otras naciones en las que, para un profesional, puede ser atractivo trabajar al ámbito local o regional de gobierno.

El desarrollo institucional representa un programa ineludible en todo proceso de descentralización y de fortalecimiento del Régimen Municipal. Por su medio se puede generar capacidad gerencial, administrativa, organizativa, y de planificación en las municipalidades, que posibilite asumir eficazmente las mayores responsabilidades que se les quiere atribuir.

Este desarrollo institucional implica un amplio proceso de transferencia de "tecnología", entendido este término no en un sentido mecanicista, como equivalente a máquinas y equipo, sino como un cuerpo organizado de conocimientos y métodos prácticos para ser aplicados en determinado trabajo. Es así como se habla de "tecnología organizacional" para referirse al conjunto o suma de conocimientos y métodos utilizados para transformar los insumos en los productos o servicios deseados en una organización.

La asistencia técnica y la capacitación deberán asumir dimensiones y nuevas modalidades en este proceso de descentralización y fortalecimiento municipal. Dicha asistencia y capacitación tendrán que ver no solamente con el desarrollo institucional de cada una de las municipalidades, sino con el desarrollo del sistema municipal a que se hizo referencia anteriormente.

La creación de un centro de capacitación municipal, debidamente organizado, es una de las propuestas que se han hecho y que tendrán que llevarse a la práctica para fortalecer los programas de desarrollo institucional. El establecimiento de una carrera administrativa municipal y un préstamo en vías de negociación, para el desarrollo institucional, constituyen elementos de apoyo que reforzarían ese propósito.

## ***CAPITULO QUINTO: PROBLEMAS DEL ESTADO EN LA CONDUCCION DEL DESARROLLO ECONOMICO SOCIAL Y LA DISTRIBUCION DEL INGRESO Y LA RIQUEZA.***

El Estado moderno tiene la doble responsabilidad de promover un desarrollo económico armonioso y sostenido, compatible con el crecimiento de su población, así como generar condiciones que faciliten una distribución más equitativa del ingreso y la riqueza. Sobre lo primero, su acción debe estar esencialmente articulada con el funcionamiento del sistema de mercado, de manera tal que los recursos escasos sean empleados eficientemente. Lo segundo involucra una participación activa y directa del Estado para garantizar procedimientos que redistribuyan, con equidad, la riqueza y el ingreso entre los ciudadanos.

Este análisis considera el comportamiento del Estado en el cumplimiento de responsabilidades, durante el período de cuatro décadas posteriores a la promulgación de la Constitución Política del año 1949. Se identifican en el mismo tres estrategias de desarrollo promovidas por el Estado, las cuales tuvieron como propósito modernizar la economía nacional transformándola de una sociedad rural y agrícola, a una urbana e industrial mucho más integrada al concierto internacional.

Estas estrategias promovieron, en primera instancia, el desarrollo del subsector agroexportador en el marco de demandas crecientes, por productos agropecuarios (café, banano, caña de azúcar, cacao, carne de vacuno), de los países industrializados en el período inmediato a la Segunda Guerra Mundial. A finales de los años cincuenta se inició un proceso en el que el Estado cambió el énfasis de su estrategia de desarrollo, para promover la creación de un sector de industria liviana y la integración de la economía nacional en el Mercado Común Centroamericano. Finalmente, durante la década del ochenta, se inicia la transformación del modelo económico en la búsqueda de una nueva inserción en para los mercados internacionales, bajo la estrategia de promoción de exportaciones.

En general, la ejecución de estas orientaciones económicas favoreció a los costarricenses y mejorón el nivel global de bienestar socioeconómico. En este sentido, en un informe reciente de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Costa Rica fue calificada con el mejor índice de desarrollo humano, entre el grupo de países subdesarrollados, lo cual refleja que en conjunto nuestra sociedad experimentó, bajo el tutelaje del Estado, un desarrollo muy positivo durante este período. Sin embargo, su efecto sobre los grupos sociales fue asimétrico, y algunos de ellos se beneficiaron en mayor grado, mientras que para otros estratos los beneficios fueron mínimos.

Entre los indicadores que considera dicho índice, se destacan los siguientes: a) un ingreso per cápita de 3.760 dólares, b) un porcentaje de alfabetización del 93%, y c) una esperanza media de vida de 75 años. Se advierte que el ingreso per cápita es un indicador que puede entenderse en el marco de las políticas estatales que favorecieron una amplia distribución del ingreso entre los costarricenses. Asimismo, la esperanza de vida y el porcentaje de alfabetización, son resultados directos de dos de los programas sociales más importantes que impulsó el Estado, después de la promulgación de la Constitución Política de 1949.

Se aclara sin embargo, que a pesar de esos logros, el país enfrenta problemas serios en la conducción del proceso de desarrollo económico, así como por las desigualdades que el desarrollo beneficia a los grupos sociales, y la forma en que el Estado enfrenta el problema de la pobreza.

## **1. El papel del Estado en la promoción del desarrollo**

El Estado desempeñó un papel de liderazgo en el proceso de desarrollo experimentado por el país, durante el período inmediato a la Segunda Guerra Mundial, y su influencia continúa siendo de gran relevancia en la actualidad. En la década de 1940, nuestra economía era fundamentalmente agrícola, su población de carácter rural, en su mayor porcentaje, estaba localizada en más de un 60% en la región central, lugar de los principales asentamientos humanos del país.

Con la promulgación de la Constitución de 1949, se crean condiciones para que el Estado asuma la promoción del desarrollo económico y social. En particular, la descentralización funcional permitió que un grupo de importantes empresas públicas desarrollaran, con autonomía, un amplio programa de inversiones para construir la infraestructura y los equipos requeridos en energía, telecomunicaciones, agua potable, servicios bancarios, ferrocarriles y seguros para integrar las regiones periféricas a la región central, e iniciar con ello el lento proceso de modernización de nuestra sociedad.

Esta labor de integración territorial supuso también una expansión del Gobierno Central, en áreas como obras públicas, caminos y carreteras, educación y salud, y tomó, aproximadamente tres décadas en completar la infraestructura que permitió el desarrollo de los sectores productivos en su forma actual. En este esfuerzo, el Estado consolidó su propia organización, al mismo tiempo que estructuró el tejido sobre el cual se asentó una organización de mercados de cobertura nacional.

En suma, durante este período, los cambios aparejados por las nuevas carreteras y la electricidad, el teléfono público, la escuela y el dispensario médico, transformaron la sociedad rural de antaño, en una Costa Rica moderna y urbana con una identidad nacional.

### **1.1 La estrategia agroexportadora durante el período 1950-1963**

El fortalecimiento y desarrollo del sector agroexportador, constituyeron una estrategia que se ejecutó en todos los países de la región centroamericana, con el propósito de reactivar el sector productivo del agro para atender ciertas demandas por productos agrícolas de los estados desarrollados. En particular, se promovió el desarrollo y tecnificación de productos como el café, el cacao, la caña de azúcar y la producción de carne de vacuno, para los cuales había una demanda creciente de esas naciones durante el período inmediato a la Segunda Guerra Mundial.

El objetivo de esta estrategia fue desarrollar aquella parte del sector agropecuario que presentaba ventajas comparativas para competir, a nivel internacional, en productos para los cuales había una demanda creciente. En particular, consideró ciertos papeles que el Estado debía cumplir para fortalecer el de los empresarios agroexportadores en el desarrollo de sus actividades.

Bajo esta estrategia, los esquemas productivos se centraron en el sector agropecuario, mientras que las importaciones proveyeron por la mayoría de bienes manufacturados y de capital, para satisfacer la demanda local. La producción de banano, café y cacao, constituyó en 1950 los rubros de mayor importancia en la economía nacional, año en que aportaron el 51% del valor de la producción local, así como un 94% del valor total de las exportaciones. A finales de esta década, la estructura económica se diversificó con el desarrollo de la producción de carne de ganado vacuno y azúcar, representando un 14% del valor de la producción agropecuaria, en el año 1960, y la participación de los tres productos mencionados en el valor de la producción del sector, disminuyó a un 44%, como resultado de una severa contracción de la producción bananera, lo cual no fue compensada por el aumento de la producción que sí se logró en el café. El Estado promovió ese desarrollo supliendo inversiones, para crear infraestructura en caminos y carreteras; un amplio programa de crédito agrícola, energía rural, así como un enorme plan de investigación en finca y de extensión agropecuaria. Considerando que la estrategia impulsaba colonizar las regiones periféricas, no se dieron problemas de agricultura sin tierras, sin embargo, sí se dio una dualidad en el desarrollo, ya que impulsó la producción orientada a la exportación y mantuvo a los productos de consumo interno al margen del desarrollo tecnológico, agrícola, lo cual incidió en bajos niveles de productividad y de ingresos a los productos de este subsector.

## **1.2 La segunda estrategia: industrialización, integración económica y proteccionismo estatal**

Así, el llamado modelo de crecimiento entró en vigencia en el área centroamericana, matizado profundamente por las tesis de la Alianza para el Progreso, impulsadas por el Presidente John F. Kennedy desde los Estados Unidos de América, para enfrentar la amenaza comunista que avanzaba en Latinoamérica.

De tal manera, nuestros gobiernos tuvieron la oportunidad de iniciar el despegue de la economía de cada país, adoptando medidas y siguiendo las pautas que los organismos de asistencia técnica como la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y los financieros internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), impulsaban y apoyaban.

Así, la insuficiencia del monocultivo de productos exportables que caracterizaba la base productiva de nuestros países, habría de complementarse con un proceso de industrialización, cuya viabilidad demandaba un mercado cautivo más amplio. No había otra salida frente a una agricultura incapaz de absorber la oferta creciente de mano de obra y de proporcionar los recursos necesarios para el desarrollo.

La industrialización y la integración con los otros países centroamericanos, conformaron los elementos básicos de nuestro despegue hacia el desarrollo. Este esquema, por supuesto, demandaba la implantación de las técnicas planificadoras, o sea, el manejo y orientación de los recursos disponibles por parte del Estado.

Durante más de dos décadas (1960-1970), la economía costarricense siguió una estrategia de desarrollo que propició elevadas tasas de crecimiento de la producción, promoción de un sector económico y de un nuevo grupo social (industrial), así como el auge del Estado, tanto como prestador de servicios, como generador de empleos. Este esquema constituyó un modelo económico basado en la industrialización y la sustitución de importaciones, el cual se inspiró en muchas de las ideas de la estrategia de desarrollo promovida por la CEPAL en América Latina.

#### ***Características:***

a) los dos ejes centrales del esquema, fueron la industrialización y la integración,

b) a fin de estimular al sector industrial, y como parte del proceso integracionista, se establecieron elevadas barreras arancelarias de corte proteccionista,

c) se diseñaron esquemas de estímulos e incentivos (subsidios), tendientes a sustentar el crecimiento de la producción industrial,

d) el Estado asumió un papel relevante, tanto para promocionar infraestructura física a la actividad industrial (v.g. servicios básicos a una población más concentrada en los centros urbanos, incluyendo salud, educación y nutrición),

e) ajustes normativos hicieron posible la llegada de inversión extranjera y el establecimiento de gran número de empresas, que disfrutaron de beneficios fiscales en el marco de la integración.

La estrategia aplicada trataba, en primer lugar, de alcanzar altas tasas de crecimiento de la producción, concretamente de las actividades industriales y lograr, asimismo, aumentos en la eficiencia por medio de la instalación de empresas con mayores escalas de planta, gracias a la existencia de un mercado ampliado en Centro América, y a una expansión de los niveles de empleo y salarios. En segundo lugar, se esperaba mayores ingresos para la fuerza laboral, así como el mejoramiento sostenido del nivel de vida, reducción de la pobreza y una mejor distribución de los ingresos. En estos aspectos, la participación del Estado era de crucial importancia. Por otra parte, la variable inversión aumentaría al amparo de las medidas de promoción industrial y se atraerían capitales extranjeros, particularmente por medio de la participación de empresas transnacionales. Esto permitiría en una primera instancia, el avance tecnológico que sería incorporado a la instalación de nuevos equipos y técnicas de producción, y posteriormente el desarrollo de tecnologías endógenas.

Los resultados obtenidos durante los años de auge de esa estrategia (1963-1973) fueron impresionantes. En efecto, el sector industrial creció a una tasa anual promedio de 9.4%, con lo que su participación en el Producto Interno Bruto, pasó del 15% a casi un 20% en ese período. La mayor producción se reflejó en un mayor empleo de la mano de obra en la industria, la que se elevó de un 12% de la PEA, a un 16% en el ámbito estatal. El incremento de la ocupación fue aun más impresionante, pasando de un 10% a un 17%, en lo concerniente al comercio intrarregional estimulado por la integración, se elevó de un 8% del total de las exportaciones en 1963 a un 25% una década después.

En general, se puede afirmar que el modelo de desarrollo basado en la industrialización y la sustitución de importaciones, en conjunción con el Mercado Común, tuvo para Costa Rica significativos efectos sobre la economía, y sobre la calidad de vida de la gran mayoría de los costarricenses. Específicamente, contribuyó a propiciar la transición de una economía eminentemente rural a otra más moderna y a elevar los niveles de consumo de los ciudadanos, tanto en lo que se refiere a la satisfacción de las necesidades básicas, como el disfrute de los servicios públicos.

Sin embargo, el esquema de sustitución de importaciones, se planteó tanto por razones políticas como por limitaciones técnico

administrativas, únicamente en su primera fase, la llamada "sustitución fácil" y no se aplicaron procedimientos que permitieron una consolidación fácil de los mercados, encadenamiento más amplios y profundos de la producción y una desprotección que no se hizo efectiva, en gran medida, en razón de los intereses involucrados, aun y cuando el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales establecía reducciones paulatinas en los gravámenes y en los estímulos, que garantizara mayor eficiencia en la asignación de los recursos y la posibilidad de una más elevada competitividad internacional.

### **1.3 La tercera estrategia: hacer un modelo económico inserto en el mercado mundial**

Durante la década de 1980, estos factores propios del modelo de industrialización, se combinaron con otros tales como el crecimiento asimétrico del gasto público, respecto a los ingresos y se conjugaron con los problemas de la deuda externa, la turbulencia de los mercados financieros internacionales, y el aumento de los precios del petróleo. Ello configuró un panorama, ante el cual los más incrédulos reconocieron la necesidad de la estrategia diseñada más de veinte años atrás.

Debe recordarse, que a finales de los años 1970, y principios del decenio de los años ochenta, converge un conjunto de circunstancias que general gran inestabilidad en el campo económico y financiero nacional, así como efervescencia e intraquilidad en el ámbito socio político. Podría afirmarse que en esos años, se inicia una nueva etapa en el devenir histórico del país, ya que la convulsión tiene profundas y amplias proyecciones hacia el futuro.

Es también durante esos años, que se siente en Costa Rica el efecto de dos factores externos: la recesión materializada en los centros industrializados, especialmente los Estados Unidos, y que estuvo acompañada de elevadas tasas de inflación, y el segundo choque, en los precios del petróleo, que contribuyó a un mayor deterioro de los términos de intercambio. Estos fenómenos provocaron contracciones en las demandas por nuestras exportaciones y encarecimiento de los productos manufacturados y bienes de capital que conforman nuestras importaciones.

De igual forma, se hicieron evidentes las primeras manifestaciones de lo que posteriormente se plantearía como el caos

internacional de la deuda externa. La abundancia inicial de recursos financieros, producto de la excesiva liquidez internacional, generada por los petrodólares, permitió incrementar de manera desacerpada el endeudamiento público en el exterior para atender compromisos de corto plazo. Sin embargo, el endurecimiento posterior de esos mismo mercados, y la consecuente carencia de financiamiento para hacer frente a los grandes déficit fiscales y de balanza comercial que habfan fomentado, provocaron un colapso del sector externo, que degeneró en devaluaciones y dificultades para cumplir compromisos con los bancos acreedores.

En este período, que el esquema de sustitución de importaciones, sin el indispensable complemento del aumento de las exportaciones para atender los desequilibrios comerciales, mostró signos innegables de agotamiento, al confrontarse con políticas internas de liberación arancelaria y realidades externas de deterioro de los términos de intercambio y elevación de las tasas de interés. Es decir, después de más de veinte años de impulsar una estrategia de desarrollo, se hizo evidente que ésta resultaba insuficiente e inapropiada, no sólo para superar las realidades del momento, sino también para enfrentar los retos del futuro.

Finalmente, la efervescencia bélica en varios de los países centroamericanos, se reflejó de múltiples maneras en la cotidianidad costarricense. Miles de refugiados políticos y marginados económicos, huyeron de la guerra y la pobreza y buscaron protección y trabajo en el país. De esta manera, se expresaron fuertes presiones sobre los mercados de trabajo, se expandió el sector informal y los grupos de menores ingresos padecieron, al recrudecerse el desempleo.

En este marco de referencia y después de algunos años de crisis profunda, y rigurosos programas de estabilización económica financiera, se ha ido configurando, tanto por la influencia de factores ideológicos internos, como por la presencia doctrinaria de los organismos internacionales, una nueva estrategia de desarrollo denominada de "promoción de exportaciones". Sus grandes objetivos, pueden resumirse como el incremento de la producción con mayor eficiencia y más democracia, tanto política como económica.

Tanto las medidas estabilizadoras como las transformaciones estructurales, que procuran la implantación del nuevo modelo, se han puesto en práctica después de los años del realineamiento

profundo (1982-1983) en forma simultánea, es decir, el proceso de estabilización no ha sido neutral, desde el punto de vista estructural. De hecho, el ajuste ha tenido una dirección en cuanto a modificar componentes de carácter institucional, económico y financiero.

Dicho en otras palabras, el ajuste económico financiero, no se ha limitado a corregir desequilibrios, modificar magnitudes de variables y mantener la estabilidad, sino que las políticas de estabilización, han llevado aparejadas medidas que modifican el tamaño y papel del Estado, el sistema financiero, la estructura de precios, el diagrama de transferencias y las fórmulas de articulación con la economía mundial. Además, la nueva estrategia constituye, de muchas maneras, la antípoda de la anterior, ya que parte del principio de que los países pueden beneficiarse del comercio mundial, aun y cuando su especialización se dé en la producción de bienes primarios. También establece la necesidad de una nueva inserción de la economía nacional en los mercados internacionales por lo que la asignación óptima de los recursos, la eficiencia en la producción y la competitividad representan los grandes principios conceptuales en los cuales se asienta.

Desde el punto de vista de la política económica, el esquema de promoción de exportaciones, que se estimula requiere como condiciones necesarias, la eliminación de distorsiones en la asignación de recursos (v.g. precios, aranceles, tasas de interés y tipo de cambios), demanda una menor participación del Estado, como elemento orientador, regulador y productor (ya que son las fuerzas de mercado las que deben cumplir esas funciones) y establece la conveniencia de atraer inversiones externas y aumentar la capacidad de ahorro interno para financiar el desarrollo.

Esta estrategia de desarrollo, que algunos denominan ortodoxa o "neoliberal", al sustentar la dinámica de la economía en la asignación de los recursos, conforme lo expresen las fuerzas del mercado, de hecho supone el abandono de la asignación planificada de los recursos económicos, e introduce como "pivote" generador de crecimiento el principio de la competitividad.

Con el fin de implantar este esquema en el área de su influencia, el trípode de financiamiento internacional (Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), condiciona su apoyo financiero y de acceso a los mercados preferenciales (Iniciativa de la Cuenca del Caribe

(ICC)) a la eliminación de las interferencias que puedan distorsionar las orientaciones de mercado.

Para Costa Rica, que organizó su economía, y consecuentemente la infraestructura de su aparato productivo (crédito, electricidad, capacitación, salud) de manera muy diferente, es decir, aplicando cierta "planificación" del Estado, con criterio de orientación dirigida en cuanto al desarrollo y paternalista en cuanto a proteger los grupos sociales rezagados con el fin estimular la movilidad social, la nueva estrategia puede resultar artificiosa en su presentación original. Particularmente cierta, resulta esta afirmación cuando la organización política y social costarricense, se pone como ejemplo y ha sido alabada "urbi et orbe".

Un aspecto que no debe ignorarse es que la estrategia de crecimiento económico que actualmente se impulsa, está íntimamente ligada, a la internacionalización de las finanzas y del comercio, es decir, a las tendencias de formación de bloques económicos y a la eventual globalización de la economía, lo cual podría aumentar nuestra dependencia de decisiones externas, obligándonos a buscar espacios más accesibles a nuestro medio, así como a promover una mayor demanda interna por la vía del mejoramiento económico de los sectores populares.

#### **1.4 Problemas del Estado en la promoción del desarrollo socio económico**

A continuación, se puntualizan algunos de los problemas de mayor relevancia que se plantean en relación con el papel del Estado en el desarrollo del país. Estos temas son especificados en el contexto de la situación actual del ordenamiento económico del país y consideran aspectos globales del sistema que se considera deben ser resueltos con urgencia, a fin de restablecer condiciones de armonía y de crecimiento sostenido en los sectores que participan de la economía.

a) Los efectos del desarrollo en el medio, constituyen un área descuidada que debe ser revisada para compensar el crecimiento económico posible en un desarrollo global de la sociedad, en términos de su impacto en la ecología local y el ambiente planetario. Hasta la fecha, el interés público y privado, se ha orientado al empleo de los recursos naturales y con una visión de corto plazo, sin consideraciones de los desbalances ecológicos que ello conlleva y

su efecto sobre la flora y la fauna que es parte de ese mismo ambiente. Una compatibilización de las consideraciones personales con el interés social, debe ser incorporada con las funciones productivas, para garantizar un desarrollo sostenido de largo plazo, lo cual implica la conveniencia de que el Estado pueda desarrollar una competencia regulativa con ese propósito.

b) Las actuales circunstancias, tanto de carácter político, donde se procura un perfeccionamiento de la democracia por medio de la mayor participación, como económico, donde el aumento de la producción y la productividad son esenciales para mejorar el nivel y calidad de vida de los costarricenses, hacen imperativas una racionalización y una descentralización del aparato estatal para lograr una revaloración de las actitudes del costarricense y de su responsabilidad para impulsar a la sociedad hacia estadios superiores de desarrollo, con base en la iniciativa personal.

c) Las asimetrías generadas por la distribución de responsabilidades económicas vigentes entre el Estado y el ámbito privado, exigen un replanteamiento de las competencias diarias de intervención del primero, a efecto de generar condiciones que permitan mejorar su eficiencia en la prestación de servicios públicos, así como para generar capacidad en el sector privado, que le permita ser competitivo bajo las condiciones que impone el mercado mundial.

d) Con ese propósito, el Estado ha iniciado la conformación de un sistema de ciencia y tecnología, para apoyar los esfuerzos de mayor productividad y eficiencia. Sin embargo, por razones diversas ese proceso ha avanzado muy lentamente, con los perjuicios que ello significa para las pequeñas y medianas firmas, que no disponen de capacidad propia para mejorar su tecnología. Esta es un área estratégica, cuyo desarrollo constituye un prerequisite para el éxito de la estrategia de promoción de exportaciones.

e) Finalmente, se hace la observación de que el desarrollo productivo del sector agropecuario que atiende el consumo local de los costarricenses, todavía deja mucho que desear. El desarrollo tecnológico del subsector agroexportador, impulsado por el Estado, no fortaleció sus fines de producción, razón por la cual sus niveles de productividad son bajos según estándares mundiales, el cual genera problemas de ingreso y competitividad para los agricultores, así como precios relativos más altos para los consumidores, principalmente urbanos del país.

## **2. El papel del Estado en el bienestar social**

El Estado costarricense es responsable, constitucionalmente, de procurar el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza. Semejante responsabilidad no puede, el Estado, abandonar o delegar, sino asumirla a plenitud, pues responde obviamente a su razón de ser. En ese propósito, el Estado bien puede realizar su cometido por medio de instituciones públicas -ministerios o instituciones descentralizadas- o bien mediante el estímulo a los sectores privados para que asuman parte, mayor o menor, de ese objetivo, sobre todo en lo que se refiere a la producción de bienes o servicios. No obstante, el "adecuado reparto de la riqueza", sí resulta ser una responsabilidad exclusiva del Estado.

El Estado enfrenta su responsabilidad de atender el bienestar socio-económico de los grupos que conforman la sociedad costarricense por medio de un desarrollo institucional que orientó su acción por medio de políticas redistributivas de riqueza e ingreso, así como por sus presupuestos de asistencia social a los grupos de menor capacidad económica.

La existencia de una amplia infraestructura de apoyo al desarrollo económico que ofrece Costa Rica, lejos de interpretarse como un obstáculo para orientar el aparato productivo privado hacia los nuevos mercados, debe entenderse como una ventaja comparativa en relación con otros países que no la tienen, ya que resulta evidente que el sector privado por sí solo, sin el apoyo del Estado, posiblemente no podría aventurarse, excepto en los más grandes, a incursionar en espacios comerciales que operan dentro de imprevisibles circunstancias, enfrentando la acción de una competencia no siempre leal y transparente.

De esta forma, conviene enfatizar, en primer término, que es responsabilidad directa del Estado el propiciar una distribución de ingreso y riqueza, que permita a los individuos participar de manera efectiva en la organización de mercado, para atender un número importante de necesidades.

En segundo lugar, se acepta que el Estado deberá ofrecer aquellos bienes económicos que satisfagan las necesidades de carácter colectivo de la sociedad. Para el resto de necesidades, que incluye las de carácter social, tanto el Estado como la empresa

privada, podrían atenderlas bajo un enfoque conjunto, promoviendo que sea el más eficiente el que resuelva su satisfacción.

Con este marco de referencia, debe advertirse que el Estado costarricense no ha desarrollado, de manera explícita, políticas redistributivas para garantizar niveles de ingreso mínimo a todos los costarricenses y proporcionar capacidad económica suficiente para participar, de manera eficaz en los mercados para atender sus necesidades básicas.

Implícitamente se considera que las políticas salariales de ingreso mínimo, han tratado de lograr ese cometido con una amplia cobertura social. Sin embargo, para los grupos marginados del proceso productivo, ya sea por estar desocupados, o por no pertenecer a la fuerza laboral (jóvenes y viejos, madres solteras con responsabilidad de jefatura familiar, entre otros), no se desarrollaron esquemas redistributivos explícitos que les proveyeran ingresos para atender sus necesidades básicas por medio de los mercados.

El enfoque que asumió el Estado para resolver las necesidades básicas de grupos sociales con ingresos reducidos, que los ubican en estratos de pobreza o de sectores que no reciben ingresos, ha sido el de atenderlos con servicios compensatorios. De esa manera, en lugar de concederle un cheque a una madre soltera, para que resuelva sus necesidades básicas, usando el método de mercados, el Estado le ofrece alimentos, vivienda, servicios de educación, salud, y transporte público subsidiado. Esta situación que ha generado dependencia en estas familias para que sea el Estado el que resuelva sus problemas, y se les ha coartado su iniciativa para buscar soluciones fuera del marco del apoyo estatal.

Un aspecto importante del papel del Estado en el ámbito distributivo, lo ha sido la política de redistribución de tierras que el Estado inició por medio de los programas del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), y cuyo propósito es el de garantizar acceso a la tierra a los campesinos marginados, así como generar condiciones de armonía social en el agro costarricense.

En estudios recientes, (Costa Rica: Panorama Social 1989, MIDEPLAN) se precisa que durante el trienio 1987-1989, el gasto social del Estado representó aproximadamente un 37% del gasto público total, habiendo alcanzado un 20% del Producto Interno Bruto, en 1989. Esto sitúa a Costa Rica como país privilegiado en el área de la prestación de servicios en la región latinoamericana.

Este monto de gastos incluye los programas del Estado para atender la cultura, vivienda, educación, salud y seguridad social.

Esta situación de privilegio ocurre aun y cuando desde 1986, el gasto social por habitante ha disminuido en un 10%, como resultado del crecimiento demográfico y del impacto que tuvo en el presupuesto el fenómeno inflacionario.

Para evaluar la efectividad de las políticas de salarios mínimos promovidas por el Estado, conviene examinar las cifras. Entre 1986 y 1989, los salarios mínimos reales experimentaron una caída del 5.1% en promedio; algunas actividades, como los empleados de la construcción, los profesionales y técnicos y los del sector servicio, tuvieron una mayor caída (9.7%, 23.3% y 9.9% respectivamente).

En lo que se refiere a los programas del Estado para atender a los grupos pobres y marginales, por medio de servicios directos, debe expresarse que no se dispone a la fecha de estudios que determinen sus beneficios, los cuales hay que evaluar no sólo por su cobertura social, sino por su efectividad para resolver las necesidades básicas de los costarricenses de menor capacidad económica.

Sobre este aspecto, debe advertirse que con algunas excepciones (v.g. programas de alimentos del Instituto Mixto de Ayuda Social), los programas sociales del Estado tienen una cobertura general que incluye a costarricenses pobres y de otros estratos sociales. Es por ello que un comportamiento global satisfactorio de los indicadores sociales: nutrición, educación, vivienda, para citar los de mayor importancia, podrían esconder la verdadera situación de esos estratos más pobres de nuestra población. Se muestran cifras relativas sobre la distribución del ingreso nacional (usando como aproximación el ingreso total de los hogares) entre estratos sociales, según condición económica, para los años 1961, 1971, 1974 y 1983.

De acuerdo con esta información, el 10% de la población que corresponde al grupo de ingresos mayores, disminuyó en un 8% su participación en la distribución del ingreso nacional a lo largo del período 1961-1974. Concomitantemente, los grupos de ingresos medios aumentaron su participación en un 5% y se situaron en un porcentaje relativo de un 43%. Finalmente, la mitad de la población, en los ingresos menores de la población, aumentó la parte recibida del ingreso nacional en un 3%, para lograr un 21% como su participación del ingreso nacional en el 1974.

Las tendencias apuntadas para este período de 13 años, sugiere que la distribución del ingreso nacional favoreció una menor concentración en el grupo de altos ingresos de la sociedad costarricense, lo que significó que los grupos de ingresos medios y bajos, logaran aumentar su participación durante el período mencionado.

Para el año 1983, un estudio realizado por V.H. Céspedes y R. Jiménez, expresa una reversión de los patrones redistributivos del ingreso nacional, ya que el Coeficiente Gini, muestra un aumento en la desigualdad. Ello no es de extrañar, pues los años del trienio 1980-1982, constituyeron el período de crisis mayor deterioro económico por el que atravesó Costa Rica en esta década.

Tanto los grupos de ingresos medios como altos aumentan ligeramente su participación en el ingreso nacional a expensas del 50% de la población, que incorpora a los pobres y marginados de la sociedad costarricense. También se advierte que este deterioro se observa tanto para las familias de área urbana como rural, aun cuando la desigualdad ocurre en mayor proporción para las familias rurales.

Para los años más recientes, se carece de estudios concretos sobre el tema distributivo, y resulta difícil precisar la forma en que han variado los índices de pobreza y los esquemas de distribución del ingreso. No obstante, algunos indicadores como salarios reales, relación entre salarios mínimos y canasta básica, reducción del gasto público en programas sociales, precio de los productos agrícolas, incentivos a grandes empresas exportadoras, y otros, hacen presumir que los niveles de pobreza han aumentado y que la distribución del ingreso se ha deteriorado, haciéndose más inequitativa desde el punto de vista social.

En razón de las anteriores consideraciones, esta Comisión estima que es aún muy amplia la función social que corresponde atender al Estado costarricense, y en ese propósito no cabe pensar en disminuir su cobertura en forma arbitraria o por presiones que exigen un mayor espacio a los sectores privados. Lo que sí cabe es exigirles a las instituciones públicas una mayor eficiencia en el cumplimiento de sus objetivos, para racionalizar su propio manejo.

Además, conceptualmente podemos expresar que una forma de hacer más económica esta responsabilidad del Estado hacia los problemas sociales, será mediante la incorporación de los grupos organizados a la solución directa de sus problemas, capacitándolos tanto por la vía formal establecida como por medio de esquemas informales.

## ***CAPITULO SEXTO: PROBLEMAS EN LA GESTION DE LOS RECURSOS HUMANOS***

La administración del Estado comprende seis administraciones de personal, a saber: Gobierno Central, instituciones de servicio, empresas públicas no financieras, empresas públicas financieras, sociedades anónimas y gobiernos locales. Para el año 1987, emplearon 159.411 funcionarios, lo cual representó el 16.4% de la fuerza laboral. El detalle de la composición del empleo público se muestra en el cuadro No.3.

**CUADRO No. 3**

**Número de empleados públicos según Instituciones 1987**  
(datos absolutos y relativos)

	<b>Total de empleados</b>	<b>En %</b>
<b>Sector Público</b>	<b>159.411</b>	<b>100%</b>
1. Gobierno Central	67.231	42%
2. Instituciones de servicio	47.923	30%
3. Empresas no financieras	16.861	11%
4. Empresas financieras	13.638	5%
5. Sociedades anónimas	7.288	9%
6. Gobiernos locales	6.470	4%

**Fuente:** Tamaño y Composición de la Administración Pública Costarricense. MIDEPLAN. Octubre de 1988.  
Documento de uso interno

De acuerdo con esta información, el Estado emplea uno de cada dieciséis costarricenses de la fuerza laboral del país y el Gobierno Central se constituye en el empleador de mayor relevancia al participar con un 42% de dicho empleo, seguido por las instituciones de servicio con un 30%; los gobiernos locales son el de menor importancia, con 4%.

El análisis de este capítulo presenta un diagnóstico interpretativo del manejo de los recursos humanos empleados por la administración del Estado, con particular énfasis en la administración del Gobierno Central y comentarios de problemas relativos al resto de los regímenes de administración de personal. En el capítulo cuarto, se describieron problemas de la gestión de recursos humanos del régimen de gobiernos municipales.

De conformidad con lo establecido en el capítulo XV de la Constitución Política, en el año de 1953, entró en vigencia el Estatuto de Servicio Civil, con el propósito de regular las relaciones obrero-patronales entre el Estado y los servidores públicos. El ámbito de su acción estuvo limitado en una primera instancia al Poder Ejecutivo, con una ampliación de su cobertura muy limitada hacia el resto de las administraciones del Estado.

Este análisis consideró las políticas y procedimientos que rigen actualmente la gestión de recursos humanos en el Gobierno Central y cuya responsabilidad está asignada a la Dirección General de Servicio Civil. Debe advertirse que las mismas tienen aplicación en algunas instituciones autónomas del sector descentralizado, el cual no incluye a los gobiernos locales.

La información utilizada se obtuvo de la legislación vigente, estudios específicos en el campo de los recursos humanos, así como entrevistas no sistematizadas a funcionarios de la Dirección General de Servicio Civil, jefes de personal ministeriales y de entidades autónomas, y especialistas en la materia, durante el segundo semestre del año 1989. Las áreas de análisis comprendieron: problemas del Servicio Civil, políticas de remuneración, políticas de beneficios, políticas de capacitación y el marco jurídico que define la gestión de los recursos humanos a cargo del Estado.

## **1. El Servicio Civil y sus problemas relevantes:**

La Constitución Política vigente, en su título XV, se refiere al Servicio Civil, previendo en el artículo 191, la promulgación de un "Estatuto de Servicio Civil que regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con el propósito de garantizar la eficiencia de la administración". Asimismo, en el artículo 192 la Constitución Política puntualiza los principios de nombramiento con base en idoneidad, y la remoción por causales justificados.

Es así como en el año 1953 la Asamblea Legislativa aprueba el Estatuto de Servicio Civil y por Acuerdo Ejecutivo No. 41, se crea la Dirección General de Servicio Civil, con la siguiente estructura: un director general y los departamentos de Normas y Procedimientos, Clasificación y Valoración de Puestos, Selección de Personal, Entrenamiento y Registro y Control. En noviembre de ese mismo año, se instala el Tribunal de Servicio Civil, previsto en el Estatuto. El ámbito de acción del Servicio Civil se orienta a parte de la administración pública, concretamente a la administración central y al INA.

### **Instituciones descentralizadas:**

La Constitución Política de 1949 abre paso a la creación de instituciones autónomas y semiautónomas, al constituirse la Caja Costarricense de Seguro Social, el Patronato Nacional de la Infancia y la Universidad de Costa Rica.

Con esa base y con el propósito de asignar funciones muy específicas y especializadas, surge la creación de una importante cantidad de entidades autónomas y semiautónomas, cuya característica es la descentralización administrativa de la administración central, confiriéndoles, de esa manera, una relativa autonomía que posteriormente fue reducida al crearse las presidencias ejecutivas por ley de 1974.

Sin embargo, pese a la sujeción política y de control establecida por la Presidencia de la República, en materia de recursos humanos, prevaleció la autonomía institucional, situación que presenta profundas desigualdades con el Régimen de Servicio Civil en primera instancia, y entre las mismas instituciones autónomas, en segunda instancia.

Los problemas del Servicio Civil, que se plantean, se fundamentan en el estudio "Propuesta de un sistema de gestión de recursos humanos en el sector público", realizado por el Departamento de Planificación y Desarrollo de Recursos Humanos de MIDEPLAN, en enero de 1979.

Este estudio advierte las deficiencias en relación con el marco doctrinario institucional que lo sustenta, así como de su funcionamiento.

### **1.1 Deficiencias del marco doctrinario - institucional**

- a) la institución ha fijado su atención en factores que favorezcan más la estabilidad del funcionario que la eficiencia en el mismo,
- b) la fijación de salarios y otros beneficios económicos, no considera factores como rendimiento del trabajador vía evaluación del desempeño,
- c) la movilidad del personal dentro de la administración centralizada y hacia la administración descentralizada es poco ágil y no obedece a políticas establecidas,
- d) el sistema salarial rígido, no contempla méritos personales, no mide la brecha salarial entre niveles ni la desigualdad entre clases,
- e) el régimen de Servicio Civil se ve presionado por agrupaciones gremiales con un objetivo permanente, la elevación de salarios,
- f) las presiones salariales son influidas por situaciones políticas, impidiendo la utilización de criterios técnicos para su definición,
- g) el funcionario protegido por el Régimen de Servicio Civil, piensa más en su estabilidad e inamovilidad, que en mayores niveles de rendimiento y desarrollo personal.

### **1.2 Deficiencias relativas a su funcionamiento:**

- a) la subordinación del director general de Servicio Civil al Presidente de la República, así como su condición de puesto de confianza, ha influido negativamente en la toma de decisiones,
- b) la institución no ha experimentado un dinámico crecimiento y desarrollo, que permita la cobertura de otras áreas de la

- gestión de recursos humanos así como mejoras en las áreas donde actualmente funciona,
- c) dada la participación multilateral en la definición salarial, se limita al Servicio Civil para hacer prevalecer criterios técnicos,
  - d) las jefaturas respectivas apoyan la solicitud de reasignaciones de puestos, sin tomar en consideración de criterios técnicos, sino más bien de intereses particulares,
  - e) funcionalmente, la institución se ha anquilosado, perdiendo de vista una revisión de objetivos, acorde no sólo con los cambios institucionales, sino también con la dinámica que presenta constantemente la administración pública,
  - f) a juicio de los ministros, la desconcentración de funciones del Servicio Civil, no ha dado los mejores resultados, fundamentalmente por las siguientes razones:
    - la desconcentración no ha sido suficiente, especialmente en lo que a toma de decisiones se refiere,
    - no existen procedimientos claros y expeditos en lo relacionado con el funcionamiento de las unidades desconcentradas,
    - la desconcentración ha sido también insuficiente en cuanto a su cobertura, pues no todos los ministerios tienen una unidad desconcentrada, ya que existe en unos pocos, dependiendo entonces unos de otro.

## **2. Políticas de remuneración:**

El manejo de salarios en la administración pública se ha constituido en unos de los factores de mayor actividad en la gestión de recursos humanos, basado fundamentalmente en el dinamismo de nuestra economía, especialmente en lo relacionado con incremento en los precios, y las cargas impositivas entre otros, aunado a las presiones gremiales y a la diversidad de políticas institucionales.

A la luz de los factores mencionados, podría puntualizarse la siguiente situación:

- a) no se presenta una estructura salarial uniforme, razón por la cual, independientemente de los niveles académicos, formación, edad, nivel jerárquico, esfuerzo, méritos, efi-

- ciencia demostrada y otros, los funcionarios devengan remuneraciones muy irregulares, pues los salarios no están definidos solamente por la base, sino además por otros componentes como pasos, anualidades, carrera, zonajes, recargos de funciones, sobresueldos y otros reconocimientos que se aplican, algunas veces, sin criterios bien definidos o por falta de claridad en las normas.
- b) El pago de horario extraordinario, no obedece siempre a necesidades claras e impostergables, pues con frecuencia se abusa; no existen eficaces controles, ni se establecen horarios de trabajo que permitan aprovechar plenamente las jornadas ordinarias. Esta situación se constituye en un factor que eleva irregularmente los salarios.
  - c) No existe una legislación única que permita criterios uniformes en la fijación de salarios, pues al efecto participan normas como la Constitución Política, el Código de Trabajo, la Ley General de Administración Pública, el Estatuto de Servicio Civil, la Ley de Salarios de la Administración Pública y las normas internas de los organismos descentralizados. Asimismo, son muchas las instancias que participan en la fijación salarial; entre otras la Autoridad Presupuestaria, la Dirección General de Servicio Civil, el Consejo Nacional de Salarios y organizaciones gremiales. Este cúmulo de normas e instancias provoca confusión e irregularidad en el establecimiento de los salarios.
  - d) Las normas salariales que regulan la administración central no son consistentes con los que presenta la administración descentralizada. Inclusive, dentro de ésta, existe heterogeneidad normativa entre las instituciones. Esta situación provoca definiciones salariales irregulares en la administración pública, sumado a que los indicadores en la fijación de salarios son variables, y que no todas las entidades están reguladas por la Autoridad Presupuestaria.
  - e) La fijación de salarios en los niveles profesionales no guarda relación de una institución a otra. Esta situación es producto de la capacidad que presentan los grupos profesionales para presionar e inclusive para lograr la promulgación de normas específicas en materia salarial. El surgimiento de conflictos colectivos y la negociación en las

convenciones vigentes, muestran la situación aquí precisada. Como es natural, el éxito en las negociaciones y el entendimiento entre las partes, ya no sólo a nivel profesional, permitirán fijación de niveles salariales en función de la capacidad financiera de la institución y de la posibilidad de incrementar el precio de bienes y servicios para aquellas entidades cuyo financiamiento depende de ello.

### **3. Políticas de beneficios:**

Entendidos los incentivos como aquellos beneficios de carácter económico y no económico, que pretenden satisfacer las necesidades de los trabajadores y de esa manera incrementar su nivel de satisfacción y en consecuencia la eficiencia organizacional, se analizarán seguidamente los que ofrece la administración pública:

#### **3.1 Beneficios económicos:**

Para los efectos de este trabajo, denominaremos los beneficios económicos, como incentivos; sin embargo, por su naturaleza y por la pérdida del valor adquisitivo del dinero, su vigencia como tal es fugaz.

Se analizan a continuación los beneficios económicos más relevantes:

- i) Carrera profesional: este tipo de beneficio pretende establecer diferentes categorías de profesionales y procura básicamente, por una parte incentivar la profesionalización del trabajador y, por otra, estimular el desarrollo profesional, tomando en consideración el grado académico, la experiencia, publicaciones, experiencia docente y otros. Los regímenes de carrera profesional no consideran el rendimiento, dentro de la experiencia calificada, lo cual pierde en alguna medida, beneficios para la institución y se constituye en un simple procedimiento para alcanzar niveles salariales más altos. "Incentivo" similar se aplica en algunas instituciones descentralizadas a nivel administrativo.

- ii) **Dedicación exclusiva y prohibición:** la dedicación exclusiva es un régimen implantado en algunas instituciones, tanto centralizadas como descentralizadas, y exige al funcionario que voluntariamente se acoja, dedicar su tiempo laboral en forma exclusiva a la institución, a cambio de una remuneración adicional que por norma no supera el 55% sobre el salario base. Por otra parte, la prohibición de igual manera asigna un sobresueldo (1% sobre la base) en este caso no a la persona, sino al puesto, situación que obliga a quien ocupa el cargo a acogerse al régimen. Obviamente, tanto la dedicación exclusiva como la prohibición, funcionan debidamente normadas; sin embargo, los objetivos que persiguen pasan a ser desvirtuados, pues el trabajador ve en ellos, fundamentalmente, un incremento a su salario.
- iii) **Sobresueldos:** Se aplican por diversas razones, muchas veces para pagar recargos de funciones, otras para lograr niveles por encima de la escala salarial en razón de condiciones muy especiales en el mercado de laboral y también para atraer personas calificadas. Este incremento en el salario, no siempre se otorga con criterios técnicos y obedece a veces más bien, a otras razones diferentes del interés institucional.

### **3.2 Beneficios no económicos:**

La administración pública obedece, además, a una serie de beneficios que no representan un ingreso monetario adicional al trabajador, pero sí algún servicio cuyo gasto efectuado corresponde a la institución.

Los más frecuentes tanto para la administración centralizada como para la descentralizada son: licencias (con o sin goce de sueldo), lugares de recreación, médico de empresa, subsidios para alimentación, becas, omisión de marcas, servicio de transporte, facilidades para obtener el bien o servicio que produce la institución, servicio de abogado, horarios especiales, compensación de vacaciones, etc.

Al comparar en las instituciones públicas, la calidad y cantidad en que se ofrecen estos beneficios, encontramos gran diversidad, en el sentido de que no existe una homogeneidad institucional al

ofrecerlos, pues todo dependerá de la capacidad financiera de la entidad, de la presión ejercida por grupos gremiales y de las negociaciones colectivas realizadas.

Tanto en lo relacionado con beneficios económicos como no económicos, no existe para el otorgamiento criterios basados en la productividad del trabajador y además en estudios que reflejen las verdaderas necesidades que presentan los servidores y que vía beneficios se puedan satisfacer.

#### **4. Capacitación:**

La administración pública, en general, tiene interés en ejecutar programas de capacitación y facilitar al funcionario público, posibilidades de mejoramiento en este sentido. Es evidente que existe conciencia ante la necesidad de capacitar, consecuencia del dinamismo social, institucional y tecnológico. Las deficiencias observadas en esta área son descritas a continuación:

- a) Deficiencias en la planificación, formulación de políticas y estudios de necesidades de capacitación, originan la ejecución de programas que no derivan resultados óptimos.
- b) Pese a que existen normas que regulan la capacitación, facilitando la asistencia a cursos de capacitación en horas laborales, el otorgamiento de permisos, ayudas económicas, licencias, etc., no son homogéneas para toda la administración pública, lo que impide obtener buenos resultados, pues por un lado el Servicio Civil, y por otra las instituciones descentralizadas, proceden de acuerdo con sus propias normas e intereses, sin considerar necesidades integrales en el campo de la capacitación.
- c) No existen controles en la ejecución de programas de capacitación ni acciones de seguimiento, que permitan determinar la eficacia alcanzada.
- d) Inexistencia de un sistema integral de información de recursos humanos, que permita a las instituciones determinar la oferta laboral, en función de habilidades, experiencia y formación académica, y de esa manera recurrir a ese banco, según sus necesidades.

- e) La capacidad financiera de las entidades públicas es muy irregular, en el sentido de que algunas tienen mayores posibilidades económicas que otras, para ejecutar programas de capacitación.
- f) No se utilizan recursos capacitados en la institución, a fin de que sirvan como efecto multiplicador capacitando a otros funcionarios.
- g) No se ha logrado en todos los casos, entender la capacitación además, como un instrumento eficaz de desarrollo personal, pues se concibe solamente como un beneficio institucional.

## **5. Marco jurídico que sustenta la gestión de recursos humanos:**

El análisis de esta sección comprende la gestión de los recursos humanos en su relación estatutaria y relación laboral, así como de la diversidad observada en el marco jurídico que la regula.

La Constitución Política, en su artículo 191, establece la relación estatutaria entre el Estado y sus servidores y en el 192 hace referencia al nombramiento y remoción, con base en la legislación de trabajo. Ello ha servido de base para que hayan proliferado normas individualizadas a nivel institucional, con fundamento en la autonomía plena de la Universidad de Costa Rica, la de las municipalidades y la autonomía administrativa de las entidades autónomas. Esta situación aísla a la administración centralizada, que se rige en materia laboral por el Estatuto de Servicio Civil.

En síntesis, el Estatuto a que se refiere la Constitución, de hecho y por derecho, no les es aplicable al Régimen Municipal, a las instituciones autónomas, a otros poderes del Estado ni a las universidades estatales.

Por otra parte, el Estatuto de Servicio Civil no cubre totalmente los aspectos básicos de la gestión de recursos humanos pues deja por fuera la política salarial, capacitación e incentivos, los cuales se encuentran dispersos en diferentes leyes. Asimismo, esa diversidad de leyes y reglamentos provoca una injerencia múltiple de instancias en la toma de decisiones.

Seguidamente se enumeran algunas normas involucradas en la

gestión de recursos humanos:

- i) Ley de creación de la Autoridad Presupuestaria. Crea un órgano colegiado que, entre otras funciones, debe formular las directrices de la política presupuestaria del sector público, que incluye entre otras cosas lo relativo a salarios. Evidentemente esta norma es inconsistente con funciones de esa naturaleza que corresponden al Servicio Civil. En materia de personal, las funciones deben ser manejados por un mismo órgano y en forma conjunta, pues realmente la gestión de recursos humanos se concibe como un sistema.
- ii) Leyes de Colegios Profesionales. Estas imponen a la administración pública, como requisito para nombramientos, ser colegiado. Esta es una limitante para llenar plazas con personas que no tienen ese requisito.
- iii) Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público. Esta ley, en el título "De la reducción del gasto del sector público", contiene capítulos que en forma directa afectan: las plazas vacantes, pago de prestaciones, pensiones a servidores públicos y plazas nuevas. Además la autorización y fiscalización en esta materia se la da a la Autoridad Presupuestaria.
- iv) Estatuto de Servicio Civil. La ley de Estatuto de Servicio Civil define su alcance únicamente al Poder Ejecutivo, pero a la vez, en ese mismo ámbito excluye de su aplicación una serie de categorías de puestos. Se incluye en el Estatuto de Servicio Civil el título denominado "Del Tribunal de Servicio Civil". Es importante advertir que el Estatuto está reglamentado y por esa vía se incluyen reformas.
- v) Ley de Licencias para Adiestramiento de Servidores Públicos. Esta faculta al Poder Ejecutivo para aprovechar becas y así celebrar contratos entre la dependencia respectiva y el beneficiario.
- vi) Reglamento de adiestramiento de personal para los ministerios e instituciones bajo el Régimen de Servicio Civil.
- vii) Normas para la aplicación de la carrera profesional. Este es un reglamento aprobado por el Servicio Civil, pero las instituciones autónomas lo pueden aplicar, a criterio de las juntas directivas.

La relación laboral pública se rige por el derecho administrativo y sus principios. Cualquier conflicto a nivel administrativo es tratado, entonces, a la luz de esa legislación.

Sin embargo, cuando la vía administrativa no resuelve conflictos, éstos pasan a la vía judicial y para su tratamiento se aplica el derecho laboral y el criterio del juez. Esta es una importante incongruencia que presenta nuestra legislación y que, como es natural, afecta la gestión de recursos humanos públicos.

Es importante también precisar que, dadas las características de la administración pública, la gestión de recursos humanos presenta una gran cantidad de normas, que limitan y prohíben la toma de decisiones, lo cual impide a la administración negociar conflictos colectivos, siendo entonces éstos resueltos en la vía judicial, para lo cual, los Tribunales de Justicia de Trabajo ignoran en su solución la normativa administrativa vigente, las políticas y directrices y en fin los criterios administrativos que caracterizan la administración privada, en cuyo caso sí se ajusta el derecho laboral.

Esta situación se agrava al prohibirse la celebración de convenciones colectivas en la administración pública (a la luz del artículo 112 de la Ley General de la Administración Pública), lo cual resuelven los funcionarios en la vía jurisdiccional laboral en forma de conflicto.

Finalmente, conviene recalcar que este estudio no contempla todas las áreas de la gestión de recursos humanos, pues por las limitaciones de tiempo, no se analizaron aspectos como actitudes y motivación del empleado público.

Asimismo, no se consideraron aspectos como el funcionamiento técnico y sus procedimientos, la evaluación del desempeño y algo muy importante, la planeación de recursos humanos, que debe tener un enfoque sistémico en su análisis.

Tampoco se consideraron para su análisis otros organismos de la administración descentralizada como lo son las municipalidades, que poseen características muy particulares a nivel político y administrativo.

# ***CAPITULO SETIMO: LA CUESTION AMBIENTAL***

## **1. Desarrollo sostenible**

Este concepto introduce una nueva variable que habrá de estar presente en toda proyección futura tanto en lo que se refiere al uso de los recursos disponible, como al de la calidad de vida a que aspiramos.

Esta variable aporta un elemento indispensable que, hasta ahora, no fue considerado apropiadamente en los planes nacionales de desarrollo y, menos aun, en las normativas que organizan el diario acontecer de nuestra sociedad.

El problema ambiental sólo se ha considerado hasta ahora en forma aislada; diríase que con irresponsable timidez, atenido quizás al esplendor de nuestra naturaleza. Sin embargo, los índices de destrucción de nuestros recursos naturales, por una parte y la forma en que se multiplican por otra, debe provocar la reacción necesaria para incluir en nuestro comportamiento la obligación que tenemos con las futuras generaciones. La magnitud del problema ambiental se puede apreciar conforme los siguientes datos tomados del informe rendido con ocasión de la elaboración de una estrategia para la conservación del desarrollo sostenible de Costa Rica.

### **1.1 Aspectos territoriales**

Entre tanto, el territorio se deforesta en razón de 50 mil has. por año y en cincuenta años, el país habrá descendido su cobertura forestal de un 80% a un 25%; se estima que para 1995 el país se habrá convertido ya en un importador neto de madera. Preocupa también que ya la frontera agrícola ha llegado a su límite y que la tenencia de la tierra se caracteriza por un aumento del minifundio frente a una concentración de la gran propiedad agraria. Se experimenta también

un fuerte deterioro de las cuencas hidrográficas, lo que afecta la capacidad de generación de energía eléctrica y la disponibilidad de agua potable. Crece de manera peligrosa el uso de pesticidas y la generación de basura que únicamente es tratada adecuadamente en un 40%. La contaminación en ríos y costas aumenta dramáticamente, lo que repercute tanto en los recursos pesqueros como en el uso para fines turísticos. La concentración urbana de la población abarca al 50% de los habitantes en un 4% de la superficie territorial, ubicándose en la Gran Área Metropolitana, con las secuelas propias del hacinamiento, como el congestionamiento del tráfico, que ha hecho aumentar la contaminación del aire en más de un 300% en un decenio.

La demanda por agua potable crece a razón de un 5% anual, el de la energía eléctrica a un 8% y la de combustibles derivados del petróleo, a razón de un 10% anual. Ya la factura petrolera en 1989 representó un 20% del valor de nuestras exportaciones en comparación con un 7%, que era en 1980.

## 1.2 Aspectos poblacionales

En los últimos noventa años, nuestra población creció cien veces, pasando de 300 mil habitantes en el año 1900 a 3 millones en 1990. Ya para el año 2.000 tendremos 3.8 millones de habitantes (cuatro si le agregamos los extranjeros).

En cuanto a la población costarricense, se observa una disminución en la tasa de su crecimiento en los sectores medios y altos; pero ha aumentado significativamente en los sectores marginados y, particularmente, en los embarazos no deseados en edades de 14 a 19 años. La tasa neta de crecimiento de la población, que había descendido hasta un 2.5% en 1975, volvió a subir a un 2.8 a partir de 1987.

Todo ese cuadro define un aumento en la brecha social, como se aprecia en los índices comparativos entre el 20% de la población con mayores ingresos frente al 20% de menores ingresos, que muestra una concentración de la riqueza, producto del esquema de crecimiento económico que la tendencia universal de la economía ha venido imponiendo.

No podemos, entonces, ignorar que en los próximos treinta años la población se habrá duplicado, llegando a seis millones de habitantes, para los cuales habrá que proveer vivienda, energía,

agua transporte y con ello materiales de construcción, o sea que habrá que duplicar la oferta de servicios que hasta ahora se han suplido a un alto costo ambiental y financiero.

De allí que la estrategia para el desarrollo sostenible, asume hoy día relevancia de primera magnitud, ubicando el problema del ambiente en igual categoría con los de naturaleza social y económica, cuando se trate de orientar el desarrollo de nuestro país.

Aspiramos a una sociedad que pueda apoyar básicamente la calidad de su vida en sus propios recursos; a un desarrollo que no esté por encima de nuestras posibilidades reales, que evite artificialidades, que acuda a nuestros propios valores alimentándose de nuestros recursos naturales y de nuestra manera de ser. Así podremos ser más felices.

## **II PARTE:**

# **¿POR QUE UNA REFORMA DEL ESTADO?**

# ***CAPITULO OCTAVO: PROCESO DE LA REFORMA DEL ESTADO***

## **1. Fundamentos y proposiciones**

Los planteamientos sobre Reforma del Estado costarricense que la COREC formula en este informe, constituyen una propuesta que tiene un doble propósito: a) redistribuir el poder político entre los estamentos de la sociedad, a fin de profundizar el régimen de democracia, y b) reestructurar la organización del Estado para darle mayor flexibilidad, eficiencia, productividad y eficacia en el logro de sus cometidos fundamentales.

Además, se establece el principio de que el Estado debe ofrecer a la sociedad y a cada ciudadano, las condiciones y los elementos que les permitan vivir y desarrollarse bajo los signos de la libertad, la solidaridad y la justicia. Durante la década de los años ochenta, cuando el país atravesó un proceso de crisis, estabilización y ajuste, no sólo de la economía nacional, sino del proyecto mismo de desarrollo nacional, la percepción del papel del Estado por parte de los ciudadanos, se ha ido modificando.

La percepción que los ciudadanos tienen en la actualidad es que la organización del Estado ya no ofrece respuestas, ni resuelve conflictos, con la propiedad que las circunstancias demandan frente a un mundo que avanza de manera vertiginosa, tanto en las áreas de reconciliación ideológica, como en el campo de la ciencia y la tecnología.

No obstante, el costarricense también es consciente del potencial que ofrece el país para avanzar hacia estadios de desarrollo que le permitan insertarse, tanto en la economía internacional, como en las nuevas corrientes culturales, con una posición más relevante y significativa y no como simple exportador de mano de obra barata o de materias primas y bienes agrícolas, que perpetuarían su

condición de país subdesarrollado. En este sentido, los ciudadanos reconocen el papel que el Estado debe cumplir como orientador del desarrollo.

Tomando en cuenta lo dicho, la necesidad de una reforma del Estado se fundamenta en dos elementos principales: el primero considera el marco jurídico vigente<sup>1</sup> y las dificultades observadas a lo largo de cuatro décadas para superar sus deficiencias y modernizarlo frente a nuevas situaciones, que no fueron previstas en su diseño; el segundo tiene que ver con la aparición de nuevas condiciones internacionales que demandan una organización de Estado ágil, flexible y eficiente, que no siempre es compatible con el rígido esquema jurídico vigente.

No cabe duda de que la adopción de un marco jurídico esencialmente diferente al anterior, a partir de 1949, permitió la estructuración de un Estado que fue útil para sentar las bases de una sociedad moderna, así como para desarrollar una amplia infraestructura económica y social, base sobre la cual se organizó un sistema capitalista mixto capaz de mejorar significativamente el bienestar de los costarricenses. Sin embargo, después de cuatro décadas se observan insuficiencias importantes en la organización del Estado que implican la necesidad de revisarlo desde una perspectiva global e integral. A continuación se puntualizan aquellas insuficiencias de mayor importancia.

Primero. El avance reciente en la especificación y expresión social de los derechos humanos ha sido extraordinario, lo cual contrasta notablemente con el enfoque limitado del marco jurídico vigente para definir los derechos individuales y sociales de los costarricenses. Esta situación genera, a su vez, una interpretación del Estado para delimitar los derechos de los ciudadanos en un ámbito reducido y afecta, con ello, sus libertades.

Segundo. Se estima que los procedimientos normativos para la elección de representantes políticos muestran limitaciones que no aseguran un proceso decisorio acorde con los intereses de sus representados y que la participación ciudadana directa en la acción política del Estado y su control es muy limitada, afectando con ello el desarrollo democrático de la sociedad costarricense. Es deseable

---

(1) El concepto de marco jurídico se refiere al conjunto de normas de derecho positivo en sus niveles jerárquicos: Constitución, leyes, reglamentos, decretos, etc.

que el pueblo costarricense pueda participar en mayor grado en la vida política del país, más allá de la emisión del voto cada cuatro años.

Tercero. El esquema jurídico vigente ha establecido un modelo institucional de Poder Legislativo que se expresa por un manifiesto recargo de sus funciones, sin los contenidos de organización y métodos que le permitan cumplir con esas responsabilidades. Es necesario reforzar su control político y hacer efectiva la censura legislativa sobre los funcionarios públicos.

Cuarto. La distribución fiscal de responsabilidades y competencias del Estado, propició una gran concentración de poder en manos del Gobierno Central y en el ámbito de instituciones autónomas. Esto con el propósito de conformar un Estado fuerte y capaz de enfrentar la difícil tarea de construir un país a partir de las condiciones de los años de 1940. Ese objetivo ya se logró y parece oportuno, en las condiciones actuales, plantear su reestructuración con un mayor grado de descentralización, que ofrezca un espacio más amplio de acción política y económica a las comunidades para la atención de sus problemas y la definición de su futuro.

Quinto. La descentralización territorial del Estado es necesaria para transferir poder político y económico a las regiones y generar con ello condiciones de mediano y largo plazos, que permitan reducir las diferencias actuales en cuanto a desarrollo entre la Región Central y las periféricas. Su regulación es anacrónica en el actual marco constitucional. Este planteamiento conlleva reformas sustanciales al marco jurídico vigente para crear instancias de decisión política en el espacio regional y de fortalecimiento de los gobiernos locales. Mayor autonomía local en materia tributaria y elecciones municipales independientes, constituyen factores determinantes para el éxito de este proceso.

Sexto. La conformación de un Estado flexible y ágil para enfrentar un entorno cambiante y de mayor complejidad, implica el rediseño de los modelos organizacionales de los ministerios e instituciones autónomas. Una mayor responsabilidad para formular y ejecutar políticas sectoriales, así como para regular el mayor ámbito de acción de la empresa privada, obliga a reestructurar la función ministerial y a descargarla de muchas de sus competencias en materia de prestación directa de servicios públicos, las cuales podrán ser traspasadas a los gobiernos locales o a organizaciones comunales.

En cuanto a las instituciones autónomas, deberá deslindarse el sector de empresas públicas, de aquellas que no lo son, a fin de que éstas sean reestructuradas para su funcionamiento con criterios de eficiencia y control social. Empresas del sector público susceptibles de ser manejadas bajo una organización privada, deberán evaluarse con criterio de mercado y de libre competencia. Esto implica el análisis caso por caso, de los propósitos de la empresa y de la fórmula organizacional más eficiente para el logro de esos objetivos.

Sétimo. Se considera necesaria la revisión detallada de varios órganos fundamentales del Estado, tales como el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones y la Contraloría General de la República, por tener un jerarca administrativo con funciones sustanciales o, en todo caso, sin la formación o el tiempo para atender los menesteres administrativos.

Octavo. Los aspectos relacionados con las finanzas públicas, los cuales constituyen preocupación de la gran mayoría de los costarricenses en la actualidad, se relacionan tanto con la estructura del Estado como con la macropolíticas que se aplican en un determinado momento.

En ese sentido se considera, desde una perspectiva estructural, que la búsqueda de la eficiencia y la eficacia, por medio de las reformas administrativas pertinentes y la mayor participación y control ciudadana en la gestión pública, permitirán un uso más eficiente y racional de los recursos y una mayor productividad. En lo concerniente a las políticas de ingreso y gasto público que se apliquen en un momento dado, éstas tienen que ver con la orientación del Gobierno de turno y responden a planteamientos que requieren del apoyo popular expresado en las urnas. El establecer ciertos parámetros difíciles de modificar, podría atentar contra la voluntad de las mayorías.

Noveno. El Estado Costarricense, que en lo esencial se ha definido como prestador directo de servicios, ha generado burocratización, politización y algunos casos corrupción, debe evolucionar hacia nuevos estadios, en los cuales la función reguladora tenga una mayor importancia. Las responsabilidades del Estado no necesariamente tienen que cumplirse por medio de instituciones que presten directamente los servicios o construyan la infraestructura, por el contrario, en muchos casos pareciera que los instrumentos de

regulación y control, aplicados adecuadamente, podrían tener igual o mayor eficacia. En esta materia, sin embargo, existe poca experiencia en Costa Rica, por lo que los pasos deben ser graduales, cuidadosos y sujetos a constante evaluación.

Décimo. La Reforma del Estado, tal y como aquí se plantea, representa una redefinición de las relaciones entre lo público y lo privado, constituye una nueva dimensión de los espacios de responsabilidad de la sociedad civil y el aparato estatal. Se necesita, por lo tanto, de un consenso mínimo de carácter político. No es posible llevarlo a cabo, en su escala correcta, si no surge de un gran acuerdo de las instancias de representación política.

Ajustes parciales como la Reforma Administrativa, el equilibrio fiscal o la sectorialización y regionalización podrían tener un aporte positivo, pero también podrían generar un mayor grado de ineficiencia e ineficacia, así como una menor participación ciudadana en la gestión pública, si se aplicaran los mismos criterios y no cambiara la actitud. Prueba de esto último ha sido la propia evolución del Estado Costarricense en los últimos años.

Estos planteamientos dimensionan la reforma del Estado desde una perspectiva global de carácter político, normativo y administrativo. Así garantizaría la conformación de un Estado capaz de enfrentar el reto de democratizar la sociedad, haciéndola más productiva y solidaria.

En consecuencia, esta Comisión considera que las razones en que se basa el proyecto de Reforma del Estado, se inscriben no sólo en la necesidad de revisar obsolescencias y anacronismos, que de hecho están afectando la capacidad de respuesta de nuestro aparato estatal a las demandas de los ciudadanos, sino también en el requerimiento de introducirle los elementos que estimulen y sustenten su proyección hacia nuevos estadios de desarrollo.

Las propuestas que se presentan abarcan las más variadas categorías de la función pública, como son las de naturaleza política: en cuanto formas de representación; las de índole operacional, referidas a la administración, control y seguimiento de la labor de las agencias estatales; así como a los procesos para descentralizar efectivamente la labor de Gobierno y de la Administración Pública.

No pretende esta Comisión que las propuestas que aquí se presentan abarquen todo lo que hay que hacer, pues para mantener esa consonancia creativa entre el ser costarricense, la sociedad y el

Estado, son muchos los vacíos que hay que llenar, y la dinámica social interna, hoy tan dependiente del acontecer internacional, determina que la labor de reformar el Estado constituye un proceso, que demanda permanente atención y requerirá de una estructura que exprese la voluntad política para impulsarla. De esta forma, resulta conveniente constituir un foro interdisciplinario, permanente y pluripartidista, que examine de manera permanente el desempeño del sector público, con el propósito de elaborar propuestas de solución a evidentes y previsibles desajustes.

## **2. Orientaciones generales para una reforma integral del Estado costarricense**

Esta sección presenta un conjunto de definiciones políticas y lineamientos de reforma, que conforman una estrategia orientadora que tiene el propósito de reestructurar la actual organización del Estado en su dimensión política-constitucional y de la Administración Pública. Estas orientaciones conforman un escenario para la creación de condiciones y fundamentos de orden constitucional favorable a la reforma del Estado, durante el período 1990-1991, para luego dar paso a las reformas propiamente, las cuales se ejecutarían a lo largo de la década del 90.

Esta estrategia propone iniciar un proceso de cambio para lograr la modernización y perfeccionamiento de nuestro Estado, en condiciones de un mundo que experimenta cambios en el orden político y de su sistema económico, así como de una necesidad de la sociedad costarricense para redistribuir el poder de manera más democrática y resolver sus problemas de pobreza y marginalidad social.

En primer lugar, las instituciones políticas deberán reestructurarse para hacer efectiva esa mayor democratización. Ello conllevará descentralizar y desconcentrar el aparato estatal de manera que los ciudadanos dispongan de mecanismos eficaces para participar más activamente en el proceso decisorio, así como de representación que permitan un mayor control cívico sobre la acción gubernamental.

Segundo, estas reformas deberán promover la conformación de una organización estatal flexible y con un equilibrio de funciones

fiscales, que permitan un funcionamiento armonioso entre el Estado y la organización de mercados. Los nuevos requerimientos para que el sector privado desempeñe un papel de mayor dinamismo en la promoción del desarrollo nacional, exige un acomodo de las competencias del Estado para que pueda mejorar su productividad y eficiencia en los mercados internacionales. Ello conlleva aceptar el supuesto de que la empresa privada será el motor del desarrollo nacional en el futuro inmediato.

Finalmente, desde una perspectiva administrativa convendrá revisar los tres modelos organizacionales básicos de la administración pública, para flexibilizar su funcionamiento y adecuarlos a los nuevos requerimientos políticos y económicos. La organización ministerial se deberá flexibilizar, para que la gestión presidencial pueda responder efectivamente a los proyectos políticos que desee poner a trabajar y desarrollar con mayor propiedad sus políticas particularmente en el campo de la regulación de los negocios privados, función ésta última que adquirirá una mayor relevancia. El modelo de empresa pública deberá restringirse a los monopolios naturales y cederle mayor autonomía, para que pueda recuperar sus niveles de eficiencia en la prestación de los servicios públicos. Asimismo, la Municipalidad requiere de cambios significativos para hacer posible la descentralización fiscal recomendada y liberar a los ministerios de la tarea de prestación de servicios para dedicarse a funciones de mayor generalidad y de control social.

Para coadyuvar en este proceso de reforma, se revisarán y ajustarán las políticas que promuevan la sectorialización, regionalización y desconcentración de la Administración Pública. De igual manera, se procederá a revisar el sistema tributario y tarifario que actualmente utiliza el sector público para financiar sus programas, reformas estas que deberán complementarse con una modernización de la administración de estos sistemas del financiamiento gubernamental.

En lo relativo a la descentralización del Estado conviene considerar los siguientes principios: primero, debe generar un estilo de gestión pública más ágil, flexible, eficiente y honesto, apoyada en la introducción de nuevas tecnologías; segundo, debe contemplar un apropiado balance entre las reformas políticas económicas y administrativas para garantizar un desarrollo institucional armonioso entre el nivel centralizado y el descentralizado de los gobiernos

locales; y, finalmente, una redistribución de competencias que incorpore las correspondientes autorizaciones fiscales y tarifarias, para que el nivel descentralizado pueda hacerles frente a los nuevos requerimientos que impone este proceso.

La transformación del Estado es concebida como un proceso de largo plazo, objeto necesariamente de una detallada planificación. Una visión del Estado bajo las condiciones ya planteadas, requiere de un enfoque concertador y de consulta con la sociedad civil sui-géneris, que desborda la acción propia del Gobierno. Es por ello que se recomienda mantener la Comisión Consultiva de Reforma del Estado (COREC) bajo el enfoque bipartidista, para que continúe en su acción concertadora. Se recomienda también crear una Comisión de Diputados de la Asamblea Legislativa, que trabaje articuladamente con la COREC para coordinar la negociación política de las reformas correspondientes.

Se apoya la decisión de la Administración del Presidente Rafael Angel Calderón Fournier sobre la creación de la Autoridad Presidencial de Reforma del Estado (APRE), la cual tendrá la responsabilidad de coordinar la ejecución de los proyectos tendientes a reformar el Estado. Parece necesario establecer una estrecha articulación de APRE con el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), para que el desarrollo institucional del Estado y los esfuerzos para democratizarlo, ocurran de forma integrada junto con el Plan Nacional de Desarrollo. En este contexto, la posición estratégica de MIDEPLAN como Secretaría Ejecutiva del Consejo Económico y Social, constituye un recurso que puede capitalizarse para la formulación y ejecución de las políticas públicas, que deberán llevarse a cabo en el proceso de reforma del Estado.

Sin embargo, debe advertirse que ciertos proyectos de democratización del sistema político-constitucional corresponden a reformas de instituciones que están fuera del ámbito de la Presidencia de la República, tal como las municipalidades, las universidades, la Caja Costarricense de Seguro Social y los partidos políticos.

### **3. Reforma administrativa vs. Reforma del Estado**

La Comisión Consultiva para la Reforma del Estado, consideró que su responsabilidad de preparar un anteproyecto de reforma,

debía estar relacionada en todo momento con el fortalecimiento de la democracia por medio de una mayor participación directa de los ciudadanos, y de lograr una organización del Estado que fuera eficaz, eficiente y equitativa en la atención de las necesidades y problemas de la sociedad costarricense.

Es por ello que asegura en primer lugar, que la Reforma del Estado trasciende los esfuerzos de una reforma administrativa, a veces planteada bajo el enfoque de racionalización del Estado; pues siendo esta última un importante instrumento y esfuerzo de reforma estatal, es de más corto plazo que aquella, y no incursiona en aspectos que desbordan propiamente el ámbito del Estado aparato, ni requiere de un esfuerzo pluripartidista para su ejecución.

La reforma del Estado es global, aunque para poder ejecutarla debe tener también un enfoque selectivo de acuerdo con las prioridades que las autoridades y la misma sociedad consideren como más importantes de alcanzar. Demanda estrategias para modificar aspectos estructurales, en tanto que la Reforma Administrativa es más de naturaleza coyuntural; pero ambas se complementan y deben, por tanto, estar estrechamente vinculadas para evitar esfuerzos descoordinados. Sin embargo, por ser la Reforma del Estado global por naturaleza, y no puntual, la Reforma Administrativa tiene que considerarla como el punto de referencia para los esfuerzos complementarios que propicie y lleve a cabo.

Por lo anteriormente expresado, tiene validez y aplicación para nuestro país, lo que hace varios años dijo un tratadista mexicano, el doctor Alejandro Carrillo Castro, de que ninguna reforma debe ser concebida "...por una sola persona o un pequeño grupo de técnicos o especialistas..." (Ref.en:La Reforma Administrativa en México:INAP:1973:60-61), sin contar con la opinión ni el consenso del resto de la Administración Pública. En el caso de la Reforma del Estado que se propone, se agrega la necesidad auscultar y considerar cuidadosamente los criterios de los grupos de decisión política que, en nuestra democracia, son determinantes en el ejercicio del poder.

La Reforma del Estado constituye un proceso compuesto por varias etapas de actividad, todas ellas estrechamente interrelacionadas y con traslapes, hasta el punto de que sus límites son realmente convencionales o bien imperceptibles. Dichas etapas son las siguientes: primera, la concepción política teórica de la reforma; segunda, el diagnóstico o análisis global de la organización y funcionamiento

del Estado; y tercero, la fuerza política que hace posible su ejecución.

La concepción política teórica, está vinculada con las ideologías dominantes y de arraigo en un determinado momento histórico del país, las cuales permiten proyectar los escenarios probables de la reforma para articular una "imagen objetivo" del Estado. Es en esta percepción que se establece la diferencia de ámbito entre la Reforma del Estado y una Reforma Administrativa; considerando que ambas para poder concretarse y dejar su ámbito teórico/técnico deben considerar ese sustrato ideológico. La reforma del Estado se fundamentará, consecuentemente, en un marco amplio del pluripartidismo, pues de no hacerlo se condenaría este proceso a un ejercicio teórico, sin mayor trascendencia histórica nacional.

El proceso de reforma del Estado conlleva previamente la realización de un diagnóstico o análisis situacional de ámbito macro, que trasciende el análisis de la Administración Pública -que es el objeto propiamente de la reforma administrativa-. La definición del marco teórico político, permite orientar ese diagnóstico hacia áreas críticas de la organización del Estado, sus fundamentos y funcionamiento, proveyendo con ello una aproximación de la realidad bajo estudio, y facilitando la elaboración de los planes, programas y proyectos que conformarán el proyecto de reforma.

Las propuestas de reforma del Estado presentan una intencionalidad que supera los aspectos puramente técnicos, al tener otras connotaciones y proyecciones políticas, sociales y económicas. Sin embargo, su proyección genera tal trascendencia, que involucra una negociación y apoyo político multipartidista.

La tercera etapa o fase, supone la conformación de un espacio político favorable a la toma de decisiones para impulsar el modelo teórico político sobre la reforma del Estado, lo cual deberá traducirse en un eficaz apoyo político administrativo. En este contexto, quien ejerce el cargo de Presidente de la República, debe asumir ese difícil liderazgo de poner en marcha esta iniciativa.

Para el éxito de esta fase, se requiere del apoyo y comprensión del Presidente de la República en la búsqueda del consenso, así como en la articulación de esfuerzos complejos para organizar equipos multidisciplinarios, y recursos financieros, materiales y de información, que permitirán hacer efectiva la reforma. Nada de esto se logra de la noche a la mañana, por eso, la reforma del Estado involucra transformaciones estructurales de mediano y largo pla-

zos. Es también un esfuerzo sistémico, el cual trasciende la organización sectorial del Estado, así como de los actores de los diversos partidos políticos, incluyendo aquellos que están al frente de la Administración Pública.

Cumplidos esos prerequisites, entonces, se pueden orientar los esfuerzos hacia la institucionalización de la reforma del Estado. Esfuerzo especial deberá asignarse en el diseño de sistemas de seguimiento y evaluación, con el propósito de generar las condiciones necesarias en el tiempo, estableciéndose un sistema de retroalimentación que también viene a fortalecer las autorresponsabilidad de los conductores de este proceso.

#### **4. Etapas del proceso de Reforma del Estado**

Dentro del proceso de la Reforma del Estado existen diversas etapas, todas ellas interrelacionadas e interdependientes:

- 1) Diagnóstico,
- 2) conceptualización y definición político técnica,
- 3) formulación de planes y programas de acuerdo con la estrategia definida en el aparte 2) y concreción de las tácticas complementarias,
- 4) ejecución institucional,
- 5) seguimiento, evolución y monitoría de las acciones institucionales,
- 6) incorporación de los cambios necesarios, para mantener actualizado el proceso.

El diagnóstico de la Reforma del Estado es "intencionado", es decir, no es el producto de un análisis "neutral", aunque sí objetivo. Todo diagnóstico, en el ámbito de las ciencias sociales, tiene como marco de referencia los criterios ideopolíticos de quienes han participado en el mismo.

Sin embargo, ha sido enriquecido con las consultas que se hicieron a muchas personas de otras ideologías, profesiones y experiencias. También ha permitido llegar a una conceptualización sincrética en muchos aspectos, como consecuencia del diálogo, la negociación y la síntesis en los aspectos fundamentales, aunque se mantengan algunas diferencias lógicas de fondo y, especialmente, de forma y de expresión.

En más de una oportunidad, la conceptualización y definición política técnica, permiten llegar a un consenso, cuando se sufrieron las diferencias, al comprender que las estrategias estructurales trascienden los aspectos técnico coyunturales y, más aun, materias puntuales o de apoyo logístico.

La formulación de planes y su desagregación en programas, complementan la conceptualización y abren las etapas subsiguientes de la ejecución institucional, sin la cual, todo el esfuerzo anterior puede quedar en un ejercicio académico o en buenas intenciones.

Esas acciones de la Reforma del Estado deben, por eso, ser complementadas por otras actividades que corresponden más bien, a los esfuerzos de la Reforma Administrativa y en ámbitos más puntuales a diversas labores de reestructuración, de reorganización administrativa, de análisis microinstitucional o microadministrativo; y hasta de organización y métodos para la simplificación de procesos y procedimientos administrativos u de otras labores de eliminación de duplicidades, economía de gastos, desarrollo organizacional, fortalecimiento de altos niveles de participación y de motivación del personal, etc.

El seguimiento, evaluación y monitoría de las acciones institucionales, forman parte de la necesaria etapa de control y que tiene como fin, introducir las correcciones indispensables a todo esfuerzo dinámico. Frecuentemente, esas labores se obvian, y entonces, el trabajo se vuelve estático y languidece, lo cual ha acontecido en varios países en los cuales la Reforma del Estado quedó como un hito de una pequeña parte de su historia y, por tanto, sin vocación pretérita y sin proyección histórica.

La incorporación de los cambios necesarios, permite actualizar el proceso de Reforma del Estado y mantener actualizados los planes, los programas, el marco conceptual político técnico y, especialmente, convertir en acciones permanentes las ideologías que sean favorecidas por las mayorías del país y fortalezcan la democracia costarricense.

**III PARTE:**

**REFORMAR  
EL ESTADO  
Y DEMOCRATIZAR  
LA SOCIEDAD**

## ***CAPITULO NOVENO: FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA***

Esta propuesta incluye reformas que modifican el comportamiento de la sociedad a un mayor plazo; considerando su alcance, resulta ser un proyecto complejo, tanto en su formulación como en su interpretación. De allí que, la estrategia por seguir está relacionada con las prioridades y las oportunidades para actuar sobre un amplio espectro que incluye relaciones económicas, sociales y políticas. Sin embargo, debe aclararse que no se pretende transformar el esquema de organización social vigente, adoptado por nuestra nación en el marco de los conceptos de la democracia occidental, sino fortalecerlo con la convicción de que, en el pleno ejercicio de la democracia, se encuentra la solución permanente de los conflictos sociales y el verdadero camino de los pueblos hacia estados superiores de convivencia y bienestar.

Reconocemos las insuficiencias que padece nuestro régimen democrático, que si bien ha logrado plasmar en leyes las normas básicas para la convivencia justa, la realidad social que proyecta una dinámica económica, basada en el dominio restringido de los factores de la producción y en una deformada distribución de su producto, distorsiona y entorpece los propósitos de justicia y de paz que, en esencia, anima a los costarricenses.

Con el fin de avanzar en el ejercicio de los preceptos democráticos, como medio y fin, para consolidar los principios fundamentales en los que se apoya nuestra soberanía, se proponen ajustes en algunos campos sensibles de nuestro sistema político que propicien una democracia de participación real, para adaptarse a las nuevas circunstancias y necesidades del desarrollo.

Lo anterior hace necesario que las instituciones políticas se reestructuren para hacer efectiva esa mayor democratización, fortaleciendo las instancias y procedimientos que propendan a una

mayor participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones y de representación que permitan un mayor control cívico sobre la acción de gobierno.

En virtud de que la educación costarricense se ha fundamentado en valores democráticos, por cuanto hemos sido educados para la libertad y respeto de la voluntad de la mayoría, sin que signifique detrimento del interés de la minoría y que tales principios forman parte de nuestra tradición, las nuevas orientaciones que se proponen requieren, inexorablemente, partir del sistema educativo como soporte fundamental del comportamiento de la sociedad, perfeccionando su eficacia como instrumento comprometido e integrador con los conceptos de justicia social y desarrollo económico equilibrado.

Una de las dimensiones más importantes de esta Comisión es identificar los métodos que permitan "democratizar la democracia", es decir lograr una rearticulación de las relaciones entre los estadios del poder público y la sociedad civil, inspirada en los siguientes objetivos:

- a) mejorar los procedimientos de representación y participación de la educación ciudadana,
- b) fortalecer los procedimientos democráticos en la toma de decisiones de interés público, y que
- c) la eficiencia y la eficacia se constituyan en normas permanentes que caractericen la prestación de los servicios públicos.

Al proponer una Reforma Integral para el Estado costarricense se debe partir, en primera instancia, de la revisión del esquema de representación, por medio de la cual se gobierna en su propio nombre al pueblo.

La percepción que sobre este problema se tenga, trasluce insatisfacción en razón de los métodos que se aplican para integrar los cuerpos supremos del Gobierno. Particularmente, ese sentimiento se refiere a la forma de elegir a los miembros de la Asamblea Legislativa y, en el ámbito municipal, a los regidores. Esta materia contiene una alta dosis de sensibilidad político partidista, y su atención prioritaria se presenta impostergable, aprovechando los proyectos de ley que en la actualidad se tramitan en la Asamblea Legislativa.

## **1. Métodos de representación**

### **1.1 Apertura del sistema electoral**

Sobre este particular, se considera conveniente apoyar las iniciativas propuestas para perfeccionar los métodos de representación política vigentes e introducir ajustes en nuestro sistema electoral, con miras a lograr una mayor apertura y flexibilización del sistema de elección vigente. La representación proporcional debe ser modificada para debilitar el monopolio de las direcciones políticas. El sistema de representación proporcional con listas bloqueadas, otorga, en su confección, un alto poder a las direcciones de los partidos políticos, lo que genera un verdadero monopolio de las elites en el espacio público nacional. En ese sentido es conveniente diseñar métodos que permitan una mayor apertura democrática como sería:

- a) permitir que las listas no sean bloqueadas, con lo que el elector podría, de entre ellas, establecer la propia según sus preferencias,
- b) establecer un sistema de designación de candidatos de doble lista, una de carácter nacional confeccionada por la dirección central de los partidos políticos en pugna, y otra, confeccionada por la dirección y partidarios de los distritos electorales.

### **1.2 Consulta directa al pueblo**

La Comisión considera que la democratización debe constituir el eje fundamental del acto de gobernar y, consecuentemente, el Estado tiene que adaptarse con el fin de incorporar, en su esquema de decisiones, la participación directa de los ciudadanos agregada a las estructuras formales o constitucionales de su actual diseño.

Igualmente, considera que la adopción de mecanismos de consulta directa al pueblo, por medio de plebiscitos o referendos, es indispensable para constituir una sociedad más justa con mayor participación de los ciudadanos en los procesos políticos de toma de decisiones.

### **1.3 Dimensión política de la provincia**

En la Constitución Política costarricense, se establecen tres niveles de administración territorial. Para el territorio nacional, los

supremos poderes que conforman el gobierno republicano y para el cantón, la Carta Fundamental prevé el gobierno municipal. No obstante, la provincia no está dotada de una estructura política de gobierno.

Por otro lado, se debe tener presente que en nuestro medio existe una gran movilidad de las direcciones políticas debido, por un lado a la prohibición de reelección presidencial, y por otro, a la prohibición de designación subsecuente de los diputados, generándose con ello una gran cantidad de personas con experiencia en el manejo de los asuntos públicos, que no pueden continuar laborando cuando se dan los cambios de la alternabilidad democrática. Resultaría conveniente utilizar ese conocimiento de la acción de gobierno, en el esquema provincial, cuya creación se recomienda.

La estructura de este gobierno provincial, debe ser producto del consenso nacional que determine las competencias que se le atribuirían, su forma de elección, el ámbito de su capacidad tributaria y otros. Asimismo, se estima que sólo por consenso es que se puede establecer el ámbito territorial sobre el que se gobernaría, ya sea la provincia o la región, por definirse en ese proceso de consenso nacional.

#### **1.4 Representación política en las instancias sociales y gremiales**

En este proceso de perfeccionamiento de la democracia, y ante la creciente inserción del sector informal de la economía y la aparición de cuerpos intermedios (organismos no gubernamentales, microempresas, fundaciones y asociaciones), se toma imperativo abrir espacios a estos sectores organizados, de manera tal que puedan tener acceso a los estamentos de acción política. Por ello, esta Comisión coincide en la necesidad de promover una mayor capacitación a los organismos de base; facilitar los medios que promuevan la comunicación horizontal directa entre los ciudadanos y ciudadanas de este sector y las instancias políticas; suprimir los obstáculos legales que entran o dificulten el fenómeno asociativo y fortalecer su participación en las decisiones públicas, por medio de procedimientos de consulta.

Ante ese reto, la Comisión considera conveniente la creación de un Consejo Económico y Social como instancia separada de la estructura de gobierno, que represente intereses gremiales y gubernamentales, para que pueda ser consultado en el trámite de forma-

ción de leyes y en la adopción de políticas nacionales, dado su carácter consultivo y de concertación, de acuerdo con diversos modelos constitucionales.

## **2. Democratización del sector público y participación ciudadana.**

Varias de las acciones anteriores que recomienda la Comisión tienden en este sentido; no obstante, se considera conveniente el desarrollo de una política estatal específica que permita la democratización del sector público que pasa, necesariamente, por una mayor participación ciudadana. Con ese propósito, se considera necesario:

### **2.1 Revisión integral de la legislación que regula los diversos tipos de asociaciones**

Se estima que esta revisión debe facilitar la constitución de toda forma asociativa (sindicatos, cooperativas, asociaciones, y otros), con el fin de generar una manifestación espontánea de los intereses sociales, y que éstos se unan y actúen por afinidad, lo que daría lugar a una mayor transparencia social.

### **2.2 Participación ciudadana en el sector público**

Es conveniente incorporar a terceros en la prestación de servicios públicos, por medio de comités de usuarios que permitan a los particulares ejercer control ciudadano en la calidad y eficiencia del servicio prestado.

Esta participación ciudadana debe darse, primordialmente, dentro del proceso de planificación nacional, de manera que se logre un "gobierno consensual". En este proceso, tienen que ser convocados todos los interlocutores válidos, de manera que en la toma de decisiones públicas, expresen sus opiniones e intereses, y que los poderes públicos encuentren consenso sobre las acciones básicas de gobierno, con lo que se logra una dimensión de convenio o contrato social. (Sobre este extremo véanse las reformas que más adelante se recomiendan sobre el proceso de planificación nacional).

Por otro lado, la participación ciudadana no puede agotarse aquí, sino que ésta debe alcanzar una participación; a título de propietario, en algunas instituciones públicas. En ellas, el Estado

siempre va a conservar su participación, sin embargo, a los ciudadanos se les abre la posibilidad de adquirir acciones en dichas entidades. En ese sentido, determinar el grado en que debe darse esta apertura de los ciudadanos en las instituciones, no corresponde a esta Comisión, sino que debe ser producto del análisis particular de cada institución y del consenso nacional. No obstante, se estima que en el proceso, las acciones que deben pertenecer al Estado y a terceros, debe ser en igual proporción, y particularmente con costarricenses, sin que se permita la constitución de grupos económicos dominantes, con lo que se daría pleno sentido al concepto de nacionalización aplicado a muchos organismos.

Esta recomendación se fundamenta en que conlleva a la creación de un espacio democrático en el seno de las instituciones y que contribuye a la real democratización de la economía.

En primer lugar, la presencia de costarricenses, con carácter de propietarios en las empresas o instituciones del Estado, (aquellas que en su momento la Asamblea Legislativa estime conveniente), permite, en el seno de cada entidad, un control ciudadano de mayor nivel que tendrá, necesariamente, incidencia en la calidad y eficiencia del servicio prestado por la institución.

Por otro lado, esta recomendación evitará que se constituyan grupos dominantes y permitirá la adjudicación preferencial a sindicatos, asociaciones y otros, fortaleciendo al sector social productivo.

Con esta medida, al lado de los representantes del Estado en los puestos de dirección de estas empresas, estarán, además, aquellos designados por los costarricenses que tengan participación en la empresa. (Sobre estos extremos, ver en detalle las recomendaciones de la Comisión sobre la reestructuración institucional).

### **3. Transparencia de la acción estatal**

El desarrollo armónico de la sociedad demanda una gran dosis de confianza en el accionar del Estado. Para lograr ese propósito, es necesario que actúe en forma diáfana, permitiendo el acceso de los ciudadanos a la información sobre los asuntos de interés público. Solamente de esta manera, podrán los ciudadanos controlar la acción que el Estado ejerce en su nombre.

En este sentido, se recomienda establecer métodos de divulgación amplia y permanente que hagan efectivo este derecho, por cuanto la transparencia de la acción pública está en relación directa con el ejercicio efectivo de las libertades ciudadanas. Con el mismo propósito, es preciso fortalecer las asociaciones comunitarias, gremiales y de usuarios que deben estar suficientemente informadas, para que hagan efectivo el control sobre las actuaciones del Estado.

#### **4. Derechos ciudadanos**

La prestación de los servicios públicos debe realizarse como producto de una comunicación directa entre la institución, funcionario y usuario, con el fin de que se realice con criterio social, surgido del derecho que tiene el ciudadano de ser atendido en sus elementales requerimientos. Para ello, es necesario desarrollar en el funcionario público, una mentalidad de servicio que parece ausente.

Con el fin de proteger al ciudadano de los abusos, en especial del comercio, se creó el Defensor del Consumidor y una legislación, que en derecho, parece suficiente. No obstante, no se le ha dotado de recursos para desempeñar esa labor, que cada día se hace más necesaria. Por ello, esta Comisión recomienda, suplir tales recursos, sobre todo frente a una política con propensión a liberar los precios en aras del aumento a la producción. Igual sugerencia, se hace con las otras procuradurías, como la Defensoría de la Mujer y la Familia y el Defensor de los Derechos del Ciudadano.

## ***CAPITULO DECIMO: REESTRUCTURACION INSTITUCIONAL***

El esquema de crecimiento que nuestra economía ha seguido para su reestructuración a partir del año 1984, define la función del Estado compatible con los procedimientos del mercado. Tal orientación se enmarca en los siguientes postulados:

a) Que el Estado debe procurar la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso, de manera que permita a los ciudadanos satisfacer sus necesidades a un nivel digno;

b) Que no está entre las funciones del Estado, por su propia naturaleza, la producción de bienes y servicios negociables y sólo por razones de fuerza mayor -falta de abastecimiento- puede otorgársele temporalmente ese papel. Sin embargo, el Estado debe constituirse en regulador de los desequilibrios macroeconómicos;

c) Que debe institucionalizarse la concertación entre los sectores públicos y privados; de esa manera, este último participaría en la formulación de las políticas que promueven el desarrollo, incorporando la planificación como elemento reductor de incertidumbre y facilitando el diseño de programas respaldados por un "contrato nacional", en el marco de un estilo de gobernar que procure el consenso;

d) Que debe garantizarse espacio a la dinámica del mercado - como eficaz coordinador de las diversas decisiones económicas- procurando así el ejercicio de una competencia real, lo que evitaría sesgos que reduzcan su transparencia;

e) que se debe disponer de instrumentos legales que permitan dar seguimiento, así como regular aquellas actividades económicas cuya naturaleza afecte a la comunidad o al interés público;

f) Que este esquema de economía de mercado debe contar con los procedimientos que identifiquen monopolios y otras imperfecciones del mercado, con el fin de impedirlos cuando sea posible o se regulen cuando sean inevitables.

Dentro de la pauta antes descrita, es preciso introducir otros procesos que tiendan a democratizar y fortalecer la economía, entendiéndose como tal, no sólo la mejor distribución del producto nacional, sino la concertación de intereses y esfuerzos para distribuir de manera más amplia la propiedad de los medios de producción, así como la responsabilidad de hacerlos producir más eficaz y eficientemente. Ese propósito se puede atender ya sea estimulando la inversión en formas colectivas de propiedad, o bien promoviendo por medio de incentivos y métodos bursátiles la apertura y acceso al capital social de las empresas, por medio de incentivos que induzcan a su mayor distribución.

## **1. Eficacia y Eficiencia**

Estos conceptos se relacionan con algunos problemas que presentan instituciones y empresas públicas, que requieren de algún tipo de acicate o estímulo para reactivarse y en algunos casos, de una reorientación o hasta de cambios en su propiedad y su manejo. Semejantes consideraciones ameritan que cada entidad y que cada empresa pública revisen sus fortalezas y sus debilidades, para encontrar la mejor forma de resolver su problema.

Sin embargo, no puede aceptarse como razonable, la manifestación simplista de que la ineficiencia es una característica del sector público y que la eficiencia lo es del sector privado. De sentido común resulta entender que, tanto la razón de ser, como la manera de lograr sus objetivos, adoptan diferentes modalidades en uno y otro caso y tanto, la medición de los resultados se basa en diferentes parámetros. De igual manera, no se puede desconocer que las normas que rigen para la administración y supervisión en uno y otro caso también son diferentes, ya que la institución y la empresa pública cumplen su cometido de cara a la opinión pública, y están regidas por normas inflexibles, cuya supervisión no siempre se ubica en la propia unidad de producción o de servicio. Semejantes rigideces, sin duda determinan para la empresa pública mayor dificultad en el logro eficiente de sus objetivos.

No obstante, es preciso considerar que para el caso de nuestro país, la creación de un sistema de instituciones públicas obedeció en su momento, a la impostergable decisión de encauzar y orientar

nuestra sociedad hacia metas de mayor equidad económica y justicia social ya que, hasta la década de 1940, se encontraba a merced de reducidos grupos de poder económico. El país encontró en las reformas sociales de 1943 y en las reformas económicas de 1948, las primeras estructuras jurídicas e institucionales sobre las cuales cimentar su desarrollo, permitiéndole incorporar los sectores marginados.

Semejante propósito demandó el fortalecimiento del Estado como tal, ampliándose el sector público mediante la creación de un sistema de entidades descentralizadas a cargo tanto de la construcción de la infraestructura básica para ese nuevo desarrollo, como de la operación de sus más importantes instrumentos. Dicha plataforma, así como otras medidas que se adoptaron para mejorar los servicios de la Administración Pública, permitió a nuestro país alcanzar niveles de mejoramiento sin precedentes, en lo económico, en lo social y en lo político, que lo ubicaron en situación de privilegio, en relación con otros países en semejantes condiciones. Esta realidad estuvo determinada por las reformas indicadas y en acontecimientos internacionales, que como la Revolución Cubana inicial y la Alianza para el Progreso, generaron un despertar que motivó a los pueblos latinoamericanos en la década los años sesenta.

Esas circunstancias determinaron una actitud constructiva que caracterizó la etapa formativa de una amplia clase media, la cual logró compartir en nuestro país al poco tiempo el poder político con los grupos que tradicionalmente han detentado el poder económico.

Durante tres décadas el esquema se mantuvo por su de inercia, pero, su dinámica en cuanto al sector público se refiere, configuró una serie de anticuerpos surgidos, tanto de su naturaleza burocrática -y del peso político que ésta había alcanzado- así como del interés que despertó en los círculos mercantiles el creciente poder económico del sector público.

En ese marco histórico, esta Comisión ha debido sopesar el comportamiento del sistema institucional en proceso de transformación, tomando como ejemplo para el caso, las siguientes circunstancias que, en importante medida, sometieron a prueba los instrumentos económicos:

Una se refiere a la dificultad que mostró el sistema para rectificar oportunamente las decisiones que hicieron fracasar el proyecto de gran alcance como promotor de focos de desarrollo, que

fue CODESA. Otro, se refiere al comportamiento carente de flexibilidad, mostrado recientemente por el sistema financiero estatal para enfrentar los cambios profundos que ha venido sufriendo la ecuación económica internacional, hasta permitir la sustitución de funciones por un "sistema paralelo". Y otro, de amplio signo positivo: se deduce del comportamiento del "sistema" que fue capaz de superar en un plazo relativamente corto, las consecuencias de la crisis económica financiera que se inició en la década de los años setenta, sin consecuencias traumáticas, como sucedió en otras naciones. Es probable que una estructura de menor consistencia no hubiese sido capaz de soportar sin los mencionados traumas, las medidas de compensación y estabilización, aplicadas a lo largo de la década de los años ochenta.

Con tales elementos de juicio, esta Comisión propone considerar ajustes tanto en el esquema general, como en cada institución individualmente considerada, con el propósito de dotarlas de mayor flexibilidad y capacidad de gestión, de tal manera que puedan enfrentar un entorno más diversificado, complejo y más sometido a imponderables.

## **2. Deficiencias de las empresas públicas**

Con ese propósito, se estudiaron las empresas públicas, que por estar a cargo de la prestación de servicios rentables, con el interés de determinar qué instrumentos habría que aplicar para mejorar su eficiencia. Tal es el caso de los bancos comerciales del Estado, del Instituto Costarricense de Electricidad, del Consejo Nacional de Producción, de la Refinadora Costarricense de Petróleo, del Instituto Nacional de Seguros y del Banco Popular y de Desarrollo Comunal.

En todo caso, lo importante es que esta Comisión es de la opinión de que debe reiterarse la condición básica que caracteriza a las empresas e instituciones públicas descentralizadas, en cuanto a su condición de instrumentos prestatarios de servicios y no de fines en sí mismas. Y que la forma de juzgar su viabilidad y perfectibilidad está únicamente referida a su capacidad de brindarlos adecuadamente en cuanto a calidad, precio y oportunidad.

Para cumplir ese fin, es necesario observar directamente la forma en que se está prestando cada servicio, supeditando a esa prestación el escogimiento de cualquiera de las anteriores opciones u otras. Sin embargo, se debe tener como premisa importante, que la privatización, o cualquiera de las formas que ésta asuma, por sí misma no es garantía de que se va a mejorar la prestación de un determinado servicio, sobre todo si tal transferencia no se va a realizar en un ámbito de real competencia, ya que es esta última consideración la que podría adicionar un mejoramiento sobre la situación previa; sin esa condición, la privatización más bien podría conducir al encarecimiento del servicio, sin garantía de mejorarlo. En todo caso, al privatizar un servicio el Estado no cede su responsabilidad.

### **3. Bancos Comerciales del Estado**

La consideración particular que merecen estos organismos, se relaciona con el protagonismo que han tenido en el desarrollo más equitativo de nuestra economía. Estos bancos, concebida su función originalmente como de desarrollo, han jugado un papel más trascendente que cualquier otra institución, pública o privada, en los propósitos democratizadores que caracterizó la construcción en nuestro país de un Estado social y de derecho. En efecto, su actividad logró incorporar nuevos grupos de ahorrantes y de productores, así como habilitar nuevos sectores a la corriente económica del país, lo que significó a su vez, un elemento importante para el fortalecimiento de nuestra democracia política.

De ahí que los propósitos de introducirles ajustes que mejoren su eficiencia, no pueden ignorar el papel tan importante que les correspondió en la evolución de nuestra sociedad. Tampoco puede desconocerse que a lo largo de su vigencia, han sido afectados básicamente por dos fenómenos que se han precisado como "clientelismo político" y "burocratización". El primero tiene que ver con presiones indebidas de naturaleza política electoral y, el segundo, con la tendencia inherente al sector público. Asimismo, han gravitado sobre estos organismos, las presiones políticas y sociales para que mediante legislación expresa, adecuen y hasta condonen deudas. También pesa sobre sus costos la atención bancaria y crediticia

que se ofrecen en territorios, cuyo giro financiero no hace rentable su operación.

Por otra parte, no caben comparaciones con el funcionamiento de bancos privados que escogen su clientela y que en el caso actual se han desarrollado en el país con amplio apoyo de organismos financieros internacionales y del propio Banco Central de Costa Rica. Estos bancos privados se limitan a servir a sectores financieramente rentables, sin miramientos sociales o económicos, como sí lo hacen los bancos comerciales del Estado. Es decir, facilitan créditos que ofrecen menores riesgos y tienen menores costos, que el financiamiento individualizado a pequeños y medianos empresarios, que sí cubren los estatales. La nacionalización, o estatización de la banca, como se le quiera llamar, convirtió a cada ciudadano en un sujeto de crédito potencial al cual los organismos bancarios estatales deberían atender, aunque fuese en primera instancia. Esta circunstancia determinó una categoría de bancos totalmente diferenciados de los tradicionales, habiendo satisfecho una importante etapa para el desarrollo económico del país.

Debe reconocerse, también, que enfrentado el país a una inevitable inserción en el mercado internacional, los bancos comerciales del Estado no han mostrado suficiente agilidad para adecuar su funcionamiento a esa nueva realidad. Asimismo, algunas prácticas derivadas de su volumen burocrático han encarecido sus labores, con lo que han afectado el costo del crédito. De igual manera, al no medirse su eficiencia por medio de los resultados financieros periódicos, resulta difícil evaluar sus resultados; sorprende, por ejemplo, el desinterés que han mostrado para coordinar mejor sus servicios y acciones, por medio de una distribución de áreas territoriales y operacionales. No se comprende por qué no han sido capaces de integrar las cuentas corrientes en un solo sistema, y por otra parte, llama la atención la gran propaganda que despliegan para competir por servicios similares.

Sin embargo, la importancia y potencialidad que ofrecen los bancos comerciales del Estado como sistema, están allí presentes en todo el país, cerca del usuario. De tal manera, que no es desacreditando la valiosa función que ha desempeñado el Sistema Bancario Nacional, como se logra el fin último que a todos nos debe interesar y que podría resumirse así: convertir el ahorro nacional y la canalización de recursos financieros en crédito accesible y al menor

costo posible. Dicho propósito conduce a establecer medidas que protejan a los organismos mismos de los fenómenos ya puntualizados que los afectan; el clientelismo político y el burocratismo.

#### **4. Conceptos y opciones para las empresas públicas: el desafío por enfrentar**

Los problemas que enfrentan las empresas públicas pueden plantearse en tres dimensiones: i) ineficiencia en el logro de los objetivos propuestos; ii) ineficiencia en la asignación de recursos y; iii) baja productividad de los factores empleados. Estas deficiencias, a su vez, podrían atribuirse a dos males endémicos de las instituciones estatales, la burocratización y la politización.

##### **4.1 Ineficiencia para cumplir objetivos**

La ineficiencia del aparato estatal en el logro de objetivos, tanto generales como específicos, tiene sus raíces en una diversidad de causas. En primer término, no siempre los objetivos y metas institucionales son planteados con la claridad, precisión y transparencia necesaria, para que la administración pueda llevarlos a la práctica.

De hecho, los intereses contrapuestos que en un momento dado pueden existir respecto a una política o acción determinada, o las circunstancias cambiantes de un mundo en rápida evolución e interacción, pueden contribuir a que prevalezca la indefinición; o lo que es peor, que frecuentemente se modifiquen los objetivos que se desean alcanzar. Esto, evidentemente, introduce confusión entre quienes tienen la responsabilidad de definir y ejecutar las medidas que materialicen los objetivos propuestos.

En segundo lugar, la burocratización de las instituciones es producto de un marco legal complejo altamente reglamentista, lleno de autorizaciones previas y trámites repetitivos con fines de control. A ello se une la existencia de funcionarios no siempre bien remunerados, dirigidos por un Régimen de Servicio Civil carente de incentivos y sanciones válidas. Esta situación, los desmotiva en su papel como funcionarios públicos corresponsables del desarrollo nacional; por otro lado, están agrupados en organizaciones sindicales que privilegian, casi exclusivamente, las reivindicaciones

laborales y marginan la superación y excelencia gremial, lo que constituye, sin duda alguna, una limitante de gran peso para el logro de la eficacia en las instituciones públicas.

En tercer término, la carencia de recursos humanos, materiales y financieros en las instituciones y empresas públicas, consecuencia, tanto del proceso de crisis y ajuste de los últimos años, de los criterios de reducción del gasto público (subejecuciones sin muchas consideraciones de prioridades y de programas), así como de los enormes requerimientos de inversión que algunas empresas públicas tienen para poder llevar adelante los planes de crecimiento y expansión que exige el desarrollo futuro, provoca que no se puedan alcanzar los objetivos preestablecidos.

#### **4.2 Ineficiencia en la asignación de recursos**

Este fenómeno tiene una connotación eminentemente economicista, y se sustenta en el concepto de mercado. Los recursos, advierte la teoría clásica, deben emplearse en aquellas actividades en las cuales obtengan una mayor remuneración por unidad de recurso. Esta remuneración, a su vez, estará determinada por el precio que en el mercado se asigne a los bienes o servicios en los cuales el factor de producción pueda utilizarse en forma alternativa.

De lo anterior, resulta evidente que el concepto de eficiencia sólo cobra sentido, cuando el precio de los bienes y servicios, y consecuentemente, el precio de los recursos, se determina en mercados competitivos (competencia perfecta).

Cuando la asignación se realiza bajo estas condiciones, se califica como asignación eficiente de los factores de producción. Por el contrario, cuando existen distorsiones en los mercados, ya sea por imperfecciones de los mismos: monopolios; monopsonios; carteles; colusiones y otros; o por intervención del Estado: impuestos, subsidios, controles de precios, cuotas, se advierte que la asignación de los recursos no es eficiente, ya que estas imperfecciones podrían estar haciendo rentables actividades que no lo son en condiciones de competencia y viceversa.

A su vez, la asignación de recursos con criterios políticos, aun y cuando esos criterios sean altruistas y tiendan al logro de fines de carácter distributivo: mayor equidad, apoyo a grupos marginados, servicios a regiones alejadas y otros, no pueden calificarse como una asignación eficiente de los factores de producción, ya que no se

produce como consecuencia de la valoración que emiten los mercados competitivos.

Es por esta razón que muchas empresas públicas son calificadas como ineficientes, desde un punto de vista económico, aun y cuando se reconozca que por la naturaleza de la actividad que lleva a cabo, no pueden darse condiciones de competencia (monopolios naturales), o existan sectores sociales que requieren del bien o servicio y no puedan expresarse libremente en los mercados por carecer de los "votos monetarios" (ingreso, poder adquisitivo) indispensables para participar en los mercados.

Estos elementos han servido de base para cuestionar la aplicabilidad del concepto de eficiencia económica a las empresas públicas, ya que no existen consideraciones teóricas ni conceptuales sólidas que permitan discernir cuál es la mejor forma de asignar los recursos cuando no se dan condiciones de competitividad, o cuando se quieren incorporar al mercado personas que no cuentan con los medios de cambio necesarios para manifestar sus deseos y necesidades, pero que por razones humanas, sociales y políticas (equidad/bien común), se estima indispensable su participación.

#### **4.3 Baja productividad de los recursos**

Aun y cuando en Costa Rica no existen mediciones que permitan comparar la productividad del sector público y privado, e incluso algunos cuestionan la posibilidad de hacer tales comparaciones, dadas las diferencias entre ambas (normativa jurídica, remuneraciones, flexibilidad y otros), lo cierto es que, a simple vista, se observan deficiencias institucionales, y en el sistema como un todo, que permiten suponer que la productividad de los recursos empleados en la esfera estatal, podría ser más elevada que la que se está obteniendo en la actualidad.

Factores tales como la burocratización y la politización (entendida en este caso como politiquería), constituyen posiblemente los dos elementos que, con mayor claridad e intensidad, contribuyen a explicar la baja productividad. La inmovilidad de derecho y de hecho de los funcionarios públicos, la falta de mecanismos motivacionales (psicológicos y materiales), la designación de funcionarios sin las calificaciones requeridas (resultado de influencias políticas), y en muchos casos, la carencia de recursos complementarios para llevar a cabo las actividades, así como las deficiencias en los

esquemas organizacionales, son elementos que inciden de manera significativa en la baja productividad que se observa en las empresas estatales.

Estos problemas, que se expresan con diferente énfasis en las diversas instituciones o empresas, demandan a su vez, soluciones particulares, dependiendo de las características y peculiaridades de cada una de ellas. Es por ello que al examinar la casuística debe tomarse en cuenta, tanto la naturaleza y magnitud de los problemas, como los objetivos institucionales para, con base en ello, examinar las posibles opciones de solución.

#### **4.4 Algunas modalidades de solución**

En ese sentido, se enumeran algunas modalidades de solución. Varias de ellas procuran eliminar las deficiencias sin modificar ni la naturaleza ni la propiedad de las empresas. Otras, modifican la propiedad, pero el Estado mantiene la responsabilidad en cuanto a la prestación del servicio, ya sea conservando el control directo o por medio de la regulación a la actividad privada. En otras opciones se transfiere al sector privado la actividad en forma total, y se presume que las reglas del mercado constituyen el mejor método para la producción del bien o servicio.

##### **a) Reorganización institucional**

Esta primera opción, se enmarca en el ámbito de lo que podría denominarse reorganización administrativa, ya que no afecta ni la naturaleza de la empresa ni la propiedad de la misma. La reorganización institucional puede incluir una gran variedad de aspectos: modificación del marco normativo, reestructuración administrativa, redefinición de las fuentes y montos de financiamiento, cambio en los sistemas operativos y de gestión y otros. Igualmente, tendría como propósitos fundamentales la desburocratización, la clarificación de objetivos, la aplicación de métodos organizacionales que eleven la productividad, y la obtención de recursos suficientes para cumplir a cabalidad los fines propuestos.

##### **b) Republicanización**

Conlleva una mayor participación de los ciudadanos en la toma de decisiones (de política y de asignación de recursos) de las instituciones y empresas públicas. Puede incluir no solamente la

representación (mayoritaria o no) en las juntas directivas, sino también la institucionalización de consejos de usuarios (encargados de velar por la calidad de los servicios y de ejercer un control ciudadano en cuanto a eficacia, productividad y probidad), así como otras modalidades de participación democrática, en instancias de planificación e incluso de dirección (inversiones).

Una versión de la republicanización podría expresarse en el fraccionamiento de las grandes empresas públicas, a fin de que ciertas actividades o funciones puedan realizarse en el ámbito de los gobiernos locales. En algunos casos se podría, incluso, aplicar el concepto de "holding" para integrar las empresas públicas que se constituyan en la dimensión municipal.

### **c) Desincorporación**

Consiste en el traslado al sector privado (mercantil o social) de ciertas actividades u operaciones de la producción de bienes o de la prestación de servicios que lleva a cabo una empresa pública. El Estado, sin embargo, no renuncia a la responsabilidad de la producción del bien o de la prestación del servicio. La desincorporación tendría como objetivos la desburocratización (reducir el número de empleados públicos) y, en alguna medida, la despolitización (en cuanto al nombramiento de funcionarios). Desde el punto de vista del gasto público, esta modalidad no conlleva, necesariamente, una reducción de los egresos, ya que el Estado tendría que adquirir del sector privado los servicios o insumos que dejó de producir directamente.

Desde otra perspectiva, si la desincorporación se hace tomando en cuenta a las organizaciones sociales o estimulando la creación de pequeñas empresas y nuevos empresarios, tendría un efecto positivo desde el punto de vista distributivo, y ampliaría los límites de la democracia económica.

### **d) Desmonopolización**

En aquellos casos en los cuales no existen condiciones de monopolio natural en el mercado, pero jurídicamente el Estado ha creado una institución o empresa pública que opera como monopolio, podría resultar conveniente el estímulo de la competencia, a fin de generar mayor eficacia y productividad. En esos casos, el Estado podría eliminar las barreras de entrada y permitir el funcionamiento de empresas privadas (mercantiles o sociales).

La empresa pública, que operaría a partir de ese momento en un mercado competitivo, posiblemente tendría que someterse a una etapa de reorganización, a fin de poder desempeñarse en igualdad de condiciones frente a sus competidoras privadas.

La justificación de una empresa pública funcionando en un mercado, podría darse en el tanto el suministro del bien o servicio resulte de importancia estratégica, o porque las condiciones del mercado impiden que sea efectivamente competitivo, con lo que la presencia de la empresa pública evitaría la formación de carteles y el uso de prácticas colusivas. En todo caso, la empresa pública cumpliría la función de instrumento regulador, que el Estado debe ejercer en situaciones como las planteadas.

#### **e) Desestatización**

Se trata del traslado de la propiedad de la empresa pública al sector privado (mercantil o social), pero el Estado no renuncia a la regulación, supervisión o control de la actividad, utilizando para ello los medios jurídicos e institucionales que se consideren más apropiados.

Esta modalidad sería aplicable a casos en los que existen monopolios naturales (cuya regulación por parte del Estado no se discute desde el punto de vista teórico), o cuando se trata de actividades o servicios que se consideran de interés estratégico y el Estado quiere garantizar que la calidad, el precio y la cobertura y suministro (presente y futuro) se enmarquen dentro de ciertos parámetros.

#### **f) Socialización**

Conlleva dos características. Por una parte, el traslado de la propiedad de la empresa pública a las organizaciones sociales (cooperativas, sindicatos, organizaciones comunales y otros), y por otra, la renuncia del Estado a cualquier tipo de regulación o intervención en los mercados donde se comercia el bien o servicio. Esta modalidad tiene justificación, en el tanto no se trate de monopolios naturales o de bienes o servicios calificados como estratégicos.

La socialización de las empresas públicas tendría un impacto importante desde el punto de vista de la democratización económica, ya que convertiría en copropietarios a una gran cantidad de perso-

nas. No obstante, debe tomarse en cuenta que la aplicabilidad de esta opción depende, entre otras cosas, de las condiciones en que se haga el traspaso de la propiedad (oportunidad real que se les brinde a las organizaciones sociales y a los miembros de esas organizaciones) y de la factibilidad económica de la empresa para trabajar en el mercado.

#### **g) Privatización**

Este vocablo, dentro del cual se han incluido muchas de las modalidades a las que se ha hecho referencia en los apartados anteriores, conlleva un concepto similar al que se ha denominado socialización. La diferencia radica en que la propiedad, en este caso, no se traslada a las organizaciones sociales, sino al sector privado mercantil, sea este nacional o extranjero. Al igual que en la socialización, el Estado renuncia a intervenir o regular los mercados, y deja que sean las fuerzas propias de la competencia las que determinen calidades, cantidades y precios.

### **5. DEMOCRACIA MAS DEMOCRACIA: JUSTICIA SOCIAL**

Las limitaciones al desarrollo de la democracia, como se ha mencionado en este documento, deben ser analizadas desde el punto de vista del papel del Estado, una de cuyas funciones es la de rectificar las desigualdades del desarrollo, pero que, en algunas áreas se ha convertido en un estímulo que tiende a agudizarlas.

El Estado, en su dimensión institucional, se ha mostrado débil ante las exigencias de diversos grupos de poder. En su papel paternalista, ha conducido a una dependencia cada vez mayor de los individuos y ha fortalecido una actitud benefactora. El subempleo estatal ha sido visto como única opción ante la incapacidad de otros sectores para absorber la creciente mano de obra. El marcado centralismo político en la toma de decisiones, ha favorecido la brecha entre esa instancia y la sociedad receptora de ahí, que al no fructificar los intentos de desconcentración y descentralización, que en forma aislada se han propuesto, se ha impedido un funcionamiento más eficiente y democrático de la organización pública. Por otro lado, este hecho, se refuerza con la ausencia de límites entre los

partidos políticos y su influencia en la estructura institucional, así, los partidos políticos, se han convertido en los actores protagónicos en la toma de decisiones estratégicas de carácter económico y social.

Las distorsiones, producto de la sobreprotección estatal en el manejo de la economía, ponen en manifiesto la impostergable necesidad de identificar procedimientos que permitan perfeccionar un sistema, donde el individuo se fortalezca y dependa cada día menos del Estado; donde el poder político, al igual que la riqueza, se distribuya en mejor forma, y cuya sociedad se funde en la solidaridad y no en el egoísmo.

Durante tres o cuatro décadas, el Estado costarricense ha asumido la prestación de servicios básicos, cuya demanda ha crecido conforme aumentan los índices poblacionales y las exigencias de los grupos sociales. A su vez, las instituciones del sector público prestatarias de tales servicios, han sufrido inflexiones ante circunstancias de diverso origen, principalmente de tipo reivindicativo que atentan contra su naturaleza y fines. Este fenómeno, unido a las ineficiencias del aparato institucional, anteriormente analizado, resalta la necesidad de introducir métodos de carácter económico y político, que le permitan al Estado costarricense superar la fase de un Estado distribuidor de servicios, a un modelo de Estado proveedor de espacios. En el propósito de renovar la función estatal, e incrementar los niveles de eficacia y eficiencia en su gestión, no basta con realizar ajustes y modificaciones de carácter administrativo y organizativo, sino que a partir del estudio individual de las instituciones y empresas públicas, y a la luz de sus particularidades, se deben propiciar modificaciones sustanciales en consonancia con las opciones expresadas en el punto anterior.

En este proceso de reestructuración institucional, la naturaleza de las ineficiencias operativas y administrativas de cada organismo, el servicio que presta y la proyección institucional que abarca obligan, necesariamente, a identificar esquemas de ajuste diferente para cada institución. Cualquiera que sean los correctivos que se proponga introducir, deben ir acompañados de procedimientos que garanticen la libre competencia sin renunciar a los objetivos de la justicia social, es decir, los fines para los cuales fueron creadas. Este proceso de modernización implica recuperar las funciones de las entidades públicas más que la defensa de que permanezcan las estructuras institucionales.

A pesar de la existencia incontrovertible de un régimen político democrático en Costa Rica, la posibilidad de alcanzar un desarrollo económico satisfactorio, con justicia social, dentro de ese marco democrático, será cada vez más limitada, si no se incorporan elementos políticos, económicos y sociales que permitan traspasar los límites de la desigualdad económica, social y la concentración de poder.

La participación real y efectiva, la eliminación de la burocratización que despersonaliza la relación entre el Estado y el ciudadano, la prestación de servicios estatales eficientes que incorporen el control popular, el estímulo al libre asocio y la concertación, son sin duda alguna, los derroteros que harán más democrática nuestra democracia.

Sólo en la medida en que se fortalezca nuestro régimen, con base en estos principios, se podría construir una sociedad eficientemente productiva y socialmente justa.

A pesar de la existencia incontrovertible de un régimen político democrático en Costa Rica, la posibilidad de alcanzar un desarrollo económico satisfactorio, con justicia social, dentro de ese marco democrático, será cada vez más limitada, si no se incorporan elementos políticos, económicos y sociales que permitan traspasar los límites de la desigualdad económica, social y la concentración de poder.

La participación real y efectiva, la eliminación de la burocratización que despersonaliza la relación entre el Estado y el ciudadano, la prestación de servicios estatales eficientes que incorporen el control popular, el estímulo al libre asociado y la concertación, son sin duda alguna, los derroteros que harán más democrática nuestra democracia.

Sólo en la medida en que se fortalezca nuestro régimen, con base en estos principios, se podría construir una sociedad eficientemente productiva y socialmente justa.

# ***CAPITULO DECIMO PRIMERO: REFORMAS JURIDICAS PARA EL MEJORAMIENTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA***

Si bien no siempre no todo se reduce a la emisión de nuevas leyes, sin embargo, no se concibe una reforma que legalmente no se canalice de alguna manera.

Un reordenamiento general de la Administración Pública sólo puede lograrse partiendo de leyes orgánicas de ésta, que completen la Ley General de la Administración Pública. Se requiere, en particular, una ley orgánica para el Poder Ejecutivo; una para la administración descentralizada, y otra para las empresas públicas-sociedad. En toda esta legislación, es importante definir un concepto del papel de un ministerio en relación con el papel lógico que debe tener un organismo descentralizado, pues por tendencia, los primeros deben ser reguladores y los segundos operativos; igualmente es importante definir adecuadamente los diversos modelos de organismos descentralizados, que requieren racionalmente un régimen diferente.

Estas leyes llenarían una laguna enorme que dejó la Ley General de la Administración Pública, impondrían una regulación general que elimine la diversidad innecesaria y perjudicial que en ciertos aspectos se da en las normativas especiales vigentes y, además, permitirían regular temas donde actualmente la regulación es deficiente o inexistente. La visión de conjunto permitiría, además, reorganizar en general a la Administración Pública.

La sectorialización y la regionalización necesitan igualmente de una ley que se ocupe con detalle suficiente de estos procesos organizativos y funcionales y que sienta procedimientos que los hagan eficaces.

Estos esquemas organizativos sólo adquirirán el sustento formal necesario cuando se contemplen en leyes, no en meros decretos, como ocurre actualmente, los cuales por principios de reserva legal,

no han podido disponer de instrumentos que garanticen la efectividad de los esquemas.

La dirección gubernamental requiere un nuevo planteamiento normativo, que igualmente cree procedimientos idóneos que garanticen su real funcionamiento.

De hecho la regulación ofrecida en la Ley General de la Administración Pública no ha sido suficiente, y es necesario precisar más el contenido de la relación de dirección y sus responsabilidades, así como el ámbito de las instituciones realmente afectadas por la dirección.

El control, especialmente el administrativo-financiero, debe revisarse a fondo, lo que implica un replanteamiento de los esquemas de la Contraloría General de la República y de la Autoridad Presupuestaria, en aras de desentrabar a la Administración Pública y de permitirle un desenvolvimiento que le facilite en mejor forma cumplir sus verdaderos fines. Ello comprende, por supuesto, una revisión general de la normativa relacionada con este campo.

Es criterio de la Comisión que la Contraloría debe tener un cometido centralizado en la fiscalización a posteriori, sin potestades asfixiantes de la autonomía de los organismos y que debe haber un sistema expedito de solución de diferendos con ese órgano contralor. En cuanto a la Autoridad Presupuestaria, su papel debe reducirse a la elaboración de políticas en su materia.

Un capítulo importante del control, que requiere la emisión de una ley, es el campo de las "intervenciones" de las entidades descentralizadas.

La Ley General de la Administración Pública incurrió en el error de prever sólo las intervenciones originadas en el incumplimiento reiterado y grave de directrices, por lo que es menester, aparte de revisar ese caso, contemplar también otras intervenciones, originadas en la necesidad de "poner orden" en instituciones en crisis. Sobre este tema existe un proyecto de ley ya dictaminado en la Asamblea Legislativa, que debe impulsarse.

Otro capítulo relevante del control es el énfasis en el control de resultados y en el control político, que igualmente requiere un tratamiento normativo particular.

El control de resultados de la gestión pública prácticamente no se da. En este campo debería definirse quién lo ejercerá, pues hay muchos órganos autorizados, y otorgarse los recursos necesarios.

Este control será buena base para un control político, de la Asamblea Legislativa, que en esta materia no existe y que debe darse si se quiere algún día comenzar a sentar alguna responsabilidad política en forma sistemática.

La Ley General de la Administración Pública debe completarse también con reglamentos sobre procedimientos, aspecto sobre el que urge realizar una buena labor.

La regulación general del procedimiento administrativo, que trae la Ley General de la Administración Pública ha resultado insuficiente y debe cumplirse con la previsión, que la misma hizo, de existencia de reglamentos de procedimientos. Prioridad deben tener al respecto los procedimientos disciplinarios o sancionatorios y los de segunda instancia. Una mejor regulación de las actividades de la Administración puede conducir no sólo a un mayor orden y justicia, sino también a reducir las acciones judiciales.

Entre los campos en que con mayor urgencia se presenta la necesidad de legislación, están los relativos al empleo público: debe emitirse una ley general, en especial en cuanto a la materia de "derecho colectivo" (huelga, negociación, conflictos colectivos); debe además emitirse una nueva ley general de pensiones, que ponga orden y equidad.

En criterio de la COREC, no cabe la prohibición absoluta de huelga en los servicios públicos; si bien no cabe la figura de la Convención Colectiva de Trabajo, tal cual la entiende el Derecho Laboral, sí debe contemplarse un procedimiento de negociación, apropiado para el sector público; y en cuanto a los laudos o solución judicial de los conflictos colectivos de trabajo, la práctica ha demostrado que los criterios actuales con que se manejan no pueden continuar, de donde urge la revisión de esos criterios, que sólo cabrá por ley. En pensiones, es obvio que se requiere una ley general para el sector público, que elimine las irregularidades, y que norme adecuadamente los requisitos para jubilarse, el máximo del beneficio y el financiamiento del sistema.

Otros aspectos de la actividad de la Administración Pública requieren una ley general particular: servicios públicos, expropiaciones, etc.

Una ley general de servicios públicos, que contemple los principios generales de éstos, con miras a un mayor orden y seguridad en esta materia, es de indiscutible necesidad. En cuanto

a expropiaciones, se sabe que la vigente ley general no es tal, de donde urge normalizar la infinidad de leyes especiales existentes.

Algunas de las leyes señaladas como indispensables ya tienen algún proyecto, que puede servir de punto de partida. La anterior labor puede emprenderse sin necesidad de reformas constitucionales, pero un mejoramiento definitivo de la Administración Pública, y por supuesto un mejoramiento general de nuestro sistema organizativo público, sólo podrá efectuarse a partir de una revisión seria del texto constitucional, lo que requerirá una tarea especial de análisis de nuestra Constitución.

Urge el establecimiento de un grupo de estudio dedicado especialmente al examen de nuestra Constitución con miras a su perfeccionamiento, única forma de propiciar racionalmente su revisión global, necesidad que llegará a imponerse a corto plazo.

# ***CAPITULO DECIMO SEGUNDO: REORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA***

## **1. Centralización**

Una primera recomendación en tomo a este tema, se refiere a que el Estado fortalezca su capacidad de formular políticas coordinadas entre los actores que participan en el escenario de las decisiones estratégicas.

Por lo tanto, el papel protagónico que el Estado debe mantener, y aun fortalecer, es su capacidad de ajustar algunas de las funciones administrativas y empresariales que ha venido asumiendo e induciendo al sector privado a hacerse cargo de ellas. Asimismo, el Estado debe fortalecer su capacidad estratégica en cuanto a objetivos y políticas, y a formular planes y programas vinculantes para todo el sector público e indicativos para el privado.

Ante la conveniencia de democratizar la toma de decisiones, es necesario fortalecer los cuerpos intermedios de la sociedad y mejorar los sistemas de participación ciudadana. Este procedimiento permitirá que las políticas públicas incorporen, de manera permanente, el problema del resago social.

Tales conceptos, por su contenido humanista, constituyen la filosofía política que debe inspirar la acción del Estado y debe apoyarse en elementos operativos, que hagan posible las propuestas que define el Gobierno. Estos, se refieren a la propia organización del despacho presidencial y a la estructura de la cúpula decisoria en los ámbitos de naturaleza económica, social y política.

Debido a la naturaleza presidencialista de nuestro Gobierno, ese objetivo requiere engranar en esa "cúpula", además del Ministro de la Presidencia, a los vicepresidentes de la República, otorgándoles responsabilidades sustantivas que procuren, por una parte, descargar al Presidente de la multiplicidad de gestiones que le

presentan y, por otra, aprovechar la autoridad que emana de la representación de los vicepresidentes y el Ministro de la Presidencia, para asignarles funciones de superior responsabilidad en aquellas labores que demande la coordinación intersectorial, con otros poderes, y con otros gobiernos.

Procede, entonces, revisar la experiencia derivada del funcionamiento tanto del Consejo Económico y Social como de las comisiones respectivas, presididas hasta ahora por el Presidente de la República y los vicepresidentes respectivamente. En cuanto a la asignación de las funciones, éstas dependen en gran medida de la personalidad de los dignatarios y sus relaciones con el Jefe del Estado; sin embargo, es importante examinar la experiencia de las últimas administraciones y en el propósito de racionalizar las funciones del Estado, asignarles la responsabilidad de dirigir ambos consejos y, si es del caso, un tercer consejo que trabajó en la última administración integrando funciones de Relaciones Exteriores y Seguridad, que presidía el Ministro de la Presidencia.

En los propósitos manifiestos de estructurar de manera formal los principios administrativos relacionados con la sectorialización, los consejos nacionales en cada ámbito pueden jugar un importante papel. De igual manera, no se debe ignorar la enorme importancia de establecer vínculos más permanentes y operativos con los diputados a la Asamblea Legislativa y con otros poderes de la República, relaciones éstas que sólo se pueden atender al más alto nivel.

## **2. Desconcentración**

Así como se ha recomendado disminuir al máximo la centralización de la toma de decisiones en la sede del Gobierno Central, también se considera necesario fortalecer la delegación de autoridad desconcentrada de los ministerios y de los organismos descentralizados funcionalmente, de tal forma que se fortalezca esa capacidad de decisión en aspectos operativos; esto permitirá que las decisiones se tomen lo más cerca posible del sitio en donde se van a realizar y evaluar.

Lo anterior, requiere programas específicos de capacitación y adiestramiento en servicios que aporten el conocimiento y la actitud necesarias para la toma de decisiones.

Es necesario fortalecer el seguimiento de las políticas centrales con las políticas desagregadas en las regiones, así como con las acciones que van a permitir su aplicación. Por otro lado, para la desagregación de políticas y seguimiento más específico, se deben fortalecer los procedimientos de participación.

Los procesos y procedimientos de control deben limitarse al control *a posteriori*, y sólo en casos de real excepción, *a priori*, pero nunca de los dos tipos puesto que, cuando esto ocurre, además de crear un sistema lento y burocrático, se entronizan la desconfianza y hasta el temor personal.

La desconcentración tiene que perfeccionarse en toda la Administración Pública, mejorando sustancialmente los procesos de delegación desde la cima institucional hasta las mismas bases organizativas de las sedes de los órganos públicos, tanto del Poder Ejecutivo Central como otras instituciones.

La desconcentración periférica en las dependencias ubicadas en los cantones y distritos administrativos, permitirá que algunas decisiones tácticas (técnicas y operativas) se tomen, tan cerca como sea posible, de donde están las acciones y el servicio a los usuarios, evitando así que la mayoría de las decisiones se transfieran hasta las sedes centrales localizadas en San José o en otras cabeceras de provincias y cantones.

### **3. Sectorialización**

Dentro del proceso de planificación, el "sector" es mucho más que un instrumento. Aunque es muy útil para ésta y, adicionalmente, a lo que establece la Ley No.5525 en su Capítulo IV y el Artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública en su Artículo 27, que dice textualmente: "Corresponderá a los ministros, conjuntamente con el Presidente de la República, las atribuciones que les señala la Constitución y las leyes y dirigir y coordinar la Administración, tanto central como, en su caso, descentralizada del respectivo ramo".

Existe, además, una interpretación auténtica de la Procuraduría General de la República sobre el significado de "ramo", cuyo pronunciamiento es obligatorio para toda la Administración Pública.

De lo anteriormente transcrito, se colige la importancia que tiene, para el proceso de decisiones superiores del Gobierno, esa coordinación entre las políticas nacionales que están en el ámbito de competencia del Poder Ejecutivo, y aquellas institucionales que, a tenor del Artículo 188 (reformado en 1968), les corresponden a las juntas directivas de las instituciones descentralizadas funcionalmente, en especial las catorce que tienen, como a uno de sus miembros, un presidente ejecutivo con el rango de más alta jerarquía en materia de gobierno, es decir, política. Vale la pena recordar que a partir de la reforma constitucional del Artículo 188, los órganos determinativos institucionales han quedado sujetos en materia de Gobierno al Poder Ejecutivo, por lo cual el procedimiento de la sectorialización permite y facilita la participación intrasector en la definición de esas políticas, evitando así un mayor centralismo de los ministros sectoriales.

Dentro de las recomendaciones, se considera necesario evitar la tendencia a convertir en "dependencias" a esos organismos, lo cual puede ocurrir bajo una equivocada interpretación del papel que juegan los titulares de los ministerios en la aplicación de otras leyes tales como las de la Contención del Gasto Público y de la Autoridad Presupuestaria, o la misma Ley de Planificación Nacional en asuntos de la aprobación de las solicitudes de la cooperación técnica internacional, inversiones, préstamos de personal bajo el Artículo 80., y la contribución financiera para la formulación y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

Igualmente, se reconoce la importancia que tiene la coordinación intersectorial, pues muchas de las políticas públicas para ser eficaces y oportunas en su acción, requieren del concurso de otros sectores e instituciones ajenas directamente al propio sector. Un ejemplo de esto son las políticas y las acciones en materia agropecuaria, que trascienden lo puramente del sector por estar relacionadas con crédito (que es del sector de finanzas, la educación, la salud, los transportes, el comercio interno e internacional, y otros).

La labor intra e intersectorial se debe fortalecer con la participación de los cuerpos intermedios de la sociedad más estrechamente vinculados con la formulación de políticas que los afectarán, positiva o negativamente, y con las acciones que ellos mismos, junto con los particulares individuales adscritos, tendrán que tomar.

Existen otros ministerios cuyas características son multisectoriales y que, por la propia naturaleza de sus funciones y por tener mayor cobertura política, no se pueden sectorializar. Tal es el caso de la Presidencia de la República, Seguridad Pública, Gobernación y Policía, Relaciones Exteriores y Culto, Justicia. Los ministerios de Planificación Nacional y Política Económica y Ciencia y Tecnología, por tener vocación de cabezas normativas de sistemas nacionales, no deben ser sectoriales. No obstante, deben participar en las labores intersectoriales. Igualmente, es necesario revisar estas propuestas, una vez que la sectorialización se perfeccione, pues debe trascender la fase del esfuerzo de modificar los decretos ejecutivos para contar con todo el apoyo político del Presidente de la República, los vicepresidentes, ministros y presidentes ejecutivos, a la posibilidad de concretar la sectorialización en una específica y además modificar por su medio la de presidencias ejecutivas de mayo de 1974, pues el nexo político entre el Poder Ejecutivo y los organismos descentralizados funcionalmente deberían ser los respectivos ministros sectoriales, sin que ellos formen parte de sus juntas directivas, que serían presididas por uno de sus miembros, designado entre éstos por mayoría.

#### **4. Regionalización**

Dentro del marco de la Constitución Política vigente, la regionalización como organización territorial, sólo puede aplicarse en tanto "desconcentración administrativa" y como un importante instrumento de coordinación de acciones espaciales. La única referencia jurídica a las acciones regionales, se encuentran en el Capítulo II, Artículo 3 de la Ley No.5525 de Planificación Nacional, referida a las unidades regionales. Con esa base es que se han dictado, a partir de 1974, los diversos decretos en que se ha sustentado la regionalización.

La primera recomendación estratégica que se plantea es la revisión de los conceptos teóricos sobre ese importante campo, para establecer con mayor grado de precisión las regiones, así como las subregiones, pues las primeras son espacios heterogéneos y grandes para lograr la coordinación espacial.

Por otro lado, definidas esas regiones y subregiones, todos los ministerios, sus dependencias y los organismos descentralizados funcionalmente, incluyendo las instituciones de educación superior, tienen que utilizar la misma clasificación, y evitar hacerse sus propias regiones, que introducen un mayor desorden y desconcierto institucional y de la población en general. Esta recomendación es aplicable a la nomenclatura, pues también son objeto de confusión los diferentes nombres utilizados por los ministerios y organismos.

La relación sectorial regional debe ser parte importante de la estrategia, de manera que las políticas que se tomen en los Consejos Nacionales Sectoriales o en los ministerios multisectoriales, se ejecuten a escala nacional, contribuyendo a fortalecer las regiones y evitar el centralismo. Por otro lado, las iniciativas de las bases organizadas y de los cuerpos intermedios, permitirán fortalecer la capacidad superior de las decisiones estratégicas, enriquecidas con el proceso participativo de la sociedad y las dependencias de la periferia.

Si se quisiera y fuera políticamente viable, la regionalización podría tener un mayor respaldo jurídico, por medio de una ley específica sobre la materia, la cual podría concretar sus normas de existencia y funcionamiento. Y explorar, incluso, la factibilidad de que las regiones fuesen unidades administrativas superiores a los cantones, y de ser posible, variar la División Territorial Administrativa a las provincias, introduciendo una mayor racionalización al espacio costarricense que se ha definido tradicionalmente en forma empírica. Basta estudiar cuáles son los límites provinciales y cantonales, pero se está consciente de que se requiere un consenso nacional para esa modificación, pues afecta intereses localistas y políticos, por estar involucrada la División Territorial Administrativa en el proceso electoral.

Dentro del actual sistema, la participación de los síndicos y regidores municipales es importante, pero no deberían ocupar posiciones de sus presidencias ex officio en los Consejos Regionales, como tampoco el presidente ejecutivo de JAPDEVA debería hacerlo en el Consejo Regional de la Huetar Atlántica, por cuanto desestimula a los otros integrantes.

Actualmente, la regionalización tiene su sustento en un acto de desconcentración administrativa que podría mejorarse sustancialmente, pero sin tener descentralización territorial, que precisa

una reforma constitucional y negociación previa para lograr superar las resistencias que seguramente encontraría por los intereses pre-  
valecientes de naturaleza provincial y cantonal, y especialmente por los efectos políticos que conllevaría.

## **5. Descentralización funcional**

Parte de la descentralización de gobierno que tenían los organismos descentralizados funcionalmente debería devolverse, sin llegar a los extremos que se dieron entre noviembre de 1949 y abril de 1968, al eliminar las presidencias ejecutivas, en aquellos catorce organismos en los cuales existe ese cargo, funciones de coordinación en el ámbito de las juntas directivas corresponderían a su presidente, electo por y entre sus mismos miembros. Con esto se evitaría también la dicotomía que actualmente contempla la ley vigente referida a esos cargos como los funcionarios de más alto nivel de gobierno en dichos organismos y las gerencias, evitando así la indebida injerencia que tienen los primeros en funciones administrativas propias de las segundas. Así, se eliminaría también la ambigüedad en la definición de deberes, tanto en la referida ley, como en su reglamento.

De lograrse esa reforma, la relación entre el Ministro Sectorial y el organismo, sería únicamente con el presidente de su junta directiva, quien no tendría funciones ejecutivas sólo determinativas colegiadas con el resto de sus miembros, y de coordinación de éstos, así como con la gerencia general, que se vería fortalecida nuevamente en su autoridad, al ser su titular el único funcionario que ostenta la representación judicial y extrajudicial del organismo. La junta directiva tendría también relación con el auditor interno, pero no con el personal subalterno de la gerencia general.

Debería volverse a recuperar el concepto de autonomía administrativa que, poco a poco, han ido perdiendo esos organismos descentralizados funcionalmente.

Otra recomendación, es mejorar la calidad de los miembros de las juntas directivas, regulando su selección con base en requisitos profesionales, técnicos, de experiencia y de moral, para superar la designación como recompensa de política partidista.

Por tanto, la recomendación va orientada a que se racionalice, en lo posible, la designación de esos miembros de junta directiva, desde el inicio de cada nueva Administración, estableciendo en cada ley orgánica requisitos profesionales, técnicos y de experiencia según las necesidades de cada caso, de manera que, sin evitarse la preferencia política, se minimicen los efectos del nombramiento basados en el clientelismo político.

Debe también, legislarse sobre la carrera administrativo técnica hacia adentro de los organismos descentralizados, con el propósito de garantizarla dentro de un sistema de méritos, que comprendería la estabilidad pero no la inamovilidad del personal técnico administrativo, evitando la politización de esos cuerpos técnico administrativos.

Adicionalmente, debe mejorarse la eficiencia del uso y aprovechamiento de los recursos de cada entidad, para lo cual tienen que existir planes, programas y proyectos sobre los cuales basar la formulación, la discusión, la aprobación, la ejecución, el control y la evaluación presupuestaria bajo conceptos modernos.

## **6. Descentralización territorial y fortalecimiento municipal**

El ciudadano ya no se conforma con la democracia representativa, con la emisión del voto cada cuatro años. Ahora exige una democracia participativa, por medio de la cual tenga vinculación con la formación de las políticas públicas y de aquellas decisiones que le afecten directamente. La descentralización territorial del Estado aparece como un medio de llegar a esa democracia participativa y de acercar el Gobierno al ciudadano común.

Con el propósito de diseñar ese programa de descentralización, con base en un desarrollo institucional municipal, capaz de ejecutar un número importante de competencias y servicios públicos con características locales, la COREC coordinó con el IFAM a su formulación en consulta con las municipalidades.

La realización del VI Congreso Nacional de Gobiernos Locales, en agosto de 1989 permitió lograr una apreciación institucional de los problemas de mayor relevancia así como de las opciones que conformarían un plan de reformas y fortalecimiento municipal.

Sobre estos fundamentos, el IFAM creó una comisión responsable por la preparación de este plan, con el concurso de sus mejores funcionarios. Además, se hizo partícipe a la Unión Nacional de Gobiernos Locales y se consultó con un grupo numeroso de Concejos. Con ello se puso en marcha un proceso institucional que permitió las siguientes acciones: primero, capacitar el personal profesional y técnico de IFAM para enfrentar un cambio de su organización y funcionamiento de cara al plan; segundo, programar la consecución de fondos y cooperación técnica con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, la Agencia Internacional de Desarrollo (AID) y el Gobierno Canadiense para financiar un programa de desarrollo urbano municipal en el Área Metropolitana y ciudades intermedias del país; tercero, identificar los límites e insuficiencias de orden político, económico y administrativo para enfrentar las demandas de sus comunidades.

El Instituto de Fomento y Asesoría Municipal publicó a principios de 1990, el Plan de Descentralización Territorial y Fortalecimiento Municipal, que incluye los proyectos de reforma en un volumen de anexos. A continuación se resumen los aspectos centrales de ese plan que fueron acogidos por la Comisión, incluyendo otras reformas que son pertinentes en este campo.

La estrategia consideró un conjunto de definiciones políticas y orientaciones generales, lo cual conforma el marco de referencia para las reformas, políticas y programas de desarrollo municipal.

Las definiciones de política de corto plazo consideran la creación de la Autoridad Presidencial para la Reforma del Estado, los arreglos institucionales, negociación de fondos externos, firma de convenios, y aprobación de proyectos de ley sobre reformas municipales, aspectos todos ellos que conforman un ambiente de ruptura del actual modelo centralizador del Estado hacia una estructura de Gobierno más descentralizada, que se fundamenta sobre un gobierno municipal de mayor desarrollo institucional y capacidad en la prestación de servicios públicos locales.

La estrategia supone orientaciones en los campos político, económico y administrativo para un período no menor de una década, en el cual el Estado se transforma y promueve la estructuración de un gobierno local diferente al actual, basado en el fortalecimiento de su autonomía política y económica.

Se ha estimado conveniente iniciar este proceso de fortalecimiento municipal, en torno a unas pocas pero consustanciales funciones locales -planificación territorial y urbana, construcción y administración de equipamientos de saneamiento público (alcantarillados fluviales y de aguas negras; rellenos sanitarios, tratamiento de aguas negras); abastecimiento de agua potable; y construcción y mantenimiento de calles y caminos vecinales- a fin de aprovechar al máximo los recursos disponibles y de lograr resultados concretos en áreas de vital importancia para la vida comunal.

La concentración de esfuerzos posibilitaría la generación de la capacidad institucional requerida para sustentar un proceso de cambio autosostenido, que sienta las bases para la asunción de mayores responsabilidades y recursos por parte de las municipalidades en el futuro.

## **6.1 Reformas para el fortalecimiento municipal en el marco de una descentralización del Estado.**

El fortalecimiento de la institución municipal a partir de sus condiciones actuales, en un marco amplio que plantea la descentralización del Estado, presupone desarrollar cambios en las siguientes áreas: primero, reformas políticas que posibilitan un nuevo sistema de elecciones de los regidores para garantizar el acceso al Concejo de verdaderos líderes comunales; segundo, reformas económicas para hacer una realidad, la autonomía financiera municipal; y finalmente, reformas administrativas para conformar un modelo de organización municipal, capaz de atender con eficacia los requerimientos y demandas de sus comunidades.

En la formulación y ejecución de estas reformas, se propone un papel estratégico del IFAM, para apoyar con sus recursos humanos y financieros la labor de la Autoridad Presidencial para la Reforma del Estado y del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

### **6.1.1 Reformas políticas:**

Estas reformas son estratégicas, pues conforman los fundamentos sobre los cuales se aientan las reformas económicas y los cambios de orden administrativo; y tienen el propósito de articular un Concejo con mayor responsabilidad frente a su comunidad y de concederle autorizaciones para el desarrollo de mayores competencias económicas y administrativas.

En primer lugar, se propone perfeccionar los procedimientos de elección de los miembros del Concejo, a fin de que éstas sean realizadas en forma independiente de las elecciones nacionales y con base en nombre y no por listas y partidos como sucede ahora.

La segunda reforma plantea la elección del Ejecutivo Municipal por medio del sufragio popular, en sustitución del actual sistema de designación por parte del Concejo. El Ejecutivo Municipal sería también el presidente del Concejo Municipal y tendría, además, la administración de la corporación municipal. El texto de estas dos reformas se presenta en el aparte de anexos.

Como tercera reforma se sugiere modificar el capítulo XII de la Constitución Política, para que se le permita al gobierno municipal, en primer lugar, disfrutar de autorización tributaria, con el propósito de hacer efectiva la autonomía que el artículo 170 de la Constitución Política le concede a esta institución, pero estableciendo normas constitucionales que eviten un archipiélago de prácticas y de abusos que podrían darse ante los localismos. Se propone complementar esta modificación con una autorización para que las municipalidades puedan crear sus propias empresas, que sean responsables por la administración de servicios locales y sujetas a la aprobación de la Contraloría General de la República. El texto de esta modificación se puede agregar al artículo 180, de la siguiente manera:

*"Las municipalidades, podrán establecer los impuestos y contribuciones locales seguidos para el funcionamiento de sus presupuestos".*

### **6.1.2 Reformas económicas y administrativas:**

La instrumentación de la reforma al artículo No.170 de la Constitución, corresponderá a un Código Tributario Municipal, el cual será preparado por el IFAM en consulta con el Ministerio de Hacienda. Este código deberá prepararse con base en una revisión del sistema actual de tributos municipales y su simplificación a un número no mayor de diez impuestos. La modernización administrativa de la gestión tributaria deberá ser parte integral de esta propuesta.

La simplificación tributaria eliminará un número cercano a los cincuenta tributos locales, muchos de los cuales no se recuerdan en la práctica debido a sus gravámenes autorizados en la primera parte de este siglo cuando las condiciones económicas diferían sustancialmente de la economía moderna con que cuenta el país.

El Código Tributario deberá estar centrado alrededor del Impuesto Territorial -el tributo de mayor importancia del régimen- cuya administración deberá trasladarse del Ministerio de Hacienda a las municipalidades, en un período no mayor de cinco años. Los impuestos que se mantengan serán aquellos que faciliten a las municipalidades el desarrollo de su competencia de planificación territorial y de ejecución de sus servicios básicos.

En segundo lugar deberán reformarse la ley de Planificación Urbana, la Ley de Zona Marítima Terrestre y la Ley que crea el Sistema de Planificación Nacional, para articular un capítulo en el Código Municipal, que les permita a los concejos responsabilizarse por la planificación territorial de su cantón. Corresponderá a MIDEPLAN, en consulta con las municipalidades e instituciones afectadas, la preparación de esta reforma.

Tercero, se propone la preparación de un proyecto de ley para ordenar la creación y funcionamiento de las empresas municipales, como organismos públicos con autonomía de administración para la prestación de servicios locales en los ámbitos cantonal y regional del país. Le corresponderá a IFAM en consulta con las municipalidades, preparar este proyecto de ley, y se sugiere considerar como marco de referencia el Proyecto de Ley para la creación de la Empresa Municipal Metropolitana, la cual está en archivo, en la Asamblea Legislativa.

Cuarto, se recomienda al IFAM iniciar un proceso sistemático y continuado para conformar una organización municipal, capaz de ejecutar la descentralización del Estado, en atención a nuevos servicios públicos que deberá ofrecer a sus comunidades. Esta institución tendrá que reorganizarse para atender este cometido, en razón de lo cual la Autoridad Presidencial para la Reforma del Estado, dará prioridad a sus trabajos para apoyar los cambios del IFAM.

Finalmente, en consideración a los cambios notables experimentados por la geografía del país en cuanto a los desarrollos sociales, económicos y políticos, así como a la disfuncionalidad del nivel de la provincia y de algunos de los cantones mayores para facilitar una administración efectiva de la organización del Estado se le encomienda a MIDEPLAN la preparación de una nueva división territorial administrativa. El proyecto deberá estar preparado en un período no mayor de cinco años, y tendrá que ser una propuesta gradual que permita su adopción en condiciones de ajuste para el largo plazo.

# ***CAPITULO DECIMO TERCERO: REFORMAS PARA LA GESTION DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL SECTOR PUBLICO***

En función de los problemas que presenta el Area de Recursos Humanos del Sector Público y que fueron analizados en el diagnóstico, se proponen las siguientes acciones:

## **1. Reestructuración del área de Recursos Humanos:**

Con el propósito de reestructurar los instrumentos que regulan en la actualidad las normas y procedimientos para la gestión de los recursos humanos contenidas en el Estatuto de Servicio Civil, esta Comisión considera la necesidad de transformar la Dirección General de Servicio Civil, en una nueva entidad responsable de formular y controlar la ejecución de políticas de administración de personal en todo el sector público, que permita garantizar equidad en materia de remuneraciones, incentivos y pensiones; así como de uniformar la aplicación de criterios de selección y valoración del personal público.

En la actualidad, la Dirección General de Servicio Civil, enfrenta un problema importante por su ubicación en la Administración Pública. Aparentemente, su subordinación al Presidente de la República, reduce su capacidad de maniobra frente al sector descentralizado de instituciones autónomas y municipalidades, y propicia la injerencia de factores políticos en la administración de los recursos humanos. Por otro lado, la orientación de sus actividades operativas aunado a la indefinición en el marco jurídico respecto a su cobertura, ha limitado y condicionado su capacidad para formular políticas que cubran, en primera instancia, el área de recursos humanos, así como, que sus regulaciones sean aplicables a todo el sector público.

En respuesta a los dos grandes problemas, se ha permitido la promulgación de diversas leyes específicas en esta materia, las cuales han provocado condiciones de desigualdad en la relación laboral de los funcionarios del Poder Ejecutivo con respecto a las instituciones autónomas y también entre entidades de este último sector.

Esta desigualdad se trató de resolver con la creación de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria: se procuró establecer criterios uniformes para el manejo de ciertas áreas de los recursos humanos. Sin embargo, en la práctica esto no se pudo lograr, dada la exclusión de algunas instituciones del ámbito de control de esa Secretaría. Además, este órgano pasó de formular políticas, a realizar acciones de ejecución de política, situación que ha generado entramientos en la administración de personal.

La propuesta de un organismo rector de la gestión de recursos humanos, tendrá como característica fundamental el ser un formulador de políticas y de asesoramiento en esta materia, pero no será un ejecutor de acciones de administración de personal. Con ello se espera garantizar flexibilidad a las instituciones públicas en la gestión de sus recursos humanos, dentro de los lineamientos generales que emitirá este organismo.

Las características de mayor relevancia que deberá poseer son:

a) Auxiliar del Poder Ejecutivo, pero con independencia funcional que le garantice, además de su autonomía financiera, la potestad exclusiva de fijar y controlar las políticas del área de recursos humanos (salarios, incentivos, capacitación, contratación, y otros);

b) El nivel jerárquico deberá estar definido en el Título XV de la Constitución Política, donde se estipula la forma como se regulará las relaciones del Estado y sus servidores. Esto obligará a que el actual artículo 191, de la Constitución Política, establezca concretamente la creación de un Instituto de Servicio Civil, el cual velará por las relaciones de servicio entre el Estado y sus servidores;

c) Sus potestades serán específicas en la regulación y control de la gestión de recursos humanos, pero no abarcarán su ejecución. Ello obliga a que las actuales actividades de registro, clasificación, selección y otras de apoyo que ejecuta en la actualidad la Dirección General de Servicio Civil, sean delegadas a las Oficinas de Personal de los ministerios y del resto de instituciones que conforman la Administración Pública;

d) Una de las primeras acciones del organismo debe ser formular un nuevo Estatuto de Servicio Civil, bajo los lineamientos jurídicos que se exponen en la segunda parte de esta propuesta;

e) Designar un órgano asesor, para que en la formulación de políticas sobre gestión de recursos humanos, se tome en cuenta otras políticas públicas, tal como la política financiera del país;

f) Las políticas serán pertinentes en áreas como: remuneración, incentivos, pensiones, becas, licencias y capacitación. Dichas políticas serán de acatamiento obligatorio para todo el Sector Público. En atención a ello, deberán promoverse reformas en el marco jurídico vigente incluyendo la Constitución Política, para la ampliación de la cobertura del organismo propuesto;

g) Realizar investigaciones a nivel del Sector Público, sobre las demandas de personal en función de los modelos de desarrollo que se pretendan implantar en el país. Estas investigaciones deberán servir como insumo para la formación de profesionales en nuevos campos del conocimiento y para la capacitación de los actuales servidores públicos;

h) Será de su competencia negociar aumentos salariales, aprobar o improbar cualquier convención colectiva que pretenda celebrar o prorrogar cuando proceda, una institución con sus servidores;

i) Dictaminar con carácter vinculante, ante los Tribunales que corresponda, acerca de los conflictos colectivos de trabajo que se presenten por la vía jurisdiccional; de manera que sean resueltos con criterios técnicos y en condiciones de factibilidad económica para la administración demandada;

j) Desarrollar un plan de profesionalización y capacitación en el campo de la Administración Pública, dirigido al personal del nuevo organismo propuesto y los departamentos de personal de toda la Administración Pública y;

k) Promover la creación de procedimientos que permitan desarrollar la capacidad y excelencia del funcionario público más que su estabilidad, para lo cual deben formularse modelos y criterios, que permitan realmente evaluar la labor del empleado. Esto ameritará cambios en el actual sistema de calificación y evaluación del desempeño en el Estatuto del Servicio Civil;

## 2. Reformas jurídicas:

Para apoyar las reformas organizativas y sustentar la unificación de las decisiones relativas a los recursos humanos, se propone efectuar las siguientes modificaciones jurídicas:

a) Reformar la Constitución Política, específicamente el artículo 191, relativo al Estatuto que debe regular la relación de servicio, para que tenga un alcance más general, afectando la autonomía que para ciertos organismos consagra esa misma normativa.

Este mismo artículo podría dar lugar al nacimiento de un "Instituto de Servicio Civil", con independencia funcional y presupuestaria.

Se propone una redacción de la reforma constitucional de la siguiente manera:

***"Artículo 191: Las relaciones de servicio entre el Estado, Poderes de la República, Instituciones Autónomas, Régimen Municipal y cualesquiera otras entidades de Derecho Público y sus servidores, se regularán por un Estatuto o Ley General de Empleo Público y por el Derecho Administrativo. Todo lo anterior, con el propósito de garantizar la eficiencia de la Administración Pública. La aplicación del Estatuto corresponderá a un "Instituto de Servicio Civil", que se crea con independencia funcional y Administrativa", a cargo de un "Director de Servicio Civil" y demás órganos que sean necesarios para su funcionamiento".***

b) Reformar el Artículo 192 de la Constitución Política, para eliminar la referencia que ahí se hace a la legislación laboral, en cuanto a causales de despido quedaría de la siguiente manera:

***"Artículo 192: Con las excepciones que esta Constitución y que el Estatuto de Servicio Civil determinen, los servidores públicos serán nombrados a base de idoneidad comprobada y solo podrán ser removidos por las causas de despido justificado que exprese el Estatuto o por reducción forzosa de servicios, ya sea por falta de fondos o para conseguir una mejor organización de los mismos".***

c) Crear una comisión encargada de la elaboración del nuevo Estatuto, mediante norma transitoria, en la misma ley que reforma la Constitución Política. Dicha norma transitoria deberá contener al menos los siguientes lineamientos:

- i) los artículos relativos a las "autonomías" del Régimen Municipal, Universidad de Costa Rica, instituciones autónomas, Poder Judicial, Poder Legislativo y Tribunal Supremo de Elecciones, deben ser complementados para dar lugar a la participación del Instituto de Servicio Civil, en la gestión de recursos humanos de esas entidades y;
- ii) la actual Dirección General de Servicio Civil, deberá reestructurarse, para formar el Instituto de Servicio Civil, dejando de ser una "adscripción" del Ministerio de la Presidencia, y gozar de independencia funcional.

d) la Ley Orgánica de Creación del Instituto deberá contemplar además lo siguiente:

- i) Definir la relación de servicio público, como relación regida por el Derecho Administrativo y no por el Derecho Laboral;
- ii) Codificar en ese texto, los estatutos que existen en forma independiente, como el de Servicios Médicos, Servicio Exterior, Docente y cualquier otro. Dichos estatutos deberán pasar a ser capítulos de la Ley general de Empleo, adecuándolos a la nueva estructura jurídica y;
- iii) Definir el contrato de servicio público, como una figura diferente del contrato laboral, con sus propias características.

e) Establecer que los Tribunales de Trabajo resolverán los conflictos de servicio público a la luz del Derecho Administrativo y no del Derecho Laboral, o bien sustraer el conocimiento de los casos de los Tribunales de Trabajo y pasar la competencia a los Tribunales Contencioso Administrativo y;

f) Mantener el Tribunal de Servicio Civil, pero que se revisen sus competencias, atribuciones, obligaciones y composición, para ajustarlo a la nueva legislación. Este Tribunal agotará la vía administrativa.

### **3. Formulación de políticas en el campo de los recursos humanos:**

La creación del Instituto de Servicio Civil permitirá centralizar el proceso de formulación de políticas en las áreas de remuneraciones e incentivos, con lo cual se evitará la práctica de dispersión y dependencia en estos campos y que afecta negativamente la capacidad financiera de cada institución.

Para lograr lo anterior, el Instituto deberá empezar a recolectar la información de los derechos adquiridos por los trabajadores en las instituciones, con el fin de proyectar, a mediano y largo plazos, la estrategia que le permitirá la uniformidad en estos campos.

En el área de capacitación, se presentan dos opciones para unificar los esfuerzos que en general y de manera dispersa se han venido dando en todas las instituciones del sector público.

a) Creación de un Instituto de Capacitación en Servicio Público, que cuente con recursos financieros para desarrollar sus actividades. Bajo estas condiciones se podrá contar con recursos humanos adecuados, equipo y materiales e instalaciones físicas. Este Instituto será responsable por establecer procedimientos de coordinación, para mantener relaciones permanentes con otras entidades similares en el país o fuera de él, con las cuales se pueda intercambiar experiencias, realizar pasantías, o traer especialistas en materia de administración pública para impartir capacitación, aprovechándose este recurso como un elemento de efecto multiplicador, lo cual es más racional, pues es más económico que enviar servidores al exterior a capacitarse.

Esas funciones podrían adscribirse, al Instituto de Servicio Civil, o ser independiente. Su financiamiento se podría obtener de la rebaja de un porcentaje del 1% sobre los presupuestos asignados a la relación de puestos de cada institución pública. También, a los servidores públicos se les podría rebajar un porcentaje de 0.50% del total del salario base. Otros ingresos serían de producto de la venta de publicaciones, servicios, etc.

Parece conveniente, para el diseño de ese Instituto, estudiar el modelo organizacional y la experiencia que el Centro de Investigaciones y Capacitación en Administración Pública (CICAP), de la Universidad de Costa Rica, ha desarrollado en el campo de la capacitación en Administración Pública, desde su fundación en el año 1976.

Con la creación de este Instituto, se podrán eliminar las unidades de capacitación en las entidades públicas. En el caso de aquellas unidades que realizan capacitación específica, como por ejemplo, las de la Caja Costarricense de Seguro Social, Ministerio de Salud, etc., y otros podrán permanecer, pero sería conveniente que se adscribieran al Instituto por razones de racionalidad en el uso de recursos, el respectivo control, coordinación y la aplicación de políticas en esta materia.

Los recursos humanos, equipo y materiales destinados actualmente a programas de capacitación, podrán trasladarse al Instituto. Habrá que hacer previamente una selección de los recursos humanos, considerando su experiencia, situación académica y su buen desempeño en esta área, con el fin de trasladar lo mejor, y los recursos que no reúnan tales condiciones deben integrarse a otros programas de la institución respectiva.

Con el fin de evitar la resistencia que pueda presentarse ante el cambio propuesto y motivar a los funcionarios seleccionados, podría crearse un procedimiento que ofrezca estímulos al servidor, como por ejemplo, ofrecerles un ascenso, una reasignación al puesto que ocupa a una clase o categoría mayor, que les asegure una mayor remuneración económica.

En relación con las instalaciones físicas para ubicarlo, podría gestionarse la adquisición de algún terreno o propiedad del Estado, que reúna condiciones para la instalación de dicho Instituto.

El Instituto debería funcionar para toda la Administración Pública, cubriendo las necesidades localizadas, ya sea mediante la organización de cursos de capacitación o en forma coordinada con institucionales nacionales o internacionales, abocadas a las actividades de capacitación y formación.

b) Responsabilizar al Instituto de Servicio Civil por la formulación de política de capacitación en Administración Pública. Bajo este enfoque, el Instituto será responsable por los planes y programas de capacitación, la creación de métodos de coordinación con instituciones de educación superior u otras entidades dedicadas a brindar capacitación o formación, para que por su medio se organicen y se impartan las actividades que sean necesarias realizar, en materia de Administración Pública del tipo precisado, para lograr el mejoramiento y desarrollo de los servidores públicos, procurando con ello elevar la eficiencia y eficacia de la Administración Pública.

Les correspondería a las unidades de capacitación de cada Ministerio realizar, entre otros, las siguientes actividades:

- i) Localizar necesidades de capacitación y remitirlas al Instituto, para que ésta pueda programar actividades de capacitación global;
- ii) Desarrollar capacitación para resolver problemas específicos de la institución;
- iii) Realizar las evaluaciones respectivas de los logros obtenidos de la aplicación de los conocimientos adquiridos en la capacitación recibida, con el fin de realizar los ajustes que se requieran y;
- iv) Mantener actualizado un registro de información de los recursos humanos de la institución.

# ***CAPITULO DECIMO CUARTO: FORMULACION Y GESTION DE POLITICAS PUBLICAS***

## **1. Planificación concordada**

La planificación puede concebirse como uno de los procesos más importantes para la racionalización de los recursos del país, y se basa en el ordenamiento de las necesidades sociales, la formulación de objetivos y políticas orientada al logro del bien común y, así como en la participación de los sectores de la sociedad.

Este proceso, entendido como una necesidad nacional, se puede concebir como un conjunto de elementos interactuantes e interdependientes, donde algunos tienen el propósito de producir, de brindar servicios de distribución de la riqueza y de los bienes producidos, y otros, ser usuarios y beneficiarios de esos bienes y servicios, tanto privados como públicos.

Por otra parte, la función planificadora con responsabilidad de prever el futuro socio-económico del país, orientando el desarrollo por medio de la formulación y clasificación de objetivos y metas en el orden económico y la previsión de su costo social requiere, inexorablemente, de una institución fuerte, dinámica y con apoyo político que le permita, en el marco de un proceso de concertación, cumplir con los cometidos de interés nacional.

Por esta razón, la Comisión considera necesario revisar y fortalecer el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), como órgano central del Sistema Nacional de Planificación, así como a las unidades institucionales de planificación, los cuales actuarían como organismos indicativos para el sector privado. Los esfuerzos programáticos globales que se expresan en el Plan Nacional de Desarrollo, y otros, de carácter regional, sectorial e institucional, desagregados por medio de proyectos específicos, deben constituirse en lineamientos de acatamiento

vinculante para el sector público y en orientaciones para mejorar su quehacer en el privado. Se trata de darle a este último participación en la formulación, concreción, ejecución y evaluación de dicho Plan.

Dentro de esta concepción de concertación, resulta conveniente diseñar los procedimientos pertinentes para que MIDEPLAN actúe como instrumento de coordinación en el sector público, en aspectos relacionados con el otorgamiento de prioridades para el presupuesto consolidado de todo ese ámbito; esa acción se debe reflejar en la aprobación previa de los proyectos de presupuesto, como etapa previa a ser sometida a otras instancias de trámite y aprobación en el ámbito del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, y también para los que se vayan a presentar por los organismos autónomos y semiautónomos a la Contraloría General de la República.

Asimismo, debe respetarse, la Ley 5525 de Planificación Nacional, en lo referente a que toda inversión pública, antes de ser aprobada como parte de un presupuesto o de un empréstito externo, tiene que ser aprobada por MIDEPLAN, para empatar sus fines con los que se han establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, en cuya elaboración debe haber una participación de todas las instituciones públicas centrales o descentralizadas, así como de los cuerpos intermedios organizados de la sociedad, con lo cual se fortalecería la concertación planificadora.

Por otra parte, es necesario establecer procedimientos específicos para validar la participación de MIDEPLAN en comisiones o instancias encargadas de los asuntos referentes al endeudamiento externo, relacionados con las necesidades y posibilidades del desarrollo socioeconómico de corto, mediano y largo plazos. En los últimos años, esta materia ha sido trasladada, de hecho pero no de derecho, al ámbito del Banco Central de Costa Rica, del Ministerio de Hacienda y en otras oportunidades, a un ministro sin cartera.

Es importante, además, que la definición y aprobación previa de las solicitudes nacionales o de los ofrecimientos externos de cooperación técnico financiera sean aprobadas previamente por MIDEPLAN, antes de que este Ministerio sea quien los presente al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, con el propósito de que concuerden con los objetivos y programas expresados en el Plan Nacional de Desarrollo y también que los ofrecimientos de cooperación técnico financiera de gobiernos extranjeros y de organismos

internacionales, antes de ser aceptados por nuestra Cancillería, sean aprobados por MIDEPLAN con iguales propósitos de compatibilización con el Plan Nacional de Desarrollo.

Esta Comisión considera necesario, además, que MIDEPLAN fortalezca su función de ordenamiento, coordinación sistémica, formulación de políticas macroeconómicas y sociales de corto, mediano y largo plazos, que ha venido perdiendo durante los últimos años.

Adicionalmente a la reactivación del Consejo de Coordinación Interinstitucional, también previsto en la misma Ley 5525, de Planificación Nacional, como una instancia de coherencia de las labores entre MIDEPLAN y los niveles de decisión superior de los organismos públicos descentralizados, debería existir una Comisión Consultiva Permanente de Planificación, con participación de representantes de los principales grupos organizados de la sociedad, sindicales, gremiales, profesionales, territoriales, cívicos, etc, con el propósito de revitalizar la formulación de los planes globales, regionales, sectoriales e institucionales y de fortalecer el propósito de contar con una planificación concertada de nivel nacional, que incida positivamente en la elaboración y en la evaluación de los planes operativos anuales, introduciendo así los factores correctivos que los resultados expresan como necesarios.

La aplicación del artículo 8 de la actual Ley No.5525 debe respetarse como una de las expresiones de la madurez política de quienes lleguen al poder, y además, como manifestación del respeto a los derechos de quienes ocupen posiciones en el sector público, sin tomarles en cuenta sus simpatías políticas partidistas. El espíritu de ese artículo fue aprovechar a los mejores funcionarios en la formulación y conducción de algunas de las fases del Plan Nacional de Desarrollo, y no utilizarlo para concentrar en MIDEPLAN a quienes se consideren contrarios ideológicamente por los nuevos jerarcas de turno.

En todo caso, esta Comisión recomienda que el actual Ministerio de Planificación sea reintegrado a su posición original como Oficina Adscrita a la Presidencia de la República, cuyo titular debe ostentar el rango de ministro. De esa manera, las recomendaciones y decisiones del organismo serán apoyo a la máxima jerarquía ejecutiva. Pero que reduzca su tamaño a un cuerpo de alta categoría técnica y que los estudios los contrate con oficinas consultoras especializadas, preferentemente nacionales.

Esta Comisión tampoco duda en puntualizar la importancia de reincorporar a la junta directiva del Banco Central al titular de esta oficina, con lo cual se agregaría la visión de largo plazo que demandan las decisiones y orientaciones del instituto emisor.

Para este propósito de redimensionar las labores de la planificación nacional, esta Comisión recomienda poner en vigencia la propuesta elaborada para MIDEPLAN por el Ing. Enrique Soto Borbón, que analiza con amplitud y profundidad este tema.

Adicionalmente, debería devolverse a MIDELAN la administración del Fondo del Plan Nacional de Desarrollo (1%) y sus recursos, cuya fuente son las aportaciones de los organismos descentralizados funcionalmente para el financiamiento del PND y sus fases de formulación, ejecución (en el ámbito de MIDEPLAN) y evaluación.

## **2. Regulación fiscal**

Las finanzas públicas constituyen la parte operacional del Estado, en el sentido de que el gasto es la expresión de sus programas y acciones mientras que el financiamiento refleja la asignación de recursos -según sus fuentes- requeridos para su efectiva ejecución por medio del procedimiento presupuestario. Ello conlleva considerar que tanto el gasto como su principal instrumento de financiamiento, los impuestos, son variables de la política fiscal, que afectan de manera directa el funcionamiento del sistema económico.

En el diagnóstico se expresa que las finanzas públicas entraron en crisis durante la década de 1980, mostrando una situación grave de deterioro, lo cual requiere de una solución estructural de largo plazo, a efecto de garantizar un funcionamiento efectivo del Estado, en la atención de las demandas de la sociedad civil costarricense.

A continuación se plantean ciertas orientaciones que parece importante considerar en la definición de una estrategia fiscal que logre ese cometido.

### **2.1 Naturaleza del Estado**

Como resultado de las políticas de ajuste estructural ejecutadas en las últimas dos administraciones, ha emergido un modelo de organización de la economía costarricense, en el cual se ha confor-

mado un sector privado de producción, orientado hacia el mercado internacional sobre la base de productos industriales y agrícolas no tradicionales. Este sector requiere, para ser exitoso en su evolución futura, de condiciones particulares que le permitan desarrollar capacidad para asimilar nuevas tecnologías e incrementar los niveles de productividad, que le dejen ser competitivo en ese nuevo contexto.

De esta manera, el Estado debe generar los métodos de apoyo que permitan a la empresa privada enfrentar con éxito ese difícil reto. Así se ha venido haciendo, lográndose un avance importante en la diversificación de las exportaciones que se debe reforzar con el proceso conocido como reconversión industrial y al referido a la agricultura de nuevos productos de exportación. En ese supuesto, el país como un todo, estaría en mejores condiciones de ofrecer niveles crecientes de bienestar y justicia social a todos los costarricenses. La naturaleza del Estado paternalista tiene que modificarse hacia una de tipo concertador, que permita el logro de una organización privada de alta competitividad y una organización pública más descentralizada y eficaz, con nuevas funciones regulatorias de lo privado, que sea capaz de armonizar los intereses de los individuos con el interés global de nuestra sociedad.

En esta nueva perspectiva, la organización del Estado debe reflejarse en una estructura fiscal más armoniosa que permita una distribución de mayor balance entre el nivel nacional del Gobierno y el descentralizado de los gobiernos locales, así como en una distribución espacial más equilibrada de los beneficios que resultan de los programas gubernamentales.

## **2.2 Gasto público**

La asignación del gasto es el tema central en una estrategia fiscal. De manera general, debe seguirse el principio de que las actividades gubernamentales tienen que distribuirse entre el nivel centralizado y descentralizado del Estado, de acuerdo con las ventajas que representa cada uno de ellos, para que su acción responda efectivamente a las necesidades de los ciudadanos y al costo menor posible. Asimismo, debe continuarse el proceso iniciado de transferir al sector privado (mercantilista o social) aquellas actividades impropias por su naturaleza de ser realizadas por el Estado. En el caso de que se trate de productos estratégicos, la

transferencia tiene que incluir los procedimientos regulatorios que protejan al interés público.

El Estado debe continuar ofreciendo aquellos bienes públicos que son de su exclusividad, para responder a necesidades colectivas de la sociedad costarricense. Asimismo, incluir aquellos servicios que tienen la característica de presentar externalidades que favorecen el beneficio social mayor al beneficio particular de cada ciudadano, tales como la educación y la salud, entre otros. En este caso, cuando la empresa privada desee complementar, vía mercados, la acción del Estado, debe someterse a regulaciones, que garanticen el logro de las metas sociales que procura el Estado para su ciudadanía.

En tercer lugar, el Estado tiene que continuar administrando los monopolios naturales calificados en el Artículo 121 de la Constitución Política, y aquellos que, por su naturaleza, se consideren estratégicos, así como la construcción de infraestructura y equipamientos de orden económico y social. Estos serán de responsabilidad gubernamental, requiriéndose que sean ofrecidos bajo condiciones de control y evaluación para garantizar en el corto, mediano y largo plazo su eficiencia.

Necesariamente, el logro de estos cometidos, requiere el fortalecimiento institucional de los procesos de planificación y presupuesto y su debida articulación con una gestión eficaz de los programas públicos. En particular, conviene revisar el proceso de formulación presupuestaria para que se ejecute con base en programas debidamente articulados con sistemas gerenciales, que permitan un mayor control de su ejecución.

El diagnóstico reflejó que el comportamiento del gasto público gubernamental presenta problemas estructurales, que deben ser resueltos en las siguientes áreas: sueldos y salarios, pensiones, servicio de la deuda, las transferencias contables de tipo fiscal conocidos como certificados de Abono Tributario (CAT), y las subvenciones intergubernamentales.

La restricción que imponen los pagos de sueldos y salarios como el componente de mayor rigidez del presupuesto, amerita su evaluación en el contexto de la planificación planteada en este documento y de la política salarial que determina, de hecho, su crecimiento en procesos inflacionarios como los presentes.

La descentralización territorial pretende trasladar hacia los gobiernos locales -municipalidades y otros órganos- una parte sustancial de los servicios públicos, que hoy ofrece el nivel centralizado de gobierno. Se intenta lograr con ello una distribución espacial de más equilibrio en la asignación de las responsabilidades del Estado y de introducir el control de los ciudadanos sobre las decisiones y acciones de los funcionarios públicos.

En el mediano y largo plazos, este proceso permitiría que las decisiones sobre los programas públicos se generen siguiendo patrones de organización local y se complementen los recursos presupuestarios con aportes adicionales de los vecinos en la financiación de los servicios locales. El control cívico de los vecinos, y su aporte económico -diferente a los impuestos- permitirá reducir los costos explícitos de la actividad gubernamental en la prestación de los servicios, así como el logro de una mayor eficiencia económica.

Incrementos de esos servicios deberán ser ponderados por los ciudadanos, en términos de necesidades y prioridades locales, así como de un mayor aporte de los recursos, ya sea que se refleje en mayores impuestos locales o de contribuciones transitorias.

En lo referente a la política salarial debe, necesariamente, legislarse en favor de un nuevo ordenamiento patrono-laboral del Estado, que permita que los aumentos salariales se determinen en instancias al interior del Estado, que sopesen su capacidad de pago y retribución al incremento de productividad de los funcionarios públicos. Necesariamente, el Servicio Civil y el Ministerio de Trabajo debe ser parte de ese nuevo ordenamiento, a efecto de articular las políticas públicas de recursos humanos con su retribución salarial y compensación de otros incentivos.

Deben realizarse esfuerzos para automatizar el trabajo de las oficinas gubernamentales, con el propósito de mejorar la productividad de los empleados públicos, así como de un necesario programa de profesionalización y capacitación, con lo cual se evitará reducir los servicios públicos, que hoy reciben los ciudadanos.

En lo referente a pensiones, hay que preparar una reforma de carácter integral en el sentido de compatibilizar los diversos sistemas, de manera que se ajusten a una política general, en la que se establezcan estándares mínimos de cumplimiento. En lo fiscal, parece pertinente que este régimen guarde proporción entre las

contribuciones propias de los beneficios que recibirá durante su retiro, sin generar pensiones indebidas con cargo al presupuesto por medio de subsidios gubernamentales.

El servicio de la deuda pública constituye uno de los rubros presupuestarios que han afectado seriamente la rigidez del gasto público. Sobre este particular, conviene avanzar en el proceso de renegociación, de manera que los pagos de intereses y amortizaciones puedan diferirse en el tiempo y reducir su impacto sobre el presupuesto público.

En materia de transferencias al sector privado que subvencionen a las exportaciones no tradicionales, conviene redefinir su contabilidad fiscal como impuestos retenidos por este grupo económico. Ello permitirá evaluar de manera específica el costo de este programa frente a los beneficios que significa este incentivo al sector productivo.

Finalmente, las subvenciones intergubernamentales que se transfieren del presupuesto de la República, pueden ser categorizadas en dos grupos:

-El primer tipo de subvenciones tiene el propósito de financiar servicios públicos de carácter social, algunos de los cuales constituirán parte del programa de descentralización y fortalecimiento municipal. Las partidas específicas parecen ser parte de estas transferencias y;

-El segundo tipo de subvenciones podría conformar un fondo de compensación territorial, y tendría el fin de transferir recursos de las áreas de mayor desarrollo, que son captados vía los impuestos generales, hacia las áreas pobres del país. Estos recursos constituirían parte de los fondos propios de las municipalidades, y éstas los podrían emplear en atender necesidades prioritarias de la población del municipio respectivo.

### **2.3 Financiamiento de la actividad gubernamental**

En primer lugar, conviene considerar como parte sustantiva de esta estrategia, la necesidad de simplificar y modernizar la gestión de cobro, recaudación y control de impuestos. Debe prestársele atención al efecto que tienen los tributos sobre el funcionamiento de los mercados, con el propósito de que no distorsionen de manera significativa el sistema de precios, y tengan un efecto mínimo sobre los grupos sociales más débiles de la sociedad.

El análisis de la estructura tributaria muestra un énfasis en los impuestos de ventas y consumo, cuando se considera el financiamiento del Presupuesto Ordinario de la República. Esta situación sugiere la conveniencia de acentuar las reformas en las tasas que gravan las rentas de los negocios y las personas, con el propósito de reducir el grado de regresividad del sistema tributario.

Debe estudiarse la opción de que la Asamblea Legislativa pueda delegar ciertas autorizaciones tributarias de los gobiernos municipales, con el propósito de que el proceso de descentralización fiscal de los servicios públicos, pueda aparejar la transferencia de responsabilidades en el gasto, con una mayor capacidad para generar ingresos propios en el nivel descentralizado del Estado.

Lo anterior significa estudiar la opción, como lineamiento de política fiscal, de balancear la estructura del Estado, en términos de las capacidades para generar ingresos propios entre el nivel nacional del Gobierno y las municipalidades, y fortalecer con ello la descentralización territorial, con base en el régimen municipal.

Independiente de esta medida, debe considerarse la factibilidad de crear un fondo de compensación territorial, con ingresos de los impuestos generales, que transfiera subvenciones hacia los cantones pobres y marginados del país. Con ello, los gobiernos municipales ubicados en estos cantones, puedan desarrollar programas de servicios que mejoren su calidad de vida.

En relación con el segundo componente de mayor importancia del financiamiento público, las tasas de servicios, es necesario intensificar su uso como compensación por los servicios públicos prestados y determinar, con claridad, los beneficios a los usuarios. La fijación de tasas o tarifas debe incorporar una contabilidad de costos institucional, que permita su actualización automática a los cambios que se sucedan en el nivel general de precios de la economía. Su uso permite incorporar un componente en la actividad pública, en el que se compensen gastos con ingresos percibidos por las tarifas, con una incidencia de cero sobre el déficit fiscal del Estado.

La descentralización territorial recomendada debe incluir este sistema de financiamiento en la prestación de servicios, principalmente en las áreas urbanas, con el propósito de no generar presiones deficitarias en la actividad de los gobiernos municipales que se desea fortalecer. Es conveniente reformar los procedimientos

que permitan actualizar de manera automática las tasas de servicios públicos, tanto municipales como aquellos de responsabilidad de las empresas públicas, con los cambios que ocurren en el nivel general de precios, en el entendido de que existen procedimientos de control a posteriori, para garantizar un trato equitativo a los ciudadanos.

### **3. Cooperación internacional**

La importancia concedida a este renglón, demanda un instrumental que se haga cargo de elaborar la política nacional sobre el tema y de ajustarla conforme a las circunstancias. Resulta obvio que es inconveniente el procedimiento de que cada dependencia -sea ministerio u organismo descentralizado- gestione por su parte la asistencia externa, sin obedecer a un plan general y a una escala de prioridades.

Se sugiere entonces, que apoyándose en el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, cuya Ley Orgánica 5525 (Art. No. 10 y 11) le confiere la autoridad de formular, negociar, coordinar, aprobar y evaluar los programas de asistencia técnica, se constituya, preferentemente por Ley, una Comisión Nacional para formular la Política Nacional de Cooperación Internacional. Dicha Comisión sería presidida por el Ministro de Relaciones Exteriores y la Secretaría Ejecutiva y Técnica estaría bajo la responsabilidad del Ministro de Planificación. Integrarían esta Comisión los ministros rectores de los sectores económico, social y de seguridad y la propuesta que elaboren debería ser aprobada por el Presidente de la República.

El programa anual de cooperación internacional establecería la naturaleza de la asistencia externa que el país requiere, sus prioridades y sus modalidades conforme al interés nacional, cuya interpretación corresponde definir únicamente a los organismos nacionales.

Esta Comisión se reuniría por lo menos dos veces al año, una para aprobar los lineamientos y otra para llevar a cabo el seguimiento y la verificación.

Cualquier variación que se quisiera introducir en las pautas establecidas, debería ser aprobada en sesión extraordinaria de esa

Comisión y sometida nuevamente al Presidente de la República. La Secretaría Técnica Ejecutiva estaría codirigida por el director de Política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, en calidad de responsable político y por el director de Cooperación Técnica del MIDEPLAN, en calidad de responsable técnico. Ambos funcionarios conjuntamente emitirían los acuerdos y las disposiciones que requiriera la ejecución de la política diseñada.

Provisionalmente un decreto ejecutivo aprobaría este procedimiento que, preferentemente, habría de apoyarse en una ley específica, como ya se ha dicho antes.

#### **4. El desarrollo sostenible y la cuestión ambiental**

Los programas de desarrollo y crecimiento económico se han elaborado tomando en cuenta únicamente la capacidad y el aumento de la demanda, perspectiva esa que mueve la producción sin reservas en cuanto al origen y naturaleza de los recursos utilizados. La consecuencia de ese concepto del desarrollo es el de provocar un alto consumismo, indiscriminado e irresponsable, frente a la utilización y preservación de los recursos que, en última instancia, provienen de la madre naturaleza que ni se crea, sólo se transforma y que poco a poco, por el mal uso de sus recursos, se destruye sin poderlos reponer, como es el caso de la erosión provocada por prácticas que lavan la tierra, la tala indiscriminada de árboles y de bosques completos, etc.

El clamor por la protección del ambiente, al cuidar la renovación de los recursos, al prever la producción contaminante al y preservar los factores ecológicos, apenas comienza a tener resonancia y ya los "verdes" han logrado irrumpir en las jerarquías políticas de poderosas naciones en Europa. Nuestro país arrastra serias debilidades en este campo, excepto en lo que concierne a los parques nacionales, que han logrado sustraer áreas importantes a la destrucción ecológica y a la deforestación.

Sin embargo, aún se tolera el uso casi indiscriminado de productos tóxicos, como algunos pesticidas, como lo expresa el hecho de que ocho de doce productos para el agro prohibidos en los Estados Unidos de América, son utilizados en Costa Rica. Lo mismo sucede con empaques que no son biodegradables y se

permite la elaboración de productos que dañan la capa de ozono; otros vicios autodestructivos son también tolerados.

Cabe aducir que ese triste cuadro actualmente está amparado a un esquema de crecimiento económico, que parece medir la rentabilidad con visión cortoplacista, por lo que se hace necesario enfrentarle un enfoque diferenciado que mida la capacidad de la oferta -en vez de la demanda- basada fundamentalmente en nuestros recursos naturales como elementos primigenios, con lo cual se introduciría la variable del equilibrio ambiental en todo proyecto de desarrollo.

Dada la magnitud que presenta el problema ambiental, esta Comisión recomienda elevar su consideración al rango constitucional, como una expresión de la responsabilidad que nuestra nación asume frente a las generaciones futuras.

Asimismo, la COREC se permite recomendar que se pongan en ejecución el Proyecto ECODES, pues lo considera como un "esfuerzo por crear un proceso dinámico de planificación y ejecución de políticas y acciones en materia de ambiente y desarrollo", que incluye la elaboración de un Código Ambiental, que recoja y sistematice las disposiciones dispersas que se han elaborado sobre la materia.

Igualmente, que se formule un esquema que establezca la coordinación intersectorial permanente y en especial de MIDEPLAN y el MIRENEM en un Sistema Nacional de Planificación Ambiental. Sugiere también esa estrategia la elaboración de un Plan Nacional de Ordenamiento Territorial, basado en la capacidad de uso de la tierra como una prioridad para lograr la sostenibilidad.

La creación de un Consejo Nacional de Calidad Ambiental para "...dirigir la política, definir los medios y establecer normas y controles sobre la degradación de los recursos naturales, garantizar la mitigación de los impactos ambientales de los proyectos de desarrollo y atacar el problema de la basura y las ventas callejeras en el medio urbano".

Otras acciones que comprende el complejo para apoyar debidamente la atención urgente de este problema, incluye la ejecución de un Plan de Acción Forestal, de un Plan Nacional de Recursos Hidráulicos y de un Plan de Educación Ambiental, esquema este que se puede poner en práctica sin necesidad de aumentar la burocracia, sino con el simple ordenamiento y eficaz coordinación de las entidades, tanto ministerios como instituciones que cumplen tareas relacionadas con los servicios que afectan el medio.

## **IV PARTE:**

# **ACOTACION FINAL**

## ***CAPITULO DECIMO QUINTO: A MANERA DE EPILOGO***

El Estado, como acuerdo supremo que es de una sociedad estructurada para gobernarse, incorpora procedimientos de ajuste con el propósito de tener flexibilidad y capacidad de respuesta, para atender su propio desarrollo y los cambios en su entorno. Mediante la promulgación de leyes, decretos, acuerdos y ordenanzas emitidas por los niveles de autoridad, amplía, reduce y modifica su ámbito de acción y hasta la naturaleza de sus responsabilidades; porque, Estado y sociedad deben corresponderse y formar una unidad armónica e indisoluble. Las perturbaciones y las crisis políticas surgen, precisamente, cuando esa armonía se altera, cuando el Estado asume una dinámica diferente de la que la sociedad le imprime o sigue una orientación divergente. Asimismo, esa armonía se violenta cuando en la sociedad grupos minoritarios de poder, tratan de utilizar el aparato del Estado en su provecho.

Por otra parte, procesos y fenómenos externos gravitan intensamente sobre el desarrollo nacional y presionan la estructura del Estado, requiriendo de ajustes profundos con el fin de armonizar el desarrollo local con el entorno económico y político.

Esta circunstancia obliga, también, a revisar la estructura del Estado nación que da soporte al quehacer de nuestro país y define, en gran medida, el derrotero y la naturaleza de nuestra sociedad.

Por lo tanto, de la capacidad de respuesta con que se pueda dotar al Estado frente a las cambiantes circunstancias, dependerá que los avances alcanzados en el área del conocimiento, resulten aprovechables para atender los graves problemas que sufren sectores rezagados de la sociedad.

Así, las decisiones sobre la Reforma del Estado, sólo tendrán sentido en la medida en que se asuma como proyecto, la construcción de una sociedad solidaria y eficiente, en la cual impere la

justicia social. Se debe partir del hecho real, de que la dimensión social de un proyecto nacional forma parte, indefectiblemente, del esquema económico que se establezca y se practique. Es en la propia política económica donde tienen quedar insertas las prescripciones que definen el proyecto social de la nación.

En este contexto, la misión de la COREC se centró, de manera permanente, en la dinámica que genera la relación Estado sociedad, permeada por la dimensión universal de acontecimientos que gravitan sobre las decisiones locales; y de cómo formular propuestas para estructurar el Estado de manera eficiente y eficaz.

Precisamente, la necesidad de reformar un Estado lleva implícita la adopción de nuevas metodologías y el estímulo a la capacidad creativa, de tal manera que contribuya a profundizar la democracia y hacer más eficiente el Estado.

En ese sentido, la exaltación de los conceptos de eficacia y eficiencia a paradigmas, que pretenden resolver los severos desajustes que sufren las estructuras, tanto productivas como operativas y en especial en el sector público, concede una particular caracterización a la necesidad -y no sólo conveniencia- de reformar el Estado. Tema y tesis que se ha puesto en boga, particularmente en América Latina, en parte como consecuencia de lo que significó el endeudamiento externo, incubado en el decenio de 1970 y que reflejó muchas inflexiones, en las estructuras de los Estados que rigen los países del área.

En su particular dimensión, nuestro país no escapa a la necesidad de revisar, no solamente el papel que le ha correspondido jugar al Estado en cuanto a las demandas ciudadanas, sino de orientar conductas que le permitan evadir y preservarse de tendencias dominantes, que pueden afectar el interés público o corromper la esencia de su desarrollo. Particularmente, el vertiginoso avance de la ciencia y la tecnología, las comunicaciones y la informática, demanda tanto una visión de futuro preventiva, de parte de los pueblos y de las naciones. Ya el presente no resulta equidistante del pasado cuando se trata de proyectar ese futuro.

Durante el período que ha trabajado esta Comisión, los acontecimientos han sucedido con inesperada vertiginosidad, no sólo en el orden internacional, sino en el interno. Así, el significado de un ordenamiento económico internacional cambiante, que sentimos gravitar cada vez más, enfrenta nuestro albedrío a diferentes circunstancias que no acaban de modificarse y que reducen la capacidad de maniobra que tienen los países de economía periférica.

Se perfila, de manera creciente en nuestro país, una sociedad más estratificada, dentro de un patrón que no logra satisfacer la necesaria equidad social, y que, por el contrario, tiende a acentuar las desigualdades.

En medio de este escenario, la Comisión realizó su tarea, pudiendo identificar debilidades, insuficiencias y aberraciones que padece la estructura del Estado, cuya dimensión amerita un tratamiento excepcional. No obstante, nuestro país tiene la posibilidad de aprovechar sus particulares condiciones formativas y la disponibilidad de una amplia infraestructura desarrollada para enfrentar ese reto.

Cómo introducir racionalidad, en cuanto a la forma, dimensión y operatividad del aparato estatal, ha sido la complicada tarea de la COREC, que tratándose de un Estado de Derecho, los cambios y ajustes no son fáciles de realizar. Por ello, el propósito reformador se percibe como un proceso, que en su oportunidad se habrá de definir mediante una amplia reforma constitucional, la cual no requiere -necesariamente- de una Asamblea Constituyente, tan difícil de lograr en situaciones normales.

Por otro lado, esta Comisión comprende que, en esencia la labor reestructuradora corresponde al organismo parlamentario, o sea a la Asamblea Legislativa; sin embargo, las presiones que sufre este poder, por su estructura política partidista, dificulta la plena objetividad que sí podría lograrse, contando con una comisión técnico política, como la que se recomienda. Esta labor reestructuradora, requiere la participación de los principales actores sociales, conviniendo, más que imponiendo, las acciones que se acuerde tomar.

Pretender ajustes en la estructura institucional por medio de instrumentos de ámbito ejecutivo no es suficiente, y tratándose de reformas legales y más constitucionales, su fundamento demanda mayor sustento y consenso.

La Comisión no se ha desentendido del estudio y análisis de las formulaciones en boga, que se promueven, con categoría paradigmática, para atender el problema del Estado. Para algunos es simplemente su tamaño, pretendiendo que con reducirlo se resuelven los males de la sociedad. Lo cierto es que el Estado en nuestro país no puede renunciar a promover el desarrollo ya que la Constitución Política en su Artículo 50 así lo ordena. Sin embargo, la forma como lo haga resulta relevante, porque, o lo promueve directamente -que en muchas áreas resulta dispendioso y hasta antieconómico- o con la participación del sector privado, que en

algunos casos, resulta ser más económico, siempre que no se desnaturalice el objetivo de servicio público que lo debe guiar.

La Comisión tiene claro, además, que algunas instituciones públicas se han desviado de sus propósitos originales, permitiendo que prevalearan los intereses del aparato burocrático sobre los fines para los cuales fueron creadas. Tales deformaciones ameritan análisis específicos sobre el funcionamiento y cometido de dichos entes.

Esta Comisión coincide, en la necesidad de introducir métodos que regulen el desperdicio de recursos públicos frente a las necesidades primarias no satisfechas, así como en configurar un sector público, cuya flexibilidad corresponda con la dinámica que demanda la pauta de desarrollo vigente. Lo anterior si consideramos el significado que ha tenido, para un país en pleno desarrollo como el nuestro, el disponer de un sector público que, durante tres o cuatro décadas, fue capaz de servir como infraestructura básica y elemento dinamizador de las fuerzas económicas y sociales.

Esta Comisión asume las iniciativas que le fueron planteadas para activar los procedimientos de participación directa de la sociedad, con la pretensión de transformar al ciudadano, de sujeto pasivo, en uno que participe en las decisiones que le incumben; de aprovechar mejor los recursos disponibles y de desarrollar, en toda su amplitud, la capacidad de respuesta que tiene nuestra sociedad, puesta a prueba, en forma permanente, en el tanto existan recursos ociosos y amplios sectores marginados del progreso.

Con este propósito, la Comisión considera necesario continuar el esfuerzo reestructurador, por cuanto este estudio no abarca la totalidad de los problemas por resolver. Tal es el caso de los aspectos macroeconómicos, así como los ajustes para la transformación de la estructura productiva y los problemas del sector externo, por una parte y, por otra, lo referente al énfasis que demandan la ciencia y la tecnología. De igual manera, ha quedado sin atender lo relacionado con el sistema educativo y cultural, dada su dimensión y categoría que requiere una atención especializada.

Tales preocupaciones, necesariamente, deben ser incorporadas en un debate nacional, en el marco de un proceso de concertación como el que se ha sugerido. La sociedad requiere estructuras flexibles que le permitan interpretar, de manera oportuna, sus nuevas exigencias y los adelantos que ofrece el mundo científico de la última década del Siglo XX, que de epílogo de una centuria, sea aurora del Siglo XXI.

## **ANEXO 1**

# **PROPUESTA SECTORIAL PARA LA COMISION DE REFORMA DEL ESTADO COSTARRICENSE (COREC)**

Como parte de la metodología utilizada por la Comisión Consultiva para la Reforma del Estado (COREC) se solicitó formalmente a las instituciones en forma individual o por sector de actividad, planteamientos y sugerencias sobre aquellas áreas que, a criterio de éstas, permitieran identificar los problemas más relevantes que aquejan a la Administración Pública, así como las posibles soluciones.

En términos generales, las consultas realizadas se orientaron con las siguientes interrogantes, ¿Cómo caracteriza la situación global del país al día de hoy, (social, económica, política y otros)? ¿Cuáles son los retos presentes y futuros y cuáles los términos de la estrategia deseable de desarrollo que visualiza (incluido papel, tamaño y desempeño del Estado)? ¿Requiere esto de cambios constitucionales, sólo legales, o de actitudes y comportamientos de nuestros actores públicos y privados o cambios en esos aspectos en conjunto?

El desglose y análisis de la información brindada por las instituciones que se detalla a continuación, han sido agrupadas, para efectos prácticos, de acuerdo con la integración sectorial propuesta por la Autoridad Presidencial para la Reforma del Estado (APRE), las cuales se conforman en sectores económicos y sectores sociales.

El Sector Social comprende:

-Sector Salud:

Ministerio de Salud

MIDEPLAN

Presidencia de la República

Acueductos y Alcantarillados

Caja Costarricense de Seguro Social

**-Sector Vivienda y Asentamientos Humanos:**

Ministerio de Vivienda

Ministerio de la Presidencia

Ministerio de Trabajo

MIDEPLAN

Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo

Acueductos y Alcantarillados

Sistema de Ahorro y Préstamo

**-Sector Educación:**

Ministerio de Educación Pública

MIDEPLAN

Universidad de Costa Rica

Instituto Tecnológico

Universidad Nacional

Universidad Estatal a Distancia

Colegios universitarios

Instituto Nacional de Aprendizaje

CONARE

CONICIT

**-Sector Trabajo:**

Ministerio de Trabajo

MIDEPLAN

Ministerio de la Presidencia

INFOCOOP

IMAS

PANI

DESAF

DINADECO

INA

**-Sector Cultura:**

Ministerio de Cultura

Ministerio de la Presidencia

MIDEPLAN

SINART

CONAI y otros organismos adscritos

El Sector Económico está integrado por las siguientes instituciones:

**-Sector Agropecuario:**

Ministerio de Agricultura y Ganadería

MIDEPLAN

Ministerio de la Presidencia

Consejo Nacional de la Producción

Instituto de Desarrollo Agrario (IDA)

ICAFE

JUDETAB

LAICA

CORBANA

y otros programas institucionales

**-Sector Industria, Energía y Minas:**

Ministerio de Recursos Naturales, Energía y

Minas (MIRENEM)

MIDEPLAN

Ministerio de la Presidencia

Instituto Costarricense de Electricidad

RECOPE

SNE

CODESA

CENPRO

Sistema Bancario Nacional

CONICIT

**-Sector Economía, Industria y Comercio:**

Ministerio de Economía, Industria y Comercio

MIDEPLAN

Ministerio de la Presidencia

CENPRO

ICT

Consejo Nacional de la Producción

**-Sector Transportes:**

Ministerio de Obras Públicas

MIDEPLAN

Ministerio de la Presidencia

INCOOP

JAPDEVA

INCOFER

-Sector Finanzas:  
Ministerio de Hacienda  
MIDEPLAN  
Sistema Bancario Nacional  
Ministerio de la Presidencia  
Banco Popular

## **SECTORES SOCIALES:**

### **Sector Salud:**

La Secretaría Ejecutiva del Sector Salud puntualizó que la planificación nacional no se realiza como un proceso participativo y globalizante, sino que resulta de la agregación de aportes institucionales, que la hace carecer de calidad orientadora y vinculante, y no refleja la toma de decisiones sustantivas del quehacer nacional en materia de salud. Este problema se manifiesta en la indefinición del peso político de este sector, la falta de articulación efectiva entre las instituciones que lo componen e incoherencia entre las definiciones políticas y la instrumentación técnica.

Para ello, propone fortalecer el proceso de Planificación Sectorial, con mayor apoyo político, tecnológico, administrativo y de dotación de recursos, y desarrollar o modificar métodos e instrumentos que garanticen que el ministro rector controle el cumplimiento de las políticas nacionales y sectoriales.

Otro problema que apunta este sector, estriba en la insuficiencia de un marco jurídico coherente, así como el crecimiento de las instituciones sin un concepto sistémico, que genera persistencia de actitudes separatistas y competitivas. Es necesario por ello, analizar y revisar la legislación que determina competencias, funciones y responsabilidades institucionales y redefinan todos los ámbitos y niveles con criterio de eficacia y eficiencia más que de fiscalización y control.

El funcionamiento de este sector está afectado en virtud de que el financiamiento de las acciones sectoriales, no se realiza con base en una planificación financiera que responda a la planificación técnica y a la definición política de prioridades. Esta situación refleja rigidez legal sobre el origen y destino de los fondos, dicotomía entre los procesos de planificación y presupuesto, falta de

capacidad técnica y operativa para la planificación financiera. Es necesario por ello, desarrollar métodos que garanticen la coherencia entre ambos procesos y que se analice integralmente el financiamiento del sector y sus instituciones, en relación con sus objetivos y planes. Esta acción se complementa con la revisión y ajuste del papel de la Autoridad Presupuestaria y de la Contraloría General de la República en la verificación y evaluación del cumplimiento de las estrategias y políticas definidas.

Por otro lado, el desarrollo de los recursos humanos no responde a una planificación integrada sobre formación, composición, captación, distribución y utilización de los mismos, sino a condicionamientos de tipo político, presupuestario y físico, sin referencia a las necesidades cualitativas y cuantitativas de los servicios de atención y gestión. La concentración del personal técnico y profesional en las áreas urbanas, se constituye en uno de los problemas más relevantes que demanda la necesidad de formular y ejecutar políticas integrales de desarrollo de recursos humanos, fortalecer los procesos de desconcentración y capacitación de personal e investigar modalidades factibles de incentivos para captar y distribuir el recurso humano conforme las necesidades de las instituciones.

Por último, no se han definido estrategias innovadoras para enfrentar los nuevos problemas en la salud comunitaria, quizá por desconocimiento de los factores causantes de ellos, o por deficiencias en el diagnóstico y la poca participación de las comunidades para identificar y atacar los problemas, lo que hace necesario fortalecer la programación sectorial local con participación comunitaria.

### **Sector Vivienda y Asentamientos Humanos:**

Este sector considera necesario continuar otorgando prioridad en la atención a la población de menores recursos, especialmente a las familias que han estado tradicionalmente marginadas de las soluciones formales del sistema institucional costarricense. Asimismo, no debe descuidar el acceso a vivienda para las familias de clase media expuestas a dificultades crecientes frente a la oferta actual y a su capacidad adquisitiva.

Lo anterior por cuanto se considera una responsabilidad ineludible del Estado actuar a favor de los grupos marginados, donde

la empresa privada difícilmente interviene de manera importante o significativa. Es necesario delimitar en forma más clara las responsabilidades institucionales en la atención de estos sectores y fortalecer el papel de ente rector que corresponde al Ministro de Vivienda con el fin de asegurar la producción oportuna y el control sobre políticas que orienten el quehacer de las instituciones que lo integran. Ello conlleva a modificar los instrumentos financieros diseñados para la población de menores ingresos (subsidio vía bono familiar de vivienda), principalmente en los atinentes a los subsidios para las familias con ingresos por debajo del salario mínimo, con lo cual se redefiniría la relación entre la dinámica financiera y la dinámica social.

Para lograr este propósito, se requiere establecer procedimientos de coordinación entre el sector y las instancias responsables de la planificación a escala nacional, particularmente con el Ministerio de Planificación Nacional, persiguiendo orientar el desarrollo urbano y el desarrollo residencial, a efecto de que las inversiones en materia de vivienda se realicen de un modo más racional.

La creación del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, la creación del Sistema Financiero para la Vivienda y el surgimiento de una serie de entidades con métodos nuevos de financiamiento y operación dentro del sector, introdujeron cambios fundamentales en el entorno del Instituto de Vivienda y Urbanismo que amerita una revisión y replanteamiento de sus objetivos centrales. Se propone que el INVU, se especialice como principal ente ejecutor de los programas de vivienda que defina el ministro rector para el sector en el área urbana, orientando sus esfuerzos de reorganización a recuperar la atención de los sectores más pobres, actualmente desatendidos por el Instituto, debido a obstáculos legales, administrativos y financieros.

### **Sector Educación y Recursos Humanos:**

Dentro de las estrategias de desarrollo global, en el campo socio económico, las instituciones del Sector Educación consideraron conveniente propiciar un desarrollo que armonice los intereses de todos los grupos sociales, sin polarizar el poder económico, donde se fomente la prestación de los servicios sociales en salud, educación y capacitación ligada al trabajo y la vivienda.

Asimismo, se manifestaron a favor de una democratización económica que propicie la participación de los trabajadores en las ganancias de las grandes empresas y el fomento a las micro, pequeña y mediana empresas, así como una política monetaria que permita el desarrollo económico protegido de la hiperinflación y que propicie el ahorro.

En el campo político debe lograrse el fortalecimiento de la democracia y el entendimiento entre los grupos sociales y económicos. Se consideró importante la participación de la comunidad, de los grupos organizados y de estratos especiales de población en la ejecución de proyectos y programas de desarrollo socioeconómico, con el apoyo no paternalista de las instituciones públicas y el sector privado.

En relación con el papel del Estado, el sector consideró la conveniencia de que se tienda hacia un Estado regulador, con mínima intervención, excepto en los campos de educación y capacitación para el trabajo, protección de la familia, salud y servicios comunales y de recreación, donde se afecten grandes masas de población de escasos recursos para garantizar un excelente servicio.

En materia de la sectorialización, debe propiciarse una mayor coordinación entre los programas y proyectos de las instituciones que lo componen. Ello conlleva la necesidad de revisar la estructura legal y administrativa del Sector.

La falta de recursos financieros en la mayoría de las entidades y las medidas para la contención del gasto público en otras, que sí disponen de recursos financieros, aunado al poco convencimiento institucional sobre la bondad de establecer una regionalización absoluta de servicio, ha incidido en que lo que se ha hecho es ajustarse parcialmente a una normativa para no quedarse al margen de la ley. La regionalización física de las entidades, no ha significado en la práctica la participación de los sectores beneficiados, quizá porque el tamaño del país y sus excelentes comunicaciones no ameritan la desconcentración y descentralización de servicios de algunas entidades públicas. En todo caso, los intentos de regionalizar ha incidido notablemente en la elevación de la burocracia y aumento de los recursos destinados a la inversión física que no necesariamente se requieren.

## **Sector Trabajo y Seguridad Social:**

Las instituciones que integran este Sector expresaron la conveniencia de una mayor equidad en la distribución de los recursos financieros entre las instituciones del sector, de acuerdo con la población que debe ser atendida. Lo anterior conlleva a exigirles una planificación, programación, control, seguimiento y evaluación más acorde con los recursos y necesidades de dicha población. Es necesario además una mayor coordinación entre los programas y proyectos de las instituciones que lo integran.

Entre los factores más relevantes que inciden en el funcionamiento del sector, se puntualiza la interferencia en las potestades de las instituciones autónomas, en parte de la Autoridad Presupuestaria (en la aprobación del uso de plazas) y MIDEPLAN (en la aprobación de inversiones), imposibilitando el ejercicio pleno de sus atribuciones. Ello unido a una excesiva y desordenada reglamentación jurídica, en torno al funcionamiento institucional, amerita revisión y análisis de tales aspectos.

Con el propósito de lograr un fortalecimiento económico del "sector social" y aprovechar racionalmente los recursos humanos y la infraestructura tecnológica de que se dispone, la Dirección General de Asignaciones Familiares (DESAF), recalca la necesidad de refundir algunas instituciones de "bien común" cuya labor es afín. Unido a ellos, se propone flexibilizar los trámites administrativos, sin perder el control de asuntos financieros y de ejecución presupuestaria. Lo anterior conlleva a revisar la función definida para la Autoridad Presupuestaria y modernizar los procedimientos establecidos por la Dirección General de Servicio Civil.

Para cumplir con su cometido de seguridad social, es necesario propiciar un mayor equilibrio entre el sector social y el sector económico, donde se garantice la aceptación de programas y presupuestos que tiendan a fortalecer y brindar una mejor condición de vida a la familia y al menor. Para ello, el sector social debe tener mayor participación en la toma de decisiones del gobierno e impulsar proyectos productivos para la familia y los menores en coordinación con la empresa privada.

Por su parte, el Instituto de Fomento Cooperativo (INFOCOOP), consideró que la estrategia global de desarrollo debe apuntar hacia una democratización de la economía costarricense, que les permita a los trabajadores participar en la propiedad accionaria de las

empresas y en la dirección de sus organizaciones ya sean públicas o privadas. Asimismo, se debe acelerar el desarrollo y fortalecimiento de cooperativas de producción y exportación con miras a garantizar empleo y bienestar a los costarricenses.

### **Sector Cultura:**

Según opinión de las instituciones, el funcionamiento del sector cultura se ve afectado por el escaso presupuesto que no permite explorar nuevas posibilidades de interés sectorial, por lo que se sugiere para una mayor racionalidad en el uso de sus recursos, que en el presupuesto de los demás sectores se contemple contenido económico para el trabajo cultural.

Es necesario además visualizar el desarrollo cultural desde la óptica de totalidad social, internamente mirando al desarrollo nacional. Ello se lograría por medio de una política de desarrollo cultural más participativa que implique que los diversos grupos etarios, geográficos y étnicos de la población, tengan oportunidad de manifestarse culturalmente.

En el ámbito jurídico se considera que existe desorden, el cual sólo sería corregido con la promulgación de una Ley orgánica que regule las relaciones entre el Ministerio de Cultura y las instituciones adscritas. Se requiere para que funcione eficientemente este engranaje, la definición de un papel de cada una de las diversas unidades administrativas que componen la estructura del sector. Existen en la actualidad mecanismos y procedimientos que pueden ser expeditos si se les introduce algún correctivo.

## **SECTORES ECONOMICOS:**

### **Sector Agropecuario:**

Los resultados de la consulta efectuada a dicho sector, recoge las respuestas del Ministerio de Agricultura y Ganadería, Consejo Nacional de la Producción, Instituto de Desarrollo Agrario, Servicio Nacional de Riego y Avenamiento, así como las de la Secretaría Ejecutiva de Planificación Agropecuaria.

El Sector Agropecuario tiene como finalidad fortalecer y cumplir su papel estratégico dentro de la economía del país, sustentando el proceso de reactivación económica e impulso al crecimiento sostenido.

El Sector presenta una serie de deficiencias de índole económica, técnica y social, que se pueden resumir de la siguiente manera:

La rentabilidad de las actividades productivas es reducida en muchas de las actividades con perspectivas de exportación. Los rendimientos en el nivel nacional son inferiores a los otros países de América Latina y, desde el punto de vista social, el modelo de desarrollo ha sido excluyente, manteniendo un elevado grupo de productores en condiciones de marginalidad. Aspectos que inciden en los costos de producción, eficiencia del sistema de comercialización, política de precios, deterioro de los términos de intercambio, y otros. El área social presenta limitaciones en el acceso a los recursos de producción, inadecuada organización de productos y aspectos de carácter económico y cultural.

Por otro lado, los servicios institucionales no han logrado ser suficientemente eficientes, ya que en primera instancia, el crédito asignado a la producción enfrenta problemas de recuperación por pérdidas de la inversión o desvío de los recursos, lo que provoca una fuerte contracción de los recursos y con ello, su encarecimiento y la reorientación hacia las actividades y productores que propician mejor recuperación. La política de precios y la forma en que se operativiza induce, en gran medida, a la permanencia de actividades de producción de productores y zonas ineficientes y marginales, con la distorsión de los precios, generación de déficit financiero y la persistencia de un número elevado de productores con bajos ingresos. El apoyo tecnológico manifiesta un desfase importante en relación con las demandas del sector productivo, particularmente en el caso de las actividades no tradicionales de exportación. Igualmente, los trámites para el uso de recursos externos y apoyo a la inversión extranjera entorpecen los procedimientos.

Muchas de las decisiones que se toman no responden a las realidades del sector, y no constituyen soluciones efectivas, reforzado con las deficiencias en los sistemas de información, que limitan más la toma de decisiones. La transmisión de las decisiones hacia la base, sufre con frecuencia, distorsiones que se traducen en una ejecución incompleta, inadecuada o equivocada, de las decisiones de alto nivel y por lo tanto los resultados se alejan de los objetivos meta. Cabe agregar que la participación del sector privado es mínima en la definición de política o determinante en los casos de presión.

La ejecución de las decisiones de política se ve afectada, principalmente por la débil coordinación interinstitucional, así como por la programación que obedece a prioridades institucionales más que a prioridades sectoriales, sin clara responsabilidad de las tareas. La falta de recursos en los organismos y los entramientos que se presentan en la obtención de los mismos, así como las restricciones impuestas a ciertos gastos, la falta de flexibilidad, la uniformidad en las disposiciones presupuestarias, el personal que no reúne las condiciones óptimas de capacitación, la fuga de cerebros, las políticas salariales, entre otros, son factores que contribuyen a dificultar el funcionamiento del sector.

Algunas propuestas prioritarias dentro del sector para lograr mayor eficiencia, se pueden resumir de la siguiente manera:

- Realizar esfuerzos de organización del sector productivo para fortalecer el proceso de coordinación, con el fin de concertar las acciones que se deben realizar. Las instituciones y sus políticas deben revisarse y adecuarse para el trabajo con las organizaciones.

- Revisar las tareas que actualmente realizan las instituciones, para redistribuirlas según competencia específica e identificar las actividades de posible privatización. Fortalecer los procesos de desconcentración en las actividades que van a la saga en estos procesos y uniformar las regionalizaciones.

- Fortalecer la capacidad técnica de los recursos humanos responsables de los procesos de planificación y ejecución de políticas en los niveles globales, sectoriales e institucionales.

- Fortalecer el proceso de formulación del "Marco Orientador" para asegurar la compatibilización de las acciones sectoriales.

- Revisar los marcos de política vigentes en el nivel sectorial para depurarlos, eliminando políticas contrapuestas o surgidas sin sustento técnico o a raíz de problemas coyunturales.

- Incorporar al sector privado en la formulación de políticas mediante el fortalecimiento de los procesos de concertación.

- Incluir en la definición de políticas conceptos de naturaleza social que neutralicen el sesgo eminentemente productivo de los procesos actuales de formulación de política.

- Fortalecer la coordinación sectorial e intersectorial en el nivel regional.

- Orientar y sustentar mejor los procesos de desconcentración.

- Fortalecer la capacitación técnica.

- Elevar la capacidad de los organismos de planificación y asesoría en el cumplimiento de su rol.

### **Sector Transportes:**

En el informe presentado por este sector, se identifican una serie de problemas o entrabamientos que requieren atención inmediata para subsanar las limitaciones que lo hacen aparecer ineficiente ante el sector privado. En ese sentido, no existen políticas o metas globales claras ni actualizadas en materia sectorial; muchas de las políticas nacen de la misma institución y no se originan en un nivel macro. Los principales problemas para la puesta en marcha de las políticas sectoriales, son de tipo legal y financiero.

Por otro lado, es necesario reforzar el sistema de planificación en el sector, por cuanto no se cuenta con objetivos, metas ni políticas de la dirección administrativa del sector. Igualmente, las relaciones entre el Gobierno Central y los organismos descentralizados son muy difusas, aleatorias y requieren de una gestión institucional para hacerlas cambiar.

Para subsanar esas limitaciones, este sector considera necesario adoptar políticas que procuren flexibilizar el principio de aprobación y control, en el trámite de los recursos humanos, así como la formulación de presupuestos flexibles que permita la movilidad de los recursos.

Con alguna frecuencia, en este sector se nombran juntas directivas que tienen conflictos de interés porque pertenecen a un sector comercial vinculado con la naturaleza del sector, así como exceso de poder político del presidente ejecutivo en las relaciones de dirección con la gerencia. Lo anterior hace necesario revisar en lo conducente la Ley de Presidencias Ejecutivas.

Una de las mayores trabas en la administración de las instituciones públicas que integran este sector, radica en las funciones de la Autoridad Presupuestaria. El exceso de controles previos de esta instancia reguladora afecta la capacidad de gestión y atenta contra la autonomía de los entes descentralizados principalmente.

### **Sector de Recursos Naturales, Energía y Minas**

Debido a la complejidad del sector, que incluye las áreas de Recursos Naturales, Energía y Minas, se optó por agrupar los temas generales y específicos, coincidentes para todas las instituciones del sector.

Con respecto al sector en general, se puede afirmar que no existe una orientación general del sector como tal, lo que implica ausencia de lineamientos claros, dándose una excesiva centralización institucional, concentración e improvisación.

En ese sentido, el papel del Estado debe ser fundamental con respecto a la política pública, ya que es al que le corresponde brindar las respuestas a las demandas nacionales. Es de consenso de las instituciones, que la promoción y fortalecimiento de los subsistemas de regionalización y sectorialización son de vital importancia, como una forma para democratizar el proceso, involucrando de esta forma a los grupos locales en la toma de decisiones. Por lo anterior, se deduce que se requerirá de un fortalecimiento de la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial en el caso de que se pretenda lograr, para los subsectores de Recursos Naturales y en el de Minas, de un avance similar al experimentado por el subsector de Energía en lo referente a planificación y definición de políticas tanto del sector como de sus respectivos subsectores.

Un hecho que se destaca, dentro de los puntualizados como causa de la pérdida de eficiencia de las instituciones del sector, es el exceso de controles externos, que han creado una burocratización de las acciones estatales, que impide lograr un nivel de eficiencia y eficacia en la solución de problemas y ejecución de proyectos. Entre los principales problemas jurídicos del sector, se mencionan las regulaciones que actualmente pesan sobre las instituciones del sector como la Ley de Equilibrio Financiero, Ley de Autoridad Presupuestaria, Ley de Presidencias Ejecutivas y Régimen de Servicio Civil.

Como punto general, se considera que uno de los aspectos que más han incidido negativamente en el desarrollo del sector y de sus instituciones, son los presupuestos exiguos e insuficientes, que han provocado paulatinamente, que estas vayan aplazando los proyectos de desarrollo del sector, haciendo inoperantes a las instituciones.

Como reforma ineludible, se plantea la necesidad de devolver a las entidades su autonomía administrativa, que fue lo que en su momento permitió alcanzar una eficiencia técnico-financiera que les proporcionó en un pasado, el prestigio y el impulso al desarrollo, experimentado por cada una de éstas en sus campos específicos.

Es importante destacar que aún no se ha aprobado por ley, la creación del Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas.

Igualmente, no se ha podido consolidar una organización integrada y coordinada, que permita un eficiente manejo de la problemática existente, especialmente en cuanto a recursos naturales y minas se refiere, pues se considera que no existe respaldo legal necesario para poder actuar. La recomendación en este caso es la de dotar al MIRENEM de dicho respaldo para que le brinde mayor fuerza en los aspectos apuntados anteriormente. Se pudo saber además, que el régimen de Servicio Civil que actualmente está ligado a las instituciones, requiere de una reforma profunda, pues este promueve la mediocridad y el estancamiento en el sector público. A ello obedece que la mayoría de los encuestados, consideraron pertinente salirse de esta política de Servicio Civil y establecer su propia política de personal.

También fue expresado como conveniente, el realizar una revisión de la legislación que rige actualmente los tres campos del sector, con el fin de obtener una unificación de criterios, que permita eliminar las incoherencias que en ciertos casos se presentan. Un punto muy importante considerado por los altos mandos, es la necesidad de incluir la variable ambiental como elemento fundamental para la planificación a largo plazo -en los sectores económicos nacionales- con el fin de lograr un uso más inteligente de los recursos bajo el principio de desarrollo sostenido.

El criterio general con respecto a si procedía la privatización de algunas de las actividades que se desarrollan por las instituciones del sector, es que algunas de ellas sí pueden ser privatizadas, al menos las que no son estratégicas, lo que les brindaría a las empresas estatales más agilidad y ejecutividad en algunos campos, sin necesidad de incrementar la cantidad de empleados. Se recomienda que estas actividades queden en manos de Cooperativas y asociaciones, las cuales manejarían la ejecución de las mismas, dado que lo harían bajo las premisas de la empresa privada. Pero para dichas acciones es imperante que de previo se produzcan una reorganización y coordinación de actividades en el Sector Público.

El criterio de descentralización es otro de los puntos en el cual existió gran coincidencia, pues la tendencia general va orientada en ese sentido, como medio más eficaz de lograr un desarrollo económico regional y nacional, basado en una verdadera democratización geográfica, lográndose así una agilidad en el servicio.

Al respecto, se considera que la participación más efectiva de los ciudadanos, con respecto a su integración al análisis de problemas, decisiones, y fiscalización de la función pública, ya se ha obtenido en gran medida por medio de los Consejos Regionales de Desarrollo. A pesar de esto, se plantea la posibilidad de que se encuentren representados en las juntas directivas de las empresas estatales, dándose una mayor participación de aquellos en la propiedad de las acciones, siempre y cuando el Estado no pierda la mayoría de estas. Dicha participación tendría que plantearse en términos de grupos organizados básicamente.

### **Sector Economía, Industria y Comercio**

Dentro del sector es necesario definir un plan de desarrollo industrial a mediano y largo plazos, como parte integrante del Plan Nacional de Desarrollo, con características de concertación entre el sector público y el sector privado. De igual manera, es necesario revisar la asignación del crédito al sector comercio, dentro de la política general nacional de créditos, por cuanto el asignado ha experimentado porcentajes decrecientes a pesar de que el sector contribuye con aproximadamente un 23% del empleo nacional. Se recomienda que dichos créditos se concedan a las empresas en proporción a los impuestos que pagan o en función del empleo que generan.

Por otra parte, es necesario fortalecer el procedimiento que permite el traslado de la directriz emitida por el poder político al resto de las actividades de los sectores para la posterior ejecución. Dada la naturaleza del sector, es necesario buscar el equilibrio mediante métodos que impidan la arbitrariedad del poder central y la conveniencia de descentralizar el poder hacia regiones de desarrollo, siempre y cuando este proceso no se convierta en un instrumento que permita el gigantismo estatal. Lo anterior demanda una identificación clara de responsabilidades y de la organización adecuada para atender con el recurso humano regional, los requerimientos de este nuevo esquema.

Como complemento, es necesaria la creación de métodos que permitan la participación del costarricense, a nivel individual o en grupos organizados para garantizar el acceso, al nivel institucional especializado en el problema que le aqueja. Quizá una de las formas más viables para lograr la mejor participación del costarricense es, en opinión de este sector, convertir a los grupos de interés y de presión en grupos de trabajo.

Es necesario revisar los aspectos jurídicos relacionados con el quehacer del Estado, particularmente en el Sector de Economía y Comercio, por cuanto una serie de esquemas jurídicos vigentes, relacionados con el Servicio Civil, la Contraloría General de la República y la Autoridad Presupuestaria, que tuvieron una importancia relevante en su momento, se han convertido hoy en limitantes a la productividad estatal, debido a que no han tenido una evolución acorde con las necesidades de desarrollo del país, o no existe, como es el caso de normas para productos importados.

Por último, los sectores analizados coincidieron en la necesidad de realizar una serie de reformas al sector público en las siguientes áreas principales:

- desregular, eliminando una serie de disposiciones legales, que atentan contra la autonomía de las instituciones y les restan agilidad en su funcionamiento.

- unido a lo anterior, desconcentrar las decisiones operativas, para que los organismos puedan tener una verdadera desconcentración y descentralización de las instancias ubicadas en el área metropolitana.

- para ello también se siente la necesidad de fortalecer las instancias municipales y regionales, dotándolas con recursos humanos propios de la región.

- todo ellos sin que el Estado abandone su función de dotarlos con los equipos adecuados, los recursos necesarios y la infraestructura necesaria.

- el proceso de planificación amerita un cambio en el sentido de ser más participativa con las entidades interesadas.

- la organización de la comunidad se considera indispensable, en aras de aumentar su participación en las decisiones que los afectan. Por último,

- todos claman por más y mejores servidores públicos, bien calificados y bien pagados, para que se vean estimulados a cumplir sus funciones de una manera más conveniente para el país.

## ANEXO 2

### APRECIACIONES PERSONALES DE LOS MIEMBROS DE LA COMISION

*Del Lic. Rodolfo Solano Orfila*

En calidad de miembro de la Comisión de Reforma del Estado, deseo expresar en este anexo, mi opinión acerca de aspectos concretos referidos a su cometido general, no incluidos en el informe principal.

Con ese propósito presento los siguientes comentarios y sugerencias:

a) Que la conformación y consolidación de nuestra nacionalidad han determinado características propias que deben fortalecerse en manera permanente, por cuanto constituyen los bastiones en que se apoya el grado de progreso, de libertad, de democracia y de justicia que hemos alcanzado.

b) Que tales preceptos y su afianzamiento están directamente condicionados por la dinámica que genera la relación Estado-sociedad, lo cual demanda su evaluación permanente, con dimensión global y visión de futuro sobre la capacidad del Estado, para responder a las demandas de la sociedad y para orientar acertadamente su destino.

c) Que a pesar de la estratificación económica y social que tiende a polarizarse en el país, hay un nivel de consenso nacional, que ofrece margen para hacer concesiones e introducir cambios y agregados en su institucionalidad; ello sin provocar traumas y con el propósito de que la relación Estado-sociedad sustente la tarea permanente de construir un país eficientemente productivo y socialmente justo.

d) Que no solamente resulta imperiosa y urgente la tarea de revisar el aparato del Estado, para aprovechar un entorno en permanente evolución, sino que permita atender las demandas de nuestra sociedad, que también ha cambiado en su composición y en su

relación con el mundo exterior. Así, la urgencia de esta revisión se hace perentoria frente a la acumulación de insuficiencias que la misma dinámica social genera.

e) Tal propósito demanda una estrategia que sustente las acciones para que el Estado descentralice sus funciones; que el seguimiento y la verificación sustituyan los controles previos; que la Administración Pública muestre flexibilidad y capacidad innovadora y para que las responsabilidades asignables al Estado se atiendan con una amplia participación comunitaria.

Con base en esas razones, me permito presentar una lista de los puntos concretos, que en mi opinión, deben agregarse en la discusión que sobre el Estado se ha planteado.

## **A. Ejercicio de la democracia representativa.**

### **Depuración y mejoramiento del sistema electoral.**

1. El Tribunal Supremo de Elecciones debe hacer propuestas que mejoren el sistema electoral aprovechando los avances en el campo de la computación. Con prioridad, debe ocuparse de que se facilite la emisión del voto, posibilitando que el elector acuda a la urna más cercana al lugar donde se encuentra. Los días de elecciones el transporte público deberá quedar bajo su mando y al servicio de los votantes. El Tribunal deberá formular una propuesta para el manejo de la propaganda política, procurando que ésta no se convierta en un elemento de confusión y menos de cohecho sobre los electores.

2. Al proceso de emisión de voto debe despojársele de la espectacularidad que hoy le caracteriza, ubicándolo como un acto natural y cotidiano. Así podrá utilizársele tanto para un plebiscito como para un referéndum, sobre actos que demanden la consulta directa al pueblo, como forma de profundizar el ejercicio de la democracia.

3. El organismo electoral deberá supervisar el uso que hacen los partidos políticos de los recursos que se le asignan para formación, con el fin de orientar su existencia hacia fines eminentemente cívicos; con capacidad de generar planteamientos propios, y para evitar que se conviertan en plataformas de intereses y ambiciones personalistas o de origen expúreo.

4. Conforme a los sensibles cambios que se observan en la evolución universal, no se debe obstaculizar la formación de nuevos

movimientos políticos lo que demanda garantizar su financiamiento inicial dentro de límites razonables.

## **B. Problemas del sistema educativo**

En la base del proceso de reestructuración del Estado, que lo es también de la sociedad, se encuentra el sistema educativo. Sin embargo, dada la complejidad de este tema la única sugerencia que se puede hacer es que un grupo de trabajo especializado lo analice en toda su extensión. En todo caso, la mayor preocupación surge de la simple observación de una sociedad costarricense que se desintegra cada vez más a lo cual podría estar contribuyendo, no sólo la pauta económica que sigue nuestro país, sino también la diversidad que muestra el espectro educativo, que no parece hacerse cargo de la búsqueda de una sana y conveniente integración social que inclusive pueda paliar los efectos del esquema económico vigente. Asimismo, nuestra educación debe incorporar los elementos que permitan aprovechar el vertiginoso desarrollo de la ciencia y la tecnología.

## **C. Dirección y funcionamiento de instituciones autónomas**

Resulta necesario revisar dos aspectos de este tema. Uno referente al funcionamiento y verdadero objetivo de las juntas directivas; el otro, referente a la precisión de las funciones de los presidentes ejecutivos y los gerentes generales en estas instituciones. En cuanto al primero, se considera que la estructura y el papel de las juntas directivas aporta poca utilidad y más bien ha resultado ser un instrumento de politización que pesa más de lo que aporta. Conviene examinar un concepto más amplio para integrarlas con elementos de prestigio de la comunidad nacional en diferentes disciplinas, que se reunirían cada dos o tres meses para la orientación del ente, contando con información independiente, ampliando el ámbito dentro del cual debe ser orientado el organismo.

El Consejo de Administración deb estar constituido por el presidente, el gerente y los principales jerarcas, dejando los presidentes su carácter ejecutivo, conservando la representación del Presidente de la República ante el organismo y la estructura sectorial a la que se adscriba.

## **D. Sugerencias para mejorar el rendimiento de algunas empresas públicas**

La combinación del interés público con el privado sugiere procedimientos que puedan contribuir a una más eficaz labor de estas empresas. La aplicación de modelos de organización y operación más flexibles de esos organismos, podrían introducir elementos que permitan superar la ineficiencia y altos costos acreditados a los fenómenos de burocratización y clientelismo político que padecen, sin desatender los propósitos de servicio que los debe caracterizar. Con ese fin, se sugiere analizar medidas sobre las siguientes ideas.

### **a) Bancos del Estado**

En cuanto a estos organismos cabe considerar dos alternativas. Una, la posibilidad de vender hasta el 49% de su capital (previa su conversión en acciones) a los cuentacorrentistas costarricenses, evitando la concentración de poder, pero estableciendo normas que permitan compartir paritariamente, entre el Estado y los accionistas privados nacionales, decisiones sobre aspectos claves en su operación, y aquellas que afecten sus balances financieros. Y dos, hacer que la elección de cuatro de los siete miembros que conforman su junta directiva, sean designados por los cuentacorrentistas.

Con semejante propósito, cabe considerar también la transformación de algunas de sus más importantes sucursales, en subsidiarias con personería jurídica y capital propio, en las cuales podría darse participación -en la constitución de su capital- a usuarios del banco, hasta un porcentaje que no supere al aporte del instituto central.

La sugerencia es que se analicen estas y otras opciones que permitan generar en esas instituciones una nueva dinámica, basada en la confluencia del interés público, referido al propósito de alcanzar metas de desarrollo, y el privado de lograr una operación rentable.

Cabe también analizar la conveniencia de que se cobre a los bancos del Estado una tasa convencional por el uso de los recursos financieros originados en las cuentas corrientes que monopolizan, con el fin de proveer recursos para que, por medio del Presupuesto Nacional, se puedan subvencionar las tasas de interés imprescindibles para apoyar a los pequeños productores y empresarios.

### **b) Caja Costarricense de Seguro Social**

Reconociendo la extraordinaria labor desempeñada por esta institución, que ubica a nuestra población entre las mejores servidas en lo que a salud se refiere, no se puede ignorar la necesidad de mantenerla bajo permanente observación, dada la cada vez más compleja tarea que le corresponde cumplir frente al crecimiento y demandas de la población. El propio desarrollo que ha tenido como institución, le ha generado problemas que podrían estar afectando la solvencia de los servicios que presta. Frente a este reto, el propio organismo con gran responsabilidad ha venido experimentando fórmulas de gestión con participación comunitaria en cuanto a sus unidades de atención médica. Sin embargo, al observar las magnitudes que presentan los elementos que debe manejar, surge la pregunta acerca de la pertinencia de efectuar un análisis global y profundo, no sólo de su estructura sino de su propia concepción como entidad que maneja cuantiosos recursos financieros, la planilla más grande de empleados del país y la más compleja tarea operativa en el campo de las prestaciones médicas.

De tal manera, resulta procedente la constitución de un grupo de trabajo de la más alta jerarquía nacional e internacional, que realice esa tarea evaluadora, para verificar los cambios que la institución requiera.

### **c) Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE), Instituto Nacional de Seguros (INS)**

La importancia estratégica de los servicios que prestan estas empresas, amerita que permanezcan bajo el control del Estado. Sin embargo, resultan evidentes los problemas que enfrentan, en alguna medida, inherentes a su condición de empresas públicas. De ahí que, los problemas que confrontan para continuar expandiendo y mejorando sus servicios no deben soslayarse en este informe.

Tales problemas se ubican, principalmente, tanto en el campo financiero, como los derivados de su burocratización, lo que le resta flexibilidad para atender con eficiencia el servicio imprescindible que prestan, como proveedoras de la energía que demanda el desarrollo del país. Se sugiere, entonces, analizar la conveniencia de convertir ambas empresas en "conglomerados" pensando en un núcleo central de capital estatal y varias subsidiarias, con personería

y capital propio que podrían vender acciones tanto a usuarios como a otros interesados que pudieran aportar tecnología y capital fresco. Cabe pensar que las subsidiarias podrían designar parte de los miembros de la junta directiva de la "empresa madre" para establecer un adecuado balance en la expansión y operación de dichas entidades.

Finalmente, el Instituto Nacional de Seguros puede ser analizado bajo esta óptica y quizás alguna otra empresa pública que produzca bienes susceptibles de generar ganancias.

#### **d) Banco Popular y de Desarrollo Comunal**

Esta entidad debe -de nuevo- ajustar la estructura de la Asamblea de Trabajadores y definir con mayor claridad en su ley constitutiva los aspectos que corresponde atender a cada una de sus instancias superiores. Así la Asamblea podría conformarse con diez representantes de cada sector asalariado, con lo cual llegaría a componerse de unos 100 miembros, de manera que logre trabajar con mayor eficiencia. Este organismo debe actuar como foro de análisis permanente de las coyunturas que afectan al sector laboral, jugando para el sector que representa un papel semejante al de la Unión de Cámaras Patronales.

El directorio del Banco, debe actuar como ejecutivo y vocero de la Asamblea, pero no debe inmiscuirse en asuntos internos del Banco, salvo analizar su ejecutoria para informarla. Se sugiere analizar la conveniencia de que los sectores interesados en mantener representantes en la junta directiva, hagan un aporte al capital del banco, dejando su retención salarial a favor de la entidad. De esa manera, mantendrán una apropiación real obligándose a cuidar su inversión. Este Banco adquiere especial relevancia, en momentos que toma cuerpo la idea de hacer efectiva la participación de los trabajadores en el capital accionario de las empresas privadas.

#### **e) Consejo Nacional de Producción**

Frente a las nuevas orientaciones que se imprimen al sector agrícola, particularmente en lo que se refiere a la sustitución en áreas de baja rentabilidad con nuevos productos y enfrentado al país a sugerentes cambios en cuanto a su inserción en la economía internacional, no parece prudente ceder a las presiones que pretenden eliminar este organismo que dispone de una amplia legislación que

le permite mejorar su capacidad de maniobra frente a inesperadas circunstancias.

En efecto, las agencias de compra, la capacidad de almacenamiento y la disponibilidad de experimentados recursos humanos y técnicas de producción, han dotado a este organismo de un valioso acervo capaz de enfrentar las coyunturas, auxiliando tanto al agro como a los consumidores. Podría desagregarse y hasta reducirse su estructura y operación, pero no resulta recomendable su eliminación, inclusive como organismo jurídico, como lo pretenden quienes presionan por medio del condicionamiento aprovechando recientes empréstitos de origen internacional.

La misma organización estabilizadora de precios debe reorientar su funcionamiento, ligando los expendios a una supervisión directa, y en lo posible a una copropiedad ya sea con los municipios o con las asociaciones de desarrollo, que podrían hacerse cargo de su funcionamiento.

Mi recomendación, es que la infraestructura del Consejo Nacional de Producción debe aprovecharse mejor y revisarse, pero no se debe ceder a su pretendida eliminación porque sería renunciar a un punto de apoyo que aún puede ofrecer mucho al desarrollo del país.

Con igual intencionalidad debe analizarse el destino de la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA), como instrumento que, manejado adecuadamente, permite cumplir la activa función que la Constitución Política, en su Artículo 50, puntualiza al Estado.

## **E. Reforma tributaria**

La permanente crisis fiscal que ha sufrido el país, sobre todo a partir del quebrantamiento de la economía a finales del decenio de 1970, ha tratado de superarse con base en de la aplicación de políticas tributarias que, en gran medida, están deformando la estructura económica y social del país, y afectando el balance en cuanto al uso de los recursos financieros originados en el ahorro. Se trata de la tendencia a sustentar el gasto público con base en crecientes empréstitos internos y en el gravamen al consumo general sin consideraciones sobre su impacto social.

Ambas formulaciones, la primera por el uso no reproductivo del ahorro nacional y la segunda, por sus efectos sociales regresivos,

están generando profundas deformaciones en la estructura económica que, inclusive, podría llegar a constituirse en una amenaza a la estabilidad que goza el país. Tal situación impone una revisión global del problema, por medio de una discusión abierta y sin prejuicios.

El sistema impositivo del país debe ser concebido dentro del propósito general de procurar que el desarrollo económico sea socialmente equitativo, para lo cual se sugieren los siguientes lineamientos:

- a) Desgravar todo esfuerzo productivo, de tal manera que el empresario -agrícola, industrial, de servicios, etc.- no enfrente obstáculos en sus esfuerzos, ni se le cargue con gravámenes que le resten competitividad.
- b) Que los recursos fiscales sean suficientes y provengan del gravamen a la propiedad y a la renta, aplicándolos en proporción ascendente, con el criterio de que el que más tiene aprovecha mejor la infraestructura que ofrece el país.

Sabemos que éste es un propósito difícil de conseguir, conforme a la estructura, no sólo administrativa sino de valores que prevalecen en el país y, posiblemente, sólo se puede lograr por medio de un plan de cinco años.

## **F. Acerca de la compensación social**

Debemos ver con gran preocupación el excesivo uso que se hace de este expediente, cuyos efectos en la formación ciudadana de quienes reciben la ayuda, podría estar generando una clase parasitaria con los consiguientes efectos degradantes que la acompañan. No es liberando la aplicación de estos recursos como pueden lograrse los propósitos sociales que se busca. Pues se corre además el riesgo de permitir grupos sociales vulnerables a la manipulación tanto política como laboral. Por otra parte, la creciente sustitución de instrumentos de planificación por las "señales del mercado", presagian altos y bajos en la ocupación de la fuerza laboral, lo que producirá presiones para el más frecuente uso de este instrumento, lo cual impone una amplia revisión de este tema.

Sin duda, muchos otros aspectos del acontecer nacional, demandan ser revisados y con urgencia; lo importante es proceder a esa tarea con una mentalidad abierta, que prescinda de compromisos y ataduras y que agudice las mentes, de tal manera que sea posible

superar las diferencias mediante el mejor aprovechamiento del acervo nacional y de las nuevas oportunidades que ofrecen aquellas transformaciones de signo positivo que se observan en el ámbito internacional.

§ § § § §

***Del Lic. Carlos Manuel Echeverría Esquivel***

De acuerdo con lo expuesto en el documento, deseo dejar planteadas algunas observaciones con respecto a algunos temas centrales.

1. El Estado no debe verse como un organismo superior, independiente de la sociedad civil. El Estado somos todos, lo creamos, lo aceptamos y cuando no, lo modificamos. Nos da derechos y nos exige deberes.

2. La estructura piramidal de participación comunal, centrada en los Consejos de Desarrollo Regional y Subregional, debe propiciarse como medio fundamental para lograr la democracia participativa. Dichos Consejos deben ser foros donde los grupos de interés y los entes gubernamentales desarrollen un proceso político gerencial. La apertura a la participación de grupos de interés en los Consejos Sectoriales de Planificación, debidamente restringida, es un excelente complemento a lo anterior.

3. La estructura de financiamiento de las universidades, debe variarse y sistematizarse. Las partidas presupuestarias establecidas deben pasar a formar fondos de préstamo para los estudiantes, quienes pagarían, con esa facilidad el costo real de su educación.

4. Tiene que restituirse al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, los recursos provenientes del Fondo del Plan Nacional de Desarrollo (equivalente al 1% de los presupuestos de gastos de las instituciones descentralizadas).

5. El Sistema Integrado de Planificación, Presupuesto y Contabilidad (SIPPCO), debe ser reestablecido y legalizado.

6. El Estado tiene que negociar la prestación u oferta de servicios, más que ofrecerlos él mismo. Consecuentemente, debe desestatizarse todo aquello que sea posible, buscando formas de privatización socialmente aceptables.

7. No hay que debe fomentar la "municipalización" de las actividades, si esto implica duplicaciones y "deseconomías" de escala. Los consorcios municipales productivos, ejecutados por medio de contratistas, y la contratación conjunta de servicios municipales deben ser la nota dominante. Las "municipalidades" tienen sus límites. Por otro lado, no deben tener plena libertad para establecer tributos, así como tampoco ser responsables exclusivamente de la planificación territorial.

8. La actividad de la empresa privada no debe ser regulada. El Estado tiene que vigilar que no se abuse en perjuicio de la sociedad. Pero no regular de antemano.

9. La Comisión de Reforma del Estado debe insistir, más, en la necesidad de buscar la eficiencia y la eficacia productiva, en forma paralela a la depuración de la democracia costarricense. El tema de la eficiencia, el dinamismo y la flexibilidad productiva, deben estar siempre presentes. Hay que insistir en la excelencia de la gestión, ya sea por parte de las entidades públicas o las no públicas, cuando éstas son las que prestan el servicio.

10. La provincia debe desaparecer y ser reemplazada por el concepto regional.

11. El Consejo Económico y Social debe incorporar a todos los legítimos grupos de interés, además de los gremios.

12. Las asociaciones solidaristas tienen que ser referidas como tales, no como simples "asociaciones". De lo contrario se debería hablar del sector laboral, incluyendo allí al sector sindical.

13. Es conveniente fortalecer los mecanismos bursátiles, para coadyuvar a la democratización y a hacer más dinámica una economía que como la nuestra, necesita aumentar el ahorro y captar recursos financieros.

14. El "sistema paralelo" debe ser visto como de carácter complementario.

15. Cuando se desestatiza la prestación de un servicio, el Estado no cede responsabilidad. Por lo tanto, se debe establecer los mecanismos de control adecuados.

16. La Asamblea de Trabajadores del Banco Popular y Desarrollo Comunal debe ser verdaderamente representativa, dando participación proporcional al sector solidarista.

17. El Instituto de Fomento Cooperativo (INFOCOOP), tiene que ser redefinido en su estructura organizativa, la cual en la actualidad es poco clara.

18. Se debe estudiar si se justifica realmente el monopolio de los seguros. Quizá, la solución para algunos monopolios estatales, es fraccionamiento en unidades independientes.

19. Es necesario establecer los procedimientos adecuados para lograr una planificación "concordada", que trascienda la planificación indicativa. Esto se podría lograr por medio de la participación de los grupos de interés en la preparación de los Planes Nacionales de Desarrollo por medio de las instancias de participación regionales y sectoriales. Debe planificarse en lo general y en lo fundamental.

Además, se le debe dotar al Sistema de Planificación de recursos humanos y técnicos adecuados.

20. La capacitación de los servidores públicos, tiene que ser periódica y continua, con reconocimientos tangibles a la excelencia individual o de las unidades administrativas.

21. Las negociaciones salariales del sector público deben ser realizadas por parte del gobierno, por una comisión interministerial, ya que aquellas no debe ser potestad del Servicio Civil.

22. El flujo de información, en cuanto a la cooperación técnica entre autoridades de planificación y relaciones exteriores, debe darse en ambas direcciones.

23. No se deben retirar los beneficios al sector privado exportador, si no se corrige antes el sesgo antiexportador.

### **Cooperativismo**

La importancia que tiene este sector para la democratización de la economía, obliga a que su esfuerzo actual sea sometido a una profunda revisión. Particularmente, urge simplificar su superestructura, cargada de instancias y de confusas duplicaciones, cuyo sostenimiento resta recursos que deberían fluir directamente a las empresas cooperativas. La innecesaria existencia de dos organismos superiores que trabajan en paralelo, como son el INFOCOOP y el CONACOO, ambos financiados con recursos públicos, encarece y complica el funcionamiento del sector que se desgasta frente al manipuleo de intereses subalternos. Debe, entre otras opciones, estudiarse la fusión de esos organismos, como punto de partida para diseñar una superestructura más simple y liviana. La supervisión y los controles, deben ejercerse no sólo sobre las cooperativas sino sobre los organismos que la apoyan, debe fortalecerse,

así como establecer procedimientos que eviten el manejo de este sector por grupos reducidos de dirigentes, cuya acción lesiona, precisamente, el efecto democratizador que debe caracterizar a las cooperativas. Hay que revisar también la forma de vincular financieramente a los asociados, que por su escaso aporte financiero a la empresa, se desvinculan de su manejo dejando en manos de los gerentes, no siempre capaces, la total responsabilidad por el destino de los recursos que aportan.

§ § § § §

***Del Dr. Justo Aguilar Fong***

En relación con lo expuesto en el Capítulo décimo del Informe, deseo expresar mi criterio sobre lo que debería ser la participación económica del Estado para democratizar la economía.

El Estado tiene que continuar con sus responsabilidades de promover el desarrollo socioeconómico del país, y una distribución -políticamente compatible- de la riqueza y el ingreso que permita el logro de un nivel de bienestar aceptable para todos los costarricenses. Sin embargo, y a diferencia del pasado, tiene que asumir la nueva responsabilidad de concertar y regular el funcionamiento de la organización de mercados con la acción económica de la administración pública, a fin de lograr un balance armónico entre estos dos sectores, que sea congruente con las metas del desarrollo nacional. Finalmente, para enfrentar el deterioro en el bienestar de los grupos de menor capacidad observado en la década pasada, se requiere, también, de un esfuerzo especial del Estado para promover, como parte de la segunda función comentada, una mayor democratización de los procesos productivos privados y de la organización pública.

Existen orientaciones generales que deben tomarse en cuenta, para el logro de dichos cometidos, los cuales necesariamente obligan a un estudio más pormenorizado que el realizado por la Comisión, con el propósito de definir con más detalle el ámbito de estas funciones y la forma en que tienen que ser ejecutadas.

## **Naturaleza del Estado y sus áreas de intervención**

La búsqueda de un nuevo modelo de organización económica, que le permita al país salir del largo período de relativo estancamiento en que todavía se encuentra, resolver serios problemas de su estructura productiva, y procurar para sus ciudadanos un mayor nivel de bienestar, constituyen los factores relevantes que, motivan el replanteamiento del Estado en cuanto a su naturaleza y áreas de intervención.

En ese contexto, el Estado tiene, necesariamente, que adecuar su naturaleza para enfrentar los nuevos desafíos que se imponen interna y externamente y que han sido analizados como parte de esta propuesta. Esa naturaleza cambiará en procura de que el Estado mude su camisa interventora y paternalista a una de concertación y regulación en lo económico y facilitadora en lo social.

En relación con lo primero, el estado debe procurar el logro de una mayor articulación entre los dos sectores económicos: los mercados y la administración pública, y el desarrollo de complementariedades en lo productivo, que les permitan dedicarse cada uno a lo que les es propio y que realizan con eficacia y eficiencia, para satisfacer de mejor manera las necesidades de la sociedad costarricense. Ello obliga a determinar si las áreas de participación económica del Estado, particularmente los monopolios estatales, se justifican en las condiciones actuales y de si el sector privado ha madurado lo suficiente para entrar a participar en esta área de producción -tradicionalmente estatal- así como para autorizar su expansión en áreas en que ya trabaja, pero minoritariamente tiende al Estado.

Asimismo, la organización propia del Estado tiene que modificarse para especializar a los ministerios como organismos formuladores de políticas públicas y para asumir la difícil tarea de regular tanto las actividades productivas privadas, como el cumplimiento de esas políticas con base en estándares que permita armonizar y unificar la atención pública y privada en la satisfacción de las necesidades de la sociedad costarricense.

En lo social, el Estado tiene que ser menos paternalista, pero sí más responsable para buscar bajo reformas de tipo estructural, el desarrollo de nuevos espacios que permitan atender las necesidades básicas y satisfacer las aspiraciones de movilidad socio económica de los grupos de menor capacidad de la sociedad. Esfuerzos de

democratización de los procesos productivos y de acceso a los servicios fundamentales que posibilitan la movilidad social y satisfacen necesidades fundamentales de los individuos, tienen que realizarse bajo una nueva perspectiva todavía no ensayada por el Estado costarricense.

Bajo este último enfoque, el Estado tiene que reestructurar sus formas organizacionales tanto a nivel ministerial, como de instituciones autónomas y gobiernos locales, en procura de un balance que permita una mayor participación de gobiernos locales e instancias regionales -no logrado en los últimos cien años de su historia- en la prestación de servicios públicos. Con ello se podrá propiciar la participación eficaz a nivel local de las organizaciones comunales y el control ciudadano en la gestión pública, con lo cual será posible democratizar al Estado mismo y lograr compromisos para que los ciudadanos complementen con pagos no tributarios, el financiamiento de los servicios de interés local.

Entre las áreas de intervención que el Estado tiene que asumir bajo esta nueva perspectiva, se definen las siguientes responsabilidades:

- a) Institucionalizar la concertación entre los sectores público y privado: con ello se procurará que su participación sea más de orientación que de intervención, definiendo conjuntamente con representantes de las organizaciones privadas, las políticas que promuevan el desarrollo, e incorporando una planificación concertada y de ámbito territorial como elemento reductor de incertidumbres y de articulación nacional. Se espera con ello facilitar el diseño de políticas y programas respaldados por un "contrato nacional", en el marco de un estilo de gobernar que procure el consenso.
- b) Procurar una distribución de la riqueza y del ingreso que sea políticamente compatible en el marco de la organización social de nuestro país, bajo el criterio de que la misma le permita a los ciudadanos satisfacer su bienestar de manera digna y responsable.
- c) Que no está entre las funciones del Estado, por su propia naturaleza, la producción de bienes y servicios negociables y sólo por razones de fuerza mayor -falta de abastecimiento- puede otorgársele temporalmente ese papel.

- d) Regular los desequilibrios macroeconómicos del sistema, garantizando los espacios requeridos por la dinámica del mercado -como coordinador de las diversas decisiones económicas privadas- procurando un ambiente de competencia real y evitando sesgos que reduzcan su eficiencia.
- e) Crear el instrumental jurídico e institucional público para desarrollar su acción regulatoria en todas aquellas actividades económicas privadas cuya naturaleza sea de interés público. Se incluye la regulación de monopolios privados y otras imperfecciones del mercado.
- f) Producir aquellos bienes y servicios que atienden necesidades de la colectividad, así como los bienes y servicios de interés público en los cuales pueda ser eficaz y eficiente compartiendo estos últimos con la empresa privada bajo la modalidad de concesión cuando ello se estime necesario.

Como parte de este enfoque, es necesario introducir otros procesos que tiendan a democratizar y fortalecer la economía, entendiéndose por ello, no sólo la mejor distribución del producto nacional, sino la concertación de intereses y esfuerzos para distribuir de manera más amplia la propiedad de los medios de producción, así como la responsabilidad de hacerlos producir más eficaz y eficientemente.

Con este propósito, el Estado tiene que evaluar seriamente la posibilidad de desarrollar e impulsar formas de organización social de la producción, tales como las cooperativas, empresas de autogestión, y empresas solidaristas, que permitan ampliar la base de propietarios y generar participaciones más balanceadas de acceso a la riqueza entre los diversos grupos que integran nuestra sociedad.

**APENDICE:**

**LA REFORMA  
DEL ESTADO EN  
SINTESIS**

# **INDICE**

<b>I. LA COMISION DE REFORMA DEL ESTADO COSTARRICENSE Y SU TRABAJO</b> .....	III
Antecedentes	
1.1 Apoyo técnico y logístico .....	IV
1.2 Financiamiento .....	IV
1.3 Entrevistas y reuniones .....	IV
1.4 Trabajo en subcomisiones .....	V
<b>II. ¿QUE ES EL PROYECTO DE REFORMA DEL ESTADO Y CUALES SUS ALCANCES MAS RELEVANTES?</b> .....	V
2.1 Proceso contínuo .....	V
2.2 Diagnóstico .....	VI
<b>III. LIMITACIONES DEL TRABAJO DE LA COREC</b> .....	IX
<b>IV. ¿POR QUE UNA REFORMA DEL ESTADO?</b> .....	X
4.1 Orientaciones generales para una reforma integral del Estado costarricense .....	XI
4.2 Propositiones relevantes del proyecto de reforma del Estado .....	XI
<b>V. IMPLICACIONES DE LAS ESTRATEGIAS PROPUESTAS</b> .....	XII

<b>VI. VIABILIDAD POLITICA DE LA REFORMA INTEGRAL DEL ESTADO COSTARRICENSE .....</b>	<b>XIV</b>
<b>VII. REESTRUCTURACION INSTITUCIONAL .....</b>	<b>XVI</b>
7.1 Ausencia de una planificación institucional .....	XVI
7.2 Ineficiencia para cumplir objetivos .....	XVII
7.3 Ineficiencia en la asignación de recursos .....	XVIII
7.4 Baja productividad de los recursos .....	XVIII
7.5 Algunas modalidades de solución .....	XVIII
<b>VIII. DEMOCRACIA MAS DEMOCRACIA: JUSTICIA SOCIAL .....</b>	<b>XIX</b>
<b>IX. REFORMAS JURIDICAS PARA EL MEJORAMIENTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA .....</b>	<b>XX</b>
<b>X. REORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA .....</b>	<b>XXI</b>
10.1 Centralización .....	XXI
10.2 Desconcentración .....	XXII
10.3 Sectorialización .....	XXII
10.4 Regionalización .....	XXIII
10.5 Descentralización funcional .....	XXIII
10.6 Descentralización territorial y fortalecimiento Municipal .....	XXIV
<b>XI. REFORMAS PARA LA GESTION DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL ESTADO .....</b>	<b>XXV</b>
11.1 Reestructuración del área de recursos humanos .....	XXV
11.2 Reformas jurídicas del Estatuto de Servicio Civil .....	XXV
11.3 Formulación de políticas en la gestión de los recursos humanos .....	XXV
<b>XII. PLANIFICACION CONCORDADA .....</b>	<b>XXVI</b>
12.2 Regulación fiscal .....	XXVII
12.3 Cooperación internacional .....	XXVII
12.4 Desarrollo sostenible y la cuestión ambiental .....	XXVII

# ***LA REFORMA DEL ESTADO EN SINTESIS***

## **I. LA COMISION DE REFORMA DEL ESTADO COSTARRICENSE Y SU TRABAJO**

### **ANTECEDENTES**

En junio de 1989 le correspondió al Ing. Jorge Monge Agüero, Ministro de Planificación Nacional y Política Económica durante la Administración Arias Sánchez, la iniciativa de conformar la Comisión Consultiva para la Reforma del Estado Costarricense (COREC), con representación bipartidista e integrada por ocho personas de diferentes profesiones (administradores, economistas, juristas, científicos sociales y especialistas), cuatro de éstos simpatizantes de cada uno de los dos partidos mayoritarios del país. Con posterioridad a la designación, se consultaron los nombres con el Dr. Oscar Arias Sánchez, Primer Magistrado de la República, y con los dos candidatos a la Presidenciales por los partidos mayoritarios, Lic. Rafael Angel Calderón Fournier, del Partido Unidad Social Cristiana, y Dr. Carlos Manuel Castillo Morales, del Partido Liberación Nacional.

La Comisión estuvo integrada por: Dr. Justo Aguilar Fong \*\*, MSc. Carlos Manuel Echeverría Esquivel \*, Lic. Wilburg Jiménez Castro \*, Dr. Johnny Meoño Segura \* (1), Dr. Mauro Murillo Arias \*\*, Lic. Rodolfo Solano Orfila \*\* (2), Dr. Carlos Vargas Pagán \*, MSc. Juan Manuel Villasuso Estomba \*\*

---

#### **Nota:**

\* Ideología Social Cristiana (PUSC)

\*\* Ideología Social Demócrata (PLN)

(1) Coordinador de junio de 1989 hasta abril de 1990

(2) Coordinador de mayo a setiembre de 1990

## **1.1 APOYO TECNICO Y LOGISTICO**

Hasta el 7 de mayo de 1990, la Comisión tuvo apoyo técnico y logístico de la Dirección de Racionalización del Estado, del Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN). A partir de esa fecha, al asumir la nueva Administración, se continuó únicamente con la participación de las Licenciadas Ana Lucía Hernández D. y Odette Fonseca L. en calidad de funcionarias de contraparte y el apoyo secretarial provisto por MIDEPLAN.

## **1.2 FINANCIAMIENTO**

El financiamiento principal provino del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF o Banco Mundial), institución que autorizó el uso de fondos excedentes que provenían de un préstamo del año 1985, para cubrir algunos gastos de la labor de la COREC, entre ellos el pago de contratos de corto plazo para sus miembros y otras necesidades financieras; contribuyó también el PNUD cubriendo los servicios de un consultor, y administrando aquellos recursos del Banco Mundial.

## **1.3 ENTREVISTAS Y REUNIONES**

Desde el inicio, se tuvo gran apertura para activar mecanismos de consulta, especialmente de grupos formadores de opinión pública de nuestra ciudadanía. Se contó con la participación de los señores ex Presidentes de la República, Don Rodrigo Carazo Odio, Don Luis Alberto Monge Alvarez, Don Daniel Oduber Quirós y Don José Joaquín Trejos Fernández, quienes expresaron sus criterios sobre la realidad nacional, el Estado costarricense y la necesidad de reformarlo. Igualmente, se invitó a Don Jorge Manuel Dengo Obregón, entonces Primer Vicepresidente de la República y a los Secretarios del Partido Liberación Nacional, Don Walter Coto Molina y del Partido Unidad Social Cristiana, Don Germán Serrano Pinto.

Adicionalmente, los miembros de la Comisión se reunieron con Ministros, Presidentes Ejecutivos y Gerentes de instituciones descentralizadas, profesores universitarios, políticos activos de los partidos; funcionarios institucionales que participan en los Consejos Nacionales Sectoriales, Secretarías Ejecutivas de Planificación Sectorial y los Consejos de Desarrollo Regional.

Estas actividades tuvieron el propósito de recabar criterios de naturaleza política, técnica, administrativa, institucional y territorial, con miras a enriquecer la labor de preparación de los documentos técnicos a cargo de los miembros de la COREC, por Subcomisiones.

#### **1.4 TRABAJO EN SUBCOMISIONES**

En cada una de las Subcomisiones, se estudiaron a profundidad temas relacionados con los grandes ámbitos en que inicialmente se subdividió el trabajo y se redactó el respectivo Diagnóstico y las primeras propuestas de Estrategia de Reforma.

## **II. ¿ QUE ES EL PROYECTO DE REFORMA DEL ESTADO Y CUALES SUS ALCANCES MAS RELEVANTES ?**

### **2.1 PROCESO CONTINUO**

La Reforma Integral del Estado constituye un proceso compuesto por distintas etapas de actividad, todas ellas estrechamente articuladas y con traslapes, hasta el punto de que sus límites son realmente convencionales o bien, imperceptibles. Dichas etapas son las siguientes: primero, la concepción política teórica de la reforma, segundo, el diagnóstico o análisis global de la organización y funcionamiento del Estado; y tercero, la fuerza política que hace posible su ejecución.

Este proceso, dentro de un enfoque sistémico, dinámico, trasciende otros esfuerzos complementarios tales como: los de reforma administrativa, racionalización, análisis o planificación administrativa, eficiencia y productividad, simplificación de procesos y procedimientos administrativos, recorte de gastos, privatización de servicios públicos o desregulación de éstos, y otros. Existe confusión frecuente entre todos estos términos, que se toman como sinónimos, sin serlo. También hay diferencias conceptuales entre lo que son las transformaciones estructurales, coyunturales o puntuales.

La Reforma del Estado es diferente y mayor que la simple función operativa de la Administración Pública tradicional, orientada a la compra de bienes y servicios burocráticos, y a la

satisfacción de objetivos y políticas de proyección nacional. Su cobertura es, por lo tanto, mayor que los estudios de estructuras administrativas o de relaciones formales de organización; que la administración de los recursos humanos, financieros, materiales y de información, todo lo cual siendo importante, es más instrumental y puntual, que la profundidad que plantea una Reforma Integral del Estado, por su carácter global y desagregación en sectores, ámbitos, funciones específicas, y otros, de acuerdo a las prioridades que se hayan otorgado dentro de un esfuerzo previamente consciente y planificado. Por tanto, es la antítesis de la improvisación, de las labores que surgen diariamente ante las necesidades de la Administración Pública tradicional y trata, además, aspectos como: la representación superior en la política nacional, institucional y jurisdiccional, el papel de los partidos políticos y, la democratización económica.

## **2.2 DIAGNOSTICO**

En cuanto al estudio de los hechos históricos y actuales, el diagnóstico revela los principales problemas, influidos obviamente por las concepciones propias de los miembros de la COREC, como acontece en todo análisis político, social, económico y jurídico, que por su naturaleza no son neutros, sino intencionados:

- a) La ausencia de una clara comprensión del papel del Estado costarricense, para ajustarse al cambiante esquema nacional e internacional;
- b) Excesiva concentración del poder en el ámbito central del Estado (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial y Tribunal Supremo de Elecciones) en perjuicio de las instancias municipales, regionales y comunales, lo cual no posibilita su democratización ni el control ciudadano sobre la gestión pública;
- c) Existencia de una estructura social que no provee suficientes espacios para el auténtico ejercicio de los derechos y libertades de los costarricenses, tanto en lo que se refiere a su esfera personal, como a sus derechos sociales;
- d) Debilitamiento del Régimen Municipal y pérdida de funciones y atribuciones propias de los gobiernos locales, por injerencia del Poder Ejecutivo, la Asamblea Legislativa y las

instituciones descentralizadas; descoordinación entre los esfuerzos municipales y regionales, dadas las rivalidades entre estos organismos y los Consejos de Desarrollo Regional;

e) Pérdida de autonomía administrativa de los entes públicos descentralizados, no obstante su garantía constitucional, al haberse aprobado leyes que la restringen, especialmente en el ámbito financiero del Gobierno Central;

f) Creación de un Estado empresario a partir de 1949, y especialmente durante los primeros ocho años de la década de 1970 que incursionó, sin una adecuada planificación, en actividades propias del sector privado que éste no había desarrollado. Por su parte, un alto grado de improvisación en el aumento de la burocracia, déficit fiscal y consecuentemente en el endeudamiento externo. Se señala también la naturaleza paternalista del Estado en el largo plazo que ha generado un importante grado de ineficiencia;

g) Organización ministerial creciente, con duplicación y lagunas, que debilitan el papel de condicionamiento político que les corresponde a esos Despachos, al incursionar innecesariamente en aspectos administrativos que pueden ser realizados más eficientemente por otros entes públicos, por el sector privado mercantil, y por lo cuerpos intermedios y de base de la sociedad, si se les permite una auténtica y eficaz participación;

h) Graves problemas estructurales en el ámbito del financiamiento del sector público, deficitario, que se ahondan coyunturalmente cuando se agravan las circunstancias, tanto nacionales como externas. Con cada nuevo Gobierno, se presentan soluciones parciales, por medio de paquetes tributarios que han resultado insuficientes, o bien no han logrado establecer la ecuación más correcta entre el Sistema Tributario y el incentivo al desarrollo económico. Cabe señalar el agravamiento de la situación fiscal, al notarse una pronunciada inclinación en dos sentidos:

- Uso creciente del endeudamiento interno para financiar, inclusive, gastos corrientes del presupuesto e;
- Imposición de tributos calificados como de efecto social regresivo, pues gravan en mayor proporción el consumo

que la riqueza. A ello se agregan los problemas de ajuste estructural carentes de "rostro humano" y que ya manifiestan efectos negativos a un desarrollo con equidad.

i) El Diagnóstico revela que el desarrollo sociopolítico ha sido posible y ha permitido que la mayoría de los ciudadanos costarricenses, y otros residentes en nuestro país, puedan vivir en un ambiente de paz y de libertad, que se ofrezcan oportunidades para su superación personal, gracias al acceso que tiene un amplio grupo de personas a los servicios de educación, de salud y de seguridad social.

j) La Comisión desea expresar la profunda preocupación que le causa la estructura que ha venido asumiendo el sistema educativo que ofrece el país, al que se ha despojado de responsabilidad en cuanto a su función, como elemento integrador de la sociedad. Pareciera que el desarrollo de un esquema en extremo liberal en este campo, carente de suficiente orientación y supervisión, pudiera estar atentando no sólo contra la sólida formación técnica y profesional de los ciudadanos. También está gravitando negativamente en cuanto se refiere a la búsqueda de elementos formativos integradores de la sociedad, hoy cada día más dividida conforme a una pauta de crecimiento económico, que concede una insuficiente ponderación a la cuestión social.

k) Ha habido un desmejoramiento sensible en el nivel de seguridad personal y familiar en los últimos años, como consecuencia de varios factores internos y externos, entre ellos la situación política que han vivido nuestros países vecinos durante tantos años, la cual ha obligado a Costa Rica a dedicar un alto porcentaje de su policía civil al cuidado de sus fronteras y a la protección de los costarricenses que viven en las zonas limítrofes y; como consecuencia también del incremento de exiliados políticos y de migrantes. Sin duda, el rezago social que el esquema económico vigente tiende a generar, también es un factor coadyuvante a ese grado de inseguridad.

### III. LIMITACIONES DEL TRABAJO DE LA COREC

La mayoría de las actividades de la Comisión se realizaron en jornadas parciales de trabajo, y no a tiempo completo de sus miembros. La excepción a esa situación fue la de quienes además de miembros, sirvieron como Coordinadores de la Comisión, que sí tuvieron una jornada más amplia de dedicación.

Se enfrentaron algunos atrasos y dificultades, al cambiar la coordinación a partir de mayo de 1990, cuando quien había ocupado esa posición pasó a desempeñar un puesto en el actual Gabinete, y al haberse disminuído considerablemente el apoyo técnico, logístico, administrativo y financiero que había tenido la COREC en los once meses anteriores.

Otras limitaciones han tenido su origen, obviamente, en las diferentes concepciones ideológicas y profesionales de algunos de sus miembros, inclusive simpatizantes de un mismo partido, o pertenecientes a una misma disciplina científica, aunque diferentes en formación y en especialidad.

Pero es necesario resaltar que los miembros de la COREC siempre han estado dispuestos al diálogo sincero y respetuoso, tanto entre ellos como con otras personas que, directa o indirectamente, participaron en el proceso del Diagnóstico o de las Estrategias de Reforma Integral del Estado costarricense. Tal actitud ha confirmado, una vez más, la importancia de la negociación y del respeto a los criterios diferentes de los propios, como una de las necesidades para la convivencia entre los seres humanos.

Los miembros de la COREC que visitaron la Comisión de la Reforma del Estado de Venezuela, en marzo de 1990 -por gentil invitación de sus autoridades- enriquecieron sus conocimientos, al tener la oportunidad de compartir criterios con otros profesionales que han venido trabajando desde hace algunos años en ese difícil campo, en el cual han obtenido, además, una experiencia que es pionera en la América Latina.

Otra limitación importante fue que las jornadas parciales de sus miembros, no permitieron ahondar en ciertos aspectos controversiales y por eso en algunos de ellos no fue posible llegar a un consenso. A ésto obedece que fuera necesario, para ciertos temas, consignar en el Anexo No.2 los criterios individuales que ellos sustentan, que si bien no constituyen una reserva al cuerpo de

este Informe, sí expresan opiniones puntuales para obviar responsabilidades personales, cuando el respectivo miembro así lo ha solicitado. A pesar de que los integrantes de la COREC han querido ser lo más objetivos, y no subjetivos en sus apreciaciones, algunas interpretaciones históricas del desarrollo del Estado costarricense pueden estar influidas indirectamente por la visión que tengan de los hechos; ninguno de ellos es un historiador profesional, y aunque lo fuera, posiblemente estaría bajo la misma influencia, al haber vivido intensamente su propia poca. Otra limitación obligada por los mismos fines básicos de la COREC, y por las circunstancias de su ámbito, es que el Diagnóstico, ni la Estrategia, tratan aspectos puntuales institucionales, lo cual podría y debería ser objeto de otras etapas posteriores del trabajo de una Comisión de Reforma del Estado costarricense, puesto que sus labores no se agotan con la presentación de un primer Informe como éste, habida cuenta que esa Reforma es un esfuerzo continuo. Por eso, expresiones como modernización del Estado, reforma administrativa, racionalización del Estado, etc, son únicamente instancias menores complementarias, que sí deben atender los problemas y las soluciones puntuales institucionales, pero cuidando siempre de no ser convertidos en "organismos apaga incendios", al tener que hacerle frente a las emergencias diarias, que los obligan a descuidar y a resolver otro tipo de problemas de mayor trascendencia.

#### **IV. ¿POR QUE UNA REFORMA DEL ESTADO?**

La función que se le encomendó oficialmente a la COREC fue la de preparar un Anteproyecto de Reforma Integral del Estado, en un momento de crisis y de variación en las relaciones internacionales. Se ha tenido clara conciencia de los problemas que han surgido con el paternalismo y el intervencionismo estatales exacerbados durante tantos años. La operación asistémica del aparato del Estado; la complejidad de los escenarios actuales y futuros y la variedad de actores que participan en ellos en una democracia, muchos acostumbrados a una sobre protección, que ha creado serias distorsiones, disfuncionalidades, omisiones y restricciones.

#### **4.1 ORIENTACIONES GENERALES PARA UNA REFORMA INTEGRAL DEL ESTADO COSTARRICENSE**

La Reforma del Estado, que se propone, ofrece un marco general que permitiría llevar a cabo profundas transformaciones, si se aceptan por quienes detentan el poder, y se institucionalizan en otras etapas que trascienden este primer esfuerzo de análisis diagnóstico y de propuesta de estrategias.

Esa transformación es un proceso de mediano y de largo plazos y objeto necesariamente de una detallada planificación, en ausencia de la cual continuarán la improvisación y el desorden imperantes hasta ahora.

Una de las recomendaciones de la COREC es que para tales propósitos se mantenga una Comisión Nacional para de Reforma del Estado, bajo el enfoque multipartidista, para que continúe en su acción concertadora. Esto no implica que quienes han sido desde junio de 1989 sus miembros permanezcan como tales, pues será decisión de los partidos y del Gobierno, confirmarlos o sustituirlos por otros profesionales.

También se recomienda crear una Comisión de Diputados para que trabaje articuladamente con la COREC, a fin de coordinar la negociación política de las reformas correspondientes.

La Autoridad Presidencial de Reforma del Estado (APRE) es un importante instrumento que debería trabajar armónicamente con la COREC, lo cual justifica plenamente la estrecha relación que debería tener con ésta y uno de cuyos miembros, y Presidente ex officio de la Comisión debería ser el Ministro de APRE.

La COREC ofrece en este Informe un Diagnóstico y Estrategias Globales y sólo por excepción ha entrado a detallar aspectos relacionados con esas etapas, por considerar que deben ser tratadas con posterioridad.

#### **4.2 PROPOSICIONES RELEVANTES DEL PROYECTO DE REFORMA DEL ESTADO**

Se inscriben en tres grandes áreas: a. Las Reformas Políticas; b. Las Reformas de la Administración Pública y; c. Las Reformas de las Áreas de Intervención Económica del Estado.

En el Informe se ofrecen detalles sobre cada una de ellas.

## V. IMPLICACIONES DE LAS ESTRATEGIAS PROPUESTAS

Las estrategias están orientadas a dos propósitos fundamentales:

5.1. Redistribuir el poder político entre los estamentos de la sociedad, a fin de profundizar el régimen democrático costarricense, más allá de la simple representación popular y;

5.2. Reestructurar la organización del Estado, para darle mayor eficacia, es decir, perfeccionamiento en la definición de objetivos nacionales de trascendencia; en la formulación de políticas y de planes orientados a su satisfacción; al logro de una mayor flexibilidad, eficiencia, productividad y efectividad, al menos en sus cometidos fundamentales.

Ambas Estrategias están dirigidas a alcanzar un Estado capaz de ofrecer respuestas para resolver los problemas, antes de que se transformen en serios conflictos sociales, económicos y políticos. Y que permitan avanzar hacia estadios de desarrollo insertos, tanto en la economía internacional, como en las nuevas corrientes culturales y con una nueva posición, más relevante y significativa, que la que ha tenido el país en el pasado.

Esa Reforma Integral del Estado costarricense se fundamenta, a su vez en dos elementos principales:

5.3. El marco vigente y las dificultades observadas a lo largo de cuatro décadas, para superar sus deficiencias y permitirle al Estado hacerle frente a las nuevas situaciones que no fueron previstas al aprobar la Constitución Política de 1949, o al introducirle a ésta reformas parciales en las cuatro décadas de vigencia y;

5.4. La aparición de nuevas condiciones internacionales que demandan que el Estado costarricense tenga una organización ágil, flexible, eficaz y eficiente, que no siempre es compatible con el Estado tradicional, ni con el rígido esquema jurídico existente.

La superación de ambos aspectos debe permitir: la especificación y la expresión social de los derechos humanos; contar con nuevos mecanismos normativos para la elección de los representantes políticos y; la participación del pueblo costarricense en la vida política del país, más allá de la emisión del voto cada cuatro años.

Adicionalmente, el descargo del Poder Legislativo de diversas funciones que carecen de los contenidos de organización y de los mecanismos para ampliar a cabalidad sus responsabilidades, a fin de que pueda reforzar su control político y hacer efectiva la censura legislativa sobre los funcionarios públicos.

Con el propósito de lograr la distribución final de responsabilidades y de competencias del Estado, evitando la gran concentración que ha tenido el ámbito del Gobierno Central y los entes descentralizados funcionalmente, es necesario una reestructuración mayor de la descentralización territorial, para que ofrezca un espacio más amplio de acción política y económica a las comunidades en la atención de sus problemas y la más precisa definición de su futuro.

Esto permitirá la transferencia de buena parte del poder político y económico a las diferentes regiones, generando mejores condiciones en el mediano y largo plazos, las cuales permitirán reducir las diferencias existentes de desarrollo, entre la Región Central y las regiones periféricas.

Todo lo anterior debe complementarse con el rediseño de los modelos organizacionales de los ministerios y de los entes descentralizados funcionalmente, con el propósito de que asuman una mayor responsabilidad en la formulación y en la ejecución de las políticas sectoriales, intersectoriales y multisectoriales. Al descargar funciones que no les corresponden a aquellos, podrán asumir su auténtico papel de reguladores del ámbito para la acción de la empresa privada y de los ciudadanos, dentro de un marco participativo y democrático, desde las mismas bases organizadas de la sociedad costarricense.

Las empresas públicas deben deslindarse de los entes descentralizados funcionalmente y ser reestructuradas para su funcionamiento con criterios de eficiencia y de control social. Y algunas de ellas, deben estudiarse con mayor profundidad para posibilitar su modificación o, en ciertos servicios no trascendentales y, que por el contrario son más eficientes en manos de la iniciativa privada, cederlos a ésta dentro de un sistema de mercado y de libre competencia. Será necesario, además, desregular otros servicios y terminar con ciertos monopolios u oligopolios tanto públicos como privados, que quizá tuvieron justificación en el pasado, pero no en la época actual.

La Reforma Integral del Estado costarricense que propone la COREC, considera también la necesidad de revisar otros órganos fundamentales, tales como el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones y la Contraloría General de la República, a pesar de que el Diagnóstico y las Estrategias sólo los tratan tangencialmente, por considerar que su estudio requiere una atención detallada y especializada, la cual no ha sido posible darle en esta primera etapa del proceso.

Otro aspecto que sí ha merecido mayor atención y prioridad en esta primera etapa del estudio, ha sido lo relacionado con las finanzas públicas que tienen atinencia con la estructura del Estado y con las macropolíticas que se aplican en determinada época o momento.

Son necesarias reformas de fondo en ese campo y una mayor participación y control ciudadanos en la gestión pública.

Deben redefinirse las relaciones entre lo público y lo privado, con el fin de redimensionar los espacios de responsabilidad civil y el aparato estatal. Esto demandará un mínimo de consenso político para que sea el producto de diferentes acuerdos e instancias de representación política. Y como es materia tan controversial, en la cual dentro del mismo seno de la COREC existen diferentes criterios, los cambios deben ser reflexivos, graduales, cuidadosos y sujetos a constantes evaluaciones y; obedecer a las auténticas características y circunstancias costarricenses y no a modelos ortodoxos, como los que han estado de moda por iniciativa de algunos organismos internacionales y gobiernos foráneos, que los aplican como una obligación para el país, cuando éste tiene que recurrir en procura de su ayuda técnica o financiera.

## **VI. VIABILIDAD POLITICA DE LA REFORMA INTEGRAL DEL ESTADO COSTARRICENSE**

Lo planteado por la COREC como síntesis, en este Resumen Ejecutivo y con mayor profusión en la Parte II de este Informe relativa a las Estrategias, tiene viabilidad política en criterio de sus miembros, en el tanto y en el cuanto su contenido sea comprendido en la perspectiva global de carácter político, normativo y administrativo que tiene. Y es así, pues de ser aceptados como

válidos los síntomas de los problemas que comprende el Diagnóstico y factibles las soluciones propuestas como Estrategias, será posible en criterio de la COREC que el Estado costarricense se conforme como un ente capaz de enfrentar el reto de democratizar la sociedad de nuestra Patria, haciéndola más productiva y más solidaria humanamente.

6.1 La viabilidad política será también mayor en el grado en que se comprenda que la Reforma Integral del Estado costarricense no significa revisar y corregir únicamente obsolescencias y anacronismos, que de hecho afectan negativamente su capacidad de respuesta a las justas demandas de los ciudadanos; es indispensable que se acepte plenamente el requerimiento de introducirle al mismo Estado costarricense, los elementos necesarios que estimulen y sustenten su proyección, hacia nuevos estadios de desarrollo integral, que trascienden lo puramente económico, político, educativo y social, al introducir requisitos de moral, de ética y de solidaridad humanas.

6.2 La COREC considera necesario que se constituya un foro interdisciplinario, pluripartidista (y no sólo bipartidista) -como otras de las expresiones de la misma democracia- que continúe las labores que ha realizado durante su primer etapa, para que se examine de manera permanente el desempeño del sector público, y se elaboren propuestas de solución a evidentes y previsibles desajustes. Y para adelantarse a las soluciones que demande la señal de los tiempos y de cada época, como acciones indispensables.

6.3 La Reforma del Estado, concebida integralmente como lo hace la COREC, democratizaría nuestra sociedad, al hacerla más justa y más equitativa (la regla de oro no escrita legalmente, pero sí en la conciencia de cada quien). Hacia esos propósitos se dirigen las Estrategias propuestas por la COREC para democratizar al sector público y lograr una mayor participación ciudadana, en campos que si bien es cierto pueden ser controvertidos -como el título de propiedad, de asocio del personal o de los usuarios de algunas instituciones públicas que brindan servicios que podrían ser lucrativos- también tienen viabilidad política, si existe el necesario grado de compromiso y de apoyo políticos.

6.4 La transparencia de la acción estatal y el fortalecimiento de los derechos ciudadanos, facilitarán también esa viabilidad política para las Estrategias que se proponen, en aspectos relacionados con:

- a) La reorganización institucional global, orientada a la desburocratización;
- b) La republicanización, para que haya una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones;
- c) La desincorporación, como forma de traslado del sector privado de ciertas actividades u operaciones de la producción de bienes, o de la prestación de servicios que llevan a cabo las empresas públicas;
- d) La desmonopolización, abriendo el estímulo de la competencia, a fin de generar mayor eficacia, eficiencia y productividad;
- e) La desestatización, trasladando la propiedad de la empresa pública al sector privado, pero manteniendo el Estado su papel de regulador y la supervisión y control necesarios, utilizando los medios jurídicos e institucionales más apropiados;
- f) La socialización, trasladando la propiedad de la empresa pública a las organizaciones sociales (cooperativas, sindicatos, organizaciones sociales, empresas autogestionarias o solidaristas, etc.) o renunciando el Estado a cualquier tipo de regulación o de intervención en los mercados donde se comercie el bien o servicio y;
- g) La privatización que comprende algunas de las modalidades antes mencionadas y que en el fondo implica un concepto similar al de la socialización, aunque difiere en que la propiedad no se traslada a las organizaciones sociales, sino al sector privado.

Para que cualquiera de esas opciones tenga viabilidad, es también indispensable que exista mucho estudio adicional para encontrar las mejores soluciones heterodoxas y no ortodoxas que Costa Rica necesita y que se logre un apoyo mayoritario y ojalá consensual.

## **VII. REESTRUCTURACION INSTITUCIONAL**

### **7.1 AUSENCIA DE UNA PLANIFICACION INSTITUCIONAL**

Sobre este importante tema la COREC ha sopesado todos los pros y contras del desarrollo estructural institucional, que como ya

se ha dicho, no ha obedecido nunca en el país -y menos a partir de 1949- a una planificación administrativo financiera. En el período 1970-1978 la situación tuvo síntomas de crisis por el excesivo número de instituciones y empresas públicas creadas, lo cual repercutió en los años siguientes.

Se han estudiado por la Comisión las mejores posibilidades y alternativas para que esa reestructuración sea tanto eficaz como eficiente, llegando a la conclusión de que así como hay instituciones y empresas públicas ineficaces e ineficientes, también existen otras empresas privadas que lo son, pues no hay monopolio público de esas fallas, aunque son más frecuentes en el ámbito público por su tamaño y características.

En una primera época posterior a 1949, los entes públicos descentralizados funcionalmente dieron un aporte muy positivo al desarrollo del país y posteriormente comenzaron a tener problemas, al incursionar en otros ámbitos empresariales en que intervinieron CODESA y sus subsidiarias.

Por eso la COREC es del criterio que deben hacerse ajustes, tanto en el esquema general, con el propósito de dotarlos de mayor flexibilidad y capacidad, como en cada institución individualmente considerada. Especialmente deben erradicarse las deficiencias de algunas empresas públicas, entre ellas los bancos comerciales del Estado, el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, el Consejo Nacional de Producción y el Instituto Costarricense de Electricidad, para las cuales se hacen breves análisis y reflexiones en uno de los Anexos en el cual los miembros de COREC expresan criterios individuales. Esos comentarios deberían también hacerse más puntuales y profundos en otras etapas posteriores de las actividades de la COREC para esas empresas y para otras como el Instituto Nacional de Seguros (por el monopolio que goza desde 1924), la Fábrica Nacional de Licores, RECOPE, FERTICA, etc.

También se hace en el mismo Anexo un breve análisis y comentario sobre el cooperativismo, el cual siendo tan importante para la democratización económica y social del país y para la producción, o la prestación de servicios, ha sufrido un sensible deterioro en muchos aspectos, entre otras razones por la gran manipulación de la política partidista.

## **7.2 INEFICIENCIA PARA CUMPLIR OBJETIVOS**

La COREC comparte el criterio público que existe, bastante generalizado por cierto, sobre la ineficiencia que tiene la mayoría de los entes y empresas públicas para cumplir sus objetivos.

Esto ocurre por los intereses contrapuestos que hay en la sociedad; las circunstancias cambiantes de un mundo en rápida evolución e interacción; por la indefinición de los mismos objetivos y la carencia de políticas que los concreten; por la burocratización y por el complejo marco legal vigente; por la carencia de recursos debido a la crisis de la década de 1980, y cuyos efectos negativos todavía perduran.

## **7.3 INEFICIENCIA EN LA ASIGNACION DE RECURSOS**

Lo anterior se agrava por la ineficiencia en la asignación de los recursos, como resultado de un criterio eminentemente economicista de oferta y demanda de mercado. Algunas veces se aplican criterios de valoración de costo-beneficio que no siempre operan para el sector público. Y también inciden negativamente en los criterios de política partidista prevaecientes.

## **7.4 BAJA PRODUCTIVIDAD DE LOS RECURSOS**

La productividad de las actividades públicas algunos tratan de evaluarla como se hace en el sector privado, no siendo posible para infinidad de ellas, cuyos resultados deben medirse con otros parámetros de la satisfacción del bien común y no de los excedentes financieros o económicos, en ausencia del lucro.

## **7.5 ALGUNAS MODALIDADES DE SOLUCION**

Entre esas modalidades de solución están las siete que fueron mencionadas en el punto V. anterior sobre la Viabilidad Política de la Reforma Integral del Estado Costarricense y que en resumen son: a. Reorganización Institucional Global; b. Republicanización; c. Desincorporación; d. Desmonopolización; e. Desestatización; f. Socialización y; g. Privatización.

## VIII. DEMOCRACIA MAS DEMOCRACIA: JUSTICIA SOCIAL

La COREC ha concluído que el Estado en su dimensión institucional se ha mostrado débil ante las exigencias de diversos grupos de poder, lo cual contrasta con el enorme crecimiento en el número de ministerios y de sus dependencias y de los entes descentralizados funcional y territorialmente a partir de 1949, el cual ha incidido en el déficit fiscal estructural.

También se ha utilizado ese crecimiento de la burocracia estatal, como alternativa -ante la incapacidad de otros sectores- para atender la creciente oferta de servicios de una población joven, que aspira ingresar a la Población Económicamente Activa (PEA).

Todo ello ha contribuido a una politización creciente de la estructura institucional, por los compromisos de los gobernantes de turno, quienes al encontrarse con el valladar de la inamovilidad de la burocracia estatal, han recurrido al expediente de crear nuevos puestos, utilizando la famosa Ley de Parkinson, de invención de necesidades inexistentes, para justificar nuevos cargos.

Por otro lado, cada día aparecen nuevos grupos de interés que se transforman en grupos de presión política, económica y social y que exigen nuevos servicios y prestaciones de parte del Estado.

Así las cosas, los ajustes y los cambios parciales, coyunturales y emergentes no llegan a solucionar los graves problemas, y menos aún cuando se pretenden establecer esquemas ortodoxos y no heterodoxos para la pléyade de instituciones existentes.

Los correctivos que la COREC propone para salir de esa situación, se orientan a contar con mecanismos que garanticen la libre competencia, pero sin renunciar a los objetivos de la justicia social, es decir, los fines para los cuales la mayoría de esas instituciones fueron creadas.

Sin aplicar al respecto criterios liberales, o neoliberales, y pensado sólo en alcanzar un desarrollo económico satisfactorio con justicia social dentro de nuestro marco democrático, es indispensable tomar esas acciones renovadoras que incorporen nuevos elementos políticos, económicos y sociales, que permitan traspasar los límites de la desigualdad social en esos campos y la concentración del poder actual. Nuestra democracia se hará más democracia con mayor participación, mayor control popular, un

estímulo más amplio al libre asocio y a la concertación de intereses y de objetivos orientados al bien común. También buscando cómo favorecer siempre aquellos grupos más vulnerables de la sociedad costarricense. Se podrá así construir una sociedad costarricense más eficientemente productiva y socialmente justa con base en esos principios.

## **IX. REFORMAS JURIDICAS PARA EL MEJORAMIENTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA**

Las Estrategias de la COREC no minimizan la importancia que tienen los problemas y las soluciones jurídicas para el mejoramiento de la Administración Pública, así como tampoco la viabilidad necesaria para concretarlas.

La Reforma del Estado requiere dentro del sistema democrático que vivimos la canalización legal de muchos aspectos, entre ellos el reordenamiento general de su Administración Pública, partiendo de leyes orgánicas que vengan a completar la Ley General de la Administración Pública. Son especialmente necesarias tres leyes orgánicas: una para el Poder Ejecutivo; otra para la administración descentralizada y; una tercera para las empresas públicas que operan como sociedades privadas.

Con esas leyes se llenaría una gran laguna jurídica que existe, al disponer de regulaciones generales en esos tres importantes ámbitos y reconociendo, además, que la Reforma del Estado requiere de esa base jurídica, pero que la trasciende al abarcar también otros campos diferentes a los del Derecho.

Esta acotación es necesaria para no incurrir en el error que han cometido otros países de América Latina, en los cuales sus reformas fueron orientadas casi exclusivamente a modificar la Constitución Política y las leyes fundamentales, habiendo tenido que enfrentar serias dificultades para lograrlas. Y cuando lo alcanzaron se quedaron simplemente en el marco formal jurídico, sin transformar otros aspectos estructurales y de actitudes que condicionan cualquier cambio importante.

Pero es reconocido ampliamente por la COREC que temas tan importantes como la sectorialización y la regionalización necesitan igualmente de leyes que les den pleno respaldo y que indiquen en

detalle sus aspectos de organización y funcionales, para que sean plenamente operativos.

Se requiere también de un nuevo marco jurídico-normativo para el control administrativo financiero, que modifique los esquemas aplicados actualmente por la Contraloría General de la República y por la Autoridad Presupuestaria, en procura de agilizar la Administración Pública.

La COREC considera que no se justifican los controles *a priori* que aplica el primero de esos órganos y que el segundo debe circunscribirse a elaborar políticas, pero no a intervenir como lo viene haciendo en materia de gestión financiera, en los ministerios y en los entes públicos descentralizados funcionalmente.

En adición, debe revisarse todo lo atinente al control de resultados y al control político, pues en la práctica no existen.

Otros aspectos tienen relación con las regulaciones generales de procedimientos administrativos, que son insuficientes. Y es de urgencia contar, además, con una nueva legislación aplicable al empleo público, para ordenar materias tan importantes como la huelga, la convención colectiva de trabajo y los laudos.

Los servicios públicos, las expropiaciones y materias conexas, requieren también una ley general específica.

Todos esos cambios jurídicos no demandan modificaciones en la Constitución Política, aunque los referentes a la Ley General de la Administración Pública, sí precisan mayoría calificada en el Plenario de la Asamblea Legislativa.

Y finalmente, en este importante campo jurídico, se propone por la COREC un revisión global de la Carta Magna, con miras a su perfeccionamiento.

## **X. REORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA**

### **10.1 CENTRALIZACION**

Debe fortalecerse la capacidad de coordinación de las políticas y que su gestión se desconcentre, o se descentralice, según las circunstancias. Es indispensable la autoridad central para formular planes y programas vinculantes para todo el sector público, como también lo es que en éste haya un mayor participación para esa

función, y al igual que es necesaria en el sector privado, para el cual los planes y programas públicos, deben ser indicativos y no obligatorios, dentro de un sistema concordado.

Los cuerpos intermedios deben tener también mayor participación y respeto, como partes de la democratización perfeccionada.

Los dos Vicepresidentes de la República y el Ministro de la Presidencia deberían recibir mayor autoridad formal para descargar la excesiva centralización de funciones que se han venido acumulando en el cargo del Presidente de la República y, que - indistintamente de quien sea su Titular- llega a tener excesivo poder.

Otro mecanismo complementario, es darle más atribuciones al Consejo Económico y Social y a sus respectivas comisiones, previo estudio de la experiencia derivada de su funcionamiento. Y también perfeccionar la operación de los consejos nacionales sectoriales, los cuales pueden jugar un importante papel de coherencia política en sus ámbitos.

## **10.2 DESCONCENTRACION**

Es indispensable fortalecer la delegación de la autoridad desconcentrada de los ministerios y de los entes descentralizados funcionalmente en sus dependencias, como un mecanismo para perfeccionar el proceso de toma de decisiones en aspectos operativos. Y como importante complemento, desagregar políticas y acciones en las regiones, fortaleciendo además, los mecanismos y actitudes de participación ciudadana y de los cuerpos intermedios de la sociedad costarricense.

## **10.3 SECTORIALIZACION**

Ya se ha indicado anteriormente la importancia que tiene este instrumento de coordinación política para los ámbitos específicos, no sólo de los ministros responsables de esa función, o para los entes descentralizados funcionalmente que están incluidos en éstos, sino también para el sector privado más vinculado a esas políticas y actividades. La COREC considera que la sectorialización no debe usarse como medio para convertir de hecho, y sin derecho, a esos entes en dependencias de los Ministros, tendencia que infortunadamente ha existido en algunos casos.

La coordinación intersectorial también es importante, por la estrecha relación que tienen muchas de las actividades intrasectoriales, y una vez más es necesario hacer hincapié en el papel que pueden jugar los cuerpos intermedios para facilitarla con su activa participación.

#### **10.4 REGIONALIZACION**

Es necesario que se establezcan con mayor precisión las regiones y las subregiones y que todo el sector público -sin excepciones - utilice los mismos parámetros para su organización desconcentrada en ellos y también para los entes descentralizados en aquellas. Ya se ha indicado la necesidad de contar con una base jurídica regional más amplia y detallada en este campo, pues la que existe es insuficiente.

En el territorio hay tres vertientes que deben trabajar armónicamente: las municipalidades, las regiones y los sectores desconcentrados.

El ideal sería que las regiones, con un adecuado respaldo jurídico, fuesen las unidades administrativas superiores de los cantones, variando la División Territorial Administrativa de provincias que es bastante empírica. Pero la COREC está consciente de que sólo con un alto grado de consenso nacional y comprensión política esto sería factible. Es necesario llamar la atención que la Comisión no propone una descentralización regional, la cual implicaría modificar la organización unitaria del Estado, por una federativa.

#### **10.5 DESCENTRALIZACION FUNCIONAL**

La COREC considera que debe devolverse a los entes descentralizados funcionalmente buena parte de su autonomía política y administrativa, pero sin caer en el archipiélago institucional que existía durante el período comprendido entre noviembre de 1949 y abril de 1968, es decir, antes de la reforma del Artículo 188 de la Constitución Política. Con tales propósitos, las Estrategias que se presentan en este Informe proponen la eliminación de las Presidencias Ejecutivas en aquellos catorce entes en los cuales existe ese cargo, cuyas funciones de coordinación en el ámbito de las Juntas Directivas corresponderían a un Presidente de éstas, elegido por y entre sus mismos miembros. Con esto se

evitaría también la dicotomía que actualmente contempla la ley vigente, referida a esos cargos, como los funcionarios de más alta jerarquía de gobierno y las gerencias (para las funciones administrativas), evitando así la indebida injerencia que tienen los primeros en funciones de gestión, propias de los segundos y la ambigüedad existente.

También la COREC propone el mejoramiento de la escogencia y designación de los miembros de las Juntas Directivas por un sistema basado en requisitos profesionales, técnicos, de experiencia y de moral, que sustituya al imperante favoritismo político-partidista, de compadrazgo, nepotismo, etc.

Y que adicionalmente haya un sistema de méritos y de carrera administrativa para su personal, incluyendo los niveles superiores de la gerencia, pero no por antigüedad. Y también la aplicación de las técnicas modernas de administración de todos los recursos humanos, financieros, materiales y de información.

## **10.6 DESCENTRALIZACION TERRITORIAL Y FORTALECIMIENTO MUNICIPAL**

El fortalecimiento de la democracia participativa encuentra su expresión institucional más perfecta en el Régimen Municipal, pero superando sus actuales debilidades, y siguiendo para ello el Plan de Descentralización Territorial y Fortalecimiento Municipal que a principios de 1990 publicó el IFAM y cuyos hitos más relevantes son los siguientes:

a) Reestructuración administrativa y fortalecimiento de la autonomía política y económica de los Gobiernos Locales;

b) Aprovechamiento máximo de los recursos disponibles, orientados hacia áreas de vital importancia para la vida comunal;

c) Concentración de esfuerzos en esas áreas y en aspectos políticos, para la mejor elección de los regidores, a fin de lograr reformas económicas que hagan realidad la autonomía financiera municipal y; reformas administrativas para contar con una organización municipal capaz de atender los requerimientos y demandas de sus comunidades.

d) Otra reforma política que se propone es la elección del Ejecutivo Municipal en sustitución del sistema de designación actual por el Concejo.

e) La reforma a la Constitución Política para que el gobierno municipal pueda disfrutar de su autonomía en aspectos tributarios, pero dentro de normas constitucionales que eviten un archipiélago de abusos, ante los localismos existentes. Y que también puedan crear sus propias empresas municipales para atender los servicios locales.

f) Preparación de un Código Tributario Municipal de parte del IFAM y en consulta con el Ministerio de Hacienda, que contemple la revisión y simplificación del actual sistema de tributos municipales y que esté centrado en el Impuesto Territorial.

g) Ley de Planificación Urbana, para que las Municipalidades asuman esa tarea en cada uno de sus cantones.

h) Reorganización del IFAM para dar un apoyo más efectivo a las Municipalidades.

## **XI. REFORMAS PARA LA GESTION DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL ESTADO**

### **11.1 REESTRUCTURACION DEL AREA DE RECURSOS HUMANOS**

Se propone por la COREC reestructurar el área de recursos humanos, comenzando por la transformación de la Dirección General de Servicio Civil, como un organismo normativo responsable de formular y controlar la ejecución de las políticas de administración de personal en todo el sector público, pero sin que tenga injerencia en los ámbitos administrativos, que corresponderán a los ministerios y a los entes descentralizados funcionalmente.

### **11.2 REFORMAS JURIDICAS DEL ESTATUTO DE SERVICIO CIVIL**

Se contemplan reformas jurídicas relacionadas con el Estatuto de Servicio Civil, incluyendo las establecidas en la Constitución Política.

### **11.3 FORMULACION DE POLITICAS EN LA GESTION DE LOS RECURSOS HUMANOS**

La creación del Instituto de Servicio Civil, como sustituto de la actual Dirección y con independencia funcional y presupuestaria de

la Presidencia de la República, es otra de las Estrategias de la COREC y complementado con un organismo de capacitación en servicio público, adscrito al anterior y cuyos fines son el desarrollo del recurso humano.

## **XII. PLANIFICACION CONCORDADA**

La COREC considera indispensable fortalecer el sistema de planificación nacional, dentro de un espíritu democrático y participativo, hacia el cual se orienta la propuesta de la planificación concordada y consensual.

Ese fortalecimiento debe comenzar con el apoyo al organismo central, coordinador y normativo del sistema, el actual MIDEPLAN, actuando como institución responsable del cumplimiento de las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los Planes Operativos Anuales, Sectoriales, Regionales, Institucionales y en los proyectos específicos. Para ese fin MIDEPLAN debe ser quien otorgue las prioridades, que deben plasmarse y respetarse en el Presupuesto Consolidado de todo el sector público.

Otros campos que son de su competencia, son la aprobación de las inversiones públicas, del endeudamiento externo y de la cooperación técnico financiera internacional.

Le corresponde, además, el ordenamiento, coordinación sistémica y la formulación de las políticas macroeconómicas y sociales.

La COREC recomienda la creación de una Comisión Consultiva permanente de planificación, integrada con la participación de representantes de los principales grupos organizados de la sociedad. Además, que se erradique el mal uso que se ha hecho del artículo 8 de la Ley 5525, como medio para desplazar temporalmente de sus cargos públicos, a personas que ideológicamente no pertenezcan al partido que está en el poder.

Y otra importante recomendación de la COREC es que MIDEPLAN deje de ser un Ministerio, y vuelva a ser una Oficina Técnica adscrita a la Presidencia de la República, como lo fue en el pasado antes de setiembre de 1982, teniendo su Titular el rango de Ministro de Gobierno y siendo ex officio uno de los miembros de la

Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica, por la importancia que tienen las políticas macroeconómicas que se aprueban en esa instancia.

Ese organismo central de planificación debería reducir también su tamaño, para contar con un cuerpo de alta categoría técnica. Pero la mayoría de sus estudios deberían contratarse con oficinas consultoras especializadas, preferentemente nacionales, para reducir drásticamente la burocracia que existe en MIDEPLAN.

Adicionalmente, debería devolverse a MIDEPLAN la administración del Fondo del 1%, cuya fuente son las aportaciones que realizan por ley los entes descentralizados funcionalmente, para financiar la formulación, ejecución y coordinación del Plan Nacional de Desarrollo, en el ámbito de ese organismo central.

## **12.2 REGULACION FISCAL**

Este importante campo mereció gran atención de la COREC, especialmente ante los resultados de las políticas de ajuste estructural ejecutadas durante las dos anteriores Administraciones y en la actual.

Las propuestas que se formulan en el Informe están orientadas a precisar la naturaleza del Estado en ese campo, para contar con una estructura fiscal más armoniosa; redimensionar y hacer más racional el gasto público; lograr una mayor participación de los gobiernos locales y; un fortalecimiento del control cívico. Contar, además, con políticas salariales más justas, relacionadas con las posibilidades reales del país. Poner orden en cuanto se refiere a pensiones, deuda pública y transferencias por la vía de subvenciones a los sectores privado y público.

Y finalmente, mejorar sustancialmente la administración tributaria, para que el sistema sea más eficaz, universal, más eficiente y más justo.

## **12.3 COOPERACION INTERNACIONAL**

Se propone un mecanismo de coordinación y de compatibilización con los objetivos y programas del Plan Nacional de Desarrollo, entre los Ministerios de Relaciones Exteriores y Culto y Planificación Nacional y Política Económica, actuando el primero con las propiedades y características que en la Ciencia Cibernética tiene la caja negra, al procesar insumos y transformarlos

en políticas internacionales del país, que es la función del out put. A MIDEPLAN le competiría bajo ese mismo proceso el in put, al compatibilizar las propuestas y solicitudes nacionales y las ofertas internacionales bilaterales y multilaterales, con los objetivos y programas del Plan Nacional de Desarrollo.

Así operó ese sistema satisfactoriamente durante la Administración 1978-1982 y también lo hace en otros países más desarrollados de América Latina desde 1961, cuando se aprobó la Alianza para el Progreso del Presidente John F. Kennedy.

Se propone la existencia legal de una Comisión Nacional para formular la Política Nacional de Cooperación Internacional, con funcionarios existentes, lo cual evitaría gastos y más burocracia.

## **12.4 DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA CUESTION AMBIENTAL**

Otra preocupación de la COREC es el desarrollo sostenido y la cuestión ambiental, que no son excluyentes, sino interdependientes y complementarios.

Las Estrategias que se proponen al respecto, están orientadas a la protección del ambiente; al cuidado de la renovación de los recursos; a la preservación de los factores ecológicos; al uso controlado de los productos tóxicos o de otros que dañan la capa de ozono y; del desecho de los empaques no biodegradables.

La visión de corto plazo para el crecimiento económico del país debe sustituirse por otra de mediano y de largo plazos, puesto que no es posible lograr la transformación y el progreso que el crecimiento integral propicia a un año vista. Y esto demandará negociaciones consensuales, una gran madurez política en los partidos que detentan el poder, o están en la oposición, para que tenga continuidad la planificación orientada hacia esos fines.

Todo lo anterior amerita, que la preservación del ambiente sea objeto de rango constitucional, en beneficio de las generaciones futuras y de la actual. Y por eso COREC acoge con beneplácito lo que propone el Proyecto ECODES, la coordinación intersectorial entre MIDEPLAN y el MIRENEM, para contar con un Sistema Nacional de Planificación Ambiental.

Y también favorece disponer de un Plan Nacional de Ordenamiento Territorial y crear un Consejo Nacional de Calidad Ambiental que dirija la política en ese campo y que formule tres planes nacionales orientados hacia: los Recursos Hidráulicos, la Acción Forestal y la Educación Ambiental.

**Este libro se terminó de imprimir  
en el mes de octubre de 1990,  
en los talleres gráficos de EDI-  
COSTA S.A.**