

**Centro Latinoamericano de Administración para el  
Desarrollo (CLAD)**

**Estudio de evaluación de la situación y avances de los  
procesos de modernización y Reforma del Estado:  
El caso de Costa Rica (1989-1994)**

*Consultor: Dr. Justo Aguilar*

**San José, Costa Rica  
Julio 16, 1994**

---

## **RESUMEN EJECUTIVO**

### **El Marco Referencial y la Metodología del Trabajo**

1. Este documento presenta los resultados de una investigación desarrollada por el CLAD, para evaluar el proceso de la reforma del Estado Costarricense durante el período 1989/1994; el cual forma parte de un trabajo de mayor amplitud sobre el proceso de la reforma del Estado en la Región Latinoamericana. El trabajo utilizó el marco referencial y la metodología preparada por el Dr. José Sulbrandt, especialista del CLAD. La evaluación propiamente dicha estuvo bajo la responsabilidad del Dr. Justo Aguilar, Decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica, y fue realizada en los meses de febrero a julio de 1994.

2. Esta evaluación se fundamentó en un análisis de documentación de los trabajos técnicos generados al interior del Programa, los proyectos de legislación, los planes de reforma sectorial (Transportes, Ciencia y Tecnología, Agropecuario, Salud, Seguridad), los reportes técnicos del Convenio MIDEPLAN/ UCR, y las actas levantadas en las reuniones técnicas de avance del PAE-III. La metodología de CLAD consideró el levantamiento de información primaria a los coordinadores del Programa de Reforma del Estado, la cual fue de gran utilidad para el análisis. Esta documentación se acompaña con este informe y forma parte del anexo estadístico.

3. El documento fue estructurado en dos partes. En la parte primera se documenta una caracterización del Estado Costarricense, así como de los problemas que justificaron la creación de la Comisión Consultiva para la Reforma del Estado (COREC) y el proyecto político de Reforma del Estado para Costa Rica. La parte segunda presenta el análisis del Programa de Reforma del Estado y su gestión durante el período 1990/ 1994, así como de sus perspectivas para el mediano plazo. Los resultados son presentados en dos dimensiones: el análisis de los ejes de acción de la Reforma, así como su análisis global.

### **Los Antecedentes de la Reforma**

4. Los antecedentes de la Reforma del Estado se encuentran en la Administración Arias Sánchez, cuando a principios del año 1989, se autoriza la creación de la COREC con participación de representantes de los dos partidos políticos mayoritarios, con el propósito de preparar una propuesta bipartidista y de largo plazo sobre la Reforma del Estado.

5. El proyecto político de la COREC fue planteado como una propuesta que consideró un escenario determinado por la política económica del ajuste estructural, en el cual se requería resolver la disfuncionalidad de una estructura de Estado que se interpretaba como incompatible con el proceso de modernización y globalización de la economía. También consideró que había un problema serio de gobernabilidad en las instituciones públicas, y que aparentemente resultaba del alto grado de centralización del Estado Costarricense.

6. El Programa de Reforma del Estado fue implementado por la Administración Calderón Fournier en dos fases: primero, una fase de diez meses (Mayo 1990/ Marzo 1991) en la cual la Reforma se estructura como un Programa de Reforma Administrativa bajo la dirección del Ministro Johnny Meoño Segura; y segundo, la fase en la cual el Programa es incorporado al Ministerio de Planificación Nacional (MIDEPLAN) y su programación se funde con el Programa de Ajuste Estructural (PAE-III) bajo la dirección del Ministro Carlos Vargas Pagán (Abril 1991/ Abril 1994).

7. Este estudio caracterizó los procesos de programación y de implementación de la Reforma del Estado durante este período de cuatro años de la Administración Calderón Fournier; y sus resultados se relacionaron con las propuestas del Proyecto de la COREC. El análisis se planteó en dos dimensiones: primero, el análisis de los ejes de acción de la Reforma; y segundo, el análisis global de la Reforma en su conjunto. Finalmente, se destacan estos resultados en un análisis comparativo contra el marco referencial del Dr. Bernardo Kliksberg, en términos de su cumplimiento relativo a los elementos centrales de un proceso estructurado y sistemático de Reforma del Estado.

### **Evaluación de la Estrategia**

8. El estudio permitió determinar que la Reforma del Estado en su primera fase (1990/1991) fue programada como una reforma administrativa y que ello fue motivado en parte por el mandato de la "Ley del Equilibrio Financiero para el Sector Público", para evaluar y reestructurar todas las instituciones y programas de la Administración Pública. Además, incorporó la movilidad laboral como un componente adicional (agosto, 1991), el cual no estaba previsto en los objetivos del ministro Meoño Segura.

9. Durante el primer semestre del año 1991 ocurre una crisis en el Gabinete del presidente Calderón Fournier y esta situación provoca la renuncia del ministro Meoño Segura (febrero, 1991), así como el replanteamiento del Programa de Reforma del Estado. Su sucesor el Dr. Carlos Vargas Pagán es a su vez, nombrado ministro de Planificación a partir del mes de Julio de 1991, y la Reforma del Estado es integrada a las actividades del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

10. La estrategia que impulsó el ministro Vargas Pagán para reestructurar el Programa de Reforma del Estado cambió el énfasis de las evaluaciones institucionales y de programas por una evaluación de tipo sectorial, transformó la movilidad laboral en voluntaria y desarrolló una propuesta de las reformas económicas del Estado, lo cual le permitió fusionar la Reforma del Estado con la programación del ajuste estructural. Los ajustes a la estrategia propuestos por el ministro Vargas Pagán estuvieron en la dirección correcta al integrar la Reforma del Estado en el Programa de Ajuste Estructural-III. Sin embargo, al igual que ocurrió con el ministro Meoño Segura, no pudo incorporar en forma efectiva las reformas del sistema político, a la Reforma del Estado.

11. Con la llegada de una nueva Administración de Gobierno, a partir del mes de mayo de 1994, la Reforma del Estado continuó siendo una responsabilidad del Ministerio de Planificación, bajo la dirección del ministro Leonardo Garnier Rímolo, quién ya

previamente se había desempeñado como Coordinador de la Comisión Consultiva para la Reforma del Estado (COREC-II).

**12.** La Estrategia de Desarrollo propuesta por MIDEPLAN (Julio, 1994) ha incorporado un enfoque social a la acción pública, lo cual se espera tendrá un efecto directo sobre la reestructuración del Programa de Reforma del Estado. Esta orientación responde a dos factores: primero, un elemento ideológico propio de la ideología social demócrata del partido gobernante; y segundo, la necesidad de resolver los desequilibrios económicos y sociales generados por la aplicación del ajuste económico con gran intensidad a lo largo de una década (1984/1994).

### **Evaluación de los Ejes de Acción de la Reforma**

**13.** El eje central del Programa fue **la evaluación y reestructuración institucional**, lo cual se manifestó como una preocupación constante a lo largo del proceso de la Reforma del Estado, posiblemente porque la misma respondía a un mandato de la Ley de Equilibrio Financiero cuyo cumplimiento había sido ordenado por la Sala Constitucional. A pesar de ello, la reestructuración institucional sólo se ejecutó en forma parcial y cubrió cinco sectores de la Administración Pública (Salud; Vivienda y Asentamientos Humanos; Agropecuario, Seguridad, Transportes) y el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.

**14.** Los planes de desarrollo sectorial presentaron propuestas en al menos tres áreas sustantivas de la organización y su funcionamiento: primero, el fortalecimiento de los Ministerios rectores y de su capacidad para formular las políticas sectoriales; segundo, la especialización de las instituciones participantes en el sector para atender sus funciones sustantivas; y tercero, la revisión y flexibilización de procedimientos y métodos de trabajo para mejorar la eficiencia institucional. La reforma institucional no pudo avanzar en la formulación de Proyectos de Ley para modificar las macro leyes que regulan el funcionamiento de la Administración Pública, a saber: la Ley de Administración Pública, la Ley de Administración Financiera, el Reglamento de Contratación Administrativa, y la Ley de la Contraloría General de la República.

**15. La transferencia de competencias nacionales y el fortalecimiento municipal** fue otro de los ejes sustantivos de la Reforma del Estado. Esta propuesta propuso descentralizar la Administración Pública por medio del traslado de competencias que actualmente administran instituciones nacionales al régimen municipal. La propuesta no fue aprobada cuando se intentó su implementación, situación que podría ser explicada por al menos dos razones: la falta de condiciones políticas que favorecieran los planteamientos propuestos; y segundo, ser una reforma política que fue planteada como una reforma técnica e institucional.

**16. La revisión de monopolios estatales y el fortalecimiento de la organización de mercados.** Las reformas en este campo permitieron obtener uno de los logros más importantes del Programa de Reforma del Estado. Los resultados obtenidos muestran que el Programa logró terminar finalmente, un largo proceso iniciado en la

Administración Monge Álvarez (1982/1986) para dismantelar la función empresarial del Estado, con el traslado de las últimas empresas estatales (CEMPASA y FERTICA) que formaron parte de la Corporación de Desarrollo S.A (CODESA), al sector privado.

**17.** Además, el Programa generó un espacio para la discusión sobre la conveniencia de abrir a la competencia, los monopolios estatales en las industrias de la banca, los seguros, la producción de alcohol y la producción de gasolina. Los resultados fueron muy parcos en esta área y se limitaron a la ampliación de las operaciones de los bancos privados y a la formulación de proyectos de ley para eliminar estos monopolios, los cuales quedaron para discusión futura en la Asamblea Legislativa.

**18.** Estos resultados fueron complementados por la reducción de ciertos factores de intervención estatal en el mercado, tales como la desgravación arancelaria, y la reducción de privilegios fiscales (créditos fiscales y eliminación de transferencias gubernamentales al sector privado) acciones que tuvieron el efecto de ampliar la competencia de los mercados internos. A ello debe añadirse que los trabajos del Programa permitieron una revisión profunda de la competencia regulatoria del Estado.

**19.** En lo relativo a la revisión de regulaciones de prácticas monopólicas de los mercados y los monopolios estatales, el Programa formuló el Proyecto de Ley "promoción de la libre competencia y defensa efectiva del Consumidor", el cual tiene el propósito de crear la competencia del estado para regular los mercados dominados por prácticas monopólicas, así como las prácticas comerciales que distorsionan la transparencia de los mercados.

**20.** Respecto a la competencia regulatoria del Estado en aquellas áreas en que operan los monopolios públicos, el programa formuló Proyectos de Ley para desarrollar esta competencia en las siguientes áreas el sistema financiero nacional (fortalecimiento de AGEF); el sector de los seguros (mediante una transformación del INS en una superintendencia); en el sector de pensiones complementarias (con una ampliación de competencias de la Bolsa de Valores); y finalmente por medio de una ampliación de las competencias del Servicio Nacional de Electricidad (SNE) para que opere como el ente regulador de las tarifas públicas.

**21.** El componente de reformas a **la función pública**, fue planteada como una reforma de tipo jurídico y se estructuró como el Proyecto de Ley del Régimen de Empleo Público. Esta propuesta tenía el propósito de articular para todas las instituciones de la Administración Pública, las bases administrativas y laborales del empleo público. El Proyecto atiende una necesidad sentida para el manejo correcto de la función pública y es de esperar que con los ajustes y correctivos que le formule la nueva Administración, pueda ser aprobada próximamente por la Asamblea Legislativa. Sin embargo, el Programa no planteó propuestas de reforma a los problemas de organización y funcionamiento de la Dirección General de Servicio Civil y su Estatuto; así como a la necesidad de descentralizar las Oficinas de Recursos Humanos del Poder Central.

**22.** El programa preparó durante el año 1992, **una propuesta metodológica para reformar el proceso de la formulación presupuestaria** y de articular la presupuestación

con el proceso de planificación del desarrollo institucional y la política económica. Desde un punto de vista técnico, la propuesta metodológica que se resume en el Anexo B de este informe es correcta. Sin embargo, su aplicación requiere del cumplimiento de dos condiciones previas: la desconcentración de los procesos decisorios en las instituciones públicas; y la eliminación del control ex-ante de la Contraloría General de la República que imposibilita el desarrollo de la gerencia pública. La propuesta fue bloqueada al interior de la Administración Pública y no pudo ser implementada en el año 1993, como se había programado.

**23.** El eje de **la Movilidad Laboral como mecanismo para descongestionar la estructura del empleo público** no fue aparejada en el nivel institucional, con reajustes organizacionales ni se acompañó en los tiempos requeridos, de los instrumentos de gestión privada que permitiera restaurar su capacidad en la prestación de los servicios. Ello le restó efectividad a la reestructuración institucional promovida por el Programa y provocó tensiones innecesarias entre sus coordinadores. Esta situación podría tener su explicación en que la condición de complementariedad de estas reformas no fue objeto de una cuidadosa programación, lo cual redundó en forma directa en que ciertas metas, como las descritas no pudieran alcanzarse.

### La evaluación global

**24.** La primera consideración global del Programa se refiere a la inclusión de la **Reforma del Estado como parte de la Agenda Política del Gobierno**. Sobre este aspecto debe señalarse que el resultado más importante logrado por el programa fue el de dimensionar la Reforma del Estado como una de las políticas estratégicas y de mayor relevancia de la Administración Calderón Fournier durante el período 1991/ 1994. El análisis de las entrevistas permitió determinar que la Presidencia fue reluctante a desarrollar una mayor apertura de la COREC-II, con participantes de los sectores, a efecto de que el Gobierno no perdiera la conducción del Proceso de la Reforma.

**25.** Una segunda consideración global de la Reforma, lo constituyó el enfoque de diseño del Programa, de que **la reforma del Estado debía pasar por la Asamblea Legislativa**. Las reformas sujetas a la discrecionalidad del Gobierno eran mínimas y de poca trascendencia; a su vez, las reformas fundamentales debido a su carácter estructural requerían de autorizaciones de la Asamblea Legislativa. Desde esta perspectiva se diseñaron proyectos de ley con poder desencadenante, y que tenían el propósito de darle un carácter irreversible al proceso de la reforma del Estado. Bajo este enfoque se pudo haber creado una COREC con la participación de diputados, lo cual hubiera favorecido su posterior aprobación en la Asamblea legislativa, pero ello no fue considerado como parte de esta estrategia.

**26.** En el contexto global del manejo del Programa, se destacó la **táctica de usar la Reforma del Estado como el eje central de las reformas económicas**. Este enfoque a su vez, permitió al gobierno utilizar la Reforma del Estado como mecanismo de articulación y coordinación de los planes de trabajo de los Ministros. Con ello se logró

darle al Programa una dimensión política que permeó todos los niveles del accionar del Gobierno, así como una figuración importante en la media (televisión, radio y prensa).

**27. La concertación fue enfatizada como un elemento central del Proceso de la Reforma del Estado.** El proyecto de la COREC consideró imprescindible que estas reformas fueran negociadas a lo largo de todo el proceso con representantes de los partidos políticos dominantes y que se incluyeran a representantes de los diversos sectores de la sociedad costarricense. Se esperaba que estos foros generaran un espacio importante de concertación de las reformas, lo cual facilitaría su posterior aprobación por parte de la Asamblea Legislativa.

**28.** La concertación política adoptada por la coordinación del Programa en lo relativo a su implementación, mostró una variación sui generis al comparar sus dos gestiones. El enfoque seguido sobre este particular, por parte del ministro Meño Segura fue el de crear la APRE como un mecanismo de consulta y de coordinación interno al Gobierno. Por el contrario, el ministro Vargas Pagán convocó a una segunda Comisión Consultiva para el Estado (COREC-II) con representantes de los dos partidos políticos mayoritarios.

**29.** Una característica particular del Programa está referida a las reformas del marco normativo estatal. el Programa incluyó entre las propuestas jurídicas, un componente relativo a **las macro leyes de efecto desencadenante**. La programación de la Reforma consideró la formulación de catorce proyectos de ley que fueron presentados a la Asamblea legislativa, entre los cuales se incluyeron cuatro proyectos de ley con esta característica: de concesión de la obra pública, de democratización económica, del empleo público y de presupuesto; los cuales tenían el objetivo de darle un carácter irreversible al proceso de la Reforma del Estado.

**30.** El Programa planteó un debate de la Reforma en relación con **los roles del Estado**. Se partió del supuesto ya analizado en la COREC de que los roles del Estado no se definen estrictamente por criterios de la economía o la política, sino que también dependen de los valores que las ideologías le asignan en relación con los derechos y la libertad de cada individuo. Este dilema de la colectividad versus el individuo no será resuelto nunca y lo que se le pide a un Programa de Reforma del Estado es promover su discusión, para negociar los consensos que permitan instrumentar las reformas propuestas.

**31.** El proyecto político de COREC ofreció **una concepción global a la Reforma del Estado** como un programa de mediano y largo plazo que permitía los ajustes cortoplacistas y de reacción a los énfasis dados en el tiempo por la Estrategia de Desarrollo. Esta globalidad de la propuesta permitió que durante su implementación por parte de la Administración Calderón Fournier; se pudieran atender no sólo los requerimientos para evaluar y reestructurar la Administración Pública, sino también las demandas de las nuevas políticas económicas que buscaban nuevos equilibrios entre el Estado y la organización de mercados.

## TABLA DE CONTENIDOS

<b>Introducción .....</b>	<b>11</b>
---------------------------	-----------

### **Parte Primera:**

<b>La reforma del Estado y el Programa de Ajuste Estructural .....</b>	<b>13</b>
--	-----------

#### Capítulo N° 1:

Caracterización del Estado Costarricense y de los Problemas Fundamentales que Justifican su Reforma.....	13
1.1 Caracterización del Estado Costarricense. ....	13
1.2 <u>Los Problemas Relevantes del Estado.</u> ....	15

#### Capítulo N° 2:

La Comisión Consultiva para la Reforma del Estado y la Estrategia de ajuste Estructural .....	17
2.1 La Comisión Consultiva para la Reforma del Estado (COREC-I) y el Proyecto de Reforma del Estado.....	17
2.2 La Estrategia de Ajuste Estructural y sus Implicaciones para la Reforma del Estado.....	19
a) El Modelo Aperturista. ....	19
b) El Modelo Ampliado de Organización Económica .....	20

### **Parte Segunda:**

<b>Evaluación del programa de Reforma del Estado durante su ejecución en el período 1990/1994 .....</b>	<b>23</b>
---	-----------

#### Capítulo N° 3:

El Programa de Reforma del Estado y su implementación durante el primer año de la Administración Calderón Fournier: El Enfoque Administrativo.....	23
3.1. La Estrategia del Programa .....	23
3.2 La Autoridad Presidencial de la Reforma del Estado (APRE) y la Reforma Administrativa del Sector Público.....	24
3.3 El Programa de Reforma del Estado y sus Componentes.....	25
a) El Componente de Reestructuración Institucional. ....	26
b) El Componente de Contralorías de Servicios.....	26
c) El Componente de Sectorialización. ....	26
d) Componente de Descentralización y Fortalecimiento Municipal.....	27
e) Actividades de apoyo logístico a la APRE y las reformas legales.....	27

3.4 Las Actividades del Programa y sus Resultados. ....	27
a) La Evaluación Institucional del Sector Público. ....	28
b) Formulación e Implementación del Programa de Movilidad Laboral. ....	30
c) Formulación de los Estudios para la Descentralización y el Fortalecimiento Municipal. ....	31
3.5 Comentarios sobre la implementación del Programa y la Renuncia del Ministro Meoño Segura. ....	32
<b>CAPITULO N° 4:</b>	
El Programa de Reforma del Estado durante el período 1991/ 1994: El Enfoque Global. ....	34
4.1 <u>La Estrategia de la Reforma.</u> ....	34
4.1.1 La Lectura de la Crisis Económica de 1990 y sus Efectos en la Conformación de la Estrategia de la Reforma del Estado. ....	35
4.1.2 Lineamientos tomados del Proyecto Político de Reforma del Estado de la COREC-I. ....	36
4.1.3 Influencia de los Valores Social Cristianos en la Estrategia de Reforma del Estado. ....	37
4.1.4 Los Lineamientos de la Estrategia de Reforma del Estado. ....	37
4.2 El Tercer Programa de Ajuste Estructural y La Comisión del PAE-III. ....	38
4.2.1 La Programación del Tercer Programa de Ajuste Estructural. ....	39
4.2.2 La Reforma del Estado en el PAE-III. ....	41
4.3 La Organización del Programa de Reforma del Estado en el Marco Institucional de MIDEPLAN. ....	42
4.3.1 La Organización responsable por la Reforma del Estado. ....	42
4.3.2 La Comisión Consultiva para la Reforma del Estado II. ....	43
4.4 El Plan de Acción de la Reforma y sus Componentes. ....	45
4.4.1 La Revisión de los Monopolios Estatales y el Fortalecimiento de la Organización de los Mercados. ....	46
4.4.2 La Reestructuración Institucional del Aparato Público. ....	47
4.4.3 Fortalecimiento Municipal y Transferencia de Competencias Nacionales. ....	48
4.4.4 La Función Pública. ....	49
4.4.5 La Reforma Presupuestaria. ....	50
4.4.6 El Programa de Movilidad Laboral. ....	50
4.4.7 Actividades de Apoyo Logístico al Programa de Reforma del Estado. ....	52
<b>CAPITULO No 5:</b>	
Análisis de los Ejes Fundamentales del Programa de Reforma del Estado. ....	54
5.1 Revisión de los Monopolios Estatales, el Fortalecimiento de la Organización de los Mercados y Formas Alternas para la provisión de los Servicios Públicos. ....	54
5.1.1 Liquidación de los Monopolios de la Corporación de Desarrollo (CODESA). ....	55

5.1.2	Apertura Parcial del Monopolio Bancario.....	56
5.1.3	Problemas para la Apertura de los Otros Monopolios Estatales.....	56
5.1.4	La creación de sistemas de gestión privada para la provisión de servicios públicos.....	59
5.2	El Proyecto de Reestructuración Institucional. ....	61
5.2.1	El Sector de Transportes. ....	62
5.2.2	El Sector de Salud.....	65
5.2.3	Sector de Vivienda y Asentamientos Humanos.....	66
5.2.4	El Sector de Seguridad.....	67
5.2.5	El Sector Agropecuario.....	68
5.2.6	El Sistema de Ciencia y Tecnología .....	71
5.2.7	El Sistema Nacional de Aduanas. ....	73
5.3	Fortalecimiento Municipal y Transferencia de Competencias Nacionales. ....	74
5.4	<u>Reformas de la Función Pública</u> .....	79
5.4.1	La Función Pública y sus Problemas Relevantes. ....	79
5.4.2	El Proyecto de Ley del Régimen de Empleo Público.....	81
5.4.3	El Programa de Movilidad Laboral. ....	83
5.5	<u>La Reforma Presupuestaria</u> . ....	83
5.6	La Revisión del Régimen Complementario de Pensiones.....	86
<b>Capítulo No 6:</b>		
Análisis Global de la Reforma del Estado,sus tendencias de Mediano Plazo y		
Lecciones de la Experiencia. ....		
6.1	<u>El Análisis Global de la Reforma</u> . ....	87
6.1.1	El Cumplimiento de la Estrategia de la Reforma.....	88
6.1.2	Evaluación de los Resultados del Programa. ....	89
6.2	<u>El Escenario de Mediano Plazo de la Reforma</u> .....	95
6.3	<u>Conclusiones y Lecciones de la Reforma del Estado Costarricense</u> . ....	101
a)	En relación con la agenda política del país. ....	101
b)	La dimensión ampliada de la Reforma del Estado. ....	102
c)	En relación con la concertación política y social. ....	103
d)	En relación con los roles propios y legítimos del Estado. ....	103
e)	La dimensión territorial de la Reforma. ....	104
<b>Referencias Bibliográficas</b> .....		95
<b>Anexos</b> .....		100

## INTRODUCCIÓN

Este documento presenta los resultados de una investigación desarrollada por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), el cual tenía el propósito de evaluar el proceso de la reforma del Estado Costarricense, como parte de un estudio más amplio sobre las reformas del Estado en la Región Latinoamericana.

El estudio fue desarrollado utilizando el marco referencial y la metodología preparada por el Dr. José Sulbrandt, especialista del CLAD. Un resumen interpretativo de esta metodología se presenta en el Anexo A de este documento. Los trabajos de la investigación fueron desarrollados durante los meses de enero a Julio de 1994 y se concentraron en documentar y caracterizar la programación de la Reforma del Estado durante los años de 1989 y 1990; así como de evaluar su implementación bajo la gestión de los ministros Johnny Meoño Segura y Carlos Vargas Pagán, a lo largo de la Administración Calderón Fournier (1990-1994).

El documento también presenta una descripción y análisis de la Estrategia de Desarrollo adoptada por la nueva Administración de Gobierno; así como de sus implicaciones para el Programa de Reforma del Estado. Con el inicio de la nueva Administración de Gobierno, a partir del 8 de mayo de 1994, el Dr. Leonardo Garnier Rímolo, ministro de Planificación asume la responsabilidad para continuar con el proceso de la Reforma del Estado.

El estudio propiamente dicho fue responsabilidad del Dr. Justo Aguilar Fong, un especialista en economía pública, quién participó como miembro de la Comisión Consultiva para la Reforma del Estado en Costa Rica (1989-1990) y del proceso de la evaluación institucional desarrollada en el Programa de Reforma del Estado (1991). Además, el Dr. Aguilar participó en los diseños de la Reforma del Estado en Panamá (1991) y El Salvador (1993), como parte del Programa de Asistencia Técnica que el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) desarrolló en estos países.

Este documento presenta en su parte primera, un análisis de los antecedentes y condiciones que dieron origen al Programa de Reforma del Estado en Costa Rica. En forma específica describe las condiciones que dan origen a la Comisión Consultiva para la Reforma del Estado (COREC-I) y la preparación del Proyecto político "La Reforma del Estado en Costa Rica", en el año 1989.

Este proyecto tendrá efectos directos en la programación de la Reforma del Estado, tanto en lo que se refiere al Programa de Reforma Administrativa impulsado por el ministro Meoño Segura en el año 1990, como en la versión global a cargo de MIDEPLAN durante el período 1991/1994.

También se describe y analiza la Estrategia de Ajuste Estructural, la cual definirá el marco orientador del desarrollo económico del país, desde mediados de la década de los años ochenta y cuyo entorno va a condicionar la programación y ejecución del Programa de Reforma del Estado. En particular, la influencia del ajuste estructural se manifestará a partir del año 1991, fecha en que la programación de la Reforma del Estado se integra al Programa de Ajuste Estructural III.

La parte segunda ofrece una caracterización del Programa de Reforma del Estado y de su gestión durante la Administración Calderón Fournier. El mismo se inicia en el mes

de Mayo de 1990 y su implementación tendrá dos fases: la fase inicial que cubre un período de diez meses (Mayo 1990/ Marzo 1991) en que se conceptualiza y organiza el Programa, bajo la dirección del Ministro Johnny Meoño Segura; y una segunda fase, que comprende la incorporación del Programa de Reforma del Estado al Ministerio de Planificación Nacional (MIDEPLAN) y su integración con el Programa de Ajuste Estructural (PAE-III), bajo la dirección del Dr. Carlos Vargas Pagán (Abril 1991/ Abril 1994).

Este análisis comprende una caracterización de los ejes de acción del Programa de Reforma del Estado que fuera ejecutado por parte de MIDEPLAN, durante el período 1991/1994. El Programa consideró diez componentes, los cuales fueron agrupados en seis ejes de acción de la Reforma, a saber: la revisión de los monopolios estatales y el fortalecimiento de la organización de mercados; la reestructuración institucional de la Administración Pública; la modernización de la función pública; la descentralización y el fortalecimiento municipal; la reforma presupuestaria; y reformas al régimen de pensiones complementarias.

La evaluación considera, además, una interpretación global de la Reforma del Estado comenta sobre los problemas y omisiones del proceso, las lecciones aprendidas y describe la nueva Estrategia de Desarrollo planteada por la Administración de Gobierno Figueres Olsen y sus orientaciones de mediano plazo, en el campo de la Reforma del Estado.

El documento incorpora cuatro Anexos, en los cuales se apoya el estudio con información técnica y se incluye la información tanto primaria como secundaria que fuera levantada en el transcurso de la investigación. El Anexo primero, presenta un resumen crítico de la metodología del Dr. José Sulbrandt, funcionario del CLAD, la cual fue utilizada como marco referencial para la conducción del presente estudio.

El Anexo segundo ofrece un resumen sistematizado de la propuesta metodológica para la reforma presupuestaria, la cual fue preparada por el equipo de trabajo de MIDEPLAN durante el año 1992, y que estuvo a cargo de la Lic. Ana Mercedes Brealey.

Los dos últimos Anexos comprenden la base de datos de la investigación, la cual fue requerida por la metodología de CLAD. Esta base de datos comprende dos tipos de documentos: primero, las entrevistas realizadas a los responsables del Programa de Reforma del Estado; y segundo, los documentos técnicos preparados por el personal del Programa de Reforma del Estado, así como de instituciones públicas que participaron en el proceso de la Reforma. Los estudiosos de la Reforma del Estado podrán consultar esta información en la biblioteca del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

Finalmente debe señalarse que aun cuando este trabajo fue realizado como parte de las actividades de investigación del CLAD con los gobiernos de la Región, la responsabilidad por los errores y omisiones del estudio son del consultor. El autor espera que la experiencia costarricense sobre la reforma del Estado, las lecciones sobre problemas y limitaciones a enfrentar en el proceso, así como de sus logros; los cuales fueron documentados en este trabajo, puedan ser de interés para los analistas y estudiosos latinoamericanos que trabajan en este campo.

## **PARTE PRIMERA:**

### **La reforma del Estado y el Programa de Ajuste Estructural**

#### **CAPÍTULO N° 1**

#### **Caracterización del Estado Costarricense y de los Problemas Fundamentales que Justifican su Reforma**

En este capítulo se presenta, primeramente, una caracterización del Estado Costarricense con especial referencia a su estructura organizacional, sus funciones y el modelo de coordinación sectorial. También se caracteriza su tamaño por medio del número de instituciones que conforman la organización total del Estado, así como de aquellas que operan en forma paralela a la institucionalidad pública. Segundo, ofrece una interpretación de los problemas relevantes de la organización estatal y de su funcionamiento, con fundamento a los diagnósticos de la Comisión Consultiva para la Reforma del Estado.

#### ***1.1 Caracterización del Estado Costarricense.***

La configuración estructural del Estado Costarricense está definida en la Constitución Política donde se establece que el Gobierno lo ejercen tres poderes con total independencia funcional entre si, a saber: legislativo, Ejecutivo y Judicial. Como un cuarto poder se menciona al Tribunal Supremo de Elecciones, el cual tiene la responsabilidad de organizar, dirigir y vigilar las actividades del sufragio como mecanismo de apoyo para la elección democrática del Gobierno.

Complementando este esquema se encuentra la Contraloría General de la República, el Régimen Municipal integrado por 81 municipalidades y seis Consejos Municipales de Distrito; así como el sector descentralizado de las Instituciones Autónomas (ver Gráfico N° 1). Sin embargo, debe señalarse que la Ley N° 4123 del 31 de mayo de 1968, eliminó la autonomía de gobierno de las Empresas Autónomas, con la excepción de las cuatro universidades estatales, la Caja Costarricense del Seguro Social y el Patronato Nacional de la Infancia.

La estructura del Estado Costarricense puede ser definida según sus funciones básicas (ejecutiva o de administración, legislativa, judicial, electoral, contralora, administrativa descentralizada y gubernativa local); así como por los órganos constitucionales (Poder Ejecutivo y sus ministerios, Asamblea Legislativa, Corte Suprema de Justicia, Tribunal Supremo de Elecciones, Contraloría General de la República, Instituciones Autónomas y Municipalidades) que son responsables por su cumplimiento. Cada uno de ellos, tiene una esfera de acción propia y única que los distingue de los demás de acuerdo con lo que establece la Constitución Política aprobada en el año 1949.

Dependiendo de los órganos superiores centrales, funcionan 121 instituciones con el siguiente detalle: 18 ministerios, 14 instituciones públicas financieras, 14 instituciones públicas no financieras y 45 instituciones públicas de servicios. Además, funciona un

sector paralelo de 28 instituciones (adjuntas a 8 Ministerios), el cual no está incorporado en la organización formal del Estado Costarricense (CICAP/ UCR, 1994). El Gráfico N° 2 presenta una representación diagramática de esta organización del sector público costarricense.

Debe señalarse que los órganos paralelos mencionados en el estudio del CICAP/UCR, fueron creados ex-profeso, con recursos financieros y legislación propia, aparentemente para dirigir, con mayor independencia funcional, la actividad encomendada y atender directamente, ciertas acciones de interés del Gobierno. Aunque no tienen asignado un espacio administrativo en la organización formal del Sector público, en la mayoría de los casos concentran la administración de los recursos que genera la actividad delegada por Ley a la institución de gobierno con la cual operan en forma adscrita.

La administración descentralizada la realizan 73 instituciones denominadas autónomas y semiautónomas. Sin embargo, dicha autonomía fue eliminada en la práctica, con las reformas del año 1968 que establecieron una integración de sus juntas directivas con cuatro miembros del Gobierno en ejercicio y tres de la Administración anterior. A su vez, el presidente de la República designa al presidente ejecutivo como jerarca de la institución, quién a su vez integra y dirige a la junta directiva respectivamente. Modificaciones legales posteriores redujeron la gestión propia de estos entes y en opinión de algunos expertos (Jiménez, 1992) estas instituciones constituyen nuevas dependencias del Gobierno Central.

La administración local está a cargo de 81 municipalidades y seis Consejos Municipales de Distrito (para los Distritos alejados de la cabecera cantonal y que cumplen con ciertos requisitos de tamaño poblacional). Las municipalidades ejercen un gobierno propio en sus jurisdicciones cantonales, aun cuando su insuficiencia financiera y falta de una definición clara de sus competencias les ha limitado su actividad de manera significativa.

Los informes de la Contraloría General de la República para el año 1993, indican que la participación municipal en la prestación de los servicios fue inferior a un 3% respecto al total de los servicios públicos ofrecidos por el Estado. Ello muestra que el régimen municipal desempeña una función marginal y periférica en el Estado, aun cuando su vigencia política es mayor dado el rol de intermediación que realizan entre las comunidades y la administración central y de apoyo a la organización y funcionamiento de los partidos políticos.

La dirección y coordinación del Estado Costarricense funciona bajo un modelo de sectores, el cual opera desde el 20 de febrero de 1979 (Decreto Ejecutivo No 9644-OP). El Subsistema de Planificación Sectorial, como se le conoce, agrupa a las instituciones públicas según la naturaleza de sus acciones y su convergencia en un mismo campo o área de actividad. El Gráfico N° 3 presenta un diagrama de la organización sectorial del sector público costarricense, de conformidad con lo establecido por el mencionado Decreto.

Siguiendo este enfoque, el estudio de CICAP/ UCR (1994) caracterizó al sector público en dos áreas sustantivas (económica y social) y once sectores (en lo social: salud, educación y recursos humanos, trabajo y seguridad social, vivienda y asentamientos humanos, cooperativo, cultura; y en lo económico: agropecuario, recursos naturales energía y minas, finanzas y crédito público, transportes y obras públicas y economía y comercio). Se señala que el sector público presenta además dos sistemas de apoyo: el Sistema de Ciencia y Tecnología y el de Planificación Nacional.

## **1.2 Los Problemas Relevantes del Estado.**

Los trabajos de diagnóstico de la Comisión Consultiva para la Reforma del Estado (COREC), permitieron caracterizar un conjunto de problemas relevantes en la organización y funcionamiento del Estado Costarricense, con validez para el año 1990. A continuación, se presenta una síntesis interpretativa de los problemas relevantes que fueron identificados en el Diagnóstico formulado por COREC:

**Primero**, ausencia de una capacidad de ajuste propia del Estado para enfrentarse a las nuevas dinámicas de un entorno internacional caracterizado por la globalización, la formación de nuevos bloques políticos y un acelerado cambio en el conocimiento científico y tecnológico aplicado a los procesos productivos y sociales.

**Segundo**, excesiva concentración del poder en el ámbito central del Estado (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial y Tribunal Supremo de Elecciones) lo cual generó una cultura del Estado Benefactor en perjuicio del desarrollo de las instancias municipales, regionales y comunales. La presencia de esta estructura centralizada de Estado se constituyó en un cuello de botella para la profundización de nuevas reformas democráticas en el sistema político e imposibilitó reformas del control ciudadano sobre la gestión pública.

**Tercero**, la aparición de límites en la estructura social al no permitir la generación de espacios suficientes para la ampliación de los derechos personales y sociales, así como de las libertades de los ciudadanos.

**Cuarto**, como corolario de la centralización excesiva del Estado se cerraron los espacios para que la Sociedad Civil pudiera desarrollar formas propias y alternas de gobernabilidad que balanceara la relación Estado/ Sociedad Civil. En este contexto ocurre un debilitamiento del Régimen Municipal al perder una parte importante de sus funciones y atribuciones, las cuales son asumidas por instituciones nacionales.

**Quinto**, concomitantemente, ocurre a partir de 1968, una pérdida de autonomía administrativa en los entes públicos descentralizados, razón por la cual dichas instituciones se transforman en nuevas dependencias del Gobierno Central (Jiménez, 1992) con resultados inmediatos y negativos sobre su eficiencia en la prestación de los servicios bajo su responsabilidad.

**Sexto**, la intensificación de una competencia empresarial por el Estado durante la primera parte de la década de los años setenta, en actividades de mercado donde no

operaba la empresa privada local. Este desarrollo institucional público sobredimensionó su estructura y se constituyó en un factor importante en la explicación del déficit fiscal del Estado en la década subsiguiente.

**Sétimo**, la rápida expansión del Estado en base a la creación de nuevas instituciones se reflejó a principios de la década de los ochenta, en duplicidades, excesos de controles legales, ineficiencias y traslapes institucionales, factores éstos que debilitaron la capacidad de gestión ministerial, particularmente de los ministros Sectoriales, dando origen a un problema muy serio de gobernabilidad del Estado.

**Octavo**, la presencia de graves problemas estructurales en el sistema de financiamiento del sector público se ha manifestado en un déficit fiscal crónico, situación ésta que ha prevalecido por más de dos décadas y que es responsable de desajustes importantes en la estructura del gasto público. Más recientemente, se han agudizado otros problemas asociados, como el uso creciente del endeudamiento interno y el carácter regresivo del sistema tributario.

Esta interpretación del Estado en lo relativo a su organización, formas de funcionamiento y problemas de relevancia, constituyen el marco de referencia para la programación de la reforma del Estado Costarricense, tal como fue concebida en el Proyecto Político de la COREC y posteriormente de la Administración Calderón Fournier, la cual fue responsable por iniciar su implementación a partir del mes de mayo de 1990.



## **CAPÍTULO N° 2**

### **La Comisión Consultiva para la Reforma del Estado y la Estrategia de ajuste Estructural**

En este capítulo se documenta y analiza la génesis del Proyecto de la Reforma del Estado, la cual se gestó a fines del año 1988, cuando el presidente de la República, Dr. Oscar Arias Sánchez autorizó la creación de la Comisión Consultiva para la Reforma del Estado (COREC) como mecanismo de orientación y coordinación política para emprender la programación de la reforma del Estado Costarricense. Además, presenta una caracterización de la Estrategia de Ajuste Estructural, el marco de referencia en el cual se ubicó el Programa de Reforma del Estado, tanto en lo relativo a su programación como para su ejecución.

#### **2.1 La Comisión Consultiva para la Reforma del Estado (COREC-I) y el Proyecto de Reforma del Estado.**

Con la anuencia de la Presidencia de la República y de los Candidatos a presidente de los dos partidos políticos mayoritarios, el Lic. Rafael Angel Calderón Fournier del Partido Unidad Social Cristiana y el Dr. Carlos Manuel Castillo Morales del Partido Liberación Nacional, se constituye la Comisión Consultiva para la Reforma del Estado Costarricense. La Comisión fue integrada por las siguientes personas: Dr. Justo Aguilar Fong, Dr. Mauro Murillo Arias, Lic. Rodolfo Solano Orfila, MSc. Juan Manuel Villasuso Estomba, del Partido Liberación Nacional de ideología social demócrata; Dr. Carlos Vargas Pagán, Dr. Johnny Meoño Segura, MSc Carlos Manuel Echeverría Esquivel, y Lic. Wilburg Jiménez Castro, del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC).

El problema que se había planteado el ministro Monge Agüero consistía en formular un proyecto de reforma del Estado que fuera técnicamente bien diseñado y que se acompañara de una solución políticamente viable para su implementación. A su vez, el Proyecto de Reforma del Estado debía ser compatible con los requerimientos que imponía la Estrategia de Ajuste Estructural, que había adoptado el Gobierno (Segundo Programa de Ajuste Estructural) para orientar el desarrollo de mediano y largo plazo del país.

El enfoque adoptado consideró el cumplimiento de cuatro requisitos básicos: primero, un enfoque interdisciplinario para atender la integralidad del proceso; segundo, recursos humanos especializados en el campo del Estado; tercero, apoyos técnicos y financiamiento global del proyecto; y finalmente, la viabilidad política requerida para su implementación.

En este contexto, la respuesta organizativa de MIDEPLAN consideró la creación de una Comisión Consultiva formada por especialistas de gobierno (en las áreas del derecho constitucional y administrativo, la economía y la administración pública). Se le asignó un presupuesto proveniente de recursos del PNUD/MIDEPLAN; mientras que los apoyos técnicos provinieron de la División de Análisis Administrativo de MIDEPLAN, la

Secretaría Técnica de la Comisión. El ministro de Planificación preparó una lista de especialistas que habían desempeñado puestos políticos y de asesoría para los dos partidos dominantes, el Partido Social Demócrata y el Partido Social Cristiano. Esas listas fueron aprobadas por los candidatos presidenciales de ambos partidos que disputarían la Presidencia de la República en las elecciones del mes de febrero de 1990.

El Proyecto de Reforma para el Estado Costarricense fue desarrollado por la COREC durante el período marzo 1989/ agosto 1990. El Proyecto se inspiró en la experiencia venezolana de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) integrada por representantes de los partidos políticos y sectores sociales de Venezuela y que había iniciado sus trabajos desde 1986. Los miembros de la Comisión tuvieron la oportunidad de compartir con el Dr. Carlos Blanco, ministro de Reforma del Estado y otros miembros de la COPRE una pasantía de tres días en Venezuela.

El Dr. Johnny Meoño Segura, del partido opositor (PUSC) fue designado como primer coordinador de la Comisión. Para iniciar los trabajos de la Comisión, el Coordinador preparó un primer plan de trabajo durante el mes de marzo, y a partir del mismo se inició una profunda discusión de los enfoques y metodologías que normarían la labor de la Comisión. Una vez, que el Partido Social Cristiano ganó las elecciones en febrero de 1990, la coordinación fue asumida por el Lic. Rodolfo Solano Orfila, representante del partido perdedor, Liberación Nacional.

El trabajo de la Comisión partió de un análisis de situación que consideró como definición del problema planteado una variación del entorno internacional en que operaba la sociedad costarricense y un funcionamiento asistémico del Estado para enfrentar dicho entorno. Esta situación caracterizó una crisis que se reflejaba por una incapacidad del modelo de organización económica para mantener niveles crecientes de producción y de empleo que satisficiera plenamente el bienestar de los costarricense. Asimismo, configuró una crisis del Estado en términos de las dificultades de gobernabilidad que presentaba el sistema político y de un sobredimensionamiento del aparato de Estado.

La Comisión trabajó hasta el mes de agosto de 1990, y produjo un documento publicado bajo el título de REFORMA DEL ESTADO EN COSTA RICA. El proyecto político de la COREC planteó reformas de tipo estructural que incluyeron: primero, reformas políticas para cambiar los procesos de representación política, el fortalecimiento del control político en el manejo de la administración pública, la creación de mecanismos que garantizaran la transparencia de las decisiones del gobierno, y el reforzamiento de los derechos personales y sociales de los ciudadanos.

En segundo lugar, la COREC propuso una reestructuración institucional para mejorar la eficiencia y eficacia del gobierno incluyendo a las empresas públicas y los monopolios estatales. Asimismo, recomendó revisar la organización estatal para generar los espacios necesarios que permitieran trasladar instituciones y programas a la empresa privada, las cooperativas, gobiernos locales y órganos comunitarios.

Tercero, el proyecto de COREC incluyó un conjunto de reformas para reorganizar la administración pública en base a marcos de descentralización, desconcentración,

regionalización, y revisión de la organización de su conducción sectorial (con ministros rectores por sector) para mejorar la gobernabilidad del Estado Costarricense.

En cuarto lugar, se propusieron reformas para modernizar la gestión de los recursos humanos; la revisión del principio básico de inmovilidad del funcionario público como fundamento del Régimen del Servicio Civil Costarricense y la introducción del principio de estabilidad laboral.

Quinto se planteó conjuntamente una revisión del sistema de planificación y de las formas de formulación y gestión de las políticas públicas y de la legislación requerida para poner en marcha el proceso de la Reforma del Estado. Este Proyecto de Reforma fue difundido por los miembros de la COREC a la opinión pública, y autoridades gubernamentales a través de presentaciones por televisión, foros, mesas redondas y seminarios.

El Partido Social Cristiano ganó las elecciones en febrero de 1990 y la nueva Administración del presidente Calderón Fournier en cumplimiento de los compromisos adquiridos, creó el Programa de Reforma del Estado (PRE) y nombró al Dr. Johnny Meoño Segura, con el rango de ministro sin Cartera, a partir del 8 de mayo de 1990.

## **2.2 La Estrategia de Ajuste Estructural y sus Implicaciones para la Reforma del Estado.**

La Estrategia de Ajuste Estructural puede definirse como el conjunto de lineamientos que orientan el proceso de ajuste transicional de una economía, hacia un nuevo modelo de organización (Aguilar, 1993). La caracterización de este nuevo modelo puede ser visualizada desde dos perspectivas: el enfoque aperturista que ha sido promovido por parte de los organismos financieros internacionales en la región centroamericana, desde principios de los ochenta; y alternativamente por un modelo ampliado con responsabilidad social.

### **a) El Modelo Aperturista.**

La Estrategia de Ajuste Estructural promovida por los organismos financieros internacionales en los países de la región centroamericana, ha impulsado la reestructuración de sus economías basado en un modelo aperturista. En la interpretación de Caballeros (1990), este modelo descansa sobre el fundamento de un mayor dinamismo de la empresa privada y la inserción de la economía en los mercados internacionales; así como por un rol concertador del Estado para articular su funcionamiento con la satisfacción de necesidades de la sociedad.

Las políticas económicas que han conformado esta estrategia, se han orientado por los siguientes lineamientos: el rol preponderante de la organización de mercados como mecanismo para la asignación de recursos; el dinamismo de la inversión privada como factor del crecimiento; la inserción de la economía en los mercados externos; y el desarrollo de un estado concertador. Ello ha planteado a su vez, una revisión crítica de los

roles que tanto el Estado como la organización de mercados deben desempeñar en los procesos de la asignación de los recursos escasos, la estabilidad del sistema y el crecimiento económico.

En esta revisión de la organización del Estado, se infiere la necesidad de generar un espacio de actuación mayor para la organización de mercados, la cual tendrá la responsabilidad de generar el dinamismo de la economía. Ello conlleva un proceso de reduccionismo del Estado al relegarse sus responsabilidades al cumplimiento de sus funciones básicas, y a descentralizar algunas de sus competencias, particularmente en la provisión de servicios, a otros niveles del Estado y del sector de mercados, en procura de una mayor eficiencia (Aguilar, 1993).

La Estrategia supone dos consideraciones que son implícitas al funcionamiento del nuevo modelo: primero, el logro de niveles competitivos de la empresa privada bajo estándares y criterios internacionales; y segundo, una solución del problema redistributivo vía el derrame de beneficios generados por el crecimiento del producto por habitante, lo cual minimiza la responsabilidad gubernamental para enfrentar el problema de la pobreza.

## **b) El Modelo Ampliado de Organización Económica**

La estrategia comentada podría ser replanteada para resolver ciertas limitantes que impone el modelo aperturista (incapacidad para incluir el problema redistributivo del ingreso) o imperfecciones (el manejo de las externalidades y de los roles regulatorios del interés privado) de la organización de mercados; de esa manera, conformar un sistema económico más balanceado en lo relativo a la participación de los dos sectores y la responsabilidad social del Estado.

Bajo este modelo ampliado, el Estado desempeñaría roles económicos y políticos inherentes a su razón de ser. Sobre lo primero, el Estado debería resolver las imperfecciones del mercado, en particular los problemas generados por las externalidades y que justifican la función regulatoria estatal. Segundo, en su perspectiva política, deberá articular la organización económica con la sociedad civil a través de una concertación del interés privado con el interés social, y garantizar un reparto de la riqueza y el ingreso que sea compatible con la capacidad del sistema económico.

Una estrategia que promueva la implementación de este modelo ampliado de organización económica supone el cumplimiento de las siguientes orientaciones:

- i- Primero, cambios cualitativos y cuantitativos en el Estado que permitan devolver a la empresa privada instituciones y programas gubernamentales que son propios de la organización de mercados; así como transferir bajo criterios de eficiencia a las municipalidades y organizaciones comunitarias una gama amplia de funciones y de servicios públicos de carácter operativo.
- ii- Segundo, el Estado debe desarrollar capacidad en su gestión regulatoria para conciliar el interés privado que es propio de las actividades de mercado con el interés

de la sociedad, particularmente en aquellas actividades donde la producción y el consumo están afectados por la presencia de las externalidades.

- iii- Tercero, la responsabilidad del Estado para asumir en un ámbito delimitado por las políticas públicas, la investigación y el desarrollo tecnológico para apoyar el proceso de transformación productiva mediante estándares de productividad y eficiencia que garanticen la competitividad de las empresas nacionales en los mercados externos.
- iv- Cuarto, la solución del problema redistributivo obliga al Estado a fortalecer su capacidad de gestión directa y regulatoria de la empresa privada, en la provisión de aquellos servicios públicos que determinan la movilidad social y económica de las personas, en especial de la educación y la salud. En la búsqueda y articulación de los consensos políticos para que las personas puedan acceder bajo condiciones efectivas al uso y dominio de los medios de producción, constituye el segundo instrumento propio del Estado para enfrentar el problema de la pobreza.
- v- El fortalecimiento político del Estado se plantea bajo el desarrollo de mecanismos de participación de los ciudadanos en la gestión y el control de los servicios públicos, situación que plantea la necesidad de desarrollar un tejido social de organizaciones y comités de trabajo comunitario que favorezca la participación ciudadana para la atención de algunas de sus necesidades. Ello justifica la promoción de una mayor organización de la sociedad civil y el fomento de organizaciones comunitarias, grupos de interés social, y de los gobiernos municipales.

La realidad mostrada por la economía costarricense durante los tres decenios subsiguientes al fin de la II Guerra Mundial, reflejó un rápido crecimiento de la actividad económica, un rol dinámico del Estado y de la inversión pública -orientada hacia

la construcción de infraestructura económica y social- así como un alto grado de intervención estatal en la organización de los mercados locales. El modelo de organización resultante se caracterizó por la preponderancia del Estado y la dependencia de la empresa privada a la protección arancelaria y el disfrute de los subsidios gubernamentales.

Este modelo no mostró capacidad para enfrentar el estancamiento económico que ocurrió desde fines del decenio de los setenta y que cubrió buena parte de los ochenta. El papel del Estado como agente dinamizador de la economía se agotó al no responder de manera efectiva en esa situación. Concomitantemente, se determinó un relativo sobredimensionamiento del Estado respecto a la economía como un todo; así como una serie de problemas del sector público caracterizados por un desarrollo institucional desordenado y de falta de gobernabilidad institucional, superposición de competencias institucionales y duplicidad de programas, y un alto grado de ineficiencia en los servicios públicos.

La situación descrita obligó a un replanteamiento de la estrategia de desarrollo durante la Administración Monge Álvarez (1982/ 1986), lo cual permitió revisar por primera vez, los esquemas de producción basados en la sustitución de importaciones y el

régimen de proteccionismo estatal en la provisión de servicios a los ciudadanos. Como solución a la crisis planteada, el Gobierno inició negociaciones con los organismos financieros internacionales y su posterior adopción de la Estrategia de Ajuste Estructural como el conjunto de políticas orientadoras del desarrollo del país.

La Estrategia de Ajuste Estructural como conjunto de orientaciones del desarrollo del país se implementó por medio de dos programas. El primer Programa de Ajuste Estructural (PAE-I) fue ejecutado durante la Administración Monge Álvarez (1982-1986) y mostró un énfasis en la estabilización de la economía y una revisión del modelo empresarial del Estado que conllevó la privatización de la mayoría de las empresas de CODESA.

El Segundo Programa de Ajuste Estructural (PAE-II) se desarrolló durante la Administración Arias Sánchez (1986-1990) y generó condiciones para el crecimiento económico. Además, continuó con la privatización de las empresas públicas de CODESA, la reducción del déficit fiscal y mantuvo relativamente constante la planilla estatal en aproximadamente 166.000 funcionarios públicos.

Durante la Administración del presidente Calderón Fournier (1990/1994), se desarrolló un programa de estabilización económica para enfrentar el problema fiscal del año 1990. Además, bajo el Programa de Reforma del Estado, se inician reformas para desregular la organización de los mercados y reducir el tamaño del Estado. Concomitantemente y como parte de este escenario se creó una comisión, coordinada por el ministro de la Presidencia (Decreto Ejecutivo 20208-P, enero 1991), la cual tenía el encargo de formular el Tercer Programa de Ajuste Estructural III, el cual se analiza en el capítulo cuarto de este documento.

Más recientemente, la Administración Figueres Olsen ha iniciado un replanteamiento de la Estrategia de Ajuste Estructural que fuera implementada por la Administración Calderón Fournier, siguiendo orientaciones en la dirección propuesta por el Modelo Ampliado. En el capítulo sexto, se comentan sus orientaciones para restaurar un balance social aceptable, fortalecer el tejido de la sociedad civil, así como de sus implicaciones para las reformas requeridas por el Estado, en este nuevo escenario.



## **PARTE SEGUNDA**

### **Evaluación del programa de Reforma del Estado durante su ejecución en el período 1990/1994**

#### **CAPÍTULO N° 3**

---

##### **El Programa de Reforma del Estado y su implementación durante el primer año de la Administración Calderón Fournier: El Enfoque Administrativo.**

La Reforma del Estado como política explícita de gobierno se empieza a ejecutar durante la Administración Calderón Fournier a partir de mayo de 1990. Hay dos orientaciones específicas que delimitan el accionar del Estado en esta dirección: primero, la creación del Programa de Reforma del Estado como parte de los acuerdos contraídos durante la Administración anterior; y segundo, la creación de la Autoridad Presidencial de la Reforma del Estado (APRE) como mecanismo de consulta y de coordinación al interior del Gobierno.

El Dr. Johnny Meoño quien venía fungiendo como Coordinador de la Comisión de Reforma del Estado (COREC-I), asume la dirección del Programa con el rango de ministro sin Cartera. El Programa se constituye con el personal de la Dirección de Racionalización del Estado de MIDEPLAN. A este grupo se incorporan otros especialistas cedidos por varias instituciones gubernamentales como apoyo al desarrollo del Programa. A su vez, las oficinas del programa se localizan en las instalaciones del edificio central del Instituto Nacional de Seguros (INS).

#### **3.1. La Estrategia del Programa**

Durante el proceso de la Campaña Política durante el año 1989, el Dr. Meoño Segura elaboró un Proyecto de Reforma del Estado, el cual fue incorporado a las propuestas de las Comisiones de Trabajo que tuvieron la responsabilidad de formular el Programa de Gobierno, que el Partido Unidad Social Cristiana ofreció a los electores costarricenses, para las elecciones de febrero de 1990.

Este Proyecto de Reforma del Estado tiene su antecedente directo en el Plan Global de Reforma Administrativa (MIDEPLAN,1976), el cual fue formulado bajo la dirección del Dr. Mauro Murillo y la activa participación del Dr. Johnny Meoño Segura (Meoño, 1994). El Plan logró sus resultados de mayor visibilidad con la aprobación de los decretos que dieron el marco legal a la regionalización y sectorialización del Estado Costarricense, durante la Administración del presidente Monge Álvarez (1982/1986).

Bajo esta perspectiva, el ministro Meoño Segura propuso una reforma global del aparato administrativo del Estado, la cual consideró como tema central la capacidad del Estado para formular y evaluar las políticas públicas en marcos de actuación regional y sectorial. En consecuencia, la Reforma tomaría forma a través del proceso de políticas públicas que le dieran una visión global y facilitara el cambio institucional. Además, se

incorporó el mandato de la Ley No 6955, para evaluar las instituciones y programas gubernamentales de toda la Administración Pública.

Iniciándose la gestión de la nueva Administración de Gobierno, se distribuyó a los Jerarcas una copia del documento sobre Reforma del Estado que había formado parte del Programa de Gobierno ofrecido en el período de campaña. Este documento presentaba ajustes con respecto al original, los cuales incorporaban ideas sobre la COREC y de como llevar a cabo su implementación. En el mes de noviembre, el mismo documento fue distribuido de nuevo para preparar las opciones de negociación frente a los organismos financieros internacionales.

### **3.2 La Autoridad Presidencial de la Reforma del Estado (APRE) y la Reforma Administrativa del Sector Público.**

La Autoridad Presidencial de la Reforma del Estado fue diseñada y organizada con el propósito de poner en marcha la coordinación institucional requerida por el ministro Meoño Segura a fin de ejecutar el Programa de la Reforma del Estado. Una de sus primeras responsabilidades fue instrumentar el Mandato de la Ley No 6955 del Equilibrio Financiero para evaluar el sector público costarricense.

La Ley N° 6955 en su capítulo VII estableció dos lineamientos para ordenar el trabajo de esa evaluación: primero, el establecimiento de comisiones evaluadoras en cada institución del Estado, las cuales se integrarían por tres personas de reconocida solvencia moral, independencia de criterio y capacidad técnica en el campo particular de la institución a ser evaluada; segundo, cada institución sería responsable por el costo de la evaluación, brindar la información requerida y proveer las facilidades necesarias para los estudios correspondientes (Aguilar, 1991).

El mandato de la Ley N° 6955 dio prioridad a la evaluación de las siguientes instituciones gubernamentales: Caja Costarricense de Seguro social (CCSS), Instituto Nacional de Seguros (INS), Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), Corporación Costarricense de Desarrollo S.A (CODESA) y sus subsidiarias, Banco Popular y de Desarrollo Comunal, Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE), Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP), Instituto Costarricense de Turismo (ICT), Instituto Nacional sobre Alcoholismo; así como el Fondo de Coordinación Institucional del Ministerio de Planificación Nacional.

Los informes de las Comisiones Evaluadoras deberían comprender recomendaciones concretas en los siguientes aspectos:" (1) evaluación del grado de cumplimiento de los objetivos y programas de la institución; (2) acciones que deben seguirse sobre los ingresos y la racionalidad del gasto institucional; y (3) reestructuración administrativa de la institución para el logro racional y económico de sus objetivos.

Las directrices específicas para realizar la evaluación del sector público fueron incorporadas en el Memorando DM-246-90, el cual fue firmado por el ministro Meoño Segura, con fecha del 8 de diciembre de 1990. Se estableció, asimismo, que cada

Comisión debía operar en un marco de referencia definido por los lineamientos del Plan de Acción del Programa de Reforma del Estado y la Metodología de Evaluación Institucional de APRE señalada en el susodicho Memorando, así como por los trabajos de cada Comisión Interna de Racionalización Administrativa (CIRA)

Esta evaluación de las instituciones del sector público debía cumplir con los objetivos que se describen a continuación:

- i- Evaluación de los objetivos de la institución y de sus programas, según la ley y según otras fuentes normativas, a la luz de objetivos y programas concurrentes de otros entes del sector o de otros sectores.
- ii- Grado de cumplimiento de los objetivos para los cuales se creó la institución, así como de sus programas, en relación con otros entes que han manejado objetivos y programas concurrentes.
- iii- Conveniencia de la eliminación, fusión o cambio de los programas y revisión de objetivos
- iv- Acciones para tomar sobre los ingresos y la racionalización del gasto institucional, dentro de una perspectiva sectorial o intersectorial.
- v- Reestructuración administrativa de las instituciones para que logren sus objetivos en la forma más racional y económica, en armonía con objetivos sectoriales y dentro de un claro reconocimiento de la conveniencia de una mayor desconcentración administrativa de los entes para mejorar su presencia y capacidad de servicio en las regiones periférica del país.
- vi- Justificación para que se elimine o para que continúe funcionando la institución; la viabilidad para reducir su tamaño y de transferir funciones y recursos a entes descentralizados o las municipalidades, cuando estos resulten necesarios de conformidad con los planes de Reforma del Estado.

En un plano operativo, la ley le asignó a la Comisión Interna de Racionalización Administrativa en cada institución, servir de instancia deliberadora y con responsabilidades para ejecutar y controlar la reforma institucional promovida por la APRE. La Comisión es dirigida por el jerarca de cada institución y debe acatar las directrices del ministro Rector del sector.

### **3.3 El Programa de Reforma del Estado y sus Componentes.**

Las orientaciones de la Estrategia conformaron cuatro componentes básicos en el diseño del Programa de Reforma del Estado: la reestructuración institucional de la Administración Pública; la descentralización de la actividad gubernamental y el fortalecimiento municipal; las contralorías de servicios; y la sectorialización del Estado. A partir del mes de agosto de 1990, el Programa empezó a manejar el Programa de Movilidad Laboral, el cual fue diseñado en el Ministerio de Hacienda, como parte de los

compromisos adquiridos con los organismos financieros internacionales. Sin embargo, este componente no se derivó de la Estrategia original del Programa.

El personal empezó a trabajar de lleno en el componente de reestructuración institucional de la Administración Pública, así como en promover las Contralorías de Servicios en las instituciones públicas. A un nivel de programación, se iniciaron los trabajos en las otras áreas de la reforma, a saber: la descentralización y fortalecimiento de los gobiernos municipales; modificaciones a los sistemas de la función pública y de laudos arbitrales responsables por la fijación de las políticas salariales del sector descentralizado; los sistemas financieros y de gestión presupuestaria; y finalmente, una propuesta de reforma a los mecanismos de regionalización.

### **a) El Componente de Reestructuración Institucional.**

Este componente estuvo a cargo de un grupo de especialistas constituido por Johnny Ortega, Manuel Rojas y Eugenio Ramírez, quién fungió como su coordinador. La responsabilidad principal de este grupo fue la de instrumentar la evaluación institucional requerida por el mandato de la Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público (Ley No 6955).

El mandato de esta ley fue requerido por la Sala Constitucional, de forma tal que el Gobierno tenía la obligación de evaluar a todas las instituciones y programas del sector público en su totalidad. La ley estableció el mecanismo de las Comisiones Evaluadoras como las instancias responsables de preparar dichas evaluaciones.

El personal a cargo de este componente fue responsable de apoyar técnicamente el trabajo de las Comisiones Evaluadoras y de darle seguimiento al proceso mismo de la evaluación institucional de la Administración Pública. La prioridad fue asignada a las diez instituciones señaladas por la Ley No 6955, pero el trabajo fue ampliado a un número mayor de instituciones gubernamentales, ya que para el mes de marzo de 1991 se habían constituido 35 Comisiones de Evaluación Institucional.

### **b) El Componente de Contralorías de Servicios.**

Este componente tenía el propósito de poner en marcha Oficinas Contraloras de Servicios en las instituciones gubernamentales, en las cuales los ciudadanos pudieran participar y tener una voz para promover soluciones al accionar institucional en procura de mejorar su eficacia y eficiencia. En una fase inicial se trabajó para mejorar y agilizar los sistemas de pagos del Gobierno, y se formuló como apoyo un programa de capacitación en informática. El grupo de trabajo en este componente estuvo integrado por Fernando Araya, Rosa María Scott, Patricia Brenes y Miguel Colombari.

### **c) El Componente de Sectorialización.**

El componente de sectorialización tenía el propósito de revisar el modelo sectorial que permite que un ministro Rector pueda formular las políticas públicas orientadoras del

trabajo institucional en su sector y evaluar su cumplimiento. En su forma actual el modelo no opera apropiadamente y es responsable entre otros factores por el problema de gobernabilidad que es común a toda la administración del Estado Costarricense. La Coordinación de este componente estuvo a cargo de la Lic. Flor Gómez.

#### **d) Componente de Descentralización y Fortalecimiento Municipal.**

Los trabajos de este componente se orientaron en esta fase inicial, hacia la preparación de un diagnóstico que permitiera identificar un conjunto de competencias y servicios ofrecidos por el nivel centralizado del Estado, y que fuera factible de ser descentralizado hacia los gobiernos municipales. El grupo responsable por este componente estuvo formado por el Lic. Carlos Chan y la Lic. Rosibel Vargas.

#### **e) Actividades de apoyo logístico a la APRE y las reformas legales.**

EL apoyo logístico del Programa de Reforma del Estado a la Autoridad Presidencial de Reforma del Estado (APRE) fue asignado a un consultor externo del Programa, la Lic. Katheryn Muller; quién además tuvo la responsabilidad de coordinar los seminarios de trabajo (uno de ello a escala nacional y el resto a nivel sectorial) para arrancar el proceso de evaluación institucional. El apoyo requerido para la formulación de las reformas jurídicas estuvo a cargo de la Lic. Isabel de Vargas.

### ***3.4 Las Actividades del Programa y sus Resultados.***

El ministro Meoño Segura adoptó un estilo de gestión directa en el manejo del Programa de Reforma del Estado. En primer lugar, por ser un especialista en el campo se involucró en los diseños básicos del Programa. Segundo, le correspondía el manejo político del Programa como parte de sus responsabilidades en el Gabinete de Gobierno; y finalmente, tuvo que involucrarse directamente en la coordinación técnica de un personal, que era pequeño para las demandas requeridas por el Programa mismo.

Concomitantemente, el ministro Meoño Segura impulsó en forma directa entre los Jerarcas del Gabinete de Gobierno, el manejo de sus políticas ministeriales bajo un enfoque sectorial, lo cual planteó la reestructuración de sus Ministerios bajo los requerimientos que impone el desarrollo del sector. En esta fase inicial, los trabajos se concentraron en los Ministerios responsables por los sectores de salud, vivienda y agricultura. Este esfuerzo debió restringirse por dos razones, la poca capacidad técnica del personal, y apoyos que le dio el Ministerio de Planificación al Programa de Reforma del Estado.

La asesoría que se ofreció a los ministros de Agricultura y Vivienda fue efectiva porque lograron articular sus políticas bajo esquemas que le dieron congruencia al sector y efectividad a su labor. La sectorialización fue vista en estos casos, bajo dos enfoques: primero, de dirección política para articular un modelo de funcionamiento de las instituciones al nivel del sector; y segundo, de dirección presupuestaria para vincular los recursos con las metas de las políticas sectoriales. En lo relativo componente de

Contralorías de Servicios, el mismo se desarrolló con una prioridad importante y sus resultados fueron evidentes, pues incluso en muchas instituciones públicas, como el ICE, las Oficinas de Contraloría de Servicios son hoy día, una realidad (Meoño, 1994).

En el nivel político, el ministro Meoño le asignó un tiempo importante de su gestión al logro de un ambiente favorable para la Reforma. En atención a ello, se trabajó en la creación de una segunda Comisión Consultiva para la Reforma del Estado (COREC-II) bajo un enfoque que integrara expertos y políticos de los dos partidos mayoritarios, así como representantes de los sectores. El propósito de esta Comisión sería la de apoyar técnicamente al Programa y de promover apoyos políticos en el Congreso, así como el de favorecer los consensos en relación con los temas centrales de la Reforma.

El primer borrador del Decreto Ejecutivo para la creación de esta Comisión estuvo listo en Julio de 1990, y planteó la siguiente composición: tres expertos y dos diputados del Partido Liberación Nacional y su equivalente del Partido Unidad, y el resto correspondía a representantes de las Cámaras y las organizaciones sindicales.

La propuesta fue adversada con gran rapidez (Meoño, 1994), y generó tensiones que motivaron la visita de dirigentes del partido opositor a la Casa Presidencial, con propuestas alternativas. En principio, la posición del ministro Meoño Segura era que una COREC con autonomía como la que proponía el Partido Liberación Nacional, le daría una posición ventajosa en razón de tener dirigentes políticos con mejor formación intelectual, y que ello podría perjudicar la conducción política del proceso, por parte del presidente Calderón Fournier.

### **a) La Evaluación Institucional del Sector Público.**

La primera responsabilidad del Programa de Reforma del Estado fue la de generar las condiciones necesarias para enfrentar el Mandato de la Ley No 6955 e iniciar el proceso de evaluación institucional de la Administración Pública. Con este propósito se formularon los siguientes documentos:

- i-** Documentos informativos y de trabajo para las Jornadas de Trabajo que se coordinaron con los miembros de las Comisiones Evaluadoras del Sector Público.
- ii-** Guía Analítica para orientar la evaluación institucional.
- iii-** Decreto Ejecutivo para la creación de Comisiones Ministeriales de apoyo a la ejecución de Ley No 6955 y de las Comisiones evaluadoras de las Instituciones
- iv-** Memorando DM-246-90 del 6 de diciembre de 1990 y DM-004-91 del 7 de enero de 1991 relativo a las normas que orientarían la integración y responsabilidades de las Comisiones Evaluadoras.
- v-** Memorando del 21 de Noviembre de 1990 del Lic. Eugenio Ramírez Amador, Coordinador del Area de Racionalización Administrativa a los Coordinadores de Área, para orientar el trabajo de evaluación en los siguientes campos: primero, definiciones

del marco jurídico para las evaluaciones; segundo, responsabilidad del Ministro Rector en cada sector respecto a las evaluaciones; tercero, ordenamiento de las tareas de evaluación por sectores de actividad y el marco de referencia para su formulación; cuarto, los criterios para integrar las Comisiones Evaluadoras (tres evaluadores, al menos uno debe ser externo y remunerado; los evaluadores que trabajan en la institución lo deben realizar a tiempo completo y con garantía de independencia en su criterio), y responsabilidad de la Autoridad Presupuestaria para autorizar los trámites de las consultorías.

En este contexto, el Programa se apoyó en la Autoridad Presidencial de Reforma del Estado (APRE) para impulsar el proceso de evaluación institucional del Sector Público, con el consenso del Poder Ejecutivo. El marco institucional consideró la creación de una Comisión Evaluadora, la constitución de una Comisión Interna de Racionalización Administrativa (CIRA) en cada institución pública, así como la creación de Comisiones Evaluadoras no Institucionales de APRE para evaluar los marcos legales globales que afectan la eficacia pública y las rigideces institucionales derivadas de tres macroleyes (Estatuto de Servicio Civil, Ley de Equilibrio Financiero, y Ley de Administración Pública)

En este marco referencial se ubicaron los dos esquemas programáticos centrales de la Reforma del Estado: primero, el Plan de Acción del Programa de Reforma del Estado que la APRE debía presentar al Consejo de Gobierno; y segundo, el Programa de Movilidad Laboral que fue incorporado en una segunda etapa, y que se implementó juntamente con el Ministerio de Hacienda.

Para la instrumentación de estas áreas programáticas, se tomaron las siguientes medidas. En relación con el Programa de Movilidad Laboral se definieron áreas denominadas "prescindibles", a ser autorizadas por los jefes con el propósito de transferir personal a la empresa privada. Respecto a las Comisiones Evaluadoras no Institucionales, éstas debían ser activadas por la APRE con el propósito de impulsar la modernización, la simplificación administrativa y la desburocratización del aparato estatal y mejorar el desempeño de las instituciones públicas.

En el Cuadro N° 1 se presenta una interpretación sinóptica de los elementos centrales del Plan de Acción, la cual considera una matriz que combina las áreas de focalización de la reforma administrativa con los tres niveles de actuación (programático, institucional y sectorial) para el logro de resultados. Sobre lo primero, se señala que estos componentes son los siguientes: misión institucional y objetivos; los programas institucionales; la estructura organizacional; y el presupuesto y las finanzas (Aguilar, 1991).

En el plano instrumental el Plan de Acción descansó en el funcionamiento de las Comisiones Internas de Racionalización Administrativa (CIRAS), las cuales tendrían las responsabilidades de desarrollar el trabajo informativo y de ser el foro analítico y concertador en la formulación del informe técnico de las Comisiones Evaluadoras. Las CIRAS estarían conformadas por el Jefe de la institución, el Oficial Mayor, el Asesor Legal, los jefes de las unidades de Planificación y Análisis Administrativo, los titulares de las áreas relacionadas con la razón de la institución, representantes de sus unidades

regionales y un representante de la APRE. A su vez, la Unidad de Análisis Administrativo operaría como la Unidad Técnica Ejecutora de cada CIRA.

El Estudio Técnico preparado por la Comisión Evaluadora con el apoyo y participación de la CIRA debía ser entregado a las siguientes instituciones: Ministerio de Reforma del Estado, la Presidencia de la República, la Asamblea Legislativa, y la Contraloría General de la República. En un plazo máximo de dos meses cada Jerarca debía poner en práctica las recomendaciones de la Comisión Evaluadora.

En la práctica, se constituyeron 35 Comisiones Evaluadoras, las cuales trabajaron en su mayoría con total independencia de las Comisiones Internas de Racionalización Administrativa; por lo cual éstas últimas no cumplieron con lo establecido en el Plan de Acción de APRE. Las razones que explican esta situación fue la falta de interés de los Jerarcas de someter sus instituciones a una evaluación rigurosa y concertada con los niveles técnicos de sus propias organizaciones; y segundo, la resistencia al cambio mostrada por la burocracia costarricense.

## **b) Formulación e Implementación del Programa de Movilidad Laboral.**

La Estrategia propuesta por el ministro Meoño Segura no incorporó lineamientos para instrumentar la reducción del personal público. Por el contrario, en el documento sobre reforma del Estado que fuera distribuido a los ministros en mayo de 1990, se planteaba la transferencia de personal de las instituciones del Poder Central a las instituciones descentralizadas, siempre y cuando éstas fueran liberadas de los controles centrales que afectaban su autonomía.

Sin embargo, fue en una de las sesiones del Consejo de Gobierno, ocurridas durante el primer trimestre, cuando el ministro de Hacienda anunció que, como parte de los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional, se hacía necesario iniciar de inmediato, una reducción del personal público. Ello dio marco para que se tomaran las decisiones que motivaron el despido de personal de INCOFER y del Programa de Comedores Escolares; y cuya propuesta fue diseñada por el personal del Ministerio de Hacienda (Meoño, 1994).

La Movilidad Laboral se inició sobre la base del planteamiento del Ministerio de Hacienda y luego fue trasladado en el mes de agosto, al Programa de Reforma del Estado. En su fase inicial durante el año 1990, la movilidad laboral fue de carácter forzoso y se ejecutó por medio de la reducción de personal en el Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER) y el Programa de Comedores Escolares.

Con posterioridad, el ministro Meoño Segura argumentó que a él se le informó que existían medidas de contingencia para el pago inmediato a los funcionarios despedidos, de sus prestaciones y derechos laborales. Esta situación no ocurrió, lo cual le obligó a buscar soluciones alternativas (Meoño, 1994). Sin embargo, este inconveniente de no incorporar un sistema ágil de pago de las compensaciones salariales para los empleados afectados se constituyó en un factor que favoreció un clima de presiones políticas para reinstalar a los funcionarios despedidos por parte del partido opositor (PLN).

En opinión del ministro Meoño Segura, la conformación de una misión negociadora con el Fondo Monetario Internacional, que no incluyó al ministro de Planificación, creó un vacío de articulación entre las decisiones económicas de corto plazo con la formulación de políticas de mediano y largo plazo, lo cual afectó sensiblemente al Programa de Reforma del Estado. La posición de gran fortaleza del ministro de Hacienda, Thelmo Vargas y del presidente del Banco Central, Lic. Jorge Guardia, se impuso en el Gabinete, para desarrollar una política reduccionista de la planilla gubernamental. En ese contexto, se pidió al Programa de Reforma del Estado avalar la política gubernamental de movilidad laboral (Meoño, 1994).

Una vez que la Movilidad Laboral fue trasladada al Programa de Reforma del Estado, el ministro Meoño Segura solicitó a los Jerarcas realizar una evaluación de su personal y preparar una lista del personal que podría ser incluido como parte del Programa de Movilidad Laboral, lo cual permitió elaborar una Tabla de Reducciones, tanto para los Ministerios como de las instituciones del Sector Descentralizado. Concomitantemente, el ministro Meoño Seguro inició un programa de visitas a empresas y organizaciones empresariales, con el propósito de determinar las opciones posibles de traslado del personal a ser movilizadas al sector privado. Se determinó como una opción factible, el traslado de al menos cinco mil funcionarios al sector empresarial.

En el mes de diciembre de 1990, el ministro Meoño Segura manifestó públicamente su inconformidad sobre la movilidad forzosa de funcionarios públicos, a pesar de su respeto por la política gubernamental (Meoño, 1994). Al mes siguiente, el programa entró en crisis al no haberse alcanzado las metas propuestas para el año 1990, y se inicia una evaluación del programa para buscar alternativas de mayor viabilidad. Es en este contexto y ante la posición de disconformidad del ministro Meoño Segura sobre la movilidad forzosa, que el presidente de la República trasladó el Programa de Movilidad Laboral al Ministerio de la Presidencia.

A principios del año 1991, las negociaciones y compromisos del Gobierno con el Fondo Monetario Internacional habían replanteado la meta del Programa de Movilidad laboral en una reducción de 25.000 empleos (19,2%) de la planilla total del Estado (estimada en 130.202 plazas de cargos fijos), para ser alcanzada en el período de los cuatro años de la Administración Calderón Fournier (Vargas, 1994). Ello obligó a una reestructuración del Programa por parte del Ministerio de la Presidencia, y la movilidad laboral se planteó bajo un esquema voluntario, ofreciéndose un paquete de incentivos económicos a los funcionarios públicos interesados en trasladarse al sector privado. Esta reprogramación del programa es analizada con detalle en el capítulo cuarto de este mismo informe.

### **c) Formulación de los Estudios para la Descentralización y el Fortalecimiento Municipal.**

El estudio de diagnóstico para fundamentar un traslado de competencias nacionales a los gobiernos municipales fue terminado en el mes de marzo de 1991. El documento que resume los resultados de este estudio y de las orientaciones generales que debería seguir el proceso de descentralización fue publicado posteriormente bajo el

título "Fortalecimiento Municipal y Transferencia de Competencias de Entidades Nacionales a los Gobiernos Locales" (MIDEPLAN; Octubre, 1991). Los resultados obtenidos por este estudio se presentan como parte de la gestión del ministro de Planificación, Dr. Carlos Vargas Pagán.

### **3.5 Comentarios sobre la implementación del Programa y la Renuncia del ministro Meoño Segura.**

El Programa de Reforma del Estado bajo la gestión del ministro Meoño Segura centró su actividad en torno a los siguientes componentes: evaluación y reestructuración institucional, la sectorialización, las contralorías de servicios, la regionalización y fortalecimiento municipal; la reforma presupuestaria; y con posterioridad incorporó la movilidad laboral. Sin embargo, el análisis de este capítulo muestra que fue la reforma administrativa centrada sobre el primero de estos componentes con apoyos de los componentes restantes, lo que constituyó el trabajo central del Programa.

La incorporación de la movilidad laboral en este esquema provocó problemas de programación y de ejecución, ya que dicho componente no encajaba en la Estrategia del Programa. El ministro Meoño no estuvo convencido de las bondades de reducir la planilla estatal como un mecanismo para reducir el déficit fiscal y su resistencia le provocó problemas con los responsables de conducir la política económica al interior del Gabinete.

Bajo un enfoque sui-generis, el ministro Meoño realizó una labor de asesoría directa con algunos ministros para promover una gestión de sus políticas públicas considerando la dimensión sectorial. A pesar de los resultados satisfactorios que se lograron en esta primera aproximación, la poca capacidad de respuesta del personal profesional de su Programa, así como las limitaciones impuestas por los recursos disponibles, limitó esta actividad y puso en evidencia la insuficiencia de su escala organizativa. Este será un elemento crítico que su sucesor, el ministro Vargas Pagán tomará en cuenta para desarrollar una mayor contratación de consultores externos en apoyo al Programa y uno de los factores que incidirán en su traslado a MIDEPLAN.

El énfasis administrativista de la Reforma limitó el espacio de actuación del Programa y condicionó los requerimientos de coordinación institucional principalmente al Poder Ejecutivo. En este contexto, la Autoridad Presidencial de Reforma del Estado (APRE) como el mecanismo de coordinación requerido para implementar la reestructuración institucional, fue suficiente. La preocupación del ministro Meoño Segura para generar el espacio político requerido para el funcionamiento de una Comisión Bipartidista fue más de discurso que de hechos, ya que no era imprescindible para el cumplimiento de las metas del Programa.

El Programa entró en crisis a principios del año 1991 por problemas asociados a la Movilidad Laboral, la concepción misma de su diseño y el énfasis en lo administrativo, así como por la resistencia del ministro Meoño Segura para apoyar ciertos lineamientos de política del Grupo Económico. Esta situación se constituyó en uno de los factores catalíticos que motivará entre otras razones, su renuncia como ministro de Reforma del Estado. Esta crisis que se inicia en el Programa de Reforma del Estado, se ampliará hacia

otros sectores y provocará la renuncia de los Ministros de Planificación Nacional y de Trabajo y Seguridad Social.

La renuncia del ministro Meoño Segura fue respetuosa y no generó conflictos en el Gabinete y el presidente de la República autorizó de inmediato su nombramiento como Embajador en Italia. Se determinó en el análisis de la información aportada en las entrevistas, que hubo dos razones explicativas de la renuncia del ministro Meoño Segura: primero, el conflicto que generó su oposición a un programa forzado de movilidad laboral; y segundo, su pertenencia a un grupo minoritario del Partido Unidad, que no tenía una cuota de poder suficiente para sostenerlo en las tensiones que se generaron por su oposición al Grupo Económico.

Para sustituir al Dr. Johnny Meoño Segura, el presidente de la República designó al Dr. Carlos Vargas Pagán, un distinguido jurista que había formado parte de la Comisión Consultiva para la Reforma del Estado (COREC-I). Además, el Dr. Vargas Pagán era el coordinador del Grupo ATD y trabajaba como colaborador directo del ministro de la Presidencia. Su nombramiento como ministro de la Reforma del Estado se hizo efectivo a partir del mes de Abril de ese mismo año.



## **CAPITULO N° 4**

### **El Programa de Reforma del Estado durante el período 1991/ 1994: El Enfoque Global.**

Durante la gestión del ministro Vargas Pagán, la Reforma del Estado es replanteada al integrarse con la planificación del Tercer Programa de Ajuste Estructural, adquiriendo con ello una dimensión global y en consecuencia una ampliación del ámbito de influencia fuera del plano puramente institucional de la organización estatal. Este capítulo presenta en primer lugar, una caracterización de las acciones de tipo institucional y técnico que coadyuvaron a la definición de la estrategia que permitió esta reformulación y su posterior implementación como el Programa de Reforma del Estado.

Segundo, este análisis ofrece una caracterización del proceso que culmina con la formulación del Programa de Reforma del Estado en el marco del Tercer Programa de Ajuste Estructural y de las tensiones que se generan en este proceso al interior de la Comisión del PAE-III. En tercer lugar, se comenta sobre la forma en que el Programa de la Reforma del Estado se inserta en la organización de MIDEPLAN, la creación y convergencia de dos comisiones centrales en su programación, la Comisión del PAE-III y la Comisión Presidencial de la Reforma del Estado; así como la creación y funcionamiento de la Segunda Comisión Consultiva para la Reforma del Estado (COREC-II).

Finalmente, describe el Plan de Acción de la Reforma (MIDEPLAN; Mayo, 1991) y sus ejes de acción, a saber. la revisión de los monopolios estatales y el fortalecimiento de la organización de mercados; la reestructuración institucional del aparato público; el fortalecimiento municipal y transferencia de competencias nacionales; la modernización de la función pública; las reformas de la planificación, programación y formulación presupuestaria; y el programa de movilidad laboral. También se describen las actividades de apoyo a la Reforma del Estado, que comprenden una campaña de divulgación y formación ciudadana; así como seminarios y cursos de capacitación.

#### **4.1 La Estrategia de la Reforma.**

La Estrategia del Programa de Reforma del Estado fue concebida durante este período en función de tres consideraciones: primero, la interpretación de la situación económica y social del país en un entorno cambiante a nivel internacional; el proyecto político de la Reforma del Estado propuesto por la COREC-I; y los fundamentos ideológicos del social cristianismo. En este nuevo escenario se consideró que el enfoque administrativista desarrollado previamente por el Programa bajo la gestión del ministro Meoño Segura debía ser ampliado, a efectos de integrarlo con la programación del Tercer Programa de Ajuste Estructural.

Además, se consideró que la Reforma del Estado podría desempeñar un posicionamiento estratégico como uno de los ejes relevantes de la política económica del país, con fundamento a dos argumentos: primero, su carácter estratégico para generar

con profundidad las condiciones requeridas para la apertura de la economía; segundo, se pensó que la crisis fiscal del año 1990 se agudizaría en ausencia de un programa efectivo de reforma del Estado, lo cual a su vez dificultaría el proceso mismo de la apertura económica.

#### **4.1.1 La Lectura de la Crisis Económica de 1990 y sus Efectos en la Conformación de la Estrategia de la Reforma del Estado.**

Debe señalarse que la conformación de esta Estrategia respondió en mucho al avance de los acontecimientos que se gestaron durante el primer año de la Administración Calderón Fournier, así como la forma en que dichos acontecimientos fueron enfrentados por el equipo económico del Gobierno para formular e implementar las políticas públicas. Un análisis de esta situación se plantea con fundamento a los siguientes factores:

Primero, la evolución de los indicadores globales de la economía y la crisis fiscal del año 1990 convenció al equipo económico del nuevo Gobierno sobre la necesidad de continuar con el ajuste estructural de la economía, así como la urgencia de tomar medidas de política muy drásticas para solventar la crisis económica.

Como consecuencia de ello, se intensificaron las negociaciones con las Instituciones financieras Internacionales sobre la necesidad de revisar el avance del PAE-II, en base al entorno generado por dicha crisis. Concomitantemente, se planteó la necesidad de que la solución a estos problemas requeriría de la incorporación de cambios sustanciales del Estado en la programación del ajuste estructural; la génesis del PAE-III.

En segundo lugar, deben mencionarse algunas condiciones propias del Partido Unidad Social Cristiana al momento de iniciar la Administración Calderón Fournier. El hecho de haber estado fuera del Gobierno por un período de ocho años y de lo reciente de su creación como partido, facilitó la estructuración de un Gabinete con representantes de grupos políticos que todavía mostraban antagonismos entre ellos. Esta falta de homogeneidad en la conformación del Gabinete y de su poca experiencia en Gobierno serán factores explicativos de su primera crisis, la cual se extenderá a los primeros meses del año 1991.

Tercero, la política fiscal diseñada e implementada en el Ministerio de Hacienda durante el primer año de Gobierno incluyó un componente de Movilidad Laboral, el cual fue coordinado por el Programa de Reforma del Estado para ser ejecutado en el corto y mediano plazo. Dicho programa fue concebido como una matriz de reducciones de puestos de trabajo según instituciones, con el propósito de disminuir el peso de los salarios en la estructura del gasto público, en un esfuerzo por resolver el problema fiscal. El énfasis que el Ministerio de Hacienda le concedió a este programa en lo relativo a la intensidad de su ejecución produjo desgastes en la conducción del Programa de Reforma del Estado y afectó las relaciones entre los cuadros directores del Programa de Ajuste Estructural a principios del año 1991.

#### **4.1.2 Lineamientos tomados del Proyecto Político de Reforma del Estado de la COREC-I.**

Las orientaciones del Proyecto Político de Reforma del Estado de la COREC-I le dieron un carácter de globalidad al Programa y facilitó su integración a la programación del Tercer Programa de Ajuste Estructural. Las siguientes orientaciones de la Estrategia fueron tomadas de este Proyecto:

- i-** Las reformas del sistema político.
- ii-** Ordenar el funcionamiento de los sectores desorganizados del Estado.
- iii-** La necesidad de modernizar la banca con reformas que permitieran liberalizar el sistema financiero.
- iv-** Revisión de actividades gubernamentales que no son sustantivas para el funcionamiento del Estado.
- v-** La necesidad de una nueva ley para el Servicio Civil y de la reestructuración del régimen del empleo para la totalidad del sector público.
- vi-** Revisar y modernizar el proceso presupuestario incluyendo las funciones de evaluación y control.

Desde un principio se pensó que los cambios del sistema político y que tenían el propósito de profundizar el régimen de democracia debían desplazarse hacia la Asamblea Legislativa. Sin embargo, se consideró que la Reforma del Estado debía mantener una orientación en sus varios componentes que permitiera aumentar la participación de los ciudadanos en las decisiones públicas.

En el seno del Gobierno se logró determinar que la dirigencia política del Partido Liberación Nacional en oposición estaría de acuerdo en apoyar reformas al sistema financiero, con la única excepción de la privatización de los cuatro bancos estatales

(Banco Nacional, Banco de Costa Rica, Banco Crédito Agrícola de Cartago y Banco Anglo Costarricense). En consecuencia, se desarrolló como plan residual al conjunto de reformas que permitieran modernizar el sistema financiero y que presentaba esa viabilidad política.

En relación con la competencia regulatoria del Estado se consideró que ésta apenas se encontraba planteada embrionariamente en la legislación costarricense y que requería de un ataque frontal. En razón de ello se concibieron varios proyectos de reforma: primero, se planteó la necesidad de fortalecer la Auditoría General de Entes Financieros (AGEF) en el sistema bancario; segundo, la creación de una Superintendencia en el sector de los seguros; tercero, el fortalecimiento de la Bolsa de Valores para garantizar el funcionamiento de los entes responsables por las pensiones complementarias; y finalmente, la ampliación de competencias del Servicio Nacional de Electricidad (SNE) como el ente regulador de las tarifas públicas.

Asimismo, estas orientaciones permitieron replantear el Programa de Movilidad Laboral como mecanismo para descongestionar la estructura del empleo institucional, situación que generaría condiciones para luego entrar al proceso de revisión de las instituciones públicas. Esta revisión institucional se planteó bajo un enfoque sectorial en cumplimiento de los requerimientos de la Ley del Equilibrio Financiero. Complementando ello se planteó una política fiscal que procuraba liberar ahorros y reducir el peso de la planilla en la estructura del gasto público.

#### **4.1.3 Influencia de los Valores Social Cristianos en la Estrategia de Reforma del Estado.**

En primer lugar, debe señalarse que hay un principio que subyace en todo el planteamiento de la Reforma del Estado y que considera que la organización de Mercados es compatible con la democracia como régimen político y que en el caso costarricense dicha organización requiere de su perfeccionamiento. Concurren con esta visión una redefinición del Estado por parte del grupo económico del Gobierno que consideró dos roles específicos: primero, la subsidiariedad del Estado frente al mercado y segundo, su apoyo al funcionamiento del mercado.

Las implicaciones de este enfoque cuestionaron seriamente el rol interventor del Estado que todavía estaba presente en las políticas gubernamentales. Ello llevó a la conceptualización de un conjunto de reformas que propiciaran el establecimiento de una economía en el marco de la ideología social cristiana del partido gobernante. Además, planteó la urgencia de desarrollar la función regulatoria por parte del Estado en relación con las actividades privadas de los mercados.

#### **4.1.4 Los Lineamientos de la Estrategia de Reforma del Estado**

La Estrategia de la Reforma del Estado fue concebida bajo un enfoque dual, que considera: primero, un programa basado en un esquema mínimo y que luego se publicó bajo el título "Programa de Reforma del Estado" (Presidencia de la República, mayo 1991); segundo, su enmarcamiento en un escenario mayor, el del ajuste estructural de la economía, determinado por cuatro orientaciones:

Primero, la apertura económica y la integración de la economía a los mercados internacionales el cual constituye el elemento dinámico que genera los cambios que se conciben en los otros componentes; segundo, la reforma del estado; tercero, la reforma del sistema financiero; y finalmente, la obligación de preservar los recursos naturales (Propuesta presentada a la Reunión de París/ Grupo Consultivo, en el mes de Setiembre de 1991 (Vargas, 1994).

Con posterioridad, el Programa de la Reforma del Estado se amplía con la propuesta para crear un régimen de pensiones complementarias. Este proyecto se había iniciado como parte de las reformas fiscales y del régimen general de pensiones del Estado Costarricense. Sin embargo, el mismo es asumido por el Ministerio de Planificación como uno de los componentes de la Reforma del Estado.

A pesar de la amplitud de los programas planteados por la estrategia se determinó que había un desbalance con lo social. Ya desde fines del año 1991 se había planteado ante el Banco Interamericano de Desarrollo, una propuesta para apoyar a los sectores sociales. El documento de reforma del Estado de mayo de 1991 había incorporado un componente social, el cual incluyó elementos de reforma en los campos de la salud (financiamiento para incrementar la infraestructura y ampliar modelos alternativos en la provisión de los servicios de salud), la educación (un préstamo que ejecutará la actual administración) y la provisión de agua potable.

El Programa de Reforma del Estado que se diseña en el Ministerio de Planificación a partir del año 1991 retoma el enfoque general de la estrategia recomendada por la Comisión Consultiva para la Reforma del Estado (COREC) y propone reformas en los campos político, la economía y la administración pública. Ello significa que su concepción fue visualizada como parte de otras reformas que tenían como propósito promover un proceso de transformación global de la sociedad costarricense con implicaciones en lo político, la economía, la administración y lo social.

La Reforma fue concebida como el eje central del ajuste en el marco de la estrategia de ajuste estructural y es la razón por la cual el diseño del PAE-III gira en torno a la reforma del Estado. No debe olvidarse que algunos componentes del Programa están en función de la modernización de los mercados, la inserción de la economía en el contexto internacional, lo cual significa que su ámbito de acción trascendió lo meramente estatal. Además, permitió generar un entorno de trabajo en grupo de los ministros y de coordinación para enfrentar los planes de Gobierno de la Administración Calderón Fournier (Vargas, 1994).

Finalmente, debe señalarse que en la programación de esta reforma se asumió que las transformaciones Sustantivas del Estado debían pasar por la Asamblea Legislativa, ya las reformas sujetas a la discrecionalidad del Gobierno eran mínimas y de poca trascendencia. Bajo este enfoque se consideran ciertas leyes que tienen un poder desencadenante de concesión de la obra pública, de democratización económica, del empleo público y de presupuesto las cuales generan su propia dinámica y que permitirían lograr un carácter irreversible en el proceso de la reforma del Estado.

#### **4.2 El Tercer Programa de Ajuste Estructural y La Comisión del PAE-III.**

El Grupo Económico responsable por las políticas económicas empezó a trabajar desde el año 1990 en los ajustes requeridos por la conducción del Segundo Programa de Ajuste Estructural. Sin embargo, la programación del Tercer Programa de Ajuste Estructural se inicia hasta en el primer semestre del año 1991, con la creación de la Comisión del PAE-III, en la cual participan los ministros de Hacienda, Planificación, Economía, Comercio Exterior, el presidente ejecutivo del Banco Central y el ministro de la Presidencia quién fungió como su coordinador. La Secretaría Técnica de la Comisión fue asignada al Grupo Asesoría para la Toma de Decisiones (ATD).

La Comisión tenía la responsabilidad de formular las orientaciones del Programa, y de realizar las negociaciones con los actores internos, así como con los representantes de los organismos financieros externos. La agenda aprobada inicialmente incluyó reformas en las siguientes áreas: sector público, seguridad social y pensiones, comercio internacional, sector financiero; así como programas en el campo de la nutrición.

A la Comisión le fue asignada la responsabilidad de formular el Tercer Programa de Ajuste Estructural y ello incluía reformas en la organización del Estado. En este contexto, la Comisión consideró que el Programa de Reforma del Estado impulsado por el ministro Meoño Segura no era congruente con los acuerdos tomados con los organismos financieros internacionales sobre reducción del Estado ni se articulaba apropiadamente con la propuesta de modernización de la economía (Vargas, 1994). En consecuencia y con ocasión de que la Misión del Banco Mundial vendría al país a principios del año 1991, se le encargó al Grupo de Asesoría para la Toma de Decisiones, la formulación de una propuesta de reformas que fueran compatibles con la Estrategia de Ajuste Estructural.

#### **4.2.1 La Programación del Tercer Programa de Ajuste Estructural.**

La programación del Tercer Programa de Ajuste Estructural consideró cinco componentes básicos: primero, la apertura comercial; segundo, la construcción de una economía interna con menores distorsiones y de mayor transparencia en sus mercados y una adecuada regulación estatal; tercero, la modernización del sistema financiero; cuarto, el establecimiento de un Estado Social concertador y participativo; y finalmente un programa de desarrollo social (La Gaceta No 169, 1993).

El Programa complementa los dos primeros Programas de Ajuste Estructural bajo el supuesto de que éstos habían sido satisfactorios, pero no suficientes para desarrollar el nuevo modelo económico del país, en concordancia con los cambios económicos y políticos ocurridos en el entorno internacional.

El primer componente del PAE-III lo constituyó **la Apertura Comercial**, el cual tenía el propósito de desarrollar una mayor integración de la economía al mercado mundial por medio de las siguientes acciones: una reducción arancelaria a un rango del 20%-10%; la eliminación de barreras al comercio (permisos, licencias de importación); un sistema de reintegros por impuestos que paga el sector de exportación; y la puesta en marcha de mecanismos que permitieran resolver disputas debido al comercio desleal.

En segundo lugar, se formuló un componente para el **Desarrollo de la Economía Interna**. El mismo propuso tres orientaciones para el desarrollo y funcionamiento de una economía interna con capacidad y flexibilidad para integrarse a los mercados mundiales, a saber: una reducción de las distorsiones; una mayor transparencia en su funcionamiento; y de regulaciones que fueran adecuadas para salvaguardar el interés social sobre el interés privado de los negocios. Además, consideró medidas de política en los siguientes campos: eliminación de controles de precios y márgenes de utilidad, un marco regulatorio de la competencia, la defensa efectiva del consumidor, un mejoramiento de la eficiencia tributaria que incluyera la supresión de privilegios, la progresividad impositiva y fuera eficaz para generar recursos fiscales sanos.

Tercero, el componente de **Modernización del Sistema Financiero** consideró la dualidad del sistema financiero que todavía mantiene el monopolio de las cuentas corrientes en los bancos estatales, y de un sector de bancos e intermediarios financieros privados que requieren de un mayor espacio para su desarrollo. Las medidas propuestas en este componente fueron las siguientes:

- i- Privilegiar al mercado en la fijación del tipo de cambio y las tasas de interés.
- ii- Modernizar los bancos estatales y el sistema bancario en general.
- iii- Reformar las normas prudenciales bajo la responsabilidad de la Auditoría General de Entidades Financieras.
- iv- Fortalecer la autonomía del Banco Central.
- v- Desarrollar de manera efectiva una apertura del monopolio de los seguros y un desarrollo satisfactorio del mercado de seguros.
- vi- Lograr avances en los sistemas de pensiones y su vinculación con una mayor potenciación del mercado de capitales.

El cuarto componente consideró el establecimiento de un **Estado Social Concertador** por medio de la autorización de los siguientes proyectos de ley y reformas institucionales:

- i- La Ley de Concesión de Obras Públicas
- ii- La Ley de Presupuesto
- iii- La Ley de Empleo Público
- iv- La Ley de Democratización Económica
- v- Ley de privatización de empresas públicas (CEMPASA, FERTICA Y FANAL)
- vi- Reformas institucionales en cinco sectores de la Administración Pública (salud, vivienda, transportes, agropecuario y seguridad ciudadana).
- vii- Mecanismos de movilidad laboral en el sector público.
- viii- Apertura de monopolios públicos (seguros y producción de alcoholes).
- ix- Reformas en los campos de la tributación y las aduanas.

El quinto y último componente del PAE-III comprendió un módulo de Desarrollo Social, mediante reformas en tres áreas claves: la inversión en capital humano (educación, salud y nutrición); las transferencias de activos físicos a grupos humanos de bajos ingresos (vivienda popular, acueductos rurales, y titulación de tierras); y un

programa de compensación y asistencia social en forma de subsidios a los grupos más necesitados de la sociedad.

La propuesta consideró las siguientes solicitudes de préstamo:

Primero, el Préstamo 3594-CR por \$ 100 millones de dólares con el BIRF para financiar el programa de ajuste estructural; Segundo, el Préstamo 739/OC-CR con el BID por \$ 80 millones de dólares para financiar el programa de ajuste del sector público; y tercero, el Préstamo 742/OC-CR por \$ 100 millones de dólares para promover reformas, transformar y mejorar el sistema financiero y el clima de inversiones; y finalmente, un préstamo por \$ 70 millones del BID para el Banco Central con el propósito de fortalecer el crédito multisectorial orientado a proporcionar financiamiento de mediano y largo plazo para la instalación, ampliación y diversificación de las empresas y el desarrollo del mercado de capitales.

#### **4.2.2 La Reforma del Estado en el PAE-III**

La Reforma del Estado fue integrada como parte sustancial del Tercer Programa de Ajuste Estructural. A continuación, se ofrece un listado de las acciones específicas de Reforma del Estado que fueron incluidas en el PAE-III:

- a** Eliminación de controles de precios y márgenes de utilidad.
- b** Modernización de los bancos estatales.
- c** Apertura del monopolio de seguros y desarrollo del mercado de seguros.
- d** Avances del Sistema de Pensiones ligado a la potenciación del mercado de capitales.
- e** Ley de concesión de obra pública.
- f** Ley de presupuestación.
- g** Ley de empleo público.
- h** Ley de democratización económica.
- i** Reformas institucionales en cinco sectores de actividad gubernamental: salud, vivienda, transportes, agropecuario y seguridad ciudadana.
- j** Mecanismos de movilidad laboral del sector público.
- k** Apertura de monopolios en las industrias de seguros y alcoholes.
- l** Privatización de empresas públicas: CEMPASA, FERTICA, FANAL.

- m Reformas en materia tributaria y aduanera, incluyendo la ley de eficiencia tributaria, la supresión de privilegios fiscales, la reducción arancelaria a un rango de: 20% - 30%, la ley del Impuesto Territorial, el Programa Ampliación de Base Tributaria y el Programa de actualización del Registro Único de Contribuyentes.

Este Programa fue formulado conjuntamente por personal del Ministerio de Planificación, el Ministerio de Hacienda y el Banco Central y presentado a la Presidencia de la República en el mes de mayo de 1993. En la Asamblea Legislativa fue recibido ese mismo mes, pero el mismo no fue aprobado debido a la férrea oposición con que lo combatió el Partido Liberación Nacional durante el período de la Campaña Política, que terminó en la primera semana de febrero de 1994.

### **4.3 La Organización del Programa de Reforma del Estado en el Marco Institucional de MIDEPLAN.**

#### **4.3.1 La Organización responsable por la Reforma del Estado.**

El Ministerio de Planificación Nacional (MIDEPLAN) fue la institución ejecutora del Programa de Reforma del Estado durante el período julio 1991/ mayo 1994. La organización responsable por su implementación comprendió dos instancias: primero, el Programa de Reforma del Estado como unidad de MIDEPLAN; y segundo, dos comisiones de apoyo, la Comisión Presidencia de la Reforma del Estado y la Comisión del PAE-III.

El Programa de Reforma del Estado fue integrado como parte de la estructura formal del Ministerio de Planificación en el momento en que el Dr. Carlos Vargas Pagán asume la responsabilidad de este Ministerio en Julio de 1991. Internamente, el Dr. Rodolfo Piza Rocafort fue el Coordinador del Programa, teniendo una dependencia directa con el ministro de Planificación Nacional.

El Programa utilizó no sólo el staff técnico de MIDEPLAN, sino también consultores locales y externos para atender necesidades de programación muy especializadas.

La **Comisión Coordinadora PAE-III** se constituyó el 21 de enero de 1991 (Decreto Ejecutivo 20208-P) con la participación de los ministros de Hacienda, Planificación, Economía, Comercio Exterior, y el presidente del Banco Central. Su coordinación estuvo a cargo del Ing. Rodolfo Méndez, ministro de la Presidencia, mientras que la Secretaría Técnica estuvo a cargo del Grupo Asesoría Toma Decisiones de la Casa Presidencial coordinada en sus inicios, por el Dr. Carlos Vargas Pagán.

La misión de esta Comisión fue la de formular las orientaciones del Programa de Ajuste Estructural y de realizar las negociaciones requeridas para su implementación. Su agenda incluyó reformas en las siguientes áreas: sector público, seguridad social,

pensiones, comercio internacional, sector financiero, y programas de nutrición. Su rol fue determinante en la programación de la reforma del Estado Costarricense.

A su vez la **Comisión Presidencial (COPRE)** es estructurada a partir de junio 1991 con la responsabilidad de orientar, coordinar y poner en marcha a través de MIDEPLAN, el Programa de Reforma del Estado y las acciones requeridas para el cumplimiento de la Ley del Equilibrio Financiero. Esta Comisión fue integrada por los ministros de Planificación, Hacienda, Economía, Comercio, Justicia, el director del Programa de Reforma del Estado y la coordinación del ministro de la Presidencia. En sus aspectos operativos, la Comisión girará alrededor del trípode: Hacienda, Banco Central y Planificación. En la práctica COPRE sustituyó a la Autoridad Presupuestaria de la Reforma del Estado (APRE).

La misión de la COPRE fue la de formular los lineamientos y directrices para el Programa de Reforma del Estado, así como la coordinación de acciones propias de la Evaluación Institucional requerida por la Ley de Equilibrio Financiero. Para ello, COPRE instituyó a través de su Comité Ejecutivo, Comisiones de Reforma del Estado en áreas específicas de la Administración pública.

Para su funcionamiento COPRE contó con una Secretaría Técnica a cargo del director del Programa de Reforma del Estado y la asistencia de un equipo técnico de soporte. A su vez, para operacionalizar el manejo financiero del programa fuera del marco de la Ley de Administración Financiera, se utilizaron dos fundaciones: FUCE como unidad ejecutora de pagos y contrataciones que incluyó lo relativo a las compensaciones de funcionarios beneficiarios del Programa de Movilidad Laboral y FINTRA como unidad de apoyo. Además, se contó con los recursos en moneda local provenientes del Acuerdo de Programación USAID/ GOCR "ESR-IX" del 9 de noviembre de 1990 de apoyo directo al Programa de Reforma del Estado.

#### **4.3.2 La Comisión Consultiva para la Reforma del Estado II.**

Durante los primeros meses de trabajo en el Gobierno se tuvieron conversaciones entre la Coordinación del Grupo ATD de la Presidencia de la República y el ministro de la Reforma del Estado sobre la conveniencia de crear una Segunda Comisión Consultiva para la Reforma del Estado. Sin embargo, este asunto no prosperó pues el ministro Meño Segura tenía otras preocupaciones, y su distanciamiento de la COREC-I desde principios de 1990, pudo haber pesado en su decisión. Debe recordarse que el ministro Meño Segura, no acompañó a la Comisión durante su visita a la COPRE en Venezuela (abril, 1990), a pesar de que oficialmente ya se le había designado en esa fecha como responsable del Programa de Reforma del Estado (Vargas, 1994).

##### a) Creación de la COREC-II

El ministro de Planificación, Dr. Carlos Vargas Pagán constituyó la Segunda Comisión Consultiva para la Reforma del Estado (COREC-II) en agosto de 1991. La comisión tenía el propósito de abrir un espacio a los representantes de los dos partidos

mayoritarios del país, para discutir los temas centrales de la Reforma del Estado nacionales y procurar el consenso político de las reformas que fueran consideradas deseables.

En un principio se planteó la posibilidad de constituir una Comisión siguiendo el modelo de la COPRE venezolana, con una amplia participación de los partidos políticos y de los sectores organizados, pero ello no tuvo viabilidad política debido a que el Gobierno había tomado la bandera de la reforma del Estado y no había interés en abdicar su conducción (Vargas, 1994).

Después de realizar consultas con dirigentes del Partido Liberación Nacional (Carlos Manuel Castillo y Oscar Soley) y de determinar su factibilidad, el ministro Vargas Pagan propone al presidente de la República la creación de la Segunda Comisión Consultiva para la Reforma del Estado (COREC-II) siguiendo el modelo bipartidista de la COREC anterior.

La comisión inició sus actividades en agosto de 1991 y participaron las siguientes personas: por el Partido Liberación Nacional, Rodolfo Solano, Alberto Fait, Eduardo Doryan, Rodrigo Oreamuno, Otón Solís, Jorge Monge y Leonardo Garnier; por el Partido Unidad Social Cristiana, Rodolfo Méndez, Carlos Vargas, Rodolfo Piza, Danilo Chaverri, Rodolfo Jiménez Borbón y Elizabeth Odio. No todos ellos participaron desde su creación, sino que algunos se incorporaron para sustituir a los que salían.

#### b) Funcionamiento y logros de la COREC-II

La Comisión inició sus trabajos bajo la coordinación del Ing. Jorge Monge y posteriormente del Dr. Leonardo Garnier actual ministro de Planificación Nacional. De acuerdo con lo esperado, la Comisión permitió la concertación con el partido opositor (Liberación Nacional, en las siguientes reformas: el proyecto de ley de exoneraciones (aprobada posteriormente por la Asamblea Legislativa), el proyecto de ley de democratización económica (aprobada como Ley de Sociedades Anónimas Laborales) y la privatización de las empresas Cementos del Pacífico y Fertilizantes de Centro América (vendidas en proceso público a principios de 1994). En particular los acuerdos logrados por la COREC-II para la aprobación legislativa de la Ley de Exoneraciones fue de especial relevancia pues evitó una extensión de la crisis fiscal del Gobierno.

Después de un período de aproximadamente cuatro meses, el Ing. Monge se retira de la Comisión y es sustituido por el Dr. Leonardo Garnier. La Comisión entra luego en un período de crisis del cual no podrá salir hasta su desaparición con ocasión del problema que se gestó alrededor de RECOPE, en el segundo semestre de 1993.

En particular, se señala al PAE-III (firmado en Washington en el mes de Setiembre de 1993) como la manzana de la discordia, la cual motivó la pérdida del consenso entre los representantes de los dos partidos mayoritarios en la COREC.

Durante su funcionamiento, la Comisión desempeñó un papel importante como espacio de concertación para las negociaciones del Gobierno con el partido mayoritario de oposición, ya que las reformas del Estado necesariamente debían pasar en su mayoría por la Asamblea Legislativa. Sin embargo, una vez que se da la crisis a mediados del año 1993, a pesar de los esfuerzos del ministro Vargas Pagán quién realizó reuniones con el candidato de la oposición, el Ing. José María Figueres Olsen, y altos dirigentes del PLN, no fue posible hacerla funcionar de nuevo.

#### **4.4 El Plan de Acción de la Reforma y sus Componentes.**

Al reformularse el Programa de Reforma del Estado, se amplió la lista de sus objetivos y con ello el número de sus componentes. Destaca de manera singular la incorporación del componente de reformas referidas a la desregulación, la apertura de monopolios públicos y el fortalecimiento de la organización de mercados, el cual permitió integrar la reforma del Estado a las Reformas Económicas propuestas en la Estrategia de Ajuste Estructural.

La nueva programación consideró los siguientes objetivos:

- i-** Modernización y reestructuración de la Administración Pública incluyendo la simplificación y mejora de las formas de gestión de los entes públicos;
- ii-** Democratización del sistema económico mediante la supresión de las estructuras monopólicas públicas, así como la desregulación del sector privado;
- iii-** La reforma presupuestaria para mejorar la asignación control del gasto público;
- iv-** Las reformas de la gestión de la función pública con el fin de ampliar la cobertura del Régimen de Servicio Civil integrando con ello los distintos sistemas de administración de personal del Gobierno Central, el sector descentralizado y las municipalidades;
- v-** La adopción de nuevos sistemas automatizados de información en un grupo seleccionado de entes públicos con el propósito de mejorar la toma de decisiones y la coordinación de políticas públicas.

A su vez, el Plan de Acción de la Reforma del Estado formulado por MIDEPLAN en mayo de 1991, considero los siguientes componentes:

- i-** La revisión y apertura de los monopolios estatales, así como el fortalecimiento de la organización de mercados;
- ii-** La reestructuración institucional del aparato público;
- iii-** La descentralización y el fortalecimiento Municipal;
- iv-** La modernización de la función pública;

- v- Las reformas de la planificación, programación y formulación presupuestaria;
- vi- Actividades de apoyo a la Reforma del Estado (campaña de divulgación y formación ciudadana; seminarios y cursos de capacitación; la estructura organizativa de programa).

Además, de lo anterior el Programa incluyó la movilidad laboral como un componente que se coordinó con el Ministerio de Hacienda y además para el cual FUCE manejó los aspectos operativos relacionados con los pagos compensatorios al personal movilizado.

#### **4.4.1 La Revisión de los Monopolios Estatales y el Fortalecimiento de la Organización de los Mercados**

La integración del Programa de Reforma del Estado a la programación del PAE-III amplió su ámbito de acción, e hizo depender la modernización de la economía de una revisión de la organización de los mercados y de reformas sustanciales en la estructura del Estado. Dos comentarios son útiles para entender las implicaciones de la fusión de ambos programas: primero, la necesidad de clarificar los límites entre los sectores público y privado en base al criterio de que cada uno de ellos debía realizar aquello que constituye su razón de ser; y segundo, la conveniencia de que el Estado redujera sus interferencias en el funcionamiento de los mercados y trasladara a este sector aquellas actividades que no le correspondían.

Central a esta argumentación, está el hecho de que el Estado había asumido funciones propias de los mercados (El caso de CODESA que desarrolló una función empresarial por insuficiencia de la organización privada por invertir en grandes proyectos) y de su incapacidad para regular apropiadamente actividades mercantiles y de producción en cuya operación el interés privado difiere del interés social (el caso de los monopolios públicos). Esta situación generó interferencias de importancia en el funcionamiento de la organización de mercados, las cuales debían ser resueltas en el marco del Programa de la Reforma del Estado.

Desde esta perspectiva, se definen las acciones de reforma que cubren estos campos en dos grandes áreas: primero, la revisión de los monopolios estatales y el fortalecimiento de la organización de los mercados; y segundo, las actividades de privatización de instituciones y programas gubernamentales. En consecuencia, la programación de estas actividades se expresará por reformas tendientes a revisar los monopolios estatales y generar condiciones para su apertura; así como la venta de empresas propiedad del Estado.

##### a) Revisión de los Monopolios Públicos.

Los estudios determinaron que la producción estatal bajo la forma de monopolios constituye un problema para la sociedad, debido a encarecer su precio, seguir modelos ineficaces de gestión y por no garantizar transparencia de esa gestión desde la

perspectiva de los ciudadanos. En este contexto, se propuso un análisis y revisión integral de las competencias monopólicas ejercidas por el Estado en actividades que podrían ser asumidas por la organización empresarial privada.

Los estudios mostraron la presencia de diferencias importantes en el desarrollo de la gestión pública de los monopolios estatales, lo cual motivó su clasificación en tres categorías:

- i- Monopolios Constitucionales: ferrocarriles, puertos, telecomunicaciones.
- ii- Los Monopolios de Alta Carga Ideológica: los bancos estatales (monopolio de la gestión de depósitos en cuenta corriente).
- iii- Otros Monopolios: INS (Instituto Nacional de Seguros), RECOPE (Refinería Costarricense de Petróleo), FANAL (Fábrica Nacional de Licores).

El Programa de Reforma del Estado consideró conveniente preparar los estudios correspondientes a estas categorías de monopolios y con base a ellos formular las propuestas correspondientes para transformarlos y/o suprimirlos.

#### *b) Privatización de Actividades e Instituciones del Estado.*

Estos estudios también permitieron determinar que el Estado había desarrollado acciones de carácter empresarial y de intervención directa en la organización de los mercados, lo cual caracterizaba un Modelo de Estado Interventor que se deseaba corregir. Las reformas propuestas tenían el propósito de generar mayores espacios de actividad privada en lo económico y de aumentar los niveles de eficiencia gubernamental en la provisión de los servicios públicos.

En ese contexto, se propuso la formulación y aprobación de un Proyecto de Ley Marco que permitiera privatizar servicios no sustantivos de las instituciones por transferencia a sus propios empleados; así como la venta de Empresas Públicas (diferentes a los Monopolios Estatales), entre las cuales se consignaron las siguientes: CEMPASA (Cementos del Pacífico S.A), FERTICA (Fertilizantes de Centro América), RECOPE (Refinería Costarricense de Petróleo), FANAL (Fábrica Nacional de Licores) y SINART (Sistema Nacional de Radio y Televisión).

#### **4.4.2 La Reestructuración Institucional del Aparato Público.**

La Ley del Equilibrio Financiero (No 6955, 10 de Setiembre de 1984) estableció la necesidad de que el Estado evaluara sus instituciones y programas de acción. Dicho mandato había sido obviado hasta que una resolución de la Sala Constitucional obligó a la Administración Calderón Fournier a ponerla en práctica. En ese contexto, le correspondió a la Autoridad Presidencial de Reforma del Estado (APRE) y el Programa de Reforma del Estado iniciar esta evaluación.

En una primera instancia, se consideró que había problemas e insuficiencias en la estructura del Estado que debían ser resueltas: superposición de competencias institucionales, duplicidades presupuestarias, excesos de personal e ineficiencias

En consideración a ello se estimó que el proceso de evaluación debía cubrir dos áreas, la institucional propiamente; así como la evaluación sectorial que permitiera atender los problemas mencionados.

La Ley indicó la necesidad de evaluar diez instituciones específicas en una primera fase y luego continuar con el resto de ellas. Estas evaluaciones serían realizadas por Comisiones cuya integración incluía a consultores externos, así como personal de cada institución. La Dirección del Programa replanteó el enfoque de la evaluación de la Administración Pública (ley No 6955) que se había planteado a nivel institucional por una evaluación sectorial, a partir de mayo de 1991. Sin embargo, para esa fecha ya había Comisiones realizando evaluaciones en instituciones que no estaban en el grupo inicial de diez instituciones señaladas por la Ley de Equilibrio Financiero. Debido a ello, se apoyaron dichos trabajos para luego integrar sus resultados a las evaluaciones sectoriales.

#### **4.4.3 Fortalecimiento Municipal y Transferencia de Competencias Nacionales.**

La estrategia propuesta por el Programa para impulsar las reformas conducentes a un fortalecimiento municipal en base a la transferencia de competencias nacionales fue planteada con referencia a los lineamientos que se describen a continuación:

- i- Aplicación de un conjunto de principios orientadores de las reformas: gradualidad en su aplicación; oportunidad, en el sentido de adoptar las medidas estratégicas en los momentos requeridos; aplicabilidad de la normativa existente en la administración de competencias y servicios; integración territorial para considerar las escalas territoriales (regional, subregional, local) que son apropiadas para el manejo, administración y prestación de las competencias y servicios; eficiencia y eficacia, de forma que los servicios a ofrecer por los gobiernos municipales respondan a estos criterios y mejoren la prestación previa por parte de las instituciones nacionales.
- ii- Un diseño de las reformas que permitieran incrementar los ingresos de las municipalidades por medio de cambios en los instrumentos y mecanismos de financiamiento local (el Código Tributario Municipal; un proyecto de ley para trasladar la administración del Impuesto Territorial a las municipalidades y mecanismos de salvaguarda municipal para garantizar el traslado efectivo de las participaciones municipales en los impuestos nacionales).
- iii- Identificar y formular propuestas de coordinación que faciliten la búsqueda del consenso político. Entre ellas se planteó la creación de una Comisión Legislativa de Análisis de los Gobiernos Locales, en el seno de la Asamblea Legislativa, la cual tendría la responsabilidad de promover las medidas legislativas vinculadas con el nuevo modelo de organización municipal.

- iv- Impulsar la aprobación de medidas de carácter político y legal como las siguientes: elecciones municipales independientes de las elecciones del presidente y los Diputados; elección de un alcalde como la cabeza del Municipio, en sustitución del Ejecutivo Municipal quién actualmente ejerce la administración del Ayuntamiento bajo designación del Consejo Municipal; elección de los Regidores (concejales) en forma individual en sustitución del método actual de papeleta colectiva.
- v- Desarrollar actividades de divulgación del Programa, con el propósito de crear un ambiente nacional de apoyo y aporte constructivo hacia la transformación de los gobiernos municipales. Incluye la organización de seminarios nacionales, regionales y cantonales con participación de representantes de los diferentes niveles de gobierno y líderes de la comunidad.

Este componente del Programa de Reforma del Estado fue concebido en dos etapas: la primera consideró la preparación de un estudio que sirvió como marco referencial para evaluar las competencias que podría ser objeto de un proceso de descentralización de funciones y programas gubernamentales. La segunda fase consideró la implementación de un proyecto piloto de transferencia de dichas competencias en veinte municipalidades. Además, se asumió que el Programa de Reforma del Estado tendría capacidad para conducir desde MIDEPLAN el proceso de la descentralización.

#### **4.4.4 La Función Pública.**

Este componente se planteó la necesidad de modificar el Régimen de Servicio Civil y establecer un marco legal claro y definido de gestión de la función pública para el sector descentralizado.

Como elemento central de las reformas se consideró que la restricción a resolver era el principio de la inamovilidad del funcionario que sólo puede removerse por falta de fondos o de reorganización institucional.

Se plantearon dos componentes en esta reforma: primero, la formulación de un proyecto de ley de reforma al Régimen de Servicio Civil que incorporara los lineamientos que sobre función pública había planteado la COREC; así como la inclusión de un conjunto de indicadores de eficiencia en el trabajo, los cuales dieran base a la determinación de aumentos salariales y de eventuales sanciones a los funcionarios públicos; segundo, la incorporación del concepto de "estabilidad" del funcionario, propia de un sistema de méritos, en sustitución del concepto de "inamovilidad".

Como resultado de estas acciones, el Programa esperaba obtener tres productos: un proyecto de ley sobre el empleo público; una revisión integral de las bases del empleo público para reducir los excesos de personal; y finalmente, un diagnóstico detallado sobre la situación de los recursos humanos en el sector público y una propuesta de reforma para el Régimen de Servicio Civil.

#### **4.4.5 La Reforma Presupuestaria.**

Los estudios del Programa en este campo mostraron que el proceso presupuestario existente en sus tres fases: planificación, programación y formulación presupuestaria, no facilitaba la asignación racional de los recursos en el sector público. También, indicaron que la fase de formulación presupuestaria no estaba articulada con los horizontes de planificación del mediano y largo plazo y de no tener incorporado un sistema de control y evaluación. En consecuencia, los planes de trabajo institucional no tenían una correspondencia directa con los presupuestos, situación que dificultaba en alto grado el gerenciamiento eficaz de las organizaciones y programas gubernamentales.

A un nivel de mayor especificidad, se determinó la presencia de problemas a nivel de la planificación (no constituye una actividad de staff, no provee información gerencial a la elite política, y presenta un desfase crítico en el manejo de la información), mientras que en el lado presupuestario se caracterizó la disfuncionalidad de su marco jurídico (la Ley de Administración Financiera data de 1952 y su especificidad para la Administración Central) y un horizonte límite de programación muy restringido (1 año).

Este módulo del Programa consideró dos orientaciones de reforma: primero, la adscripción de la función de planificación a la Presidencia de la República como un órgano de staff; y segundo, la Oficina de Planificación tendría la responsabilidad de articular la relación planificación, programación, presupuestación, control y evaluación a nivel del sector público.

Como resultados de estos trabajos, se esperaba obtener los siguientes productos: un Proyecto de Ley de Presupuesto, el cual incorporaría técnicas modernas como presupuesto base cero, clasificación por programas y actividades, incorporación de indicadores de eficiencia y eficacia y métodos de evaluación y control; segundo, un Proyecto de Ley de la Oficina de Planificación Nacional; y tercero, un Proyecto de Ley de Administración Financiera.

#### **4.4.6 El Programa de Movilidad Laboral.**

Este Programa fue diseñado inicialmente por el Ministerio de Hacienda y ejecutado por el Programa de Reforma del Estado como un programa de carácter forzoso, el cual se ejecutó durante el año 1990. A partir del mes de marzo de 1991, el Programa fue trasladado al Ministerio de la Presidencia, específicamente al Grupo Asesoría para la Toma de Decisiones (ATD). Sin embargo, al ser designado su Coordinador, el Dr. Carlos Vargas Pagán como nuevo ministro de la Reforma del Estado, el Programa es absorbido de nuevo como un programa adicional de la Reforma del Estado.

El Programa de Movilidad Laboral durante la gestión del Dr. Vargas Pagán es replanteado como un programa de carácter voluntario. Su reestructuración ofreció a los funcionarios interesados en dejar la función pública los siguientes incentivos:

- i- Las prestaciones legales correspondientes,

- ii- Preaviso,
- iii- Vacaciones proporcionales,
- iv- Aguinaldo proporcional,
- v- Un incentivo adicional equivalente a tres salarios, del promedio de los devengados en el último semestre, hasta por un máximo de 200.000 colones,
- vi- Para los funcionarios que tuvieran más de ocho años de laborar para la Administración Pública, se les paga sus prestaciones, según individualmente corresponda, hasta por un máximo equivalente a doce salarios, además del incentivo señalado en el inciso anteriormente mencionado.

Las metas sobre reducción de personal en el sector público a partir del año 1992 fueron las siguientes: 1992: 13.000 plazas; 1993: 5.900 plazas; 1994: 6.100 plazas (MIDEPLAN, 1992). Para el cumplimiento de estas metas, se instrumentarían decisiones a través de los siguientes programas y medidas de política fiscal:

- i- Programa de Movilidad Laboral;
- ii- Eliminación de plazas vacantes;
- iii- Eliminación de plazas de los funcionarios que se pensionan,
- iv- Plazas que se eliminan debido al Programa de Privatización de empresas estatales (CEMPASA, FERTICA y FANAL);
- v- Plazas afectadas por el Programa de Democratización Económica.

Además, se esperaba complementar estas decisiones en materia laboral, con un programa de movilidad horizontal, el cual deberá ser diseñado con el objetivo de racionalizar el uso de los recursos humanos mediante mecanismos de flexibilización que permitieran el traslado de personal entre instituciones

El número de plazas en cargos fijos del sector público fue estimado en 130.202, para el año 1990 (cifras de MIDEPLAN utilizadas en la programación del PAE-III), con el siguiente desglose (ver detalle en el Cuadro No 2):

Cuadro N°2

Institución	Nº de Plazas
Presupuesto Nacional,	19.719
Instituciones Públicas de Servicios,	7.128
Empresas Públicas no Financieras,	15.858
Empresas Públicas Financieras,	4.052
Empresas Constituidas como Sociedades Anónimas,	6.325
Instituciones bajo Programa Democratización Económica	77.120

El grupo de instituciones que calificaron para el Programa de Democratización Económica comprendió las siguientes: cuatro Ministerios (Educación Pública, Gobernación y Policía, Salud y Seguridad Pública), la Caja Costarricense de Seguro Social, el Consejo Técnico de Asistencia Médico Social y FODESAF.

Este programa incluyó un Proyecto de Control de Planillas con el propósito de identificar y cuantificar el uso del personal en las instituciones públicas tanto en lo que se refiere a su número como los pagos salariales. El detalle de esta información incluiría las diversas modalidades de contratación, con lo cual se esperaba poder medir el impacto del Programa de Movilidad Laboral Voluntaria y de la movilidad horizontal que se esperaba aplicar a partir del año 1991.

#### **4.4.7 Actividades de Apoyo Logístico al Programa de Reforma del Estado.**

##### a) Campaña de Educación Cívica y de Formación Ciudadana.

Como resultado de la puesta en marcha del programa de movilidad laboral durante el período mayo 1990/ marzo 1991, se generó una imagen inapropiada del Programa de Reforma del Estado en la ciudadanía del país. Ello planteó la necesidad de desarrollar una campaña informativa al ciudadano, con el propósito de informarle sobre los siguientes aspectos: la apertura de espacios para una mayor participación ciudadana en la conducción del Gobierno, la importancia de racionalizar la administración pública y de mejorar sus finanzas y la eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

Este módulo incluyó el diseño de una campaña de educación cívica para sensibilizar a los ciudadanos sobre lo comentado a través de la radio, la televisión y la prensa. Además, se consideró una programación de seminarios, foros y paneles orientada a grupos específicos; así como la preparación de publicaciones sobre los temas de la Reforma.

Los resultados esperados de esta campaña fueron los siguientes: sensibilización de los ciudadanos sobre la necesidad que tenía el Gobierno para implementar una reforma para el Estado; divulgar el informe de la COREC-I; y divulgar las actividades del Programa a través de los medios de comunicación indicados.

b) Otras Actividades del Programa.

Un primer conjunto de actividades del Programa incluyó la programación de seminarios de alto nivel con el concurso de especialistas internacionales que fueran conocedores del tema y que aportaran escenarios alternativos a los planteamientos de la COREC-I. A través de la organización de seminarios se planteó la venida de expertos y la discusión de otras experiencias de reforma del Estado en campos como la liberalización de la economía, la apertura de monopolios, la administración de los seguros, la reforma tributaria y otros temas afines. Se consideró de especial importancia la divulgación de sus resultados por medio de publicaciones.

Un segundo grupo de actividades se programaron en el campo de la computación con el propósito de sistematizar y manejar información de soporte a los estudios de evaluación institucional

y del programa de movilidad laboral. Con este propósito se formuló un proyecto para integrar una base de datos del Programa de Movilidad Laboral con la base de datos de la Caja Costarricense del Seguro Social, el cual permitiría un control expedito de las nuevas contrataciones de personal en el sector público.



## **CAPITULO No 5**

### **Análisis de los Ejes Fundamentales del Programa de Reforma del Estado.**

En este capítulo se presenta una evaluación sobre el cumplimiento de la programación respecto a los ejes de acción del Programa de Reforma del Estado. En su programación los técnicos del Programa identificaron diez componentes, los cuales fueron agrupados para este análisis, en seis ejes de acción de la Reforma: la revisión de los monopolios estatales y el fortalecimiento de la organización de mercados; la reestructuración institucional de la Administración Pública; la descentralización y fortalecimiento municipal; la modernización de la función pública; la reforma del sistema presupuestario; y la reforma del régimen de pensiones.

Conviene señalar que, al margen de los trabajos del Programa de Reforma del Estado, el Ministerio de Hacienda y el Banco Central desarrollaron proyectos de reforma en áreas de su competencia, los cuales fueron coordinados a través de la Comisión del PAE- III. De esta manera, el Ministerio de Hacienda desarrolló acciones en el campo de la reforma aduanera, así como proyectos de reforma en el campo tributario. El Banco Central, a su vez impulsó la modernización del sistema financiero nacional. Esta evaluación focaliza el análisis en los ejes de la Reforma y lo complementa con la información pertinente de los esfuerzos de reforma de estas dos instituciones.

Esta evaluación de los ejes de acción del Programa de Reforma del Estado se fundamenta en el estudio de los documentos que presentan las propuestas de reforma generados al interior del Programa, los Proyectos de Ley que presentan las reformas jurídicas, así como de los planes de reforma de los sectores evaluados (Sector de Transportes, Ciencia y Tecnología; Sector Agropecuario; Sector Salud) y los reportes técnicos del Convenio MIDEPLAN/ UCR. También se tuvo acceso parcial a las actas levantadas en las reuniones técnicas de avance del PAE-III. Las entrevistas a los coordinadores del Programa también proveyeron información que fue de utilidad en este análisis. Estas fuentes de información se han incorporado en los anexos de este informe y constituyen la base de datos de la investigación sobre la reforma del Estado Costarricense.

#### **5.1 Revisión de los Monopolios Estatales, el Fortalecimiento de la Organización de los Mercados y Formas Alternas para la provisión de los Servicios Públicos.**

Este proyecto de la reforma del Estado comprendió la revisión y apertura de los monopolios estatales y la privatización de empresas estatales; así como el desarrollo de nuevas formas de gestión de servicios públicos bajo responsabilidad de los privados. El propósito de estas acciones de reforma era el de reducir la participación estatal en la organización de mercados y de ampliar las opciones de la empresa privada para el ejercicio de la producción y sus actividades de comercialización.

Los estudios iniciales del Programa permitieron clasificar a los monopolios estatales en tres grupos: primero, las empresas propiedad de la Corporación de Desarrollo S.A., a saber, Fertilizantes de Centro América (FERTICA) y Cementos del Pacífico (CEMPASA); segundo, los monopolios de alta carga ideológica (los bancos estatales); y tercero, otros monopolios. Ello facilitó la consulta con los dirigentes del partido opositor, Liberación Nacional para determinar posibles áreas de consenso, en las cuales pudiera focalizarse la reforma de estas instituciones.

Los antecedentes de la privatización de empresas públicas se remontan al Primer Programa de Ajuste Estructural (PAE-I), con el cual se inició el desmantelamiento de las empresas estatales que se habían creado en el decenio de los setenta, bajo la política empresarial del Estado y la supervisión de la Corporación de Desarrollo S.A (CODESA). Para el año 1990, CODESA poseía únicamente las dos empresas señaladas, CEMPASA y FERTICA, las cuales fueron traspasadas a grupos privados a principios del año 1994.

Bajo el supuesto de que el Estado Costarricense mostraba señales de un sobredimensionamiento tanto institucional como económico, los técnicos del Programa buscaron opciones de gestión privada que permitieran asumir la provisión de servicios públicos, que no fueran sustantivos ni estratégicos. Estas opciones tomaron la forma de dos reformas legales: el proyecto de ley de Concesión de Obra Pública, y el Proyecto de Ley de Democratización Económica del Sector Público; las cuales fueron aprobadas posteriormente por la Asamblea Legislativa.

### **5.1.1 Liquidación de los Monopolios de la Corporación de Desarrollo (CODESA).**

Los antecedentes para la privatización de las empresas de CODESA se remonta al año 1984, cuando la Asamblea Legislativa aprobó la Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público, la cual autorizó la venta de hasta un 40% de las acciones de todas las subsidiarias de CODESA. Por diversas razones, fue imposible ejecutar dicha disposición, en lo que corresponde a las subsidiarias FERTICA y CEMPASA, las únicas subsidiarias que aun se mantenían bajo control estatal en 1990. En este contexto, el personal técnico del Programa de Reforma del Estado preparó el Proyecto de Ley de "Democratización de las Subsidiarias de CODESA", la cual tenía el propósito de trasladar al sector privado estas dos empresas estatales.

La Ley fue aprobada por la Asamblea Legislativa en 1993, con dos especificaciones relativas a la venta de estas dos empresas estatales: primero, que los precios de venta serían determinados en un porcentaje del avalúo de la Contraloría General de la República (CEMPASA, 20%; y FERTICA, 10%); y segundo, que la venta se podría realizar únicamente a los siguientes grupos nacionales: asociaciones de desarrollo comunal, asociaciones solidaristas y de pequeños productores, cámaras y pequeños inversionistas, con un máximo de un 10% de las acciones para cada grupo participante. Grupos organizados de los trabajadores de estas dos empresas podrían adquirir hasta un 30% del total de las acciones.

A su vez, la Corporación para el Desarrollo fue evaluada y reducida de todas sus funciones operativas, con la única excepción de su Puesto de Bolsa; ya que este mecanismo es el único con que cuenta el Gobierno para operar en la Bolsa Nacional de Valores sus operaciones de compra y venta de títulos y valores.

### **5.1.2 Apertura Parcial del Monopolio Bancario.**

El monopolio bancario está formado por los bancos estatales (Anglo Costarricense, Nacional, de Costa Rica, Crédito Agrícola de Cartago), lo cual resultó de la nacionalización de la banca privada por parte del Partido Liberación Nacional, a fines del decenio de los cuarenta. La estatización bancaria ha sido visto a lo largo del tiempo por este partido político como un dogma consustancial a sus valores ideológicos. En ese contexto, su privatización ha sido visto como un asunto de gran sensibilidad política.

Debido a ello, se propuso eliminar únicamente el monopolio de las cuentas corrientes en poder de los bancos estatales y generar con ello una sana competencia con los bancos e intermediarios financieros privados. Para ello se permitió el acceso de los bancos privados al redescuento por medio de mecanismos administrativos; así como otras medidas complementarias que no requerían de reformas jurídicas. En ningún momento el Gobierno intentó privatizar a los bancos estatales.

### **5.1.3 Problemas para la Apertura de los Otros Monopolios Estatales.**

La tercera categoría de monopolios incluyó a tres instituciones gubernamentales responsables por el monopolio de los seguros, la producción de alcohol y del refinamiento de gasolina y diesel, a cargo de las instituciones, el Instituto Nacional de Seguros, la Fábrica Nacional de Licores, y la Refinería Costarricense de Petróleo, respectivamente. Sobre este particular, debe indicarse que las negociaciones emprendidas por los negociadores del Programa de Reforma del Estado ya fuesen para privatizar estas instituciones o para generar la apertura de estos monopolios resultó en un fracaso.

#### **a) El Monopolio de los Seguros.**

Para realizar los estudios y propuestas de reforma del monopolio estatal de los seguros, el Programa de Reforma del Estado formó un grupo interdisciplinario, con dos coordinadores (Walter Farah y Rigoberto Urbina), dos abogados nacionales (Octavio Torrealba y Manuel Peralta) y el apoyo técnico de dos especialistas externos (de Méjico y Panamá). Además, CINDE colaboró con un consultor peruano en el área de seguros de exportación.

El propósito original había considerado la privatización del Instituto Nacional de Seguros (INS) como responsable de la administración de los seguros con carácter de monopolio estatal (seguros de vida, riesgos profesionales, automóviles, terremotos, propiedades y otros menores). Sin embargo, consultas posteriores con representantes del partido de oposición, Liberación Nacional, tuvieron como efecto directo, el cambiar dicho

objetivo por uno de apertura del mercado de los seguros y de fortalecer el mercado de capitales.

Previo a este esfuerzo del Programa de Reforma del Estado, en la anterior Administración de Gobierno se había propuesto la privatización de la fuerza de ventas (vendedores de seguros) de la institución, pero el proyecto de ley correspondiente no recibió trámite legislativo. El primer estudio del Instituto Nacional de Seguros fue realizado por una Comisión Evaluadora que agrupó consultores externos a la institución y funcionarios propios, en cumplimiento de la Ley del Equilibrio Financiero. El estudio se inició en el segundo semestre de 1990 y fue terminado en mayo de 1991. Posteriormente, el Despacho del Ministerio de Planificación negoció un segundo estudio con una firma de consultoría chilena denominada CECAL, la cual operó por seis meses durante los años 1992/1993 y preparó dos informes técnicos.

Sobre la base de estos estudios, se inician las negociaciones con los actores del proceso: primero, la Junta Directiva y Presidencia (Luis Javier Guier) del INS quienes se oponen al proyecto; segundo, grupos internos del INS (empleados administrativos y sindicato UPINS, los vendedores y sindicato ANDAS) quienes ofrecen resistencia a la reforma; y finalmente, con el sector ligado a los riesgos del trabajo y los funcionarios del programa de bomberos.

En el ambiente externo a la institución se determinaron posiciones ambivalentes. El sector financiero privado pareció favorecer la apertura del monopolio; pero los grupos políticos de la oposición al gobierno, particularmente en el Partido Liberación Nacional, el sector cooperativo y la Sociedad de Vida del Magisterio Nacional (Asociación de maestros y profesores) se determinaron posiciones de desacuerdo.

Los estudios mencionados permitieron determinar algunos elementos que son relevantes para la reestructuración del sector: primero, la necesidad de iniciar una apertura del sector de los seguros como parte del fenómeno de globalización en que está inmersa la economía costarricense; segundo, los efectos directos de la privatización de algunas de las actividades de seguros, como mecanismo de apalancamiento del mercado nacional de capitales; y tercero, el INS como ente prestador de servicios de seguros no parece ser un buen sujeto de privatización, en razón de su modelo organizacional y de la cultura administrativa de su personal que no es proclive a la gestión privada de los seguros.

Los trabajos realizados en el campo de los estudios y de la negociación directa con los actores que participaron en este monopolio permitieron obtener información que facilitó la formulación de un Proyecto de Ley de Seguros. En este proyecto se propuso la transformación del Instituto Nacional de Seguros en una Superintendencia de Seguros y el desarrollo de sus funciones reguladoras del sector y abre las posibilidades para privatizar algunas de las actividades del sector. Este Proyecto de Ley fue objeto de una negociación entre los dos partidos mayoritarios en la Asamblea Legislativa, en el mes de junio de 1994, lo cual permitió incorporarlo en un paquete de proyectos que serán discutidos posiblemente en el segundo semestre de este mismo año.

La apertura del sector de seguros dependerá entonces de las posiciones que puedan conciliarse en el seno de la Asamblea Legislativa. Sin embargo, puede adelantarse que la discusión girará en torno a los roles que el INS ha venido desempeñando en el sector, la separación de las cuentas de seguros y reaseguros; su rol como superintendencia del sector; el saneamiento financiero de la institución, y la eliminación de los seguros de cosechas.

En opinión del Ex-Coordinador de este proyecto, Walter Farah, es previsible esperar el mantenimiento del monopolio de los reaseguros por parte del INS, así como la apertura del sector, con la participación de la Sociedad de Seguros del Magisterio Nacional, los consorcios cooperativos, y las compañías de seguros que estén asociadas a los bancos locales (en crédito de exportación). Bajo esas condiciones el mercado de los seguros evolucionaría hacia una organización de tipo oligopólica.

De hecho, las fuerzas del mercado han empezado a operar en el sector de los seguros y su dinamismo al influjo de la nueva política económica ha generado una brecha importante en la estructura del monopolio del INS. Estas señales de apertura pueden visualizarse por los planes de pensiones que están colocando en el mercado ciertos bancos e intermediarios financieros como el Banco Popular; así como por el uso cada vez más generalizado de tarjetas de crédito que incorporan la compra de seguros externos.

#### b) La Fábrica Nacional de Licores.

La Fábrica Nacional de Licores constituye el monopolio estatal de mayor antigüedad (1853) en el país. El Programa de Reforma del Estado se planteó originalmente dos metas: la apertura del monopolio de producción de alcohol y la privatización de FANAL.

El equipo de trabajo que formuló los estudios y el "Proyecto de Ley de venta de la Fábrica Nacional de Licores y Supresión del Monopolio de Destilación de Alcohol" estuvo formado por el Lic. Rodolfo Pizza, el Lic. Rigoberto Urbina y el Lic. Walter Farah. Además, se contó con la asesoría de la firma norteamericana CATSEN y Asociados y del apoyo de la ATD. Estos trabajos no incluyeron un proceso de negociación con los actores del monopolio.

El proyecto de ley no fue aprobado por la Asamblea Legislativa durante el período de la Administración Calderón Fournier. Sin embargo, se considera probable que eventualmente dicho Proyecto pueda aprobarse. Los estudios realizados por el Programa determinaron que la Fábrica Nacional de Licores requiere de una apertura gradual y que, de lograrse una privatización del negocio, el laboratorio que certifica la calidad de los alcoholes producidos por FANAL debe trasladarse al Ministerio de Salud.

c) La Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE) y la Ley de Hidrocarburos.

En cuanto a RECOPE, la empresa estatal que refina el petróleo para producir gasolina y derivados y que realiza su distribución al por mayor, tampoco se logró romper el monopolio. Si debe señalarse que se preparó un estudio preliminar sobre la situación actual del monopolio. Sin embargo, con la aprobación de la Ley de Hidrocarburos se logró introducir un articulado que permite la explotación privada de hidrocarburos depositados en el territorio nacional.

**5.1.4 La creación de sistemas de gestión privada para la provisión de servicios públicos.**

El Programa de Reforma del Estado se planteó la necesidad de diseñar mecanismos de gestión privada para la provisión de servicios públicos como una alternativa a la gestión pública. Bajo este enfoque se consideró que la recurrencia de la crisis fiscal en el Estado Costarricense, la rigidez del gasto en salarios como un porcentaje relativamente elevado del gasto total, y la ineficiencia de sus instituciones, eran factores limitantes para la atención de una demanda creciente de servicios públicos; y que en consecuencia el uso de instrumentos de gestión privada podrían resolver esa provisión de servicios públicos, sin tener que presionar sobre los recursos escasos del Estado.

Con ese propósito, se formuló un proyecto de ley, el cual fue aprobado como Ley de Sociedades Anónimas Laborales (No 7407) por parte de la Asamblea Legislativa el 29 de abril de 1994. En dicha legislación se autorizó la gestión privada de servicios públicos auxiliares, la cual tiene dos características esenciales: primero, el servicio mantiene su condición de interés social pues el Estado no delega su responsabilidad frente a los usuarios; y segundo, se privatiza únicamente su ejecución en la prestación del servicio.

Este proyecto tuvo como antecedente, la experiencia de la Caja Costarricense de Seguro Social, institución que había iniciado desde hacía varios años, la contratación de atención médica para sus asegurados en las Cooperativas de Médicos de Pavas y de Tibás. Los resultados de esta experiencia fueron en extremo exitosos, tanto por las reducciones de costos en la atención de pacientes (los ahorros fluctúan entre un 15% y un 45% para diversos servicios médicos) como por la mayor satisfacción reportada por los pacientes atendidos. El Programa de Reforma del Estado incluso desarrolló una experiencia piloto en la empresa estatal RACSA, la cual opera como una empresa privada, con un éxito relativo (Piza, 1994).

El primer proyecto de ley tomó el nombre de Democratización Económica del sector público y su formulación estuvo a cargo del Dr. Rodolfo Piza, Coordinador del Programa de Reforma del Estado. El presidente de la República apoyó decididamente el proyecto, lo cual permitió avanzar las negociaciones con representantes sindicales y los Jerarcas del Gobierno. Es así que, en el mes de Setiembre de ese año, el presidente lo remite a la Asamblea Legislativa. Sin embargo, el Proyecto de Ley de Democratización Económica debió ser renegociado para su aprobación como la Ley de Sociedades Anónimas Laborales, a principios del año 1994.

Esta Ley estableció en su artículo sétimo, que los servicios auxiliares o menores son aquellos que no constituyen la actividad sustantiva de la institución. Además definió una lista de estos servicios que incluye a los siguientes: aseo o limpieza; vigilancia; mantenimiento; alimentación del personal/usuarios; cómputo; secretariado y archivo; profesionales en ejercicio liberal; transporte y distribución de suministros; imprenta; inspección, diseño y supervisión de obras civiles; formación y capacitación; servicios de laboratorios; confección de ropa; lavandería; recreación; relaciones públicas; bodegaje; otros que califiquen como una actividad auxiliar.

Por medio de este instrumento, el artículo doce de la Ley facultó al Estado para "negociar y concretar la contratación antes del traslado o movilización de los funcionarios públicos al sector privado. El plazo de los contratos otorgados en condiciones prioritarias, o excederá de tres años. A partir de ese plazo, la contratación deberá efectuarse de conformidad con la legislación administrativa vigente". Como resultado de esta legislación, el Estado quedó facultado para trasladar personal de la planilla pública al sector privado, garantizándoles que, por un período razonable, pueden continuar desarrollando sus mismas tareas, en la provisión de servicios auxiliares, pero bajo una gestión privada de su propia responsabilidad.

La legislación previó un mecanismo de control sobre el funcionamiento de estas empresas gestoras de servicios auxiliares al obligarlas a garantizar la continuidad y el mantenimiento de los servicios. El incumplimiento de este mandato faculta la intervención de la institución titular del servicio, para que el mismo sea restituido. En su defecto, la Contraloría General de la República puede sustituir a dicha institución. En adición, debe indicarse que la ley autorizó al Banco Popular a crear un fideicomiso para financiar la constitución y operación de estas empresas.

El segundo mecanismo de gestión privada de servicios públicos fue autorizado por la Ley de Concesión de Obra Pública, la cual fue aprobada por la Asamblea Legislativa el 15 de marzo de 1993. Con posterioridad, en abril de 1994 se logró incorporar a esta ley un articulado que permite que los estudios para un proyecto de obra pública, objeto de interés por un privado, puedan hacerse a petición de parte y constituirse en un componente de la concesión a posteriori. A la fecha el Reglamento que operacionaliza la ley se encuentra en proceso de consulta con las instituciones gubernamentales (MIDEPLAN,1994).

Debe señalarse que esta ley tiene como propósito principal la construcción de obras, cuya explotación es cedida por medio de un 'contrato de concesión' a un privado como forma de contraprestación por las inversiones que debió realizar. A su vez, el marco genérico que norma la figura de la concesión de obra pública está determinado por tres principios: primero, la participación de la Contraloría General de la República en el proceso de concesión; segundo, la adjudicación de la concesión por el procedimiento de la licitación pública; y tercero, la fijación de las tarifas por parte del ente regulador, el Servicio Nacional de Electricidad.

Como un logro importante del Programa de Reforma debe señalarse la aprobación de esta ley. Además, fue posible desarrollar concesiones privadas para la construcción de

una terminal adicional de pasajeros y otra de carga en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría, así como para la construcción de la Radial Heredia/ San José (Piza, 1994). Hay varios proyectos de infraestructura, particularmente bajo la responsabilidad del Ministerio de Transportes y Obras Públicas, cuya concesión está en trámite. Casos particulares en esta situación, son las concesiones por aprobarse para la construcción del puente sobre el río Tempisque, la carretera de San Carlos, y la Carretera Orotina/ Ciudad Colón.

## **5.2 El Proyecto de Reestructuración Institucional.**

La reestructuración institucional fue un mandato que recibió la Administración Calderón Fournier para darle cumplimiento a lo ordenado por la Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público. Desde la perspectiva del Programa de Reforma del Estado bajo la dirección del ministro Vargas Pagán, esta reestructuración fue planteada bajo un enfoque sectorial. En particular, se propuso el logro de reformas sectoriales, la eliminación de duplicidades entre instituciones, el cumplimiento de sus misiones específicas, así como el mejoramiento de la coordinación de los ministros Rectores en sus respectivos Sectores de actuación.

Este componente de la Reforma del Estado es la que muestra una mayor continuidad y fluidez entre las dos gestiones de los ministros Meño Segura y Vargas Pagán. Sin embargo, debe señalarse que el enfoque sectorial impulsado por el Ministerio de Planificación varió en cierta forma lo establecido en el artículo No 37 de la Ley No 6955, en el cual se definió un mandato para evaluar los programas e instituciones del sector público. Las razones para dicho cambio obedecieron a que el enfoque sectorial era más realista, dada la imposibilidad del Programa para evaluar aproximadamente 121 instituciones estatales.

Bajo el nuevo enfoque la metodología de evaluación institucional recomendada por la COPRE fue ajustada, para darle cumplimiento a las evaluaciones sectoriales. A continuación, se detallan las orientaciones recomendadas:

- i-** MIDEPLAN enfatizaría la visión sectorial y cada institución sería responsable por la reforma institucional.
- ii-** Se daría prioridad a la reducción presupuestaria.
- iii-** El énfasis de la reforma consideraría los efectos legales de las reformas, por ejemplo, los traslapes institucionales.
- iv-** El análisis del financiamiento sectorial en relación con las competencias de cada institución.
- v-** La relevancia del Jerarca institucional para solicitar modificaciones en las reformas institucionales.

A la Comisión Presidencial de Reforma del Estado le fue asignada la responsabilidad de nombrar las Comisiones Evaluadoras Bipartidistas responsables por las evaluaciones sectoriales, las cuales fueron realizadas en los siguientes sectores: Salud; Vivienda y Asentamientos Humanos; Seguridad; Agropecuario; Transportes; así como el Sistema de Ciencia y Tecnología y el Sistema Aduanero.

Los estudios para el resto de los sectores fueron contratados por MIDEPLAN con la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica. Estos fueron terminados en abril de 1994 y el diseño correspondiente a las propuestas de reforma sectorial quedaron para una etapa posterior. Un resumen de los resultados de este estudio preparado bajo la dirección del Dr. Roger Churnside Harrison se incluye en el Anexo de Documentos de este informe.

Estas evaluaciones mostraron a nivel de los sectores algunas situaciones comunes y problemas que debían ser enfrentados con soluciones similares, a saber; primero, las dificultades de los Ministros Rectores para concertar e implementar políticas sectoriales; insuficiente desarrollo institucional de un grupo importante de órganos y programas responsables por el cumplimiento de funciones específicas en el sector; tercero, la ausencia de un modelo de coordinación efectivo; cuarto, la necesidad de flexibilizar los modelos de gestión y procedimientos de prestación de los servicios a cargo de las instituciones del sector; y quinto, ausencia de mecanismos de evaluación y control.

A continuación, se detallan para cada uno de estos sectores, las propuestas de reforma que se formularon con el propósito de reestructurar su organización y mejorar su funcionamiento en base a criterios de eficacia y eficiencia. No se incluyeron las reformas institucionales de carácter menor que se realizaron al margen del Programa de la Reforma del Estado.

### **5.2.1 El Sector de Transportes.**

La revisión y propuestas de reformas de este sector se plasmó en el Plan Nacional de Reforma del Sector Transportes, publicado en mayo de 1993 por el Programa de Reforma del Estado. La ejecución de este plan fue parcial debido a lo avanzado de la Administración Calderón Fournier, quedando para la nueva Administración de Gobierno la mayor parte de las reformas propuestas.

La Propuesta comprendió dos tipos de reformas: las que definen el marco legal de actuación de las instituciones del sector, así como aquellas de tipo institución centradas alrededor de los cambios que requiere el MOPT para ejercer su rectoría en el sector. A continuación, se presenta un listado de las reformas jurídicas propuestas:

- i- Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres: Tiene el propósito de regular el tránsito vehicular en el transporte por carretera. Legislación aprobada en 1993.
- ii- Ley General de Concesión de Obra Pública: Autoriza la construcción de proyectos de infraestructura bajo modalidades de contratación con la empresa privada. El Reglamento está en proceso de revisión por parte del MOPT y ya se tiene una lista de

proyectos elegibles para concesionar. Requiere para su implementación de la creación de una unidad especializada al interior de la organización del MOPT.

- iii-** Proyecto de Ley de Creación del Fondo Nacional para el Mantenimiento Vial: tiene el propósito de crear un fondo para financiar en forma permanente las labores de mantenimiento de la red vial del país, por medio de un gravamen a los combustibles. El proyecto regula la administración del fondo.
- iv-** Proyecto de Ley de Creación del Instituto Costarricense de Aeropuertos: propone la creación de un ente que absorbería la actual Dirección General de Aviación Civil que funciona en el MOPT y del Consejo Técnico de Aviación Civil. Tiene el propósito de especializar en una sola organización las funciones relativas a la regulación y servicios del transporte aéreo.
- v-** Proyecto de Ley para la Desconcentración de las Proveedurías: A partir del año 1992 por un pronunciamiento de la Sala Constitucional, el MOPT debió realizar sus compras de bienes y servicios a través de la Proveeduría Nacional del Ministerio de Hacienda. Esta situación le ha acarreado atrasos considerables para el desarrollo de sus actividades de operación dado lo engorroso de los trámites de esta dependencia. Este proyecto de ley propone la desconcentración de las proveedurías del Estado con el propósito de agilizar estos trámites.
- vi-** Proyecto de Ley para reformar seis artículos del Estatuto de Servicio Civil: Procura reformar aquellos artículos que tienen relación con el funcionamiento y atribuciones del Estatuto de Servicio Civil, con el propósito de que las denuncias contra los inspectores de tránsito sean concordantes con la Ley de Tránsito. También plantea modificar aquellos artículos que hacen depender las reasignaciones de puestos de los funcionarios del número de subalternos a fin de incorporar otras variables como la complejidad de sus funciones y formación profesional.
- vii-** Modificaciones a los Procedimientos y Montos Máximos en la Contratación Administrativa: considera un Decreto Ejecutivo para incrementar los topes a que está sujeta la Contratación Administrativa en función de los aumentos en el valor de las obras debido al proceso inflacionario que ha experimentado la economía.
- viii-** Proyecto de Nueva Ley Reguladora del Transporte Remunerado de Personas en Vehículos Taxis: tiene el propósito de introducir una regulación moderna en este tipo de transporte.
- ix-** Proyecto de Ley para Reformar algunos artículos de la Ley No 3503 Reguladora del Transporte Remunerado de Personas en Autobús: al igual que en el caso anterior procura modernizar la función regulatoria del Estado en este tipo de transporte.
- x-** Proyecto de Ley de Creación de la Dirección General de Transporte Marítimo: tiene el propósito de especializar y de ordenar esta función al interior de la organización del MOPT. Con esta reforma se espera regular, controlar, y vigilar el transporte marítimo internacional en aguas jurisdiccionales, de cabotaje y otras actividades conexas con el transporte marítimo.

El Plan propuso reestructurar el sector mediante cambios específicos en la organización del MOPT y las otras entidades participantes del sector, como el Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER), la Junta de Administración Portuaria y Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA) y el Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP). Dichos cambios tienen el propósito de contar con instancias de dirección y de formulación de políticas en las diferentes formas de transporte, como las que se indican a continuación:

- Dirección General de Transporte Marítimo
- Instituto Costarricense de Aeropuertos
- Consejo de Ferrocarriles
- Dirección General de Planificación de Carreteras.

En cada una de estas instancias se crearían unidades de planificación para apoyar el desarrollo de las diversas formas de transporte. El MOPT como ente rector del sector, tendría la responsabilidad de la planificación del transporte terrestre. Además, se propuso formular una nueva ley orgánica para el Ministerio de Obras Públicas y Transportes para que definiera entre otras cosas, la rectoría del ministro en el Sector, sus atribuciones específicas, su forma de operar, y su relación con las instituciones del sector. Se consideró además un Plan de Acción para la racionalización del Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER) con el propósito de sanear sus finanzas. En el caso de la Junta para el Desarrollo de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA), el Plan recomendó separarla en dos organizaciones diferentes: una para atender el desarrollo regional de la Zona Atlántica, y la otra en la administración de los servicios portuarios del Puerto de Limón. Finalmente, el Plan recomendó iniciar en el Instituto Costarricense de Puertos (INCOP) un programa de transferencia de los servicios de carga y descarga al sector privado.

Una de las orientaciones centrales en el Plan fue la de que el Ministerio de Obras Públicas y Transportes no realizara la construcción y mantenimiento de carreteras, excepto en casos muy justificados, cediéndole esta función a las empresas privadas. A su vez, la construcción de las edificaciones escolares como competencia del MOPT, fue trasladada al Ministerio de Educación (1992).

Bajo estas consideraciones, se autorizó una reducción del personal del MOPT en aproximadamente 2.000 funcionarios, lo cual produjo una disminución en la capacidad de la institución para gestionar en forma directa sus servicios. Esa es la razón por la cual el Plan recomendó revisar los modos de gestión de servicios del MOPT, así como el reajuste institucional requerido en esta institución para ajustarse a su nueva planta de personal y desarrollar con efectividad sus nuevas competencias.

La mayoría de los cambios quedaron planteados y con el cambio de la Administración, los proyectos de ley deben de negociarse nuevamente ante la Asamblea Legislativa para definir con mayor claridad el papel rector del MOPT, la especialización de funciones en las nuevas instancias para cada una de las áreas de transporte. Sin embargo, no queda claro cual será el modelo de coordinación que hará operar al sector.

Los aspectos de evaluación y control no fueron desarrollados, lo cual sugiere que esta es un área crítica para el desarrollo futuro del sector.

### **5.2.2 El Sector de Salud.**

Los estudios de diagnóstico formulados por el Programa de Reforma del Estado permitieron determinar que el Ministerio de Salud no ha desarrollado la rectoría del sector de salud por problemas derivados de la legislación. Ello se ha manifestado en la ausencia de capacidad para formular y evaluar políticas que orienten en forma integral el trabajo de las instituciones del sector.

Además, la legislación existente para el sector no garantiza la integración de los ámbitos de acción, tanto del Ministerio de Salud (promoción y prevención) como de la Caja Costarricense de Seguro Social en los campos de la asistencia médica y de rehabilitación. También se determinó la ausencia de una rectoría efectiva en materia de manejo de aguas y en la descoordinación de la administración del seguro de riesgos del trabajo.

En este contexto, se determinaron los siguientes problemas, los cuales caracterizan en sus rasgos fundamentales el funcionamiento de las instituciones del sector: falta de políticas, normas y procedimientos para el manejo de los recursos humanos; rigidez y centralismo institucional en el manejo presupuestario; ausencia de sistemas de información para la toma de decisiones. Además, los recursos administrados por el sector han disminuido en términos reales, a pesar del aumento de la demanda por los servicios de salud. En otro nivel, se determinó que existe inconformidad entre los usuarios por la atención ambulatoria de la CCSS y que el Ministerio de Salud disminuyó la cobertura real de sus programas.

El Plan Nacional de Reforma del Sector Salud promovido por MIDEPLAN durante el año 1992, propuso los siguientes objetivos: conformar la rectoría del Ministerio de Salud en el sector; consolidar los programas de atención integral (promoción, prevención, atención de enfermedades y rehabilitación) en una única institución (CCSS); la descentralización institucional; la formulación de nuevos modelos de administración y financiamiento; fortalecer el modelo de atención; trasladar el Seguro de Riesgos del Trabajo del Instituto Nacional de Seguros a la Caja Costarricense de seguro Social; y trasladar la administración de los acueductos municipales al Instituto de Acueductos y Alcantarillados (AyA).

Con ese propósito se propusieron las siguientes reformas jurídicas: revisar y adecuar el marco jurídico y organizacional del sector para garantizar la rectoría del Ministerio de Salud y la ejecución de sus funciones sustantivas referentes a la planificación, formulación de políticas, financiamiento, evaluación y control de la salud pública; formular un proyecto de ley para trasladar el Seguro de Riesgos del Trabajo a la CCSS; creación del Laboratorio Nacional de Vigilancia de la Salud y el Código Sanitario y Ambiental; traslado de los acueductos municipales al AyA y reformas a la legislación reguladora del servicio de agua potable, recolección y evacuación de aguas negras y residuos industriales y líquidos, así como de aguas pluviales. En el plano técnico, se

propuso reestructurar al Ministerio de Salud para conformar una organización que le permitiera desarrollar las funciones propuestas en el campo de las políticas de salud pública.

Los resultados observados en la ejecución del Plan señalan que se realizó un esfuerzo en el proceso de reestructuración institucional del sector, operando dentro del marco jurídico existente. En particular, fue posible lograr el consenso en sus niveles políticos y técnicos, lo cual fortaleció la rectoría del Ministerio de Salud en el sector. Además, se promovió la especialización de la Caja Costarricense de Seguro Social como ente responsable por la provisión de los servicios integrales de salud a los costarricenses. También se ampliaron los servicios de las Clínicas Médicas de la CCSS, con el propósito de descongestionar los hospitales.

En otro nivel, debe señalarse que hubo problemas con la creación de los "Equipos Básicos de Atención de Salud" a cargo del Ministerio de Salud (1993), los cuales debieron trasladarse a la CCSS, por dificultades en la coordinación entre estas instituciones. Además, esta situación trajo como resultado una movilización de 1.200 funcionarios. Finalmente, se señala el esfuerzo que se realizó para privatizar algunos servicios auxiliares de la Caja Costarricense de Seguro Social, pero se tropezó con las restricciones de su ley constitutiva. Como en el caso anterior, la mayor parte de las propuestas de reforma, en particular las de orden jurídico, quedaron pendientes para ser promovidas por la nueva Administración.

### **5.2.3 Sector de Vivienda y Asentamientos Humanos.**

Los problemas de este sector no difieren en mucho de los problemas comentados para los sectores de Transportes y de Salud. Es por ello que el Plan Nacional de Reforma del Sector Vivienda y Asentamientos Humanos planteó tres orientaciones similares a las consideradas en esos sectores: primero, el fortalecimiento del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH) como el ente rector del sector; segundo, la especialización funcional de las instituciones públicas que proveen los servicios de vivienda; y tercero, la reestructuración institucional para eliminar duplicaciones de funciones, mejorar su eficiencia, y trasladar algunos de sus servicios al sector privado.

En relación con el primero de estos lineamientos, se formuló un proyecto de ley del MIVAH, el cual permitiría legitimar su marco de actuación y sus roles de ente rector en el sector; así como la absorción del Departamento de Urbanismo -actualmente en el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo- con el propósito de que pueda desarrollar las políticas propias del ordenamiento territorial del país. Además, se aprobó el Decreto Ejecutivo No 21531-MIVAH-MIDEPLAN, el cual reordenó las instancias de coordinación sectorial, a saber: el Consejo Nacional Sectorial, la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial y el Comité Técnico Sectorial (La Gaceta No 179; 17 de Setiembre, 1992).

Respecto al segundo lineamiento, el Comité Técnico Sectorial formuló una reforma organizacional para el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), con el propósito de reorientar a esta institución en el cumplimiento de su misión original, de resolver las necesidades de vivienda de los grupos de más bajos ingresos de la población

costarricense. Con ese propósito, el INVU absorbió los nuevos proyectos de construcción habitacional que estaban bajo la responsabilidad del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).

A su vez, esta última institución fue reestructurada para especializarse en la elaboración de estudios socioeconómicos de las familias de más bajos ingresos y atención de familias en extrema pobreza. Se planteó como meta, que para 1994, el IMAS debía finalizar los proyectos de construcción que ya estaban en proceso, al tomarse esta decisión.

La Comisión Especial de Vivienda, creada por el Decreto Ejecutivo No 17271-P (29 de octubre, 1986) para resolver los problemas de tugurios y situaciones de emergencia fue eliminada, en virtud de una resolución de la Sala Constitucional (Resolución 3210-92). A su vez, los veinte proyectos habitacionales en proceso de construcción bajo su responsabilidad fueron trasladados mediante convenios interinstitucionales a los sectores cooperativistas y mutualistas.

Finalmente se trabajó en la reglamentación del sistema Financiero Nacional de la Vivienda y Reglamentos conexos (Fondo de Subsidios para la Vivienda; Programa de Reparación y Ampliación de Vivienda, Programa General de Crédito del Sistema, Normas Operativas para el Financiamiento de largo plazo del sistema), bajo la rectoría del Banco Hipotecario de la Vivienda (BANVI). Esta institución fue fortalecida como el ente caja del sistema, y se le responsabilizó por el financiamiento para los desarrolladores de conjuntos habitacionales y usuarios de créditos en vivienda.

La reestructuración del sector de vivienda fue exitosa y se lograron los cambios previstos, al mismo tiempo que el Estado aumentó en forma significativa las soluciones habitacionales de los costarricenses. Al final de la Administración, el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH) logró asentarse como el ente rector y no ejecutor de los programas de vivienda del sector. Tanto el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) como el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo fueron especializados en funciones propias para el cumplimiento de sus objetivos institucionales, con lo cual se evitó el problema de traslapes en sus programas habitacionales. Asimismo, se organizó y fortaleció el Sistema Financiero Nacional de la Vivienda.

#### **5.2.4 El Sector de Seguridad.**

Las reformas del sector de Seguridad fueron desarrolladas en forma paralela al Programa de Reforma del Estado y estuvieron a cargo del ministro de Seguridad Pública. Su planteamiento respondió a una situación del sector caracterizada por tres problemas fundamentales (MIDEPLAN, 1994), a saber:

- i- Desarrollo fragmentado de sus cuerpos de seguridad propiciado por la visión antimilitarista de la sociedad costarricense y una separación de las funciones de seguridad pública en cinco Ministerios (Seguridad Pública, Gobernación y Policía, Justicia, Obras Públicas y Transportes, y Presidencia).

- ii- Ausencia de un modelo de coordinación que propiciara la formulación de políticas comunes y que facilitara la gestión de los servicios de seguridad de cada uno de estos Ministerios.
- iii- Deficiencias de la legislación en seguridad que propicie una organización policial moderna, que le imponga límites y controles civiles, y que procure la profesionalización del servicio policial.

La reforma fusionó bajo una dirección civil única a las fuerzas encargadas de la seguridad y el mantenimiento del orden público, de los Ministerios de Seguridad Pública y de Gobernación y Policía. Los cambios se realizaron por decisión del presidente de la República y para legitimar estas acciones se preparó un Proyecto de Ley, el cual fue presentado a la Asamblea Legislativa (1992) pero que a la fecha no ha sido aprobado.

Esta reforma incluyó además la creación del Consejo de Seguridad, como cuerpo colegiado responsable por la definición de las políticas generales del sector y la coordinación de actividades en las distintas policías. Además, propuso mantener la división actual de poder sobre las organizaciones de seguridad y la dispersión del control sobre los recursos policiales.

Finalmente, se trabajó en la formulación del Proyecto de Ley General de Policía (Expediente Legislativo No 11.705), en el cual se propone modernizar el estatuto policial, y desarrollar mecanismos de participación de la comunidad en la implementación de los servicios policiales.

En el sector de Seguridad, el ordenamiento giró alrededor de la unificación de los Ministerios de Seguridad y de Gobernación. Esta reforma permitió eliminar las duplicidades entre estos ministerios y los problemas de coordinación que ocurrían entre la Guardia Civil y la Guardia Rural. Además, se preparó un Proyecto de Ley para el Estatuto Policial.

### **5.2.5 El Sector Agropecuario.**

Las reformas del sector agropecuario tienen su antecedente en los esfuerzos del ministro Meoño Segura para adecuar la gestión del Ministerio de Agricultura y Ganadería en un marco de políticas sectoriales. Los estudios del sector revelaron un diagnóstico que en mucho es parecido al del resto de los sectores de la Administración Pública, habiéndose determinado los siguientes problemas (MIDEPLAN; 1993)

- i- Centralización excesiva de las funciones técnicas y administrativas del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) y las instituciones sectoriales.
- ii- Falta de adecuación de las políticas, estructuras y procedimientos organizativos para alcanzar los objetivos de desarrollo institucional y sectorial;

- iii- Ausencia de una instancia de planificación sectorial integrada, complementada por un proceso de seguimiento y de evaluación; así como de un sistema de información gerencial.
- iv- Escasez de profesionales especializadas para llevar a cabo las principales funciones específicas del sector, y de un número excesivo de personal en los niveles administrativos de menor jerarquía.

El Programa de Reforma del Estado concertó con las autoridades y actores del sector agropecuario, el Plan Nacional de Reforma del Sector Agropecuario (MIDEPLAN; Marzo, 1993), cuya estrategia consideró los siguientes objetivos: primero, fortalecer la rectoría del MAG en la conducción del sistema de planificación y el desarrollo del sector; segundo, aumentar la participación de las organizaciones institucionales privadas (Cámaras, Asociaciones) en los procesos decisorios del sector y en las actividades de investigación y asistencia técnica; y tercero, mejorar la calidad de los recursos institucionales y aumentar la eficiencia de los servicios ofrecidos.

En primer lugar, debe señalarse que las reformas jurídicas fueron orientadas a fortalecer la rectoría y capacidad de coordinación del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), así como las funciones de las instituciones especializadas del sector en apoyo a la liberalización de los mercados de productos agrícolas. Con ese propósito se formularon proyectos de ley para modificar las leyes constitutivas de las siguientes instituciones: el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), el Consejo Nacional de Producción (CNP) y la Oficina del Arroz.

En el campo de la especialización institucional, estas reformas plantearon la reestructuración del Consejo Nacional de Producción (CNP), a través de los siguientes cambios: primero, asignándole la responsabilidad del mercadeo, el desarrollo agroindustrial y el manejo del Programa Integral de Mercadeo Agropecuario (PIMA), como sus funciones sustantivas; segundo, eliminando el Programa de Estabilización de Precios y la comercialización minorista vía los Expendios; así como sus funciones en materia de cuotas y fijaciones de precios, y la reducción gradual de sus operaciones de compra en granos básicos; y tercero, el traslado de los Programas de Investigación y Asistencia Técnica en Granos Básicos al MAG.

En este contexto, el Ministerio de Agricultura y Ganadería asumió la responsabilidad del sector en el campo de la investigación y la transferencia tecnológica. El desarrollo de esta competencia tendrá un énfasis en la atención de las necesidades de medianos y pequeños productores; así como de orientación y coordinación para la investigación de mayor exigencia y la tecnología requerida por los grandes productores. En consecuencia, las tareas que en este campo venían desarrollando tanto el Instituto de Desarrollo Agrario como el Consejo Nacional de Producción, son absorbidas por el MAG. A su vez, las funciones de comercialización a cargo de la Dirección de Mercadeo del MAG son trasladadas al Consejo Nacional de Producción.

A su vez, se mantiene en el Instituto de Desarrollo Agrario su competencia de atender la titulación y consolidación de asentamientos campesinos. Sin embargo, se

eliminan de su responsabilidad institucional dos funciones: primero, la asistencia técnica a los parceleros; y segundo, el desarrollo de infraestructura en los asentamientos campesinos. En consecuencia, el IDA deberá coordinar la provisión de estos servicios a sus usuarios, con las instituciones respectivas del Sector.

En relación con las oficinas especializadas como el Instituto del Café (ICAFE), la Oficina del Arroz (OFIARROZ), la Junta de Defensa del Tabaco (JUDETAB), y la Oficina Nacional de Semillas (ONS), la reforma propuso la formulación de una ley marco para transformarlas en corporaciones de derecho público y Además se recomendó promover su independencia financiera por medio del cobro de los servicios técnicos ofrecidos a los productores y la eliminación gradual de las transferencias de origen presupuestario en su financiamiento.

El desarrollo de las nuevas competencias propuestas para estas tres instituciones obligó a desarrollar un esfuerzo de racionalización del empleo del sector; así como la solución que planteaba el problema de un exceso de personal administrativo. En atención a ello, el Plan propuso adecuar un programa de movilidad horizontal que permitiera racionalizar el uso de los recursos humanos a los nuevos roles institucionales; así como una movilidad de personal hacia el sector privado.

Finalmente, dado que el sector tiene sus propios mecanismos de coordinación, el Plan recomendó fortalecer la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA), así como los Comités Sectoriales Regionales Agropecuarios, como una medida importante para la transformación institucional propuesta.

El informe de MIDEPLAN (1994) reportó un cumplimiento de los cambios propuestos por el Plan para especializar a las instituciones básicas del sector, aun cuando los proyectos de ley para modificar las leyes del MAG, el IDA, el CNP y la OFIARROZ todavía no han sido aprobados por la Asamblea Legislativa. La reestructuración de SEPSA fue otro logro en este esfuerzo para impulsar la planificación del sector. Asimismo, en el plano de la participación privada en los procesos decisorios del sector, se trabajó en la constitución del Foro Coordinadora Nacional Agraria, como un mecanismo de concertación con los pequeños y medianos productores.

En lo relativo al CNP, los cambios fueron más complicados. Sin embargo, se logró la derogación de las restricciones sobre la importación y exportación de granos básicos, y se cerraron cuatro de las siete instalaciones para el procesamiento y almacenamiento de granos. Además, debe mencionarse que previo al Plan y durante el período 1990/1991, ya se habían privatizado 143 expendios minoristas del Programa de Estabilización de Precios y se habían trasladado al sector privado los 750 funcionarios que operaban estas organizaciones.

Finalmente, y con el propósito de darle contenido económico al Plan Nacional de Reforma del Sector Agropecuario, se formuló el Proyecto de Desarrollo Institucional e Inversión Sectorial Agropecuaria, por un monto de \$ 71 millones de dólares con el Banco Mundial, así como el correspondiente Proyecto de Ley, el cual fue enviado a la Asamblea Legislativa.

### 5.2.6 El Sistema de Ciencia y Tecnología

La conformación del Sistema de Ciencia y Tecnología siguió un desarrollo paralelo al Programa de Reforma del Estado, aun cuando MIDEPLAN le concedió apoyos importantes durante el período 1990/ 1994. El Sistema empezó a estructurarse en el año 1986 cuando por Decreto Ejecutivo (17007) se crea el Programa Nacional de Ciencia y Tecnología a cargo de un director con rango de ministro sin Cartera.

El Programa Nacional de Ciencia y Tecnología tuvo como propósito principal, la planificación del desarrollo de la ciencia y la tecnología, así como la de formular políticas y de coordinar las actividades científico-tecnológicas del país. El soporte institucional para el cumplimiento de estas responsabilidades estuvo a cargo del Consejo Nacional para las Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT).

El Sistema se consolidó con la aprobación de la Ley 7169 de Promoción para el Desarrollo Científico y Tecnológico aprobada por la Asamblea Legislativa el 26 de junio de 1990, la cual autorizó formalmente el funcionamiento del Ministerio de Ciencia y Tecnología como su órgano de dirección político, y al CONICIT como el ente técnico ejecutor.

El Programa de Reforma del Estado promovió el Plan Nacional de Reforma del Sistema de Ciencia y Tecnología (MIDEPLAN; Abril, 1993) como parte de la reestructuración institucional que le encomendó la Ley para el Equilibrio financiero del Sector Público. El Plan estructuró las propuestas de desarrollo institucional y conformación del sistema de ciencia y tecnología que fueron previstas por la susodicha Ley 7169.

La Ley de Promoción del Desarrollo Científico y Tecnológico estableció la creación del sistema Nacional de Ciencia y Tecnología conformado por instituciones, entidades, y órganos del sector público, el sector privado y las universidades que desarrollan actividades científicas y tecnológicas. Esta normativa a su vez planteó objetivos que deben articularse en tres áreas: primero, la normativa que facilita la investigación científica y el desarrollo tecnológico; segundo, la estructura organizativa, la coordinación del sistema y las competencias de los entes gubernamentales participantes; y tercero, el conjunto de incentivos que pueden aplicarse para estimular la investigación, la formación de científicos y el desarrollo tecnológico de las empresas.

Durante el período de ejecución del Plan se logró reglamentar la Ley 7169, así como el diseño de los instrumentos jurídicos requeridos para la promoción del desarrollo científico y tecnológico. Relativo a su organización se conformaron comisiones nacionales de concertación y coordinación en materia de ciencia y tecnología. Un listado de estas Comisiones se presenta a continuación:

- i- Comisión de Gestores Ministeriales,
- ii- Comisión Nacional de Políticas en Informática,
- iii- Comisión de Informática en el Sector Público,

- iv-** Comisión de Informática Educativa,
- v-** Comisión Nacional de Biotecnología,
- vi-** Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Calidad,
- vii-** Comisión de Empresas de Base Tecnológica y de Incubadoras Universitarias,
- viii-** Comisión Vinculación Universidad-Empresa,
- ix-** Comisión Programa de Ciencia y Tecnología (BID-II),
- x-** Comisión de Ciencia y Tecnologías Espaciales,
- xi-** Sistema Nacional de Gestión Tecnológica,
- xii-** Sistema Nacional de Geociencias,
- xiii-** Sistema Sismológico Nacional Integrado,
- xiv-** Comisión de Cooperación Científica y tecnológica del Sistema,
- xv-** Comisión Centro Costarricense de la Ciencia y la Cultura,
- xvi-** Comisión de Incentivos para la Ciencia y la Tecnología,
- xvii-** Comité Técnico de Ciencia y Tecnología del Sistema,
- xviii-** Comisión Consultiva de Expertos Cafetaleros
- xix-** Comisión Consultiva para establecer Premios Nacionales.

La coordinación del sistema se operacionalizó con el funcionamiento del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, el cual fue establecido por la Ley 7169. El Consejo está integrado, por los siete ministros Rectores, un representante del CONICIT, cuatro Rectores de Universidades Estatales, cuatro presidentes de Cámaras, los representantes de tres órganos no gubernamentales (Academia Nacional de Ciencias, Cámara Nacional de Empresas de Base Tecnológica y la Asociación Costarricense para la Promoción de las Ciencias y la Tecnología), un representante del INA y un representante del Sector Cooperativo. Se tiene en proceso de formulación una propuesta de reforma al Consejo, con el propósito de operacionalizar su trabajo con los representantes de las instituciones que tengan mayor responsabilidad e interés en el desarrollo de la ciencia y la tecnología.

Además, este sistema cuenta con una Secretaría Ejecutiva de Ciencia y Tecnología, la cual está subordinada jerárquicamente al ministro Rector y administrativamente al Ministerio de Ciencia y Tecnología. Sus competencias incluyen la planificación, coordinación y ejecución de las políticas científicas y tecnológicas. Esta Secretaría es apoyada a su vez, por un Comité Técnico, el cual se reúne dos veces al año, y en el cual están representados las autoridades técnicas en investigación, las

Secretarías Técnicas de Planificación de los sectores representados en el Consejo y el secretario ejecutivo del CONICIT.

Otros logros del Plan fueron los siguientes: la creación del Sistema de Colegios Científicos que opera a nivel nacional; los apoyos a la constitución de las siguientes organizaciones privadas, la Academia Nacional de Ciencias, la Cámara Nacional de Empresas de Base Tecnológica, la Asociación Costarricense para la Promoción de las Ciencias y la Tecnología, y el Centro de Gestión Tecnológica e Informática Industrial (CEGESTI); así como la creación del Sistema Nacional de Investigación y Servicios Tecnológicos.

### **5.2.7 El Sistema Nacional de Aduanas.**

La propuesta de modernización de las aduanas fue preparada por personal del Ministerio de Hacienda con el apoyo financiero de la Fundación de Cooperación Estatal y consideró los siguientes objetivos (MIDEPLAN, 1994):

- i-** Redefinición de funciones y papeles del nivel jerárquico estratégico del Ministerio, del nivel táctico directivo de la Dirección de Aduanas y del nivel operativo en las Aduanas.
- ii-** Automatización de los procesos de trabajo para atender operaciones crecientes de comercio, el control adecuado de las operaciones y trámites aduaneros, la generación de información confiable y la simplificación de los procesos que requieren de nueva tecnología;
- iii-** Profesionalización y especialización del recurso humano a fin de contar con funcionarios éticamente confiables y que estén técnica y profesionalmente preparados;
- iv-** Estructura organizacional moderna y flexible para atender un nivel creciente de servicios;
- v-** Simplificación de procedimientos para mejorar la eficacia y eficiencia de los servicios aduaneros.

La propuesta consideró reformas del marco jurídico que regula el proceso, mejoras en la infraestructura existente, una reestructuración de la Dirección General de Aduanas, la adopción de un sistema de información aduanero y un componente de capacitación.

Sobre lo primero, debe indicarse que se diseñó un proyecto de ley aduanera para sustituir la legislación existente en materia de aduanas, así como el Protocolo de Modificación al Código Aduanero Centroamericano (CAUCA II). Estos proyectos están en lista de espera para su discusión en la Asamblea Legislativa. Dado que Costa Rica suscribió el Tratado de Libre Comercio con México, el cual entrará en vigor a partir del mes de enero de 1995, se han creado condiciones favorables y de urgencia para que el Congreso apruebe la nueva ley aduanera en lo que va del año 1994.

A su vez, el Poder Ejecutivo autorizó el Decreto No 22156-H con fecha 20 de abril de 1993, con el propósito de reestructurar la Dirección General de Aduanas (DGA) y de desconcentrar las Aduanas. Esta reforma permitió clarificar en la DGA sus competencias en la planificación, la dirección y coordinación de la prestación de los diferentes servicios de aduanas, sin demérito de su función fiscalizadora en la recolección de los impuestos que gravan el comercio exterior.

Concomitantemente se puso en marcha el Sistema de Información Aduanero (SIA) tanto en la DGA como en cinco de las Aduanas del país (Central, Multimodal, puertos de Caldera y Limón, y del Aeropuerto Santamaría). Se señala que el sistema funciona todavía para un número importante pero no la totalidad de los servicios aduaneros y todavía falta integrar el resto de las aduanas.

Eventualmente se espera integrar el SIA con el Sistema de Información Tributaria y los Sistemas derivados del Régimen de Zonas Francas. El último componente de la reforma es el de capacitación, el cual se inició con recursos del Convenio ATN/SF-3319-CR con el Banco Interamericano de Desarrollo.

La nueva Administración de Gobierno ha continuado con la reforma y según declaraciones del ministro de Hacienda (La Nación, 1 de Agosto de 1994) se está trabajando en tres áreas de trabajo: las modificaciones legales; la reestructuración organizativa; y cambios en los procedimientos; con la expectativa de preparar al sistema aduanero para administrar el comercio que se generará con el Tratado de Libre Comercio con México, a partir de enero de 1995.

Las reformas legales se encuentran atrasadas y comprenden la Ley General de Aduanas y el Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA-II). A su vez, la reestructuración organizativa considera una reducción del personal de aproximadamente un 25 % de su personal, contratación de personal profesional y un intenso programa de capacitación al personal. Comprende, también una simplificación y automatización de procedimientos que le dará efectividad al sistema y reducirá los costos de la tramitación tanto para el Estado como para los usuarios.

### **5.3 Fortalecimiento Municipal y Transferencia de Competencias Nacionales.**

Esta Reforma fue planteada en base a dos trabajos: primero, un estudio que serviría de marco referencial para evaluar las competencias nacionales que podrían ser objeto de un proceso de traslado a las municipalidades; y segundo, la implementación de un proyecto piloto de transferencia de dichas competencias en veinte municipalidades.

Los resultados del estudio de diagnóstico y de consulta sobre competencias a ser trasladadas al régimen municipal, fue publicado por el Programa bajo el título de "Fortalecimiento Municipal y Transferencia de Competencias de Entidades Nacionales a los Gobiernos Locales" (MIDEPLAN; Octubre,1991). En su primera fase, la consulta se realizó a 163 representantes municipales, los cuales ofrecieron información pertinente al

problema, y permitió determinar un primer conjunto de competencias que las municipalidades podrían asumir. Estos resultados se indican a continuación, señalándose las competencias recomendadas según el orden de importancia indicado por los mismos entrevistados:

Infraestructura	22%
Vigilancia	17%
Educación	9%
Acueductos	8%
Cultura y Deportes	7%
Recursos Naturales	7%
Servicios	6%
Salud	6%
Vivienda	4%
Turismo	2%
Transporte Público	2%
Funciones, Ministerio Agricultura	2%
Desarrollo Comunal	1%
Bienestar Social	1%
Otros servicios	6%

En su segunda fase, el estudio determinó la posición de los Jerarcas de los Ministerios e Instituciones Públicas de Servicios, respecto a las competencias y servicios que estaban dispuestos a trasladar a las municipalidades. Un listado de estas competencias y servicios, a ser trasladadas al régimen municipal, se indica a continuación, considerando su institución de origen:

- **Ministerio de Hacienda:** Administración del Impuesto Territorial.
- **INCOP:** parte de sus excedentes a las municipalidades de Puntarenas, Esparza y Montes de Oro.
- **JAPDEVA:** parte de sus excedentes de la administración portuaria para proyectos municipales.

- **Instituto Mixto de Ayuda Social:** la identificación de beneficiarios para el otorgamiento de préstamos a microempresarios.
- **Instituto Nacional de Aprendizaje:** la identificación de necesidades de capacitación y la fijación de sus prioridades de becarios para sus programas.
- **Caja Costarricense de Seguro Social:** recomendaciones para la formación de cooperativas médicas; participación en la administración del régimen no contributivo de pensiones; participación en los sistemas locales de salud; coordinación en ventas de criptas.
- **Patronato Nacional de la Infancia:** coordinación en la promoción de proyectos preventivos; promoción y sugerencia de normas para los hogares sustitutos; coordinación para la localización de albergues y nombramiento de sus administradores.
- **Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo:** descentralización de permisos de construcción y planes reguladores (de desarrollo urbano); y participar en la recomendación de sitio y localización de urbanizaciones.
- **Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas:** la administración de parques y reservas (forestales y biológicas); control de explotaciones forestales; permisos para la explotación minera; administración de cuencas hidrográficas.
- **Instituto costarricense de Electricidad:** recomendaciones para la localización de alumbrado público, teléfonos públicos y sus administradores.
- **Ministerio de Salud:** coordinación en control ambiental.
- **Ministerio de Cultura:** construcción y mantenimiento de infraestructura deportiva; promoción de la capacitación deportiva y espectáculos culturales.
- **Ministerio de Educación:** construcción y mantenimiento de escuelas y sus equipamientos; participación en la administración de las Juntas de Educación; vigilancia de los centros educativos.
- **Servicio Nacional de Riego y Avenamiento:** cobro tarifas de riego; mantenimiento de infraestructura de apoyo.
- **Ministerio de agricultura y Ganadería:** prestación de servicios en asistencia técnica.
- **Instituto Desarrollo Agrario:** construcción infraestructura rural; administración de zonas de protección forestal y biológico.
- **Instituto Costarricense de Turismo:** coordinación en la elaboración de planes reguladores, gestión de ventanilla única para trámites e información y desarrollo de proyectos de turismo local.

- **Ministerio de Comercio Exterior:** construcción de infraestructura para la localización de inversionistas.
- **Ministerio de Seguridad Pública:** capacitación y apoyos a los cuerpos de seguridad municipales.
- **Consejo Nacional de la Producción:** fiscalización de precios.
- **Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad:** integración de los Consejos de Distrito por medio de las Asociaciones de Desarrollo; establecimiento de las prioridades cantonales.
- **Ministerio de Obras Públicas y Transportes:** construcción y mantenimiento de calles, caminos, puentes vecinales y edificaciones escolares.
- **Ministerio de Trabajo:** participación en programas de empleo y subsidios por empleo; y programa de Microempresas.

Un grupo de seis instituciones (Ministerios de Gobernación, Ciencia y Tecnología y Planificación; el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados; el Instituto Nacional de Seguros; y el Sistema Nacional de Radio y Televisión) manifestó razones principalmente de orden técnico para no delegar sus competencias a los gobiernos municipales. Además, no fue posible obtener información en cuatro ministerios (Vivienda, Relaciones Exteriores, Justicia y la Presidencia) y cuatro instituciones públicas (Refinadora Costarricense de Petróleo, Corporación de Desarrollo S.A., DESAF, y el Servicio Nacional de Electricidad)

En la etapa segunda de este componente de la Reforma, se desarrolló un proyecto piloto en veinte de las ochenta y una municipalidades del país: Orotina, los Chiles, Belén, Heredia, Pococí, San Carlos, Goicoechea, Upala, Liberia, Cañas, Puntarenas, Palmares, San Ramón, Desamparados, Pérez Zeledón, Turrialba, Puriscal, Curridabat, Escazú, y Coronado. Además, participaron cinco Ministerios (Educación; Trabajo y Seguridad Social; Obras Públicas y Transportes; Cultura, Juventud y Deportes; Turismo); así como seis instituciones nacionales: Patronato Nacional de la Infancia; Instituto Mixto de Ayuda Social; Instituto de Desarrollo Agrario; Instituto de Desarrollo Agrario; Instituto nacional de Aprendizaje; Caja Costarricense del Seguro Social.

Para el desarrollo de este proyecto piloto, el Programa de Reforma del Estado promovió a través de sus Coordinadores, una gestión de coordinación y de negociación para poner en marcha el proceso de descentralización. Con ese fin, se seleccionó el instrumento de Convenios de Cooperación para iniciar el proceso de traslado de competencias entre las instituciones nacionales y las municipalidades.

Concomitantemente, se realizó un encuentro en la Asamblea Legislativa con participación de 350 asistentes de las municipalidades, diputados y de los entes nacionales involucrados en el proceso de descentralización (Setiembre, 1992). En este Seminario se presentaron y analizaron proyectos de reforma municipal y se generó un espacio de discusión para el debate de estos temas. El evento tuvo además el propósito

de favorecer un clima político proclive a la descentralización entre los diputados de la Asamblea Legislativa.

Un año después, en el mes de agosto de 1993 y con ocasión del VII Congreso Nacional de Gobiernos Locales se constituyó la Comisión Bipartidista PLN/PUSC para formular un plan de reformas sobre el tema de la descentralización y la autonomía municipal, así como de impulsarlas en el seno del Congreso. La Comisión se constituyó con las siguientes personas: PIN (Evelio Castro, Marcos González, Rufino Gil, Olman Rojas, Juan Luis Jiménez) y del PUSC (Rafael Castillo, Mario Redondo, Mario Arredondo, Rodolfo Madrigal y Victor Morales).

Las reformas de interés municipal que fueron puestas a discusión en la Asamblea Legislativa son las siguientes: Proyecto de Ley para la elección directa del Ejecutivo Municipal; Proyecto de Ley para elecciones independientes de los regidores a medio período; y el traslado del Impuesto Territorial del Ministerio de Hacienda a las Municipalidades. A la fecha, estos proyectos de ley todavía no han sido aprobados por la Asamblea Legislativa.

A pesar de que no fue posible instrumentar el traslado de competencias nacionales a las municipalidades, los resultados logrados en este período no fueron del todo negativos. El avance de los trabajos de descentralización por parte del programa, generó un espacio para la discusión y el análisis de la institución municipal en el marco de la crisis del Estado, lo cual en cierta manera, permitió revalorar la institución municipal.

Finalmente conviene reconocer que el avance a una etapa posterior en el manejo del Programa, en la cual se pudieran lograr los acuerdos políticos de esta reforma, fue limitada por una serie de factores, algunos de los cuales se señalan con carácter tentativo:

- i- El enfoque unidireccional del proceso de descentralización adoptado por MIDEPLAN. El Programa mostró un enfoque unidireccional de favorecer en dicha descentralización al gobierno municipal, obviando con ello, el fortalecimiento de otras formas de organización local, tales como las Juntas de Educación, las Asociaciones de Desarrollo Comunal, las Comités de vecinos, y los Comités Cantonales de Deportes. Ello tuvo el efecto directo de particularizar a una clientela política, con los beneficios del Programa y de hecho excluyó a amplios sectores de la sociedad civil que pudieron haber generado una presión política de mayor importancia para su aprobación.
- ii- El enfoque de concertación. Los Seminarios y Talleres de Trabajo que desarrolló el Programa para plantear esta propuesta de reforma no incorporó instancias efectivas de negociación y coordinación con los representantes del poder político nacional y regional local. En consecuencia, no hubo realmente un proceso de concertación y de negociación, en el cual los representantes del Poder Ejecutivo, Consejos Regionales, municipalidades, la Unión Nacional de Gobiernos Locales, y el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), pudieran evaluar a fondo la propuesta de descentralización y fortalecimiento municipal.

- iii- La falta de interés político de los jefes de las instituciones nacionales para involucrarse en la reforma, así como una fuerte resistencia de la burocracia central para hacer avanzar el proceso de descentralización.

La valoración de estos factores limitantes y su análisis crítico permitirá reevaluar en el futuro, propuestas alternativas para implementar una reforma de descentralización y fortalecimiento municipal.

## **5.4 Reformas de la Función Pública**

### **5.4.1 La Función Pública y sus Problemas Relevantes.**

El Sistema de Administración de Recursos Humanos del sector público se inició con la creación de la Dirección General de Servicio Civil (Acuerdo Ejecutivo No 41), en el año 1953. Sin embargo, su cobertura fue limitada únicamente a las instituciones del Poder Ejecutivo; situación ésta que obligó a los entes del sector descentralizado a desarrollar sus propias unidades de recursos humanos y procedimientos conexos de la gestión de personal.

En la situación actual, las preocupaciones para mejorar la gestión de la función pública se plantean en relación con temas que tienen que ver con un mejor desempeño de la gerencia pública, la eficiencia en la actuación de los funcionarios, métodos flexibles para compensar un mejor desempeño en el cumplimiento de sus tareas, sistemas de evaluación que provean mayor equidad, el papel de la capacitación en el desarrollo institucional, un mayor desarrollo de los sistemas de información y el fortalecimiento del proceso de cambio en las organizaciones.

En su estudio reciente, Klingner (junio, 1994) ha planteado el enfoque de visualizar estos mismos temas, en términos del análisis de **dilemas complejos** y no de **problemas básicos** como ha sido la tradición. En este contexto, la gestión de los recursos humanos es analizada desde la perspectiva de la legislación, la estructura y los procedimientos, por medio del balance apropiado de tres equilibrios básicos: primero, un marco de ley único o fragmentado; segundo, una estructura responsable por la administración de los recursos humanos que puede ser centralizada o descentralizada; y finalmente, un proceso de gestión que puede ser rígido o flexible.

Sobre lo primero, el estudio determinó que, a la fecha, el Estado no cuenta con una ley marco de empleo público, que provea las normas para regular las relaciones entre el Estado y sus empleados (en materia de contratación, salarios, beneficios, derechos, deberes, y negociaciones colectivas) sin hacer diferencia si se trata del nivel central o del sector descentralizado. El Estatuto de Servicio Civil, en su forma actual, regula a los funcionarios del Poder Central, pero no cubre al personal de las municipalidades o de instituciones del sector descentralizado, los cuales son cubiertos por el Código de Trabajo.

Segundo, la Dirección General de Servicio Civil es responsable por una gestión centralizada de los recursos humanos en las instituciones del Poder Ejecutivo. Sin embargo, sus competencias son fundamentalmente de trámite en las áreas de reclutamiento, selección, clasificación y valoración. A su vez, las instituciones del sector descentralizado tienen sus propias unidades de gestión de los recursos humanos, y las Gerencias tienen la responsabilidad de negociar esas mismas competencias directamente con los sindicatos de sus trabajadores.

La Dirección General de Servicio Civil a su vez depende de la Presidencia de la República, lo cual la hace vulnerable a las influencias políticas de la Administración de turno. A ello debe agregarse la ausencia de una organización única que se responsabilice por el desarrollo de funciones importantes en la gestión de la función pública, tales como la capacitación, las investigaciones y la asesoría administrativas.

El análisis muestra que no hay una organización única con la responsabilidad de arreglar racionalmente la selección, actuación, movilidad y eficiencia del empleo público; sino que por el contrario existen instancias en varios niveles del sector público, las cuales operan en forma fragmentaria.

Finalmente, se plantea un enfoque sobre los procedimientos y se cuestiona el grado de rigidez versus la flexibilidad requerida, en las siguientes áreas:

- i- Acerca de la ubicación de puestos y la movilidad de empleados (la movilidad laboral dentro de la administración centralizada y hacia la administración descentralizada) la cual es poco ágil y no obedece a políticas establecidas.
- ii- Acerca de la valoración de puestos y la fijación de salarios, no se presenta una estructura salarial uniforme basada en la valoración de puestos, ni calificaciones de individuos.
- iii- La desconcentración de la Dirección General del Servicio Civil ha mostrado que no existen procedimientos claros y expeditos en lo relacionado con el funcionamiento de las unidades desconcentradas. Además, la desconcentración ha sido insuficiente, en lo que a toma de decisiones se refiere, así como en su cobertura pues no se ha dado en todos los ministerios.
- iv- Acerca del rendimiento del trabajador, la fijación de salarios y otros beneficios económicos no considera factores como rendimiento del trabajador vía evaluación del desempeño.
- v- Hay dos sistemas administrativos para resolver conflictos entre la gerencia y los empleados, lo cual produce inequidades y tiende a favorecer los derechos de los empleados en vez de la actuación de la institución.
- vi- Las funciones de capacitación, investigación y documentación son débiles y fragmentadas.

El estudio del Dr. Klingner recomienda tres reformas que se integran entre sí: primero, la adopción de un marco de ley de empleo único para todos los sectores del empleo público; segundo, la creación de un organismo rector de la gestión de recursos humanos para la totalidad de la Administración Pública (con responsabilidades de planificación, evaluación, capacitación, documentación y transferencia de tecnología administrativa); y tercero, descentralizar el manejo de los recursos humanos a los ministerios, las instituciones autónomas y las municipalidades.

El informe que resume los trabajos del Dr. Klingner fue incluido en el Anexo de documentos Técnicos que acompaña a este informe.

#### **5.4.2 El Proyecto de Ley del Régimen de Empleo Público**

El Programa de Reforma del Estado propuso en relación con la primera recomendación formulada por el Dr. Klingner un Proyecto de Ley del Régimen de Empleo Público. Este Proyecto fue diseñado por un grupo de especialistas costarricenses y el apoyo de dos consultores externos (El Dr. Gerard Timsit, consultor francés y el Dr. Bruce Perlman, consultor norteamericano), bajo la coordinación de la Dra. Anabelle León, viceministra de Trabajo y Seguridad Social (Vargas, 1994).

La propuesta fue formulada en su fase inicial a través de una consulta con las organizaciones laborales, la cual duró un poco más de un año. Ello permitió considerar los reclamos formulados por los dirigentes sindicales sobre vacíos de la legislación laboral costarricense, la eliminación de privilegios de ciertos grupos de funcionarios públicos en detrimento de la mayoría; así como los planteamientos institucionales de los Ministerios de Trabajo y de Planificación Nacional para ordenar las políticas laborales en el sector estatal.

El proyecto atenuaba el propósito de establecer las bases fundamentales de la relación del empleo público, en su carácter "administrativo laboral" tanto para la Administración Central como para las instituciones del sector descentralizado. Se excluyó bajo esta concepción a los otros Poderes (Legislativo, Judicial y Electoral), así como a las municipalidades, las Universidades, y aquellas empresas públicas que operan bajo el derecho común (CODESA, RACSA, y Bancos Comerciales del Estado)

El diseño del Proyecto de Ley del Régimen de Empleo Público consideró las siguientes orientaciones:

- i-** Formular principios comunes y generales para toda la Administración Pública sin entrar en detalles operacionales para cada institución;
- ii-** Mejorar la eficiencia gubernamental en la prestación de los servicios públicos;
- iii-** Promover una implementación coherente y gradual bajo condiciones realistas impuestas por las limitantes políticas, económicas y administrativas que operan en la Administración Pública;

- iv- Permitir el desarrollo de principios y reglas constitucionales de empleo público (Régimen estatutario, eficiencia, idoneidad, estabilidad, equilibrio presupuestario, igualdad y garantías sociales);
- v- Considerar la experiencia lograda en la solución de conflictos laborales colectivos en la Administración.

Un resumen de los rasgos relevantes de este Proyecto de Ley se describe de seguido, con referencia a los siete títulos que integran esta normativa (MIDEPLAN, 1994):

- i- Título I: Presenta un capítulo único con diez artículos que desarrollan los principios y disposiciones generales del régimen de empleo público, lo cual incluye el marco jurídico de regulación y su cobertura institucional.
- ii- Título II: Define los derechos, deberes y prohibiciones generales de los empleados públicos. Establece un equilibrio entre los principios del derecho administrativo y el Derecho Laboral a fin de garantizar la eficiencia y la legalidad administrativas de consuno con las garantías sociales de los empleados públicos.
- iii- Título III: Establece el régimen general de empleo público y las relaciones individuales de trabajo. Presenta como una novedad, un régimen común de empleo público, sin demérito de la estabilidad en el empleo ligada a la idoneidad, la flexibilidad del empleo público ligado a sus movimientos entre las diferentes instituciones públicas sin demérito de la estabilidad y derechos de los empleados públicos.
- iv- Título IV: Establece las regulaciones del régimen de impugnación judicial en materia de empleo público. Se fundamenta en el reconocimiento de la naturaleza jurídica especial de la relación del empleo público en el marco del Derecho Administrativo y Laboral. Crea la jurisdicción de la Función Pública en sustitución del actual Tribunal de Servicio Civil, como instancia obligatoria de solución de conflictos laboral-administrativos entre las instituciones públicas y sus empleados.  
A su vez, establece una única jurisdicción especializada, diferente a la contencioso-administrativa y a la laboral existente.
- v- Título V: Establece por primera vez el régimen de negociación colectiva en el sector público, estableciéndose el ámbito de ampliación, las garantías en favor del funcionamiento eficiente y la continuidad de los servicios esenciales. Asimismo, define la representatividad y titularidad de las organizaciones de empleados públicos en los tres niveles (nacional, profesional e institucional) y la definición de las organizaciones más representativas con la incorporación de otras organizaciones no sindicales.

En este título se crea la Comisión Nacional de Control en el Sector Público, así como la Comisión Nacional de Negociación Colectiva. La primera estaría compuesta por cinco ministros o sus representantes quienes aprobarán las convenciones colectivas. La segunda, es una comisión bipartita y paritaria integrada por cinco representantes de cada sector (gubernamental y de los empleados públicos), la cual aprobará todas las disposiciones relativas a salarios y remuneraciones en el sector público. También se

crean Comisiones Paritarias de relaciones laborales en todas las instituciones públicas a fin de analizar y recomendar los asuntos correspondientes las relaciones individuales y colectivas de empleo en cada institución.

- vi- Título VI: Establece las regulaciones de la huelga en los servicios públicos no esenciales que están bajo la responsabilidad del Estado.
- vii- Título VII: Se refiere a la capacitación de los empleados públicos, al régimen general de prescripción, a las normas de ajuste y derogatorias, así como el reconocimiento de los derechos Adquiridos. Destaca la creación del Juzgado y del Tribunal Superior de la Función Pública.

### **5.4.3 El Programa de Movilidad Laboral.**

Este Programa no logró alcanzar la meta global de reducir en un 19,% el total de los puestos fijos de la planilla gubernamental durante el período previsto de cuatro años. Sin embargo, es importante indicar que dicha meta no constituyó en si, una obligación para despedir 25.000 funcionarios públicos; ya que su instrumentación consideró flexibilizantes, vía reducción de cargos fijos por plazas vacantes, eliminación de las plazas libres por pensiones, y la transferencia de personal debido a la privatización de instituciones y programas públicos.

El Gobierno de la República, financió los gastos del Programa con recursos presupuestarios durante el período 1990/1991. Durante el resto de la Administración Calderón Fournier, el programa fue financiado por la Fundación de Cooperación Estatal (FUCE) con recursos de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID).

### **5.5 La Reforma Presupuestaria.**

En el marco de la crisis ocurrida en las finanzas públicas durante el año 1990, el Gobierno de la Administración Calderón Fournier, mostró su preocupación ante los organismos financieros internacionales para incluir una reforma presupuestaria como parte de los ajustes requeridos por el Estado. Sin embargo, no es sino hasta a principios del año 1992, que se toma la decisión de avanzar la programación de una reforma presupuestaria y de incorporarla en la programación del PAE-III.

El ministro de Planificación nombró como responsable de este proyecto a la Lic. Ana Mercedes Brealey, quién coordinó por el resto del año 1992, la preparación de los diagnósticos y la programación de las reformas presupuestarias. La implementación del proyecto de reforma fue planteado a través de una experiencia piloto, la cual se iniciaría a partir del mes de enero de 1993. Sin embargo, fuerzas políticas al interior de la Administración de Gobierno impidieron su ejecución.

En la programación de esta reforma se consideraron seis objetivos específicos, los cuales se señalan a continuación:

- i-** La formulación de una metodología que permitiera la armonización de las políticas macroeconómicas relativas a la estabilización del sistema económico, con la asignación de los recursos públicos según prioridades programáticas;
- ii-** Un proceso de consulta con funcionarios de los niveles central y regional de las instituciones;
- iii-** El empleo del presupuesto como un instrumento de gerencia pública;
- iv-** La identificación de aquellos cuellos de botella que son responsables por rigideces del proceso presupuestario, y que podrían resolverse sin necesidad de reformas legales;
- v-** El diseño de mecanismos que permitieran identificar las brechas de recursos entre regiones en el nivel institucional;
- vi-** Vincular la planificación con la programación a través de mecanismos que permitieran evaluar el impacto y el proceso de uso de los recursos públicos;
- vii-** Devolverle a la Asamblea Legislativa el poder político necesario para autorizar el uso de los recursos públicos en la totalidad del sector público.

El diseño de esta reforma consideró tres etapas: primero, la revisión de legislación y de los procedimientos que determinan el proceso presupuestario en el país; segundo, la revisión del ciclo presupuestario; y tercero, el desarrollo de una experiencia piloto bajo un enfoque intersectorial en una región del país. Como punto de referencia para los trabajos de esta reforma, se consideró la experiencia que, en este campo, estaba desarrollando la Caja Costarricense del Seguro Social (Sistema de Indicadores de Gestión a cargo del Dr. Hernando Segura).

Los estudios de diagnóstico preparados en la primera etapa confirmaron la presencia de un conjunto de problemas básicos de la gestión presupuestaria. De estos problemas, se destacan, sin embargo, únicamente cuatro de ellos, debido a su relevancia para el diseño de la reforma presupuestaria:

- i-** Las instituciones gubernamentales no utilizan correctamente la metodología del presupuesto por programas requerido por la Contraloría General de la República, aun cuando en la presentación presupuestaria de autorización de recursos, si utilizan el formato programático.
- ii-** La formulación presupuestaria es realizada en el nivel central de las instituciones gubernamentales, con una participación en extremo limitada de sus instancias regionales.
- iii-** La metodología presupuestaria en uso por la Administración Pública no incorpora la evaluación y el control como componentes sustantivos del proceso presupuestario.

iv- Los jerarcas institucionales no le asignan la importancia necesaria a la formulación presupuestaria; y el presupuesto es concebido como un listado de montos permisibles de gasto sin mayor vinculación con las prioridades de su gestión institucional.

Con el propósito de resolver estos problemas se desarrollaron las tres siguientes propuestas de reforma presupuestaria, las cuales integran una reforma global:

- Propuesta I: Un nuevo enfoque de gestión macro financiera del proceso presupuestario; y la metodología de formulación presupuestaria;
- Propuesta II: Un sistema gerencial para la administración de recursos públicos integrados al presupuesto;
- Propuesta III: Bases Conceptuales para la Programación y Evaluación Presupuestaria Institucional a partir de Indicadores de Eficiencia y Eficacia.

La experiencia piloto consideró al Ministerio de Salud, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, el Instituto de Desarrollo Agrario, la Caja Costarricense del Seguro Social, y el Consejo Nacional de la Producción. En lo que se refiere a la selección de la región, ésta fue realizada en el mes de mayo de ese mismo año y recayó en la Región Huetar Norte, en la cual MIDEPLAN contaba con una oficina regional bien organizada en el centro regional respectivo, Villa Quesada. El equipo que empezó a trabajar en la región estuvo integrado por seis asesores institucionales, la coordinadora de capacitación y un coordinador del sistema de cómputo a cargo del presupuesto operativo.

El trabajo de campo inicial permitió determinar que los administradores de las unidades regionales de estas instituciones no sabían como presupuestar, lo cual motivó la incorporación de un componente de capacitación bajo la supervisión de una especialista en el campo, la Lic. Jeannette Cordero. Asimismo, se trabajó en una metodología de formulación presupuestaria y las bases para un sistema computarizado gerencial, la cual estuvo lista en el mes de diciembre de 1992.

Con el fin de iniciar la operacionalización de esta reforma se creó la Comisión de Reforma Presupuestaria (Decreto Ejecutivo 21408-H) el 11 de setiembre de 1992. Dicha Comisión fue integrada por los vice-ministros de Hacienda y Planificación, así como el Director del Presupuesto Nacional (Ministerio de Hacienda) y el Director de Presupuesto de la Contraloría General de la República. Sin embargo, para fines de este mismo año se pudo determinar que no había viabilidad política para implementarla, lo cual motivó la renuncia de la Coordinadora del Proyecto.

Al año siguiente se realiza un nuevo esfuerzo por avanzar la reforma presupuestaria. El Lic. Rodolfo Peralta es designado por la Administración como el nuevo coordinador del Proyecto, a partir del mes de enero y dura en esta posición cinco meses. Sin embargo, durante este período no se lograron avances significativos.

Este componente de la Reforma del Estado permitió logros importantes en el campo de la programación presupuestaria, pero sus resultados fueron nulos en el campo

de la implementación. Las lecciones de este proceso de reforma deben ser valorados con mucho cuidado, ya que esta reforma es necesaria para mejorar el proceso de asignación y gestión de los recursos públicos y en algún momento en el futuro cercano, el Gobierno se verá forzado a emprenderlas de nuevo. Un resumen de la Metodología Presupuestaria formulada por el Programa se incluye en el Anexo B de este mismo informe.

### **5.6 La Revisión del Régimen Complementario de Pensiones.**

Este componente fue incorporado tardíamente en el Programa de Reforma del Estado y tuvo el propósito de revisar el régimen complementario de pensiones para regularlo y fortalecer el mercado de capitales. El equipo de personas que tuvo la responsabilidad de su diseño programático y negociación con las instituciones involucradas fueron el Lic. Walter Farah y el Dr. Rodolfo Pizza. El trabajo de diseño conllevó consultas a empresas proveedoras de pensiones complementarias, PROVIDA, BANEX; así como a entidades financieras, la Bolsa de Valores, el INS, el Banco Nacional y el Banco Popular.

Se determinó la necesidad de regular la provisión de servicios como pensiones complementarias y ponerlo bajo la regulación de un ente contralor, tipo superintendencia, que sería la Bolsa de Valores. El proyecto de ley define una potestad especial al ente regulador, a efectos de poder hacer los cambios requeridos en las reglas de juego de los actores del negocio sin tener que volver a la Asamblea Legislativa.

Las consultas determinaron la anuencia de los actuales operadores de pensiones complementarias de que se apruebe el proyecto de ley, el cual fue presentado a la Asamblea Legislativa en el año 1993. Este proyecto de ley fue incorporado al Programa de Ajuste Estructural III y parece haber un ambiente favorable en torno al mismo; sin embargo a la fecha el mismo todavía no ha sido aprobado.



## **CAPÍTULO NO 6**

### **Análisis Global de la Reforma del Estado, sus tendencias de Mediano Plazo y Lecciones de la Experiencia.**

Este capítulo presenta en su parte primera, una interpretación de la reforma del Estado bajo una dimensión global en la cual se articulan sus componentes y relaciones, así como efectos sobre la organización y funcionamiento del Estado mismo, la economía y la sociedad civil. Segundo, incluye una caracterización de la Estrategia de Desarrollo propuesta por la nueva Administración de Gobierno del presidente Figueres Olsen, así como un análisis de sus orientaciones en el campo de la Reforma del Estado. Finalmente, ofrece un conjunto de conclusiones a manera de lecciones del proceso de Reforma, las cuales se derivan de los problemas, limitaciones y enseñanzas derivadas de la gestión del Programa en lo relativo a su formulación y ejecución.

#### ***6.1 El Análisis Global de la Reforma.***

Esta sección presenta un análisis de conjunto que vincula la estrategia de la Reforma y su programación, con los resultados logrados por sus componentes o ejes de acción. El análisis focaliza sobre los siguientes aspectos: una visión de conjunto de la reforma basada en la interrelación de los ejes de acción relevantes del Programa; el cumplimiento de las metas planteadas en relación con los logros de la Reforma; y los efectos probables del Programa en la organización y funcionamiento del Estado. El análisis comprende dos partes: primero, el cumplimiento de la estrategia; y segundo, la evaluación global del programa.

La interpretación que se ofrece del Programa de Reforma refleja también una interpretación cualitativa del autor, la cual se ha fundamentado en las siguientes fuentes de información: primero, las entrevistas realizadas a los coordinadores de actividades del Programa de la Reforma (Anexo C); segundo, sus conversaciones informales con el personal técnico que participó en el proceso; tercero, su experiencia como Coordinador de la Comisión Evaluadora del CONICIT durante el período Enero/Junio de 1991 (Aguilar, 1991); y finalmente su vinculación directa con el Dr. Vargas Pagán que le permitió tener conversaciones sobre temas diversos del Programa a lo largo de su gestión (1991/1994).

Como un segundo punto de referencia de esta evaluación, se consideró la "Matriz de Ejecución del Programa de Reforma del Estado 1990/1994", incluida en el informe final del Programa "La Transformación del Estado Costarricense 1990-1994" (MIDEPLAN; Abril, 1994), la cual se presenta en el Cuadro No 3. En esta matriz se evalúa el cumplimiento de los componentes del Programa de Reforma del Estado, los cuales fueron ejecutados durante la gestión del ministro Vargas Pagán (apertura de monopolios; democratización económica; reestructuración institucional; desregulación; planificación, programación y presupuesto; regionalización, descentralización y fortalecimiento municipal; pensiones; aduanas; mejoramiento de la función pública; y reforma tributaria).

### **6.1.1 El Cumplimiento de la Estrategia de la Reforma.**

La Reforma fue planteada desde un principio (COREC, 1989) en el marco de un escenario determinado por la política económica del ajuste estructural, en el cual se requería resolver la disfuncionalidad de una estructura de Estado que se interpretaba como incompatible con el proceso de modernización y globalización de la economía. En segundo lugar, se consideró que había un problema serio de gobernabilidad en las instituciones públicas, lo cual resultaba del alto grado de centralización que mostraba el Estado Costarricense, aspecto éste que tenía una vinculación directa con la Constitución Política de 1949.

Concomitantemente, se pensó que esta Reforma imponía cambios profundos en el sistema político con implicaciones difíciles de predecir para la sociedad civil, razón por la cual sus orientaciones sólo tenían el propósito general de orientar el diseño de sus componentes para perfeccionar el régimen de democracia por medio de una mayor participación de los ciudadanos en las decisiones públicas.

Es por ello, que la COREC-I propuso un proyecto de Reforma del Estado que combinaba reformas en los campos de la economía y la administración con las reformas del sistema político. No hay duda, que la ejecución del proyecto imponía un grado extremo de dificultad en el diseño de los proyectos específicos, así como en su ejecución, debido a las implicaciones que significa manejar asuntos que interactúan en los tres niveles y que a su vez eran generadores de un impacto directo sobre la condición social de los ciudadanos.

Desde esta perspectiva y en el marco del análisis presentado en esta investigación, se considera que la estrategia de la Reforma planteada por el ministro Meoño Segura fue restrictiva, ya que enfatizó un enfoque administrativista y marginó la reforma económica del Estado planteada por las políticas del ajuste estructural. A su vez, los ajustes a la estrategia propuestos por el ministro Vargas Pagán estuvieron en la dirección correcta al integrar la Reforma del Estado en el Programa de Ajuste Estructural III.

Ambos enfoques obviaron las reformas del sistema político. En el caso de la gestión del Ministro Vargas Pagán, se asumió que la dinámica propia de la Asamblea Legislativa impulsaría al menos algunos de los proyectos de ley bajo discusión (elección de los Diputados por Distritos Electorales; elecciones independientes de los Regidores; y elección de los Alcaldes por medio del sufragio directo), situación que no ocurrió por al menos dos razones: falta de interés de los partidos políticos por apoyar reformas que afectarían su organización y funcionamiento en los períodos de campaña electoral; y segundo, reluctancia de los Diputados a perder sus cuotas de poder a favor de los dirigentes municipales en el marco de un Estado Descentralizado .

Adicionalmente, debe abonarse al enfoque del ministro Vargas Pagán, el carácter táctico de usar la Reforma del Estado como el eje central de las reformas económicas y como mecanismo de articulación de los planes de trabajo del Gabinete del Gobierno.

Con ello se logró darle al Programa una prioridad de urgencia que permeó todos los niveles del accionar del Gobierno, así como una figuración importante en la media (televisión, radio y prensa). Al final del Gobierno, este enfoque estratégico de manejar el Programa de Reforma del Estado catapultó al ministro de Planificación, como una de las figuras claves y polémicas de la Administración Calderón Fournier.

No hay duda de que el enfoque seguido por el ministro Vargas Pagán, para manejar el programa incorporaba un matiz ideológico que tenía el propósito de cuestionar seria y profundamente el rol interventor y paternalista del Estado en la organización y funcionamiento de la economía costarricense. El reflejo de este matiz se manifestará con posterioridad, en la conceptualización de un conjunto de reformas en los campos de la desregulación, la privatización y formas alternativas para la gestión de los servicios públicos, las cuales tendrían como propósito central el establecimiento de una "economía de mercado", en el marco de la ideología social cristiana del partido gobernante.

En el marco referencial de COREC-I se consideró necesario que las macro políticas de la Reforma debían ser negociadas a lo largo de todo el proceso con representantes de los partidos políticos dominantes y de los diversos sectores de la sociedad costarricense. Estos foros generarían un espacio importante de concertación de las reformas, lo cual facilitaría su posterior aprobación por parte de la Asamblea Legislativa.

El enfoque seguido sobre este particular, por parte del ministro Meoño Segura fue la creación de la Autoridad Presidencial de la Reforma del Estado (APRE) como un mecanismo de consulta y de coordinación al interior de la organización del Gobierno. Por el contrario, el ministro Vargas Pagán convocó a una segunda Comisión Consultiva para el Estado (COREC-II) con representantes de los dos partidos políticos mayoritarios y se apegó en mucho a las recomendaciones de COREC-I. Aparentemente y por razones no determinadas en este estudio, la Presidencia de la República mostró reluctancia para generar una mayor apertura en la consulta de las reformas del Estado (Vargas, 1994).

Como complemento de su enfoque, el ministro Vargas Pagán, incorporó a la Reforma, el papel que desempeñan ciertas leyes con poder desencadenante y de dinámica propia. En su visita a la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) y como miembro de la COREC-I, el ministro Vargas Pagán participó en una importante discusión sobre la conveniencia de reformular las macroleyes que regulan el accionar de la Administración Pública, en el contexto venezolano (abril, 1990). Con ese propósito, la programación de la Reforma incluyó la formulación de catorce proyectos de ley que fueron presentados a la Asamblea legislativa. En particular, deben señalarse los proyectos de ley, de concesión de la obra pública, de democratización económica, del empleo público y de presupuesto, los cuales tenían el objetivo de darle un carácter irreversible al proceso de la Reforma del Estado.

### **6.1.2 Evaluación de los Resultados del Programa.**

Desde un punto de vista formal, la evaluación de resultados de un programa como la Reforma del Estado puede realizarse desde dos perspectivas: primero, al evaluar sus

resultados contra las metas programadas y objetivos planteados en el programa; y segundo, en un orden cualitativo, de relacionar esos resultados contra un marco teórico referencial. El análisis que se presenta en esta sección seguirá en lo fundamental el primer enfoque, incorporando a la vez una interpretación global que permita identificar las interrelaciones de cada eje con el conjunto de la Reforma. El segundo enfoque incorporará a este análisis, una apreciación cualitativa de los resultados en relación con las orientaciones del proyecto político de Reforma del Estado de la COREC-I.

a) En relación con la conducción del Programa y su impacto global.

El resultado más importante logrado por el programa fue el de dimensionar la Reforma del Estado como una de las políticas estratégicas y de mayor relevancia de la Administración Calderón Fournier durante el período 1991/ 1994. No hay duda de que el Programa cuestionó con seriedad los roles económicos del Estado y de la organización de mercados; y que impulsó proyectos específicos para limitar el accionar del Gobierno a funciones que le son propias, incorporando nuevos instrumentos de gestión para la provisión de servicios públicos.

En este contexto, debe entenderse que la evolución del Estado Costarricense a lo largo de cuatro décadas, si bien es cierto que generó un estilo de desarrollo nacional, altamente satisfactorio en su momento, también creó una cultura política particular sobre el Estado mismo. Como parte de esta cultura, se crearon dogmas sobre los roles y actuaciones del Estado que justificaron ciertos males públicos como inevitables. La Reforma del Estado tuvo un impacto importante al cuestionar en forma directa estos dogmas (la ineficiencia de los servicios públicos, el excesivo control de la legalidad, la imposibilidad de gerenciar los programas públicos, etc.) y de generar un nuevo espacio para iniciar en el marco de la discusión y concertación democrática, las reformas de más largo alcance.

Desde un principio fue claro que la reforma del Estado debía pasar por la Asamblea Legislativa. Las reformas sujetas a la discrecionalidad del Gobierno eran mínimas y de poca trascendencia; a su vez, las reformas fundamentales debido a su carácter estructural requerían de autorizaciones de la Asamblea Legislativa. Desde esta perspectiva se tomó de la experiencia venezolana, el papel que desempeñan ciertas leyes que tienen un poder desencadenante al generar una dinámica propia que permitirían lograr un carácter irreversible del proceso de la reforma del Estado.

Siguiendo este enfoque, el Programa consideró la formulación de un paquete de proyectos de ley en los campos de concesión de la obra pública, la democratización económica, el empleo público y la formulación presupuestaria, por el impacto global que tendrían sobre la estructura y funcionamiento de la Administración Pública. Sin embargo, los efectos de estos proyectos de ley no pudieron valorarse en este análisis, debido a lo tardío de aprobación de los proyectos de concesión de obra pública y democratización económica y de que el proyecto de empleo público no fue aprobado por la Asamblea Legislativa.

b.1) En relación con la revisión de los monopolios estatales y el fortalecimiento de la organización de mercados.

Uno de los logros más importantes de la Reforma del Estado se dio en el campo de la revisión de los monopolios públicos, la privatización de empresas estatales y el fortalecimiento de la organización de mercados. El Programa logró terminar finalmente, un largo proceso iniciado en la Administración Monge Álvarez (1982/1986) para dismantelar la función empresarial del Estado, con el traslado de las últimas empresas estatales (CEMPASA y FERTICA) que formaron parte de la Corporación de Desarrollo S.A (CODESA), al sector privado.

Además, el Programa generó un espacio para la discusión sobre la conveniencia de abrir a la competencia, los monopolios estatales en las industrias de la banca, los seguros, la producción de alcohol y la producción de gasolina. Los resultados fueron muy parcos en esta área y se limitaron a la ampliación de las operaciones de los bancos privados y a la formulación de proyectos de ley para eliminar estos monopolios, los cuales quedaron para discusión futura en la Asamblea Legislativa. No hay duda de que el Tratado de Libre Comercio firmado con Méjico y el que está pendiente con Chile, impactarán la política comercial del país y obligarán a revisar estos proyectos, especialmente en lo que se refiere a la apertura del monopolio en banca y seguros.

Estos resultados del Programa fueron complementados por la reducción de ciertos factores de intervención estatal en el mercado, tales como la desgravación arancelaria, y la reducción de privilegios fiscales (créditos fiscales y eliminación de transferencias gubernamentales al sector privado) acciones que tuvieron el efecto de ampliar la competencia de los mercados internos.

El Programa a su vez planteó una revisión profunda de la función regulatoria del Estado en lo que se refiere a regulaciones de las prácticas monopólicas en los mercados y los monopolios estatales.

Sobre lo primero, el Programa propuso el Proyecto de Ley "Promoción de la libre competencia y defensa efectiva del Consumidor", el cual tiene el propósito de crear la competencia del Estado para regular los mercados dominados por prácticas monopólicas, así como las prácticas comerciales que distorsionan la transparencia de los mercados. Este proyecto quedó en trámite ante la Asamblea Legislativa.

Como un complemento de lo anterior, el Programa planteó varios proyectos de ley para desarrollar la competencia regulatoria del Estado en aquellas áreas en que operan los monopolios públicos: primero, se planteó la necesidad de fortalecer la Auditoría General de Entes Financieros (AGEF) para ampliar su función regulatoria a todo el sistema financiero; segundo, la creación de una Superintendencia en el sector de los seguros; tercero, el fortalecimiento de la Bolsa de Valores para garantizar el funcionamiento de los entes responsables por las pensiones complementarias; y finalmente, la ampliación de competencias del Servicio Nacional de Electricidad (SNE) como el ente regulador de las tarifas públicas.

No hay duda de que las nuevas formas de integración económica que han empezado a operar en la región generarán condiciones diferentes a las del pasado y presionarán por la apertura de los monopolios y una mayor participación de la organización de mercados en los procesos de producción y de comercialización. En este contexto de ampliación de mercados y de mayor competitividad el Estado costarricense se verá forzado a fortalecer sus competencias regulatorias con el fin de balancear los intereses privados que prevalecen en el mercado con el interés social. En consecuencia, el impacto de la Reforma del Estado en este campo sólo podrá entenderse bajo consideraciones de mediano y largo plazo.

*b.2) En relación con la reestructuración institucional de la Administración Pública.*

La evaluación institucional fue una preocupación constante a lo largo del proceso de la Reforma del Estado, posiblemente por que la misma respondía a un mandato de la Ley de Equilibrio Financiero cuyo cumplimiento había sido ordenado por la Sala Constitucional. A pesar de ello, la reestructuración institucional sólo se ejecutó en forma parcial en cinco sectores (Salud; Vivienda y Asentamientos Humanos; Agropecuario, Transportes; y Ciencia y Tecnología) de la Administración Pública.

De conformidad con lo analizado en el capítulo anterior, los diagnósticos sectoriales ofrecieron información para plantear propuestas de reforma en dos direcciones: primero, para enfrentar las deficiencias y problemas propios de cada sector; y segundo, para atender problemas comunes de los sectores, que pudieran ser de uso generalizado en la Administración Pública. Las propuestas de reforma sectorial fueron del primer tipo, habiéndose omitido las reformas de uso generalizado.

A pesar de esta limitación, los planes de reformas sectoriales plantearon un conjunto de reformas jurídicas e institucionales que tienen un patrón común en las siguientes áreas: el fortalecimiento de los Ministerios rectores en cada sector, la especialización de las instituciones participantes en lo que se refiere al manejo de sus funciones sustantivas; la articulación de los mecanismos existentes de coordinación sectorial; y la revisión de mecanismos orientados a incrementar la eficiencia en la provisión de servicios. Sin embargo, el Programa se quedó corto en lo relativo a plantear las reformas generales de cobertura global para atender estos problemas sectoriales.

El Programa realizó los estudios de evaluación en otros cinco sectores (Recursos Naturales, Energía y Minas; Trabajo y Seguridad Social; Turismo; Cultura; Cooperativo), pero no se logró avanzar a la fase de plantear las propuestas para su reestructuración. Este trabajo quedó planteado como una responsabilidad para la nueva Administración de Gobierno. Sin embargo, uno de los sectores estratégicos, el educativo no fue parte de las evaluaciones sectoriales.

Los resultados logrados por el Programa de Reforma del Estado en este campo fueron magros a pesar de que fue objeto de atención a lo largo de los cuatro años de Gobierno de la Administración Calderón Fournier. Las razones que explican en parte

estos resultados están referidos a la complejidad de la reforma y a la resistencia de la burocracia para ejecutar los cambios.

Asimismo, el Programa no pudo avanzar en la formulación de Proyectos de Ley para reformar las macro leyes que regulan el funcionamiento de la Administración Pública, a saber: la Ley de Administración Pública, la Ley de Administración Financiera, el Reglamento de Contratación Administrativa, y la Ley de la Contraloría General de la República.

*c) En relación con la reforma de descentralización y el fortalecimiento municipal.*

La propuesta de reforma para descentralizar la Administración Pública y fortalecer el régimen municipal fracasó aparentemente por dos razones: primero, por la falta de condiciones políticas que favorecieran los planteamientos propuestos; y segundo, por el alto grado de complejidad que conlleva y que planteaba la necesidad de formular un programa de reforma de mayor envergadura.

Sobre lo primero, debe indicarse que el ministro Vargas Pagán siempre estuvo dispuesto a enfrentar en el nivel político, la propuesta de descentralización y fortalecimiento municipal. Sin embargo, no se logró un compromiso explícito del presidente de la República, lo cual fue entendido por los jefes de los ministerios e instituciones descentralizadas como una negativa. Esta situación resultó en que los jefes estuvieran dispuestos a conversar sobre el traslado de competencias a las municipalidades pero que no tomaran decisiones para ejecutarlas.

En segundo lugar, una reforma de este tipo tiene un impacto directo en reducir las cuotas de poder de los jefes institucionales y los diputados, así como de cambiar los roles de la dirigencia nacional de los partidos políticos; razón por la cual el programa debió haberse planteado como una reforma política. En contraste, el Programa de Reforma del Estado formuló una propuesta bajo un enfoque técnico-administrativa, omitiendo su verdadera dimensión política. En ese contexto, la reforma debió enfrentar una resistencia pasiva de la elite política del país.

Esta propuesta deberá ser examinada desde una perspectiva del análisis político y una vez determinadas sus deficiencias podrá reestructurarse para su futura consideración. Sin embargo, ello no es suficiente, pues requerirá de una autorización explícita del presidente de la República para su consideración. Además, debe considerarse un período de ejecución de al menos dos Administraciones, con el objeto de que en la primera se legislen los cambios requeridos a efecto de que, durante su implementación en una segunda fase, los afectados conozcan de previo los efectos sobre su actuación.

d) En relación con la función pública

Tanto el diagnóstico de 1989 de la COREC-I como el estudio del Dr. Klingner (1994) concurren en la necesidad de contar con una ley marco de empleo público que permita unificar las políticas y los criterios de la administración de los recursos humanos para el Poder Central y las instituciones del sector descentralizado. Además, hay consenso en la necesidad de reestructurar la Dirección General de Servicio Civil y de descentralizar la gestión de recursos humanos en las instituciones del Estado.

Sobre lo primero, el Programa formuló el Proyecto de Ley del Régimen de Empleo Público como una propuesta apropiada que permitiría articular para todas las instituciones de la Administración Pública, las bases administrativas y laborales del empleo público. El Proyecto atiende una necesidad sentida para el manejo correcto de la función pública y es de esperar que con los ajustes y correctivos que le formule la nueva Administración, pueda ser aprobado por la Asamblea Legislativa.

En relación con lo segundo, el Programa no planteó la reestructuración de la Dirección General de Servicio Civil, a pesar de en el último decenio se presentaron a la Asamblea Legislativa, dos proyectos de ley para reformarla y de que hay estudios que indican que el proceso de desconcentración realizado por la Dirección en los últimos años no mejoró la situación de deterioro de su gestión como ente tramitador. Este es un campo prioritario que deberá ser enfrentado próximamente ya que la modernización institucional y la búsqueda de la eficiencia gubernamental tienen su fundamento en una gestión eficaz de los recursos humanos.

e) En relación con la reforma presupuestaria.

La propuesta metodológica para reformar el proceso de la formulación presupuestaria y su articulación con la planificación del desarrollo institucional y la política económica constituyó un avance importante. Desde un punto de vista técnico, la propuesta metodológica que se resume en el Anexo B de este informe es correcta. Sin embargo, su aplicación requiere del cumplimiento de dos condiciones previas: la desconcentración de los procesos decisorios en las instituciones públicas; y la eliminación del control ex-ante de la Contraloría General de la República que imposibilita el desarrollo de la gerencia pública.

La desconcentración del proceso decisorio en marcos regulados constituye un requisito cuya realidad permitiría que los jefes de las unidades operativas de cada institución pública pudieran tomar decisiones para formular su plan de trabajo en consulta con su personal, y de proponer un presupuesto consistente con las metas que espera alcanzar de su trabajo. La metodología propuesta propuso la definición de techos presupuestarios compatibilizados por metas globales e institucionales, como los marcos de referencia para que las jefaturas operativas pudieran decidir sobre los planes de trabajo y sus presupuestos. En consecuencia, sólo si esta condición se alcanzara, entonces se podría pasar a la fase de implementación de esta reforma.

Sobre las reformas al control ex-ante que ejerce la Contraloría General de la República de los actos y decisiones de los gerentes y jefes de la Administración Pública, el Programa de Reforma del Estado no formuló planteamiento alguno. Sin embargo, la propuesta de reforma presupuestaria propuso explícitamente, la incorporación de la evaluación y el control bajo un enfoque participativo y descentralizado. Además, consideró que, en dicho entorno, se podrían manejar nuevos instrumentos de gestión de los servicios públicos al nivel institucional, basados en el desempeño y el control de responsabilidades. Esta metodología introduce un conflicto que parece difícil de conciliar con los sistemas de control existentes en la Administración Pública.

En consecuencia, y bajo la lente retrospectiva de este análisis, parece obvio que la propuesta de reforma presupuestaria planteada por el Programa no fuera aceptada ni por la Contraloría General de la República, ni por la Autoridad Presupuestaria (Brealey, 1994). Convendrá entonces, considerar que esta reforma involucra otras reformas complementarias en el campo institucional propia de los entes contralores.

#### f) La Movilidad Laboral

La Movilidad Laboral como mecanismo para descongestionar la estructura del empleo público no fue aparejada en el nivel institucional, con reajustes organizacionales ni se acompañó inmediatamente de los instrumentos de gestión privada para restaurar su capacidad en la prestación de servicios. Ello le restó efectividad a la reestructuración institucional promovida por el Programa y provocó tensiones innecesarias entre sus coordinadores. Esta situación podría tener su explicación en que la condición de complementariedad de estas reformas no fue objeto de una cuidadosa programación, lo cual redundó en forma directa en que ciertas metas, como las descritas no pudieran alcanzarse.

El caso del Ministerio de Obras Públicas y Transportes constituye un ejemplo de los problemas que generó una aplicación inapropiada de reformas que eran complementarias. En este Ministerio, la Movilidad Laboral desplazó al sector privado una cantidad significativa de su mejor personal técnico y profesional, lo cual afectó la capacidad operativa de la institución en forma sensible. La aplicación de esta reforma no se aparejó con una revisión inmediata de la estructura organizacional ni se coordinó en el tiempo, con la puesta en marcha de los nuevos mecanismos para contratar privadamente.

### **6.2 El Escenario de Mediano Plazo de la Reforma.**

Como parte de las decisiones de la nueva Administración de Gobierno del presidente Figueres Olsen, la cual inició sus labores el 8 de mayo de 1994, se definieron las siguientes áreas de trabajo para el Gabinete: renovación institucional y moral; social; económica; funcionamiento integrado del Estado; y desarrollo sustentable. A su vez, la coordinación del área de Renovación Institucional y Moral correspondió al Primer vicepresidente de la República, Lic. Rodrigo Oreamuno Blanco, quién sería apoyado por el ministro de Planificación Nacional, Dr. Leonardo Garnier Rímolo. Las tareas para

desarrollar en esta área serán las de avanzar en la conformación de un Estado estratégico y concertador, así como en el fortalecimiento de los valores de la sociedad costarricense.

En consecuencia, bajo la nueva Administración de Gobierno, la Reforma del Estado continuará siendo una responsabilidad del Ministerio de Planificación, bajo la dirección del economista Garnier Rímolo, quién ya previamente se había desempeñado como Coordinador de la Comisión Consultiva para la Reforma del Estado (COREC-II); y es un profesional que conoce a fondo el Programa de Reforma del Estado tal como había sido planteado y ejecutado por su antecesor, el Dr. Carlos Vargas Pagán.

Como parte del nuevo marco orientador de su Gobierno, el presidente Figueres Olsen autorizó con fecha del 17 de mayo de 1994, el Decreto Ejecutivo 2323 que decreta el Reglamento General del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). Como aspecto novedoso, este Reglamento estableció en su artículo primero, que "el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, es órgano asesor y de apoyo técnico de la Presidencia de la República". Asimismo, el Reglamento establece la normativa y procedimientos para que MIDEPLAN actuando por medio de la Presidencia de la República, pueda formular, coordinar y darle seguimiento y evaluar el Plan Nacional de Desarrollo.

En forma específica, el nuevo Reglamento responsabiliza a MIDEPLAN para presentar al presidente de la República y a los ministros de Estado, un documento conteniendo el proyecto de la estrategia de desarrollo a mediano y largo plazo para el Gobierno en su conjunto; así como el requerimiento de que el mismo debe ser presentado en el primer mes de gestión del nuevo Gobierno. A su vez, el Plan Nacional de Desarrollo deberá ser conocido por el Consejo de Gobierno a más tardar al 30 de setiembre siguiente.

En este contexto, el Ministerio de Planificación presentó a la Presidencia de la República (MIDEPLAN; Junio, 1994) la Estrategia de Desarrollo 1994/ 1998. En esta estrategia se proponen dos principios orientadores de las políticas de desarrollo nacional: primero, procurar "el mayor bienestar para el mayor número"; y segundo, el desarrollo sostenible. Ambos principios tienen el propósito de reconstituir la sociedad costarricense basada en la solidaridad y las oportunidades para todos los ciudadanos y de que el bienestar logrado en el desarrollo se refleje en oportunidades permanentes y crecientes.

La Estrategia de Desarrollo para el período 1994/ 1998, plantea los siguientes lineamientos:

- **Avanzar hacia una sociedad integrada por las oportunidades:** plantea la necesidad de revisar y desarrollar los instrumentos de movilidad social para combatir la pobreza; así como la creación de oportunidades que favorezcan el ensanchamiento de los sectores medios en la sociedad costarricense.
- **Avanzar hacia la integración con el mundo:** propone una integración basada en el desarrollo de ventajas comparativas que utilicen racionalmente los recursos

domésticos y la calidad de los recursos humanos; así como una adecuada combinación de productividad y salarios crecientes.

- **Avanzar hacia el desarrollo sostenible:** considera la necesidad de que el desarrollo sea sostenible en tres sentidos: primero, con la naturaleza; segundo, que permita la integración social; y tercero, que sea viable desde una perspectiva financiera.
- **Avanzar hacia el Estado estratégico y concertador:** busca redefinir el rol estratégico del Estado para que no sólo sea eficiente sino democrático y con capacidad para balancear el interés social con los intereses particulares.
- **Avanzar hacia formas avanzadas de democracia participativa:** fomenta la participación comunal para complementar la democracia representativa y garantizar mediante la participación social el carácter democrático de la institucionalidad. La Estrategia a su vez especifica dos componentes específicos que son propios de la Reforma del Estado: La Transformación del Estado y el Área de la Gobernabilidad. A continuación, se describen las orientaciones que normarán las acciones públicas en estas dos áreas:
- **Dirección y rendición de cuentas: base de la conducción estratégica del Gobierno.** Para lograr la efectividad de la acción de gobierno se propone instrumentar las decisiones y sus prioridades con procedimientos de evaluación. En consecuencia, el eje de transformación del Estado estará dado por el concepto de responsabilidad y el rendimiento de cuentas. En este entorno, MIDEPLAN asumirá el papel de mantener la visión de conjunto y largo plazo de la acción gubernamental y de proveer por su monitoreo y garantizar la coherencia a las acciones individuales del Gobierno. Con ese propósito se instrumentará la programación con estándares técnicos de desempeño y criterios para evaluar y controlar los resultados de los programas de gobierno.
- **Reforma de las finanzas públicas: base de la asignación de los recursos a las prioridades nacionales.** Un segundo eje que normará la planificación y la programación de las actividades del Gobierno estará fundamentado en cambios en los procesos actuales de la presupuestación y la gestión financiera. Estos cambios considerarán el rol estratégico de la dirección en el nivel central de la gestión estatal; así como una mayor discrecionalidad y responsabilidad de los decisores en las unidades operativas. Además, junto a la modernización tributaria, se promoverán reformas a los procesos de proveeduría y contratación administrativa.
- **Gestión Innovadora de los recursos humanos: base de un servicio público profesional y responsable.** Propone una política de empleo público en un marco de mayor flexibilidad y de responsabilidad, que exija el rendimiento de cuentas por parte de la dirección respecto al desempeño de los funcionarios públicos. Este enfoque introduce el concepto de la responsabilidad pública para valorar el desempeño de los servidores públicos por parte de los usuarios de los servicios

públicos; y se impulsa la satisfacción laboral por medio de un programa nacional de capacitación y formación en servicio.

- **Modernización institucional: base de una gestión pública eficiente y de calidad.** La modernización institucional se fundamentará en el desarrollo de una nueva cultura de eficiencia pública que enfatizará los procesos/ productos y que focalice su actuación en el usuario. Se espera con ello sustituir los valores actuales de la función pública que enfatizan las tareas/ rutinas y que parece tener un fin en sí misma. Las reformas que conllevan la formación de esta nueva cultura organizacional están referidas a las macro leyes que norman a la administración pública costarricense: La Ley General de la Administración Pública, la Ley de Administración Financiera, el Reglamento de Contratación Administrativa, la Ley de la Contraloría General de la República, la Ley y el Régimen del Servicio Civil. Bajo este enfoque de reforma estructural aquellas instituciones/ programas que no respondan a las prioridades de la acción pública deberán transformarse o desaparecer.
- **Participación comunitaria: base de la democracia participativa.** Se considera que el desarrollo comunitario debe ser la base para una democracia participativa como lo propone esta Estrategia. En consecuencia, el Plan de Desarrollo impulsará el trabajo comunitario en todos los niveles de la acción pública bajo los principios de solidaridad, ayuda mutua y colaboración comunitaria. También se apoyará el fortalecimiento de la institución municipal y de sus relaciones con las organizaciones comunitarias.
- **Democracia económica: base de una sociedad justa.** La democratización económica constituye un fundamento para promover la democratización del poder político y el fortalecimiento de nuevos grupos sociales. Con ese propósito se desarrollarán mecanismos específicos para promover el desarrollo de las empresas cooperativas, los pequeños propietarios, el acceso a la propiedad y la renovación de las organizaciones laborales.
- **La seguridad ciudadana.** En este campo se plantea enfrentar la inseguridad ciudadana bajo dos enfoques: reduciendo las fuentes sociales del delito, y por la prevención y el combate de los delitos que afectan a la población costarricense. Sobre lo primero se plantea una acción conjunta Comunidad/ Estado para desarrollar una política preventiva del delito en la comunidad misma, con la creación de los "comités locales de prevención del delito" bajo la dirección de un fortalecido Consejo Nacional de Prevención del Delito. Respecto al segundo enfoque, se impulsarán reformas a la legislación penal, se fortalecerá la acción judicial y el trabajo de los cuerpos policiales; así como una modernización del sistema penitenciario.

Esta estrategia fue formulada a partir del programa de gobierno presentado por el Partido Liberación Nacional durante el proceso electoral. Sin embargo, debe señalarse que dicho programa fue el producto de una consulta amplia a las bases del partido y de grupos de trabajo que trabajaron siguiendo una metodología común. En una segunda

fase estos trabajos de programación fueron sistematizados y estructurados por un grupo de especialistas en el programa de gobierno propiamente dicho.

La operacionalización de esta Estrategia en el Plan de Desarrollo presume una programación que será realizada por la tecnocracia gubernamental bajo la dirección de los nuevos jefes, así como el apoyo de consultores nacionales y extranjeros. A la fecha, ya se está trabajando a nivel de los Ministerios en su programación, y en algunos casos como el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, se están negociando apoyos técnicos para estos trabajos con las universidades estatales.

Como parte de las acciones emprendidas por los miembros del grupo económico del Gobierno, conviene señalar sus negociaciones con los representantes de los organismos financieros internacionales. En forma específica puede señalarse que el presidente del Banco Central y el ministro de Planificación tuvieron la primera reunión con representantes del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, en Washington, los días 13 y 14 de Julio de 1994, con el propósito de continuar las negociaciones del Programa de Ajuste Estructural III.

Además, los ministros de Hacienda y de Planificación han anunciado ciertas medidas que están vinculadas directamente con la Reforma del Estado, y que incluyen las siguientes:

- Reformas para mejorar la eficiencia de la administración fiscal y el control del gasto público.
- Reforma institucional del sector público.
- Reforma del régimen de recursos humanos.
- Reestructuración de la deuda interna del Gobierno.
- Reforma aduanera.
- Canalización de recursos hacia la educación, vivienda, salud e infraestructura productiva.
- Renovación de los sistemas administrativos de recursos humanos.
- Descentralización administrativa.
- Mejorar la prestación de servicios públicos.
- Apertura del monopolio de seguros.
- Sustitución del Programa de Movilidad Laboral por un Programa de movilidad interinstitucional de funcionarios públicos.

En consecuencia, se puede inferir de esta programación inicial y de las medidas de política indicadas, que la Reforma del Estado como política explícita de la Administración Figueres Olsen, continuará durante su período de gobierno. Hay tres tendencias de esta política que conviene reseñar: primero, en el orden político se presume que hay una decisión del Poder Ejecutivo para continuar con el proceso de la Reforma; segundo, en el plano jurídico-institucional el Gobierno ha dado señales para cumplir con el Mandato de la Ley del Equilibrio Financiero a fin de culminar el proceso de evaluación institucional; y tercero, en el plano económico, la actual Administración de Gobierno ha continuado las negociaciones del Programa de Ajuste Estructural III con el Banco Mundial y el Convenio Monetario Internacional.

Sobre lo primero, no hay duda de que la Reforma del Estado experimentará ajustes importantes, así como cambios de dirección durante el período de los próximos cuatro años; pero como proceso habrá una continuidad. La modernización de la economía y su inserción al sistema económico mundial conlleva como imperativo la Reforma del Estado ya que es parte del ajuste estructural.

En segundo lugar, debe señalarse que el Ministerio de Planificación convino con la Universidad de Costa Rica, a principios del año 1993, en la preparación de los estudios de evaluación en cinco sectores (Recursos Naturales, Energía y Minas; Cooperativo; Trabajo y Seguridad Social; Cultura, Juventud y Deportes; y Turismo) los cuales ya fueron terminados. Sin embargo, las propuestas de reestructuración sectorial deben ser trabajadas juntamente con los Jerarcas de estos sectores y consultadas con los gremios sindicales; responsabilidad ésta que ha quedado bajo la responsabilidad del nuevo ministro de Planificación.

En este contexto, debe destacarse que, bajo la estrategia del ajuste estructural, el crecimiento económico del país estará determinado por la inserción de la economía en los mercados internacionales y un papel creciente de la actividad privada. Esta inserción será visible a través de la implementación de Tratados de Libre Comercio, como el firmado con México y que entrará en vigor a partir del mes de enero de 1995; así como los Acuerdos de Integración con la Región Centroamericana firmados durante el año 1993.

Además, y como un elemento estratégico e innovador, la presente Administración ha incorporado en su Estrategia de Desarrollo, un enfoque social a la acción pública. Esta orientación responde a dos factores: primero, un elemento ideológico propio de la ideología social demócrata del partido gobernante; y segundo, la necesidad de resolver los desequilibrios económicos y sociales generados por la aplicación del ajuste económico con gran intensidad a lo largo de una década.

Bajo este enfoque, el proceso de la Reforma buscará resolver las tensiones generadas por el enfoque neoliberal del período anterior en que el Estado fue considerado como restrictivo de las libertades individuales. En el marco de la ideología social demócrata del nuevo Gobierno, se introduce la solidaridad como un criterio relevante para armonizar el funcionamiento de los colectivos humanos y se presume que el Estado será fortalecido para regular los comportamientos individuales en la organización de los mercados.

### **6.3 Conclusiones y Lecciones de la Reforma del Estado Costarricense.**

En esta sección se presentan las conclusiones, así como algunas lecciones de interés que se infieren del estudio sobre la Reforma del Estado Costarricense. El análisis presentado es de carácter tentativo y resulta de comparar los resultados del Programa de Reforma del Estado con el marco teórico referencial de la Reforma del Estado desarrollado por el Dr. Bernardo Kliksberg del CLAD.

En su trabajo sobre "Como transformar el Estado: un Enfoque del Problema", el Dr. Kliksberg (1988) planteó la necesidad que existe en América Latina de desarrollar un proceso innovador alrededor del tema de la reforma del Estado y de como replantear los nuevos desarrollos teóricos sobre la administración pública en dicho proceso. En su visión de este problema, la reforma del Estado se visualiza como una gestión de la complejidad frente al dilema de como buscar los balances apropiados entre la gestión pública que procura ser eficaz y eficiente en la prestación de los servicios públicos y la participación ciudadana como control social en un régimen de democracia política.

El enfoque considera que hay un conjunto de ejes fundamentales que deben considerarse en los diseños de un proceso de Reforma del Estado: ser parte de una agenda política; integrar reformas en campos nuevos; facilitar la concertación social y política; tener un enfoque multidisciplinario; articular la planificación de programas con su presupuestación; valorar los roles propios del Estado; y tener un ámbito territorial que dimensione lo regional y lo local. Sin embargo, ello requiere que el Programa de la Reforma del Estado sea posicionado en forma correcta en la realidad histórica por la que atraviesa el país.

#### **a) En relación con la agenda política del país.**

El Programa de Reforma del Estado debe tener la aprobación del presidente de la República y en consecuencia debe ser parte de la agenda política que orienta su labor de gobierno. En el caso particular de la Reforma propuesta por la Comisión Consultiva para la Reforma del Estado (COREC, 1990), la misma resultó de una concertación de representantes de los dos partidos políticos mayoritarios del país.

El proyecto de la COREC presenta una propuesta de reformas que considera transformaciones estructurales del Estado en tres dimensiones: lo político, la economía y la administración pública; la cual no tiene un cronograma de cumplimiento ni prioriza sobre su orden de ejecución. La propuesta es en si un plan de mediano y largo plazo, cuya agenda debe ser estructurada por cada Administración de Gobierno de acuerdo con sus prioridades políticas y las limitantes que le impone la coyuntura y la disponibilidad de recursos.

En este contexto, el proyecto aporta un primer consenso y define los lineamientos que los dos partidos políticos mayoritarios pensaron debían orientar las transformaciones del Estado, con independencia de cual de ellos sería responsable por la ejecución

La experiencia de la Reforma del Estado durante su ejecución en el período 1990/1994, muestra que efectivamente la programación realizada reflejó con mayor o menor aproximación dichos lineamientos del Proyecto de la COREC.

En su fase inicial, la gestión del ministro Meoño Segura planteó una programación basada en las reformas administrativas, lo cual le permitió responder en forma inmediata al mandato de la Corte Constitucional para evaluar la totalidad de instituciones y programas públicos. Con posterioridad, en la gestión del ministro Vargas Pagán, las negociaciones con los organismos financieros internacionales forzó una ampliación en la cobertura del Programa para atender el ajuste económico de la Estrategia del Ajuste Estructural. Queda por ver si durante la actual Administración Figueres Olsen, el Programa ampliará su cobertura a las reformas del sistema político del Estado.

### **b) La dimensión ampliada de la Reforma del Estado.**

La Reforma del Estado fue conocida como Reforma Administrativa en la década de los setenta. El planteamiento de Kliksberg fue novedoso al plantear la inclusión de nuevos temas a los que tradicionalmente formaban parte de la reforma administrativa. En ese contexto, los temas vinculados con las nuevas reformas económicas desde la perspectiva de la reforma del Estado, así como aquellos que tenían vinculación directa con la modernización del sistema político, definieron una dimensión ampliada de la Reforma del Estado, como parte de las agendas de los países de la región.

En esta perspectiva, el proyecto político de COREC fue consistente con este planteamiento al proponer una reforma integral que cubrió los campos de la política, la economía y la administración pública. El proyecto de Reforma que se propuso incluyó reformas para el fortalecimiento de la democracia, la reestructuración institucional, reformas jurídicas para el mejoramiento de la administración pública; la reorganización de la administración pública; reformas para la gestión del sector público y para mejorar la formulación y gestión de las políticas públicas.

Bajo el enfoque ampliado de la Reforma, incluso el Programa desarrollado por el ministro Meoño Segura impulsó la transparencia de la gestión pública y la participación ciudadana en su componente de Contralorías de Servicios, así como en lo relativo a descentralización de competencias nacionales y el fortalecimiento municipal.

En igual manera, la reestructuración del Programa en la gestión del ministro Vargas Pagán incursionó con profundidad en un tema que había sido anatema hasta hace poco tiempo, para los gobiernos latinoamericanos, el de fortalecer la organización de mercados tomando medidas para abrir los monopolios públicos, privatizando las empresas estatales y planteando reformas para el desarrollo de la función regulatoria del Estado.

La concepción global del proyecto político de Reforma del Estado de la COREC permitió que durante su implementación por parte de la Administración Calderón Fournier; se pudieran atender no sólo los requerimientos para evaluar y reestructurar la Administración Pública, sino también las demandas de las nuevas políticas económicas

que buscan nuevos equilibrios entre el Estado y la organización de mercados. En consecuencia, puede inferirse de esta experiencia, que para la Región Latinoamericana que enfrenta requerimientos similares, la Reforma del Estado debe ser formulada bajo una estrategia global, que trascienda los enfoques meramente institucionales del pasado.

### **c) En relación con la concertación política y social.**

La implementación de transformaciones estructurales en los sistemas de la economía y la política requieren que la Reforma del Estado involucre a los actores del proceso. Esta participación puede instrumentarse a través de mecanismos como las Comisiones Consultivas donde representantes de los partidos políticos y grupos sociales, puedan plantear sus posiciones y negociar los consensos requeridos por la Reforma. Esta es una condición que Kliksberg le asigna una importancia especial, para el buen éxito de la Reforma del Estado.

La Reforma del Estado en nuestro país, tuvo su génesis en la creación de la Comisión Consultiva para la Reforma del Estado, la cual permitió la concertación de los dos partidos políticos mayoritarios del país, para producir un proyecto político de largo plazo que permitiera adecuar la organización y funcionamiento del Estado a las condiciones imperantes en el nuevo orden económico internacional y las condiciones derivadas de la conformación de los grandes bloques políticos.

Con posterioridad y durante la gestión del ministro Vargas Pagán, la concertación fue continuada con la creación de la segunda Comisión Consultiva para la Reforma del Estado, la cual facilitó la aprobación de algunas reformas estratégicas del Programa de Reforma del Estado en la Asamblea Legislativa.

### **d) En relación con los roles propios y legítimos del Estado.**

La crisis económica que afectó a la Región Latinoamericana durante los ochenta y la adopción de políticas económicas de corte neoliberal generaron una serie de prejuicios y de apreciaciones distorsionadas sobre el concepto del Estado, el tamaño mismo de la actividad gubernamental y de los roles que el Estado debe cumplir en una sociedad moderna. Sobre este particular, Kliksberg sugiere que, como parte de la Reforma del Estado, se debe valorar apropiadamente estas dimensiones de la actividad estatal y en particular de las competencias que son propias del Estado

La propuesta presentada por la COREC estableció un balance entre las responsabilidades del Estado y lo que corresponde a la organización de mercados como parte de la fundamentación de su proyecto político de Reforma del Estado. Sin embargo, quedó claro en el mismo documento que las preferencias por una mayor o menor participación del Estado en la organización y funcionamiento de la economía estaban determinadas por los principios ideológicos que sustentaban a cada uno de los dos partidos representados, la social democracia y el social cristianismo.

El Programa de Reforma del Estado incorporó entre sus componentes acciones y reformas legales que cuestionaron con profundidad el modelo de Estado existente, en

principio promovido como parte de la Estrategia de Desarrollo por el Partido Liberación Nacional de orientación social demócrata. Este planteamiento provocó a nivel nacional un debate no acabado sobre los roles que el Estado debía desempeñar en la estrategia del desarrollo nacional.

Más recientemente, la actual Administración de Gobierno ha planteado con claridad en su Estrategia de Desarrollo para el período 1994/1998, que el Estado será responsable por restaurar los balances sociales que se desequilibraron con la aplicación de políticas económicas neoliberales, así como de resolver los desequilibrios generados por procesos productivos que no tomaron en cuenta la disponibilidad de los recursos naturales.

Los roles del Estado no están técnicamente definidos por la economía o la política, sino que también dependen de los valores que las ideologías le han asignado en relación con los derechos y la libertad de cada individuo. Este dilema de la colectividad versus el individuo no será resuelto nunca y lo que se le pide a un Programa de Reforma del Estado es promover su discusión para alcanzar consensos que permitan instrumentarlos apropiadamente.

### **e) La dimensión territorial de la Reforma.**

La Reforma del Estado como enfoque global de reestructuración del Estado mismo, conlleva una revisión de la distribución de sus competencias y responsabilidades entre los diferentes niveles (nacional, regional y local) de la Administración Pública. En estructuras centralizadas como las que presentan los Estados latinoamericanos, la descentralización de competencias nacionales hacia los niveles regionales y locales, podría mejorar la eficiencia de los servicios públicos y generar espacios para una mayor participación ciudadana.

A nivel de planificación de la reforma, el proyecto de la COREC propuso una descentralización profunda que permitiera balancear la eficiencia en la provisión de los servicios públicos con niveles máximos de participación ciudadana. Había una percepción en los participantes de la Comisión que el alto grado de centralismo del Estado Costarricense daba margen para mejorar la eficiencia al trasladar servicios hacia formas de gestión locales y comunales.

La transferencia de competencias nacionales a los gobiernos municipales que promovió el Programa de Reforma del Estado no fue exitosa en su implementación. Esta situación puede ser explicada por varias razones, todas ellas indicando la ausencia de un clima favorable a la descentralización política del Estado. El planteamiento de Kliksberg en este campo sugiere que su consideración es importante debido a la presencia de estructuras de Estado excesivamente centralizadas, las cuales afectan la eficiencia de los servicios públicos y limitan el ejercicio de la democracia. Definitivamente ésta es un área todavía virgen de la Reforma del Estado Costarricense, la cual debiera explorarse con mayor prioridad en el futuro cercano.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

1. Universidad de Costa Rica- Ministerio de Planificación Nacional (1993). Metodología para Evaluar la Prestación de los Servicios Públicos con Criterios de Eficacia y Eficiencia. (Trabajo de Consultoría preparado por la MSc Mayra Ríos). San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica: CICAP, 1993.
2. Jiménez, Wilburg (1992). Conceptos sobre Desconcentración y Descentralización. (Cuadernos del CICAP, Serie Material Didáctico No 4). San José, Costa Rica: Oficina de Publicaciones de la Universidad de Costa Rica.
3. Aguilar, Justo (1993), en Ideario Costarricense. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica - Universidad Nacional. Heredia: Universidad Nacional, pp. 484.
4. Comisión de Reforma del Estado Costarricense (1990). Reforma del Estado en Costa Rica. San José: Fundación Friederich Ebert/ EDICOSTA.
5. MIDEPLAN (1994). La Transformación del Estado Costarricense 1990-1994. San José: MIDEPLAN/ Talleres de Comunicación Gráfica.
6. MIDEPLAN (1993). Ayudas de Memoria de las Sesiones de Trabajo del PAE-III.
7. Asamblea Legislativa (1993). Convenios de Préstamo: Número 3594-CR "Tercer Programa de Ajuste Estructural", entre la República de Costa Rica y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento; Número 379/OC-CR "Programa de Ajuste del Sector Público" entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo; Número 742/OC-CR "Programa Sectorial de Inversiones", entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo. San José: Asamblea Legislativa, La Gaceta No 169.
8. Ministerio de Economía, Industria y Comercio (1992). Lineamientos Fundamentales para la Promulgación de una Ley de Promoción de la Libre Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor. San José: Ministerio de Economía, Industria y Comercio.
9. Ministerio de la Presidencia, (1991). Programa de Reforma del Estado. San José: Presidencia de la República, Ministerio de la Presidencia.
10. MIDEPLAN (1991). Fortalecimiento Municipal y Transferencia de Competencias de Entidades Nacionales a los Gobiernos Locales. San José: Instituto de Fomento y Asesoría Municipal.

11. MIDEPLAN (1994). Programa de Descentralización: Principales Acciones (Documento de uso interno del Coordinador, Lic. Carlos Chan). Programa de Reforma del Estado).
12. Piza Rocafort, Rodolfo (1992). Ley de Democratización Económica del Sector Público. Marco Conceptual. San José, C,R: MIDEPLAN, Programa de Reforma del Estado.
13. Chan, Carlos y Rosibel Vargas (1992). Proyecto Fortalecimiento Municipal (Informe de Avance). San José, CR: MIDEPLAN.
14. MIDEPLAN (1993). Programa de Reforma del Estado. Proyecto: Ley del Régimen de Empleo Público.
15. Piza Rocafort, Rodolfo (1994). Organización Territorial del Estado. (documento no publicado y cedido por el autor para los propósitos del estudio).
16. MIDEPLAN (1992). Areas de la Reforma del Estado y Responsables. (Documento de uso interno).
17. Meoño, Johnny (1991). Reforma del Estado: Un Año Ganado. La Nación, Mayo 10.
18. Churnside, Roger (1994). Estudio de Organización y Funcionamiento del Sector Público. Evaluación Sectorial (Estudio preparado para el Programa de Reforma del Estado). Ciudad Universitaria Rodrigo Facio: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.
19. Vargas Pagán, Carlos (1994). La Reforma del Estado (conferencia presentada en la Sesión Inaugural de la Maestría del Instituto Centroamericano de Administración Pública, en el Hotel Herradura). Heredia, Costa Rica.
20. Aguilar, Justo (1991). Informe de Evaluación del Consejo nacional para Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT). (Informe preparado en Acatamiento al Mandato de la Ley N<sup>o</sup> 6955 del 10 de Setiembre de 1984). San José: CONICIT.
21. Brenes, José R. y Juan R. Vargas (1994). Aspectos Macroeconómicos de la Reforma del Estado. San José, CR: Ministerio de Hacienda.
22. Piza Rocafort, Rodolfo (1993). Reforma del Estado y Reordenamiento Institucional de MIDEPLAN. Experiencia de Costa Rica (Conferencia presentada en el Seminario, Hotel El Presidente de San Salvador, El Salvador. Junio)

23. Carvajal, Marta; Guillén, Rosa; Segura, Karen y Adilza Suárez (1994). Evaluación de los Efectos de la Movilidad Laboral en el Sector Privado. Informe Seminario de Graduación para optar por el Título de Licenciado en Administración Pública. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio: Facultad de Ciencias Económicas.
24. MIDEPLAN (1991). Memoria de los Seminarios sobre Reforma del Estado. (Seminarios realizados en San José, Costa Rica en los meses de Junio y Julio de 1991).
25. MIDEPLAN. Proyecto Ley de Concesión de Obra Pública.
26. MIDEPLAN. Proyecto Ley de Democratización del Sector Público.
27. MIDEPLAN. Proyecto Ley de Democratización de las Subsidiarias de CODESA.
28. MIDEPLAN. Proyecto de Ley de Venta de la Fábrica Nacional de Licores y Supresión del Monopolio de Distribución del Alcohol.
29. MIDEPLAN. Estudio del Sector Petrolero (Términos de Referencia).
30. MIDEPLAN. Informe Preliminar del Programa de Movilidad Laboral.
31. MIDEPLAN (1992). Programa de Reforma del Estado. La Reforma Presupuestaria: Gestión Macro-Financiera; Sistema Gerencial de Administración de Recursos; Metodología de Indicadores; el Ciclo Presupuestario actual y propuesto; Definición del Sector Reducido; Informe Preliminar de Avance.
32. Asamblea Legislativa (1992). Ley Marco de Pensiones. San José: Gaceta NO 134.
33. MIDEPLAN. Borrador del Reglamento a la Ley Marco de Pensiones.
34. MIDEPLAN. Proyecto Ley del Régimen Privado de Pensiones Complementarias.
35. MIDEPLAN. Proyecto Ley de Desregulación.
36. MIDEPLAN. Proyecto de Ley para las Reformas al Banco Popular y de Desarrollo Comunal y del BANHVI.
37. MIDEPLAN. Proyecto Ley de Seguros.
38. MIDEPLAN. Proyecto Ley de Venta de la Fábrica Nacional de Licores y Supresión del Monopolio de Destilación de Alcohol.

39. Villasuso, Juan Manuel (1994). Serie de Artículos sobre La Reforma del Estado. San José: Periódico La República. Mayo 5, 1994; Periódico La República. Mayo 6, 1994; Periódico La República. Sección Tribunales, p. 15 A. Mayo 22, 1994.
40. Villasuso, Juan Manuel (1992). El Nuevo Rostro de Costa Rica (Parte IV: La Reforma del Estado en Costa Rica). Heredia: Centro de Estudios Democráticos de América Latina.
41. COREC (1989). Documentos de Trabajo de la Comisión Consultiva para la Reforma del Estado (Archivo personal del Dr. Justo Aguilar).
42. Aguilar, Justo (1993). Alternativas de Desarrollo Económico para la Región Centroamericana. en Revista Centroamericana de Administración Pública: La Integración Regional en Marcha. San José, Costa Rica: ICAP, No 22/23.
43. Caballero, Rómulo (1990). "Escenarios Alternativos para Centro América en el Largo Plazo". Conferencia presentada en el Seminario Políticas Económicas Regionales para la Década de los Años Noventa: Retos y Perspectivas, celebrado en el Hotel Costa Rica. San José, Costa Rica, los días 29, 30 y 31 de Agosto de 1990.
44. MIDEPLAN (1994). La Transformación del Estado Costarricense 1990-1994. San José, Costa Rica: Talleres de Comunicación Gráfica.
45. MIDEPLAN (1993). Plan Nacional de Reforma del Sector Salud Lineamientos Fundamentales. San José, Costa Rica: MIDEPLAN, Programa de Reforma del Estado.
46. Memoria de los Seminarios sobre Reforma del Estado (realizados en San José, Costa Rica en los meses de Junio y Julio de 1991, con la participación del Gobierno de la República de Costa Rica y la colaboración de la Agencia Internacional para el Desarrollo, el Banco Mundial y Fiduciaria de Inversiones Transitorias S.A). San José, Costa Rica: FINTRA.
47. MIDEPLAN (1993). Plan Nacional de Reforma del Sector Agropecuario. Lineamientos Fundamentales. San José, Costa Rica: MIDEPLAN, Programa Reforma del Estado.
48. MIDEPLAN (1993). Plan Nacional de Reforma del Sector Transportes. Lineamientos Fundamentales. San José, Costa Rica: MIDEPLAN, Programa Reforma del Estado.

49. MIDEPLAN (1993). Plan Nacional de Reforma del Sistema de Ciencia y Tecnología. Lineamientos Fundamentales. San José, Costa Rica: MIDEPLAN, Programa Reforma del Estado.
50. La Reforma Administrativa (1989). Volumen 6 - Tomo 1. Caracas, Venezuela: Comisión Presidencial para la Reforma del Estado.
51. El Rol del Estado Venezolano en una Nueva Estrategia Económica (1989). Volumen 7. Caracas, Venezuela: Comisión Presidencial para la Reforma del Estado.
52. MIDEPLAN (1994). Estrategia de Desarrollo 1994- 1998 (versión preliminar). San José, Costa Rica: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
53. Decreto Ejecutivo 23323-PLAN (1994). Reglamento General del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). San José, Costa Rica: La Gaceta No 102.
54. Ley de Sociedades Anónimas Laborales No 7407 (1994). San José, Costa Rica: La Gaceta No 91.
55. Asamblea Legislativa (1993). Proyecto de Ley Reguladora de la Comercialización de los Seguros que Administra el Instituto Nacional de Seguros. Dictamen Afirmativo de Mayoría (Expediente No 11499). Asamblea Legislativa, Comisión Permanente de Asuntos Económicos.

## **ANEXO A**

### ***La Metodología de la Investigación***

Esta investigación fue realizada en el marco de los "Términos de Referencia y las Bases Metodológicas" del "Estudio de evaluación de la situación y avance de los procesos de modernización y reforma del Estado", que el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) está ejecutando en los países de la región latinoamericana, durante el año 1994.

#### ***1. Comentarios sobre el marco referencial de la Investigación.***

El diseño de la investigación consideró los enfoques teóricos y la metodología propuestos por el Dr. José Sulbrandt en el documento "Bases metodológicas para la evaluación y avance de los procesos de modernización y reforma del Estado" y sus anexos, publicados por el CLAD en mayo de 1991. También se consideró el trabajo de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE, 1989) en relación con la reforma del Estado Venezolano; así como los estudios teóricos del Dr. Bernardo Klisberg del CLAD, en particular del enfoque presentado en su conferencia "Como Transformar el Estado. Un Enfoque del Problema" (MIDEPLAN, 1988).

El estudio se fundamentó en el análisis de los documentos preparados por el Programa de Reforma del Estado, los estudios y propuestas específicas de las instituciones participantes, y las entrevistas a los funcionarios que tuvieron la responsabilidad de dirigir el proceso de la Reforma. Los anexos B y C que forman parte de este mismo estudio incluyen el texto de las entrevistas realizadas, así como una copia de todos los documentos producidos en el Programa de Reforma del Estado.

El coordinador de la investigación, el Dr. Aguilar Fong, tuvo la oportunidad de participar del proceso de la Reforma del Estado en sus fases de programación y de ejecución a lo largo del período 1989/1994, primero como miembro de la COREC-I y posteriormente como responsable de la evaluación institucional del CONICIT y la coordinación del Convenio MIDEPLAN/ UCR que permitió la preparación de los estudios de evaluación en cinco sectores de la Administración Pública. Esta experiencia y conocimiento de primera mano del proceso por parte del autor, le permitió incorporar un hilo conductor a la investigación, así como su visión global para la interpretación de la información levantada en las diferentes fases del estudio.

## **2. La Coordinación del Estudio y desarrollo de actividades.**

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) contrató al Dr. Justo Aguilar Fong como responsable para la conducción del "Estudio de evaluación de la situación y avance de los procesos de modernización y reforma del Estado" en Costa Rica. El Dr. Aguilar Fong es licenciado en economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica (1971). Además, tiene una Maestría en economía con especialidad en Desarrollo Económico (1975) y obtuvo su doctorado en las especialidades de Economía Pública y Economía del Cambio Tecnológico en la Universidad Estatal de Connecticut en 1985. Su disertación "Technological Change and Governmental Policies in the Industrial Development of Costa Rica", fue publicada por el Consejo Nacional para las Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT) de Costa Rica, en el año 1996.

En la actualidad, el Dr. Aguilar Fong funge como Decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica, y su experiencia en el campo de la Reforma del Estado puede ser evaluada con referencia a los siguientes trabajos:

- Miembro de la Comisión Consultiva para la Reforma del Estado (COREC) como representante del Partido Liberación Nacional, durante el período mayo 1989/ Julio 1990. Como parte de la Comisión, tuvo a su cargo la coordinación de los trabajos realizados en los campos de la descentralización y de la función pública, así como de apoyar al Coordinador, Lic. Rodolfo Solano Orfila, en la preparación del informe "Reforma del Estado en Costa Rica".
- Consultor externo del Consejo Nacional para las Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT) y responsable del "Informe de Evaluación del Consejo Nacional para Investigaciones Científicas y Tecnológicas", el cual fue preparado en acatamiento al Mandato de la Ley No 6955, del 10 de Setiembre de 1984. El estudio fue realizado durante el primer semestre del año 1991.
- Consultor del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) en la formulación del Programa de Racionalización del Empleo Público en Panamá y Evaluación de su cumplimiento, durante el segundo semestre del año 1991.
- Coordinador del Programa de Asistencia Técnica "Recursos Humanos y Racionalización del Empleo Público" en El Salvador, el cual fue desarrollado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) juntamente con el Instituto Europeo de Administración Pública (IEAP), durante el período enero/agosto de 1993.

El consultor Aguilar Fong fue responsable por la formulación del estudio, la recolección de información secundaria, las entrevistas al personal coordinador del Programa de Reforma del Estado y la preparación del informe final de la investigación. Además, se contó con el apoyo de otros especialistas nacionales con quienes se discutió el material presentado en este informe. Sin embargo, debe señalarse que las omisiones y errores que pueda contener esta publicación son responsabilidad del Consultor.

### **3. La Metodología de Investigación del CLAD: Una Sinopsis.**

La metodología utilizada en este estudio fue preparada por el Dr. José Sulbrandt y se incluye en el documento "Bases metodológicas para la evaluación y avance de los procesos de modernización y reforma del Estado" y sus anexos (CLAD, 1991). Su propósito era el de orientar los estudios promovidos por el CLAD para analizar los diferentes procesos de reforma del Estado emprendidos por los Gobiernos de la Región Latinoamericana, durante el último quinquenio.

#### **3.1. El Entorno de la Reforma.**

El entorno en que ocurre la Reforma del Estado define un escenario que puede ser caracterizado por los siguientes problemas: primero, la mayor crisis económica que ha afectado a la región latinoamericana; segundo, la aparición de desbalances sociales y económicos en la población de la región que se manifiestan por problemas agudos de pobreza y marginación; y tercero, una mayor complejidad para manejar el aparato del Estado.

En este escenario, la capacidad del Estado para enfrentar estos problemas ha sido limitada y su accionar se ha tornado disfuncional. En consecuencia, su reforma se visualiza con referencia a tres áreas: primero, la capacidad del Estado para formular e implementar sus políticas; segundo, su capacidad institucional para ofrecer con criterios de eficiencia los servicios públicos; y tercero, restituir su capacidad para gobernar. Todo ello impone al interior del Estado la necesidad de formular y de implementar una política de reforma del Estado.

#### **3.2. Caracterización de la Reforma del Estado**

Desde una perspectiva normativa La Reforma del Estado puede concebirse como un proceso que puede ser analizado desde la perspectiva de las siguientes dimensiones:

- **Institucional**: comprende aquellas actividades que promueven una mejora en la capacidad de conducción del Estado, fortalecen su representatividad y legitimidad en el marco de un sistema político de democracia. Introduce el tema de la gobernabilidad.
- **Administrativa**: se refiere a las actividades que tienen como propósito mejorar la capacidad de gerencia e implementar las políticas públicas de forma efectiva. Plantea el tema de la eficacia y la reforma administrativa, así como la capacidad del gobierno para formular e implementar las políticas públicas.
- **Económica**: considera las actividades que promueven una economía abierta basada en la competencia y que procura asegurar los equilibrios macroeconómicos. Introduce el tema de las competencias del Estado y su eficiencia en la prestación de los servicios públicos y de la regulación gubernamental de la actividad privada.

- **Social:** comprende las actividades que procuran orientar el gasto público en la solución de la pobreza y la generación de proyectos sociales; así como la búsqueda de soluciones para los desbalances sociales con fundamento al criterio de equidad. Plantea el tema del desarrollo social.

El marco referencial propone utilizar un enfoque de políticas públicas. En consecuencia, en el contexto de la actividad central del aparato estatal se asume la organización de un ciclo que integra la formulación, su ejecución y evaluación de políticas públicas, lo cual genera la capacidad de gobernar del Estado. Este enfoque de hecho plantea la hipótesis central del estudio, con relación a si el proceso de reforma mejorará la capacidad de gobernabilidad del Estado a partir de sus políticas públicas. Con carácter secundario o subsidiario se plantean otras responsabilidades del Estado, las cuales tienen que ver con la producción de bienes y servicios públicos, así como la regulación de la actividad privada por parte de ciudadanos y empresas.

En consecuencia, la reforma del Estado puede entenderse como un proceso de cambio social amplio y complejo, con interacción de múltiples actores y que puede asumir trayectorias y características diferenciadas en cada país. A su vez, constituye una política pública, siendo un factor en el desarrollo del proceso. Mintsberg la denomina Política Emergente y la describe como "el producto del encuentro de la política gubernamental con las estrategias de todos los otros actores involucrados"

En este contexto, los procesos de reforma del Estado pueden cubrir la globalidad de su organización o ser de tipo parcial. Es global cuando plantea la redefinición de las relaciones Estado/ Sociedad con una revisión profunda del régimen de democracia, así como la modernización del aparato estatal. Bajo este enfoque, el Gobierno puede crear instancias especializadas para formular y conducir la reforma (Ministerios de Reforma, Programas de Reforma).

El segundo enfoque es el de una reforma parcial del Estado. En este caso el esfuerzo de reforma se orienta a solucionar problemas urgentes y graves del Estado, pero delimitado en áreas específicas (fiscal, deuda, descentralización, etc.). Promueve acciones de reforma en áreas específicas y puede darse una multiplicidad de acciones independientes en diferentes niveles y áreas de gobierno, ofreciendo un cuadro fragmentado.

### **3.3. La Orientación de la Investigación**

La metodología del CLAD plantea tres orientaciones para la conducción de una investigación en el campo de la reforma del Estado:

- Evaluar el avance de la reforma del Estado como un proceso haciendo un corte a fines del año 1993; y formular un escenario de sus tendencias futuras.
- Plantear el análisis con relación a las siguientes interrogantes: las políticas públicas de la Reforma y sus programas; las instituciones públicas responsables; los actores sociales involucrados; los logros a fines de 1993; los problemas encontrados; las

áreas relevantes de éxito; los ajustes requeridos para el futuro inmediato; y aquellos problemas que se asocian al diseño de los ajustes. El estudio sugiere levantar información primaria sobre estos temas a partir de entrevistas a los responsables del Programa de Reforma del Estado, y propone una evaluación global y puntual de esa información.

- Utilizar un marco conceptual referencial que permita definir la estrategia de la investigación, de forma tal, que permita la recolección de información debidamente estructurada. Se espera con ello obtener conocimientos válidos sobre la reforma del Estado respecto a su avance, los problemas y dificultades encontrados, las soluciones y propuestas planteadas, así como de los proyectos a futuro.

### **3.4. Los objetivos y naturaleza de la investigación**

Los objetivos se han planteado a nivel de los países y de la región latinoamericana en que opera el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

#### *a) A nivel de los Países.*

- Lograr una visión de conjunto de la Reforma del Estado a nivel de cada país, así como una interpretación que permita su evaluación estratégica.
- Retroalimentar sus resultados en diseños de Programas de Reforma del Estado.
- Establecer una Línea de Base que defina la situación de este proceso para los países con una referencia temporal (1994) e iniciar con ello un seguimiento anual.

#### *b) A nivel de la Región.*

Los estudios por países permitirán elaborar un Informe Regional sobre la Situación y Avances de la Reforma del Estado en la Región Latinoamericana, el cual tendrá los siguientes objetivos:

- Potenciar la labor documental del CLAD.
- Difundir las experiencias del proceso de reforma del Estado a nivel de la Región.
- Señalar los logros exitosos de ciertos procesos de reforma.
- Formular un programa de apoyo por parte de CLAD a los países de la Región.

La naturaleza de la investigación puede ser definida en la perspectiva de las siguientes orientaciones: primero, se trata de un estudio de carácter eminentemente descriptivo, pero debe agregar un elemento evaluativo de tipo explicativo; segundo, debe incorporar un compromiso técnico para que la descripción favorezca el análisis; y finalmente, debe considerar la relevancia del análisis en la información proveniente de los directores de los programas de la Reforma del Estado.

### **3.5. Unidades y Temas de la Investigación.**

A continuación, se caracterizan los temas de la investigación y se definen las unidades de referencia del análisis sobre la reforma del Estado.

- a) **La unidad central del estudio:** La unidad del estudio es el ***eje de acción de la reforma***, el cual se define como un área sustantiva de la reforma del Estado. Un listado no excluyente de estos ejes se detalla a continuación: descentralización; simplificación administrativa; participación ciudadana; profesionalización de la gerencia pública; y desincorporación de las empresas públicas. La metodología propone realizar las siguientes descripciones para cada uno de los ejes de la reforma: primero, caracterizar la situación previa a la reforma; segundo, evaluar los cambios generados por la reforma; y tercero, trabajar sobre los elementos estratégicos que conforman una contribución significativa.
- b) **Las políticas de la Reforma:** Se debe asumir que puede haber una o más políticas y programas para cada eje de la reforma. A su vez, un programa podría estar vinculado a más de un eje de reforma. Deben considerarse las políticas y programas como expresiones orgánicas que conformen un planteamiento definido para mejorar la capacidad de gobernabilidad del Estado, así como de fortalecer la capacidad de prestación de servicios públicos y de regular las instituciones involucradas en el proceso.
- c) **Las Instituciones de la Reforma:** La identificación de instituciones responsables por las políticas y programas de la reforma es una parte importante de la caracterización. Los roles institucionales pueden ocurrir bajo una forma autocrítica o de participación.
- d) **Los Actores sociales:** La reforma del Estado es un proceso diseñado de cambio social, pero los resultados (o política emergente) es el producto de la interacción de muchos actores con sus propias estrategias, donde la política de reforma del Estado es parte de ellas.

Se caracterizan los siguientes tipos de reforma: autocrática versus democrática; abierta versus cerrada; y jerárquica versus participativa. En este contexto pueden identificarse los actores sociales: directivos de las organizaciones, los partidos políticos y grupos sociales específicos. El estudio propone un énfasis en los ejecutivos de los programas de la Reforma del Estado.

### **3.6. Los métodos de trabajo.**

Las pautas metodológicas plantean una primera fase, en la cual se levanta la información propia de la reforma, la cual comprende los diagnósticos y propuestas preparados por el personal del Programa de Reforma del Estado y de las instituciones participantes en el proceso de la reforma.

En la segunda fase, el investigador es responsable por un levantamiento de información primaria a partir de entrevistas con los responsables de la reforma. Ello tiene

el propósito de cubrir vacíos de información, dudas, contradicciones y obtener juicios sobre el avance de la reforma. Permite a su vez, evaluar la dirección futura de los esfuerzos de la Reforma.

Se propone que el análisis no sea ni formal ni excesivo para describir, analizar, y evaluar las actividades y resultados de la acción transformadora de la Reforma. Se sugiere utilizar un enfoque sistemático e integral del proceso.

Como sugerencia importante, se plantea la conveniencia de considerar los aspectos o actividades críticas del proceso de forma tal, que se destaquen los elementos sustantivos de la reforma, se minimicen los costos del estudio y se garantice la viabilidad de la investigación.

## **ANEXO B**

### ***Propuesta Metodológica Para La Reforma Presupuestaria***

Este Anexo presenta un resumen de la propuesta metodológica desarrollada por el personal del Programa de Reforma del Estado en el campo de la reforma presupuestaria. El resumen considera tres partes, primero, los objetivos de la propuesta; segundo, las etapas de la Reforma propiamente dicha; y tercero, las propuestas de reforma presupuestaria.

A su vez, la reforma presupuestaria fue estructurada en tres componentes o propuestas sustantivas de reforma: la gestión macro financiera, el sistema gerencial de administración de recursos públicos, y la incorporación de la evaluación y el control presupuestario bajo criterios de eficiencia y eficacia. Además, incorporó un componente de capacitación para el personal de la Administración Pública que estaría a cargo de la formulación y la ejecución de los presupuestos públicos.

El diseño metodológico de esta propuesta descansa sobre dos supuestos fundamentales: primero, la desconcentración de decisiones al nivel de la unidad operativa de cada institución pública, lo cual conlleva una segunda reforma dado el carácter centralizado con que opera la Administración Pública; y segundo, que en esta instancia es posible la planeación de los planes de trabajo institucionales y conjuntamente el desarrollo de la formulación presupuestaria.

#### ***1. Los Objetivos de la Propuesta Metodológica.***

En la programación de esta reforma se consideraron seis objetivos específicos, los cuales se señalan a continuación:

- a)** La formulación de una metodología que permitiera la armonización de las políticas macroeconómicas relativas a la estabilización del sistema económico, con la asignación de los recursos públicos según prioridades programáticas en el marco de un proceso de consulta con funcionarios de los niveles central y regional de las instituciones.
- b)** El empleo del presupuesto como un instrumento de gerencia pública.
- c)** La identificación de aquellos cuellos de botella que son responsables por rigideces del proceso presupuestario, y que podrían resolverse sin necesidad de reformas legales;
- d)** El diseño de mecanismos que permitieran identificar las brechas de recursos entre regiones en el nivel institucional;
- e)** Vincular la planificación con la programación a través de mecanismos que permitieran evaluar el impacto y el proceso de uso de los recursos públicos;

- f) Devolverle a la Asamblea Legislativa el poder político necesario para autorizar el uso de los recursos públicos en la totalidad del sector público.

## **2. Las Etapas de la Propuesta.**

En la concepción inicial de esta reforma se plantearon tres etapas: primero, revisión de la legislación y los procedimientos que determinan el proceso presupuestario en el país; segundo, la revisión del ciclo presupuestario; y tercero, el desarrollo de una experiencia piloto bajo un enfoque intersectorial en una región del país. Como punto de referencia para los trabajos de esta reforma, se consideró la experiencia que en este campo estaba desarrollando la Caja Costarricense del Seguro Social (Sistema de Indicadores de Gestión a cargo del Dr. Hernando Segura).

Los estudios de diagnóstico preparados en la primera etapa confirmaron la presencia de un conjunto de problemas básicos de la gestión presupuestaria. De estos problemas, se destacan, sin embargo, únicamente cuatro de ellos, debido a su relevancia para el diseño de la reforma presupuestaria:

- i. Las instituciones gubernamentales no utilizan correctamente la metodología del presupuesto por programas requerido por la Contraloría General de la República, aun cuando en la presentación presupuestaria de autorización de recursos, si utilizan el formato programático.
- ii. La formulación presupuestaria es realizada en el nivel central de las instituciones gubernamentales, con una participación en extremo limitada de sus instancias regionales.
- iii. La metodología presupuestaria en uso por la Administración Pública no incorpora la evaluación y el control como componentes sustantivos del proceso presupuestario.
- iv. Los jerarcas institucionales no le asignan la importancia necesaria a la formulación presupuestaria; y el presupuesto es concebido como un listado de montos permisibles de gasto sin mayor vinculación con las prioridades de su gestión institucional.

Con el propósito de resolver estos problemas se desarrollaron tres propuestas de reforma presupuestaria, las cuales se integran entre sí para ofrecer una reforma global:

- **Propuesta I:** Un nuevo enfoque de gestión macro financiera del proceso presupuestario; y la metodología de formulación presupuestaria;
- **Propuesta II:** Un sistema gerencial para la administración de recursos públicos integrados al presupuesto;
- **Propuesta III:** Bases Conceptuales para la Programación y Evaluación Presupuestaria Institucional a partir de Indicadores de Eficiencia y Eficacia.

Como resultado de estos trabajos se obtendrían los siguientes productos: un Proyecto de Ley de Presupuesto, el cual incorporaría técnicas modernas como presupuesto base cero, clasificación por programas y actividades; el uso de indicadores de eficiencia y eficacia y métodos de evaluación y control presupuestario.

La selección de instituciones participantes para la experiencia piloto se realizó en el mes de febrero de 1992, y sus nombres se detallan a continuación: Ministerio de Salud, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Obras Públicas y Transportes, el Instituto de Desarrollo Agrario, la Caja Costarricense del Seguro Social, y el Consejo Nacional de la Producción.

En lo que se refiere a la selección de la región, ésta fue realizada en el mes de mayo de ese mismo año y recayó en la Región Huetar Norte. Esta decisión se fundamentó en la conveniencia de que MIDEPLAN contaba con una oficina regional bien organizada en el centro regional respectivo, Villa Quesada; así como un coordinador con experiencia al frente de esta oficina. También consideró que estas instituciones tenían una amplia experiencia de trabajar en la región seleccionada y de contar con infraestructura y personal en apoyo a sus programas.

El equipo que empieza a trabajar en la región estuvo integrado por seis asesores institucionales, la coordinadora de capacitación y un coordinador del sistema de cómputo a cargo del presupuesto operativo. Los consultores trabajaron los diseños de la metodología de formulación presupuestaria, cada uno de ellos con una responsabilidad institucional y con una contraparte institucional. Se partió del supuesto de que esa metodología debía operar en la base institucional de la Región Huetar para luego hacerla converger con la metodología del nivel central. Aun cuando en una primera fase, los trabajos eran integrados, posteriormente se separaron los que correspondían a Salud y Agricultura por tener un mayor nivel de avance.

El trabajo de campo inicial permitió determinar que los administradores de las unidades regionales de estas instituciones presentaban problemas con el proceso de planificación. Esta situación era resultante del hecho de que nunca habían participado del proceso de formulación presupuestaria en su institución; y de que no tenían la capacitación necesaria para trabajar en un área técnica como la presupuestaria. Al determinarse esta necesidad, el Proyecto incorporó un componente de capacitación bajo la supervisión de una especialista en el campo, la Lic. Jeannette Cordero.

La programación permitió obtener una metodología de formulación presupuestaria y las bases para un sistema computarizado gerencial, la cual estuvo lista en el mes de diciembre de 1992. Asimismo, se operacionalizaron los diseños de las propuestas en un sistema computarizado de apoyo. Los reportes técnicos de avance del Proyecto quedaron documentados en las Minutas de las reuniones de trabajo presentadas a FUCE.

Con el fin de iniciar la operacionalización de esta reforma se creó la Comisión de Reforma Presupuestaria (Decreto Ejecutivo 21408-H) el 11 de setiembre de 1992. Dicha Comisión fue integrada por los viceministros de Hacienda y Planificación, así como el director del Presupuesto Nacional (Ministerio de Hacienda) y el director de Presupuesto

de la Contraloría General de la República. Sin embargo, para fines de este mismo año se pudo determinar que no había viabilidad política para implementarla, lo cual motivó la renuncia de la Coordinadora del Proyecto.

Las razones aducidas por la Coordinación fueron las siguientes: primero, la existencia de fondos sectoriales específicos como el de Asignaciones Familiares, los cuales tenían grupos de interés contrarios a la implementación; segundo, la oposición sistemática del personal de la Autoridad Presupuestaria, en el Ministerio de Hacienda; y tercera resistencia del personal de la Contraloría General de la República.

### ***3. Las Propuestas de la Reforma Presupuestaria***

La reforma presupuestaria fue diseñada con referencia a tres propuestas sustantivas (Gestión Macro financiera, el Sistema Gerencial de Administración de Recursos Públicos, y la incorporación de la Evaluación y el Control presupuestario bajo criterios de eficiencia y eficacia) y a un componente de capacitación para el personal de la Administración Pública que es responsable por la formulación y ejecución de los presupuestos públicos.

La primera propuesta corresponde a la "Gestión Macro financiera" de la reforma, y plantea un concepto nuevo y ampliado del proceso presupuestario, así como una metodología que propone: primero, la utilización de balances y techos presupuestarios en los niveles global, sectorial, institucional y regional de la programación gubernamental; y segundo, una reconceptualización del ciclo presupuestario.

En segundo lugar, la reforma propone la adopción de un "Sistema Gerencial de Administración de Recursos Públicos", como enfoque global de gestión de la Administración Pública, el cual incorpora la gestión macro financiera y su metodología. La tercera propuesta de reforma adiciona al proceso presupuestario, el uso de metodologías y de un componente de evaluación y control en base a criterios de eficiencia y eficacia.

Complementando estas propuestas, el proyecto propuso un componente de capacitación, el cual tendría el propósito de entrenar al personal institucional responsable por la formulación presupuestaria en el manejo de los nuevos enfoques y metodologías recomendadas.

#### **3.1 La Propuesta I: Un nuevo enfoque de gestión macro financiera del proceso presupuestario.**

En esta primera propuesta se distinguen dos componentes: primero, el nuevo enfoque del proceso presupuestario; y segundo, una nueva metodología para orientar la formulación del presupuesto público.

a) El nuevo Concepto del Proceso Presupuestario.

El nuevo marco conceptual de la reforma tiene el propósito de integrar el proceso de planificación gubernamental con la formulación presupuestaria, a la vez que facilita el manejo de la política fiscal en coordinación con la gestión sectorial del Estado. Su implementación tendría el efecto inmediato de replantear la formulación presupuestaria, la cual funciona como parte del ámbito de los administradores, para integrarlo a los procesos globales de la economía bajo un marco de decisión macroeconómica de los Ministerios de Hacienda y Planificación con el Banco Central.

La lógica de este modelo (ver Gráfico N°1) se inicia con decisiones del Ministerio de Hacienda en conjunto con las autoridades monetarias del Banco Central, para fijar el nivel de gasto público compatible con las metas de estabilidad macroeconómica. A su vez, las autoridades del Ministerio de Planificación Nacional deben valorar el balance entre lo fiscal y lo monetario en términos de su impacto sectorial e intersectorial de la actividad gubernamental.

De esta manera, las decisiones agregadas sobre el gasto público consideran además del balance macroeconómico que resulta de conciliar las metas fiscales con las metas monetarias; aquellos requerimientos que establece el cumplimiento de las metas sectoriales y prioridades establecidas en el Plan de Desarrollo, que MIDEPLAN define como el marco orientador de las políticas gubernamentales y del desarrollo institucional del Estado.

El nuevo modelo hace descansar la formulación presupuestaria en la programación de proyectos institucionales, actividad ésta que se plantea en una perspectiva ampliada que integra las demandas de las comunidades por sus servicios y los requerimientos de costos y estándares técnicos que impone la provisión de dichos servicios. Ello supone que los Jerarcas de cada institución deben replantear el trabajo de programación de sus Unidades Operacionales con las instancias de apoyo técnico, para formular planes institucionales en períodos anuales que den sustento a su presupuestación.

En síntesis, el nuevo enfoque presenta dos novedades sobre la actual formulación y gestión presupuestaria: primero, facilita la fijación del techo presupuestario de consuno con la determinación de las metas monetarias y fiscales de la política macroeconómica; y segundo, integra la programación del plan anual institucional con su presupuestación. En adición obliga a las instituciones a consultar con las bases organizadas de la población en las regiones en que opera, con el propósito de incorporarlas a la programación de sus proyectos de servicios.

b) La Metodología de Formulación Presupuestaria.

El nuevo modelo propone una metodología de formulación presupuestaria (ver Gráfico N° 2) que se fundamenta sobre el establecimiento y negociación de niveles máximos de gasto permisible (techos presupuestarios) y el logro de balances presupuestarios en cuatro niveles de la formulación del presupuesto: global, sectorial,

institucional y regional. A continuación, se describen las etapas de formulación presupuestaria que corresponden a este enfoque metodológico:

- **Primero**, se plantea el presupuesto global bajo un enfoque balanceado que relaciona los ingresos con los gastos y que permite definir un techo global del gasto público. Dicho techo se refiere al año fiscal objeto de programación y estará en función de metas monetarias y fiscales requeridas para un funcionamiento estable de la economía (Ministerio de Hacienda y el Banco Central).
- **Segundo**, se pasa luego a un balance sectorial del gasto público que permite establecer techos sectoriales a los cuales deben acogerse los diversos sectores del Estado (Ministerio de Planificación Nacional).
- **Tercero**, se propone un balance institucional que permite la definición de techos institucionales para el nivel de gastos posibles que cada institución deberá considerar como el parámetro de referencia para su programación presupuestaria.
- **Cuarto**, bajo un balance regional, cada institución asigna los techos presupuestarios al nivel de la región en que tiene programas, proyectos y actividades. En este cuarto nivel de la programación presupuestaria se imponen techos presupuestarios a programas y proyectos y se relaciona con los costos estimados para su ejecución. Los desbalances resultantes deberán negociarse al interior de la región para cada institución, a efecto de poder cumplir con el techo institucional. De particular importancia, para resolver estos desajustes será el contar con coeficientes de costos y estándares técnicos asociados a la producción de los servicios públicos.

Este enfoque metodológico conlleva una responsabilidad al nivel de cada institución y que tiene que ver con la formulación de estrategias de desarrollo institucional, políticas y prioridades de implementación para orientar la labor de programación que deben realizar sus Unidades Operacionales

Además, debe comentarse que la búsqueda de equilibrios en el uso de los recursos frente a las metas de actuación pública obliga a una dinámica de negociaciones en todos los niveles de la Administración Pública. Esta dinámica incluso se extiende en el nivel local, a los representantes de las comunidades organizadas como parte del proceso de formulación de los planes institucionales. En este contexto, la implementación de este enfoque plantea requerimientos exigentes de planificación y de presupuestación lo cual supone modos de gestión pública descentralizados para poder realizar estas formas de negociación, para las cuales no hay experiencia en el Estado Costarricense.

Finalmente, la metodología incluye una especificación y análisis de los factores que determinan los balances presupuestarios en cada uno de los niveles señalados. A continuación, se listan los factores de mayor importancia que participan de este análisis, sin incluir sus efectos en los balances que es particular a cada caso: Primero, se consideran los ingresos en términos de su montos y estructura (tributos, tarifas, el endeudamiento y otros ingresos); así como la magnitud del gasto y su estructura (determinada por las demandas de servicios, las prioridades, y la pertinencia del gasto

con relación a la función que cumple cada sector). Segundo, la capacidad de endeudamiento y sus determinantes, el ahorro interno, la capacidad de pago futura y la capacidad de pago para negociar recursos externos. Es de esperar que haya un nivel de equilibrio al cual convergen estas variables en la determinación de cada balance y que se requiere de la coordinación de los entes monetarios, fiscales y de planificación para su logro.

### **3.2 Propuesta II: Un Sistema Gerencial para la Administración de Recursos Públicos Integrados al Presupuesto.**

Esta propuesta surge como una respuesta a una serie de preocupaciones que han dificultado en la práctica, un enfoque integrado de la gestión de los servicios públicos con el manejo presupuestario. Estas preocupaciones se han identificado en relación con las siguientes necesidades:

- Para evaluar el uso de los recursos públicos y su flexibilidad.
- Para integrar los planes y programas con el área financiera.
- Para cuantificar los costos asociados a la prestación de los servicios públicos y el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas;
- Para que la información presupuestaria retroalimente la toma de decisiones públicas y el control político de la actividad gubernamental.

La propuesta fue diseñada con el propósito de lograr una asignación racional de recursos por unidad de servicio en cada institución, con fundamento a una programación efectiva y el empleo de criterios de eficiencia económica. En si, esta propuesta es complementaria a la nueva metodología de presupuesto y ambas se integran para estructurar un sistema de Administración Presupuestaria.

Los elementos que conforman la propuesta son los siguientes:

- **Clasificación Presupuestaria:** considera la clasificación presupuestaria "según objeto del gasto" en relación con las actividades de gasto que se generan en la estructura administrativa institucional (oficinas, dependencias, programas verticales, regiones y unidades operativas).
- **Universalidad de Recursos Disponibles:** propone el empleo de una contabilidad consolidada de recursos para efectos de sus asignación y programación de las actividades.
- **Inventarios de Suministros:** se incluye la partida de Inventarios como un recurso de las Asignaciones Presupuestarias en cada Unidad Operativa de la institución.

Ello tiene el propósito de facilitar la correlación entre programas a realizar y los recursos requeridos para su implementación.

- **Base de Contabilidad:** adopta la Contabilidad de Efectivo, la cual aplica el concepto de gasto real cuando se utilizan los insumos. Sustituye al concepto de valores devengados.
- **Evaluación de Eficiencia:** la clasificación presupuestaria emplea Unidades Operativas en cada institución, así como clases generales de gastos, lo cual permitirá producir los insumos financieros requeridos por la "Matriz de Producción, Rendimientos, Recursos y Costos", con el fin de evaluar la eficiencia institucional.
- **Descentralización:** constituye una condición mínima necesaria para el funcionamiento del sistema y tiene el propósito de que las Unidades Operativas de la Institución asuman la responsabilidad de asignar y administrar internamente los recursos presupuestarios.

Este Sistema Gerencial opera en dos niveles: primero, el nivel central que es responsable por la macro programación institucional y la asignación global de los recursos tanto por programas como por regiones y Unidades Operativas; segundo, el nivel regional que comprende la programación detallada para cada Unidad de Organización, en términos de la operacionalización programática y la utilización de recursos.

El funcionamiento del sistema se describe según las siguientes fases de planificación, dirección y control de la organización:

- **En el nivel central:** definir las orientaciones programáticas, los techos presupuestarios y el uso de los recursos financieros; así como analizar y aprobar los planes anuales y anteproyectos de presupuesto de sus Unidades Operativas.
- **En el nivel de la Oficina y Unidad Operativa:** formulación de los planes anuales operativos con estimación de los recursos requeridos para ejecutar las actividades programadas y los anteproyectos de presupuestos con sujeción a los límites impuestos por los techos presupuestarios asignados por el nivel central de la organización.

El cumplimiento de estas competencias en los campos de la planificación y la presupuestación introduce la necesidad de abrir un espacio de participación en todos los niveles de la organización; así como de definir los procedimientos de análisis y discusión en los distintos niveles jerárquicos. Ello plantea un problema de manejo de la información que se va generando en todo el proceso, la cual debe sistematizarse y comunicarse a los actores.

En el plano de la evaluación y el control, las Unidades Operativas de las instituciones asumen la responsabilidad de evaluar la eficiencia de ejecución de los programas, con base a la preparación de reportes de avance y su encadenamiento de la Matriz de Producción, Recursos, Rendimientos y Costos.

Finalmente, la Propuesta recomienda armonizar el manejo del Sistema Gerencial Integrado con la Metodología de Formulación Presupuestaria mediante las siguientes medidas:

- Adopción de la Contraloría, del Sistema Gerencial Integrado como parte del proceso presupuestario.
- La formulación presupuestaria debiera realizarse a nivel de clases generales de gasto (partidas), con aplicación al interior de éstas, "por objeto del gasto".
- Simplificación al máximo del control previo.
- Eliminación gradual de las rentas con destino específico.
- Agilización del manejo de recursos en el nivel central con un sistema de autorizaciones para gastar y procedimientos ágiles de pago, con el propósito de exigir responsabilidades.
- Formulación estricta de los programas y que estos reflejen las actividades sustantivas de las instituciones.

Las ventajas de esta armonización permitirán integrar los procesos de programación, formulación y seguimiento en la gestión del presupuesto gubernamental. Además, facilitará el manejo de registros, así como la contabilidad presupuestaria y la incorporación de indicadores sobre gestión y eficiencia.

### **3.3 La Propuesta III: Una nueva metodología de programación y evaluación presupuestaria institucional.**

Esta propuesta considera las fases de programación y de evaluación presupuestaria en forma conjunta desde la perspectiva de incorporar los indicadores que miden la eficiencia y la eficacia de la acción institucional en función del cumplimiento de las metas institucionales. Además, propone la adopción de un conjunto de instrumentos para orientar la gestión en función de la disponibilidad financiera tanto a nivel institucional como en sus instancias regionales.

Como marco referencial para este diseño metodológico se utilizaron los trabajos desarrollados para la formulación del instrumento conocido como MPRRC (matriz de producción, rendimientos, recursos y costos) de la Organización Panamericana de la Salud y que está en proceso de implementación por parte de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). Este instrumento permite identificar las tareas requeridas en la prestación de servicios públicos, los costos asociados al uso de recursos y una estimación de las unidades de servicios que pueden ser ofrecidos respectivamente.

En el contexto planteado por la metodología propuesta, las Unidades Operativas de cada institución que operan en el nivel regional, deben definir claramente que acciones concretas deben realizar para atender las demandas por servicios que son de su

responsabilidad. La metodología plantea como parte de la programación de servicios el uso de coeficientes de costos y estándares técnicos para racionalizar el uso de recursos en la atención de metas planteadas por las comunidades. De esta forma, se puede programar la gestión de servicios juntamente con la formulación de su presupuesto, entre un abanico de posibilidades de intervención sujeto a las prioridades sectoriales, y regionales previamente definidas.

Una vez aprobado el presupuesto de la Unidad operativa a nivel local, la evaluación de su gestión se traduce, por una parte, en una evaluación de la gestión en términos de eficiencia, es decir, si efectivamente administró sus tareas al costo previsto, y en una evaluación de eficacia, es decir, si efectivamente logró atender las necesidades planteadas por las comunidades y que justificaron las metas definidas en el plan anual operativo (PAO) de la institución.

Se recomienda recurrir a las siguientes fuentes bibliográficas:

Documentos propios del Programa de Reforma del Estado; normas legales; documentos pertinentes de los Ejes de Acción; estudios e investigaciones realizadas sobre el proceso de la Reforma del Estado. La información complementaria se levantará con referencia a una guía de pauta abierta incluida en la Metodología del CLAD para orientarlas entrevistas a gerentes o encargados de los programas de la Reforma del Estado. El período de referencia para la investigación corresponderá al último quinquenio al momento de realizarse el estudio.

#### **4. Los informes de la investigación.**

El estudio debe presentar un informe final que debe incluir los siguientes temas:

- Caracterización global del sistema estatal (análisis institucional, administración, bases políticas y económicas).
- Antecedentes de la Reforma del Estado.
- Caracterización de la Reforma con indicación de los ejes de acción.
- Identificación y caracterización de los actores sociales y sus estrategias.
- Evaluación estratégica de la situación a fines de 1993.
- Programa de acción y determinación de metas del Programa.
- Globalidad de la Reforma, su ámbito de aplicación y potencialidad de las experiencias exitosas.

El informe debe incluir un análisis de conjunto para los ejes de acción de la Reforma, a efectos de cubrir la totalidad del proceso. Interesa destacar el grado de cumplimiento de metas y caracterizar el avance de la reforma al año 1994. También debe

detallarse las estrategias de los actores y de sus consecuencias, detallando problemas técnicos encontrados en su ejecución.

Este componente global del informe debe permitir una visión de los posibles ajustes realizados o por realizar en relación con las políticas, los programas y las metas. Ello ofrecería un escenario para indagar sobre posibles redireccionamientos del programa de frente a problemas encontrados. Finalmente se identificarían y caracterizarían los éxitos del programa.

Finalmente, la metodología sugiere incluir los siguientes anexos al documento principal de la investigación: primero, ejes e indicadores de avance de la Reforma; segundo, pautas de entrevistas a jefes de los programas de la Reforma; y tercero, información sobre los ejes estratégicos.

