

# Evolución del Estado Costarricense y su agenda complementaria

MSc. Óscar Mena Redondo

## **MSc. Óscar Mena Redondo**

Es doctorando del Doctorado en Gobierno y Políticas UCR, y Maestro en las especialidades de: Política y Administración Financiera y Programación Administrativa. Graduado en la Universidad de Puerto Rico (Río Piedras), es Lic. en Administración Pública por la UCR y Profesor Escuela de Administración Pública de la UCR.

# Tabla de contenidos

<b>1. Antecedentes y Perspectivas del Estado</b>	<b>3</b>
1.1 Perspectiva orgánica	4
1.2 Perspectiva mecanicista	5
1.3 Las políticas públicas del Estado	13
1.4 La globalización, el estado nación y la regionalización	18
1.4.1 La Globalización y el intercambio comercial entre países	20
1.4.2 La Globalización en las empresas y su relación con el Estado	23
1.4.3 La Globalización y los efectos sociales	25
1.4.4 La Globalización y los efectos políticos y económicos	26
1.5 Globalización y países en vía de industrialización: paradojas y aciertos	28
1.5.1 Globalización e interdependencia un nuevo marco para la política económica del Estado	29
1.6 Reinventando el Estado	30
1.7 El estado del siglo XXI	36
1.7.1 La realidad del Estado de hoy	36
1.7.2 Hacia un Nuevo Estado	37
<b>2. Evolución del Estado Costarricense y su Agenda Complementaria</b>	<b>40</b>
2.1 Del Estado Benefactor al Estado Concertador	42
2.1.1 PAE I	47
2.1.2 PAE II	48
2.1.3 PAE III	50
2.1.3.1 Situación del PAE III	52
2.2 Costa Rica ante los retos de la Globalización	54
2.2.1 El modelo agro-exportador	54
2.2.2 El modelo de sustitución de importaciones	55
2.2.3 El modelo de promoción de exportaciones	57
2.3 Reforma y modernización del Estado Costarricense	58
<b>3. Agenda complementaria del Estado Costarricense</b>	<b>64</b>
3.1 Cambios fundamentales del Estado Costarricense en su forma de gobierno	64
3.2 La descentralización y la democratización del Estado en el fortalecimiento de los gobiernos locales	69
3.3 Las competencias del Gobierno y las Competencias Locales desde la perspectiva económica	78
<b>4. Conclusiones y recomendaciones del Estado y su agenda complementaria</b>	<b>84</b>
<b>5. Bibliografía</b>	<b>89</b>

# 1. Antecedentes y Perspectivas del Estado

Una de las posiciones de más arraigo advierte que quizá ha comenzado a caer el mito de que la gestión pública es la que está más capacitada para satisfacer el interés general y que, por su parte, el Estado debe ejercer funciones, exclusivamente, vía regulación, ordenamiento y control de la actualización privada para asegurar la orientación del interés general.

Esta es la tesis central que debe ser puesta en análisis, porque en ella está la esencia de los cambios que se han venido generando en la concepción del Estado, que requieren la existencia de un consenso y una concentración con todos los componentes de la sociedad, si es que en realidad queremos hacer valer los principios democráticos de participación en la toma de decisiones que van a efectuar negativa o positivamente los destinos de toda la colectividad.

Es indudable que estamos viviendo momentos muy particulares en relación con el Estado, toda vez que existe como una avalancha de críticas, condenas culpas, que todos de alguna manera generamos, pues se dice que el modelo del “Estado Benefactor” está agotado, lo cual no es ninguna novedad; sin embargo, el gran tema es ¿cuál es la nueva relación de la sociedad con el Estado?

Todo hace pensar que ante las dificultades crecientes, ante la carencia de recursos, es inevitable pensar y actuar en términos de racionalidad, creación y participación: Racionalidad para aprovechar los conocimientos técnicos y científicos que ha acumulado la humanidad durante tantos siglos. Creatividad como el atributo más valioso que tiene el hombre para relacionarse con el mundo. Participación para sumar fuerzas y generar grandes emprendimientos, los cuales son sólo posible con base en el esfuerzo colectivo.

En realidad existe un debate contemporáneo que se manifiesta de distintas maneras, pero el aspecto central está en las nuevas relaciones de la sociedad con el Estado, ya que con el nacimiento del capitalismo la cuestión política se convierte en la de las relaciones entre la sociedad política y la sociedad civil.

Esta división de la sociedad se identifica con el desarrollo del capitalismo, pues la sociedad civil es la esfera de las relaciones económicas y sociales, es el mundo del trabajo y de la producción y es también el de las relaciones privadas, como la familia o la vida en el barrio. La sociedad política es la esfera de las relaciones públicas, de las instituciones políticas del Estado, por un lado está el trabajador, el consumidor, el hombre que juega y se divierte; en la otra esta el ciudadano, participando en eso que se ha llamado tercer sector.

El Estado Moderno, creado por los hombres para el ordenamiento de sus relaciones y las relaciones con otros estados, entra en crisis profunda, especialmente en aquellos países que han hecho del “estatismo” un modelo relevante en todos los campos.

El desarrollo de la hacienda pública no se limita a analizar los efectos de las actividades de imposición y de gasto del Estado, sino que también estudia cómo deben ser las mismas. Las perspectivas sobre la actuación del sector público en la esfera económica están influidas por las

actitudes generales respecto a las relaciones entre los individuos y el Estado, bajo dos perspectivas: orgánica y mecanicista.

## 1.1 Perspectiva orgánica

El tratadista **Harvey S. Rosen** (2002), al referirse a la ambivalencia del Estado, manifiesta lo siguiente:

“Año 1030 a.C. Durante décadas, las tribus israelitas han vivido sin un gobierno central. La Biblia recuerda que el pueblo ha pedido al profeta Samuel que “nos nombre un rey para que nos juzgue, como todas las naciones” (1 Samuel 8:5). Samuel intenta desanimar a los israelitas describiendo cómo sería la vida bajo una monarquía: “He aquí el fuero del rey que va a reinar sobre vosotros; tomará a vuestros hijos, y los destinará a sus carros y a sus caballos; y tendrán que correr delante de sus carros... Y tomará a vuestras hijas para convertirlas en perfumistas, cocineras y panaderas. Se adueñará de vuestros campos, vuestras viñas y vuestros mejores olivares y se los dará a sus servidores... Se llevará el diezmo de vuestros rebaños y vosotros mismos seréis sus esclavos. Ese día os lamentaréis a causa del rey que habéis elegido (1 Samuel 8:11-18)” (p. 3)

Este episodio bíblico ilustra una vieja ambivalencia con respecto al Estado. El gobierno es necesario- “todas las naciones” lo tienen, después de todo- pero al mismo tiempo muestra aspectos poco deseables. Estos sentimientos contradictorios hacia el Estado están estrechamente ligados a sus actividades de imposición y gasto. El rey asegurará las cosas que la gente quiere (en este caso, un ejército), pero naturalmente a un determinado coste. Los recursos para financiar todos los gastos del sector público proceden, en última instancia, del sector privado.

Sigue manifestando **Harvey S. Rosen** (2002), que la sociedad se concibe como un organismo natural. Cada individuo es una parte del mismo, y el Estado puede ser entendido como su corazón. **Yang Chang-Chi**, maestro de ética de **Mao Tse-Tung** en Pekín, mantenía que “un país es un todo orgánico, de la misma forma que lo es un cuerpo. No es lo mismo que una máquina, que puede ser desmontada en partes diferentes y luego vuelta a armar”. Cada individuo sólo cobra significado como parte de la comunidad, y el bien individual se define con respecto al bien común. De esta forma, la comunidad prevalece frente a los individuos.

Por ejemplo, en la República de Platón, la actividad de un ciudadano sólo es deseable si conduce a una sociedad más justa. Tal vez el ejemplo más infame de una concepción orgánica del Estado sea el ofrecido por el nazismo.: “El Nacional Socialismo no reconoce una esfera individual separada que, al margen de la comunidad, sea minuciosamente protegida de cualquier interferencia del Estado... Cada actividad de la vida diaria tiene significado y valor sólo como un servicio al conjunto.

Los objetivos sociales se establecen por el Estado, quien a su vez conduce a la sociedad hacia su realización. Naturalmente, la elección de objetivos puede variar considerablemente. Platón imaginaba un Estado cuyo fin era la consecución de una edad dorada en la que las actividades humanas estarían guiadas por una racionalidad perfecta. Por su parte **Adolfo Hitler**,

consideraba que el objetivo del Estado era el logro de la pureza de la raza: “El Estado es un medio para un fin. Su fin es la preservación y el desarrollo de una comunidad de criaturas física y psicológicamente homogéneas”.

De acuerdo con **Lenin**, el Estado proletario tiene el propósito de “conducir a todo el pueblo al socialismo... de ser el maestro, el guía, el líder de todo el pueblo trabajador y explotado”. Como los objetivos de la sociedad pueden ser diferentes, el modo en que se seleccionan se convierte en una cuestión crucial. Los defensores de la perspectiva orgánica suelen señalar que la organización social tiene algunos objetivos naturales. Lograr la soberanía sobre algún territorio sería un ejemplo (pensemos en el camino seguido por los nazis para asegurar su dominio sobre Europa). Sin embargo, aunque los filósofos se han esforzado durante siglos para explicar lo que significa el concepto “natural”, el problema sigue sin estar resuelto.

## 1.2 Perspectiva mecanicista

Desde este punto de vista, el Estado no es una parte orgánica de la sociedad. Más bien es un invento creado por los individuos para alcanzar mejor sus fines individuales. Como el estadista americano **Henry Clay** sugería en 1829, “el gobierno es una delegación de poder y los responsables políticos son los delegados; y ambos, delegación y delegados, están para servir a la población”. El individuo y no el grupo, es el foco de atención.

Aceptando que el Estado existe para asegurar el bien del pueblo, aún debemos hacer frente al problema de definir con precisión qué significa bien y cómo debe actuar el gobierno para promoverlo. Hay un acuerdo prácticamente universal en el sentido de reconocer que es bueno para los individuos que el Estado los proteja de la violencia. Para poder hacerlo el Estado ha de tener el monopolio del poder de coacción. En caso contrario, se desarrolla la anarquía y, como puso de manifiesto **Thomas Hobbes**, filósofo del siglo XVII, “la vida del hombre se vuelve solitaria, pobre, desagradable, brutal y corta”.

Acontecimientos recientes en países tales como Liberia, donde son normales los ejércitos privados, confirman la observación de Hobbes. De manera similar, en “*La Riqueza de las Naciones*” **Adam Smith** sostiene que el gobierno debe proteger “a la sociedad de la violencia y la invasión de otras sociedades independientes,” y defender “hasta donde sea posible a cada miembro de la sociedad de la injusticia o la opresión ejercida por cualquier otro miembro de ella.

Por tanto, incluso el Estado más limitado tiene al menos una función, proteger a sus ciudadanos frente a la coerción física. Además de eso, Smith argumentaba que el Estado habría de asumir la responsabilidad de “realizar y mantener algunas obras públicas y ciertas instituciones, que nunca se constituirían ni mantendrían si ello dependiera del interés de un individuo o de un grupo pequeño de individuos.”. Estamos pensando en cosas tales como carreteras, puentes o redes de alcantarillado, es decir, en las infraestructuras requeridas para el funcionamiento de cualquier sociedad”.

A partir de este punto, las opiniones dentro de la tradición mecanicista divergen. Los libertarios, que creen en un poder público muy limitado, se oponen a que se atribuya al Estado

cualquier competencia económica adicional. En palabras de Smith, “Cada hombre, siempre que no viole las leyes de la justicia, es perfectamente libre para perseguir su propio interés del modo que prefiera”. Los libertarios son extremadamente escépticos sobre la capacidad de los gobiernos para mejorar el bienestar social.

Como señalaba mordazmente Thomas Jefferson, “a veces se dice que al hombre no se le puede confiar su propio gobierno. ¿Se le puede confiar entonces el gobierno de otros? ¿o hemos encontrado ángeles en forma de reyes para gobernarle? Dejemos a la historia, contestar esta pregunta”. Por el contrario, los que podríamos denominar socialdemócratas creen que se requiere una intervención pública sustancial a favor de los individuos.

Tales intervenciones pueden tomar formas tan diversas como el establecimiento de normas de seguridad en el trabajo, la aprobación de leyes que prohíban la discriminación racial o sexual en el acceso a la vivienda o las prestaciones sociales para los pobres. Cuando a los socialdemócratas se les plantea la objeción de que tales intervenciones afectan a la libertad individual, ellos argumentan que la libertad implica algo más que la ausencia de coacción física.

Una persona con una renta muy baja puede ser libre para gastarla como le parezca, pero el alcance de tal libertad es bastante limitado. Naturalmente, entre los planteamientos libertarios y los socialdemócratas hay una gran cantidad de posiciones intermedias en relación con el nivel adecuado de intervención pública.

El tratadista **Bernardo Klisberg** (1998), manifiesta que la humanidad llega a fines del siglo XX con avances de enorme magnitud y profundidad en sus capacidades científicas, tecnológicas y productivas. Se están produciendo “rupturas epistemológicas” simultáneas en numerosos campos del conocimiento, que están generando modelos conceptuales renovados para comprender los fenómenos, y una nueva ola de tecnologías basadas en conocimiento de amplísimas posibilidades.

Los avances en campos como las telecomunicaciones, la microelectrónica, la biotecnología, la ciencia de los materiales, las máquinas-herramientas, la informática, y la robótica entre otros, están transformando las matrices productivas básicas. La posibilidad potencial de producir bienes y servicios se ha expandido y multiplicado rápidamente. Al mismo tiempo hay una revolución de las expectativas. Se han comenzado a extender sistemas de base democrática, donde la población puede elegir sus representantes, y hay un reclamo generalizado por participación creciente. Los pueblos esperan tener influencia real y un aumento en los esquemas de toma de decisiones, y hay un amplio movimiento hacia la constitución de formas nuevas y más activas de organización de la sociedad civil.

Sin embargo, el potencial inmenso de capacidades productivas no se está transformando en mejoras en las difíciles condiciones de vida de amplios sectores del planeta. Hay una brecha enorme entre el mismo y la vida cotidiana. También hay un desfase entre los avances en materia de democratización, la obtención por parte de los habitantes de los países de “ciudadanías democráticas” que les permiten potencialmente niveles de participación, y la situación de exclusión social, y por ende de “ciudadanía social” degradada de muchos de ellos que crea imposibilidades múltiples para una participación orgánica. El escenario social sobre el que llamó

la atención mundial la histórica **Cumbre Social de Copenhague**, llama a profundas interrogantes sobre el futuro.

De acuerdo con datos del **Banco Mundial**, 1300 millones de habitantes del planeta reciben un ingreso menor a un dólar por día, hallándose par tanto en situación de pobreza aguda. Dos quintas partes de la población mundial carecen de servicios sanitarios adecuados y electricidad.

Para respaldar las consideraciones anteriores, los informes anuales de Naciones Unidas aportan datos precisos de la evolución de la pobreza, que se muestran en el cuadro siguiente:

**Cuadro 1**

<b>Radiografía de la pobreza mundial en el período comprendido entre 1998-2003</b>		
<b>Condición Característica</b>	<b>Personas (en millones)</b>	<b>Población (en porcentaje)</b>
Desnutrición	799	13 %
Falta de atención médica	880	14,3%
Falta de agua potable	1000	16,3%
Falta de vivienda	1000	16,3%
Sin electricidad	2000	32,6%
Condiciones insalubres	2400	39,1%
Analfabetismo	876	14,2%
Trabajo infantil	250	4%
<b>TOTAL:</b>	<b>9.205</b>	

**Fuente:** Datos de la PNUD en: Rico, Blanca (2005). **Ciclo de seminarios, Los Objetivos de Desarrollo del Milenio.** México DF : Género y Desarrollo Humano. (22 Septiembre) Ver: <http://www.pueg.unam.mx/>

El crecimiento y multiplicación de las instituciones estatales en el área centroamericana, es un fenómeno relativamente reciente en la historia Costa Rica, pues data de apenas hace medio siglo. Incluso este desarrollo reciente es relativo y varía según los distintos países. En este sentido, la única institución que puede considerarse antigua del aparato de Estado es, por supuesto, la fuerza armada, que como todos sabemos fue erradicada en 1948.

Al respecto, el **Dr. Víctor Hugo Acuña** (2004) manifiesta: “En efecto en el siglo XIX, aparte de las aduanas, la institución más visible y permanente es el ejército, cuya profesionalización fue uno de los aspectos de las Reformas Liberales del último tercio del siglo XIX”.

El Estado se ha ido convirtiendo en un actor social más. Cambio en la estructura subjetiva del poder público, de dispersión de autoridad, más relacional o limitado (**Subirats**, citando a **Luhmann** (1985). **Max Webber** aparece relacionado a una burocracia conservadora. El de una preocupación más por los procedimientos que por los resultados. Una preocupación no por el control, sino sobre la legalidad de la actuación, el proceder por medio de las reglas establecidas.

Se ha producido un cambio cualitativo y cuantitativo de los sistemas administrativos estatales y ha provocado cambios en las relaciones entre la Administración Pública y la

Sociedad. Empieza a contar más el resultado que la legalidad o la conformidad con los procedimientos establecidos. El gobierno como actividad hacia la dirección de construcción de objetivos, se va configurando como gobierno de la fragmentación y para la fragmentación (Subirats, citando a **Dente** (1985)).

Sigue manifestando Subirats que la evolución del Estado, ha alterado el significado del principio de legalidad, una de las bases de la legitimación del Estado, cuando esta es en muchos casos la única justificación de la legitimidad del poder. Porque hay en el liberalismo una progresiva constitucionalización de las relaciones políticas. Hay una hiperpositivización y actúan como auto garantizadoras. El problema actual es conocer cuál es la operatividad real de esta normatividad constitucional. Si sirven de norte en esta creciente irracionalidad y de fragmentación de la actuación política. El tema es la legitimidad, eficacia y eficiencia, que la legitimidad constitucional, venga reforzada por la capacidad del sistema de satisfacer las demandas y necesidades sociales.

Las vías de adaptación al cambio, pasó por la denominada democratización de la Administración Pública. Esto es adecuar los aparatos administrativos a los principios constitucionales, o de hacer más representativa la burocracia pública. Esto es que los intereses individuales y colectivos se reflejen en la Administración Pública. La pregunta fue como organizar el aparato administrativo para que la organización democrática, de participación ante la sociedad y el sistema político. Se cuestiona el principio de jerarquía. Pero en los años setentas se da una crisis de los mecanismos participativos, al pasar de la participación al clientelismo. Surge así el énfasis en la descentralización, pero este proceso ha provocado polémicas porque siempre ha existido un conflicto entre Estado y entes regionales, e inclusive los gobiernos municipales, se quejan de la autonomía establecida en el artículo 170 de la Constitución Política y consecuentemente la descentralización del Gobierno Central en el Municipal.

También la planificación llegó a ser respuesta a los males endémicos de la Administración Pública. Planificar como capacidad para fijar objetivos, y de intervención en los proceso de decisión y de repuesta practica a entes inferiores y funcionaron instrumentos para este fin. Pero las reformas generaron nuevos problemas, que llevo a que se planteara la necesidad de la privatización, la desregulación, entre otros mecanismos o herramientas utilizadas por el Estado.

Se originó un nuevo punto de partida y surgieron nuevos conceptos, como el de actuación estratégica y política de gobierno:

1. como sinónimo de decisiones del gobierno, de decisiones cruciales,
2. sinónimo de la norma o conjunto de las normas que existen sobre una determinada problemática,
3. conjunto de programas y objetivos que tiene el gobierno,
4. como resultado final, como producto y

5. la política como impacto real sobre la realidad. Toda decisión de política implica interrelaciones de grupos, individuos e instituciones, que va de la identificación de problemas a la evaluación, definición del problema, relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos.

Una advertencia en la Administración Pública es la falta de deseos de los que tienen capacidad de decidir, falta de claridad de los objetivos, y de aplicación de medidas para la eficiencia y la eficacia. Sin embargo, no existen los problemas objetivos, sino que hay que estructurarlos. El mundo de los problemas está en directa relación con el de las soluciones (Subirats, 1992).

Por otro lado, Klisberg (1988) manifiesta que se ha cambiado el discurso y ahora se habla de Reforma del Estado. La reforma no es la mera modificación de los aspectos puramente institucionales, se orienta a la transformación del aparato político básico del Estado en su conjunto, democratizándolo. La organización es: “una práctica social”, y modificarla va más allá de arreglos técnicos. Buena parte del poder verdadero se halla en manos de la alta burocracia.

Entre estas medidas se identifica la descentralización de decisiones, y un control político mayor sobre los servicios autónomos. La reforma ha pasado a formar la gran agenda política y se está trabajando en temas como el de participación ciudadana, la transparencia, el control social, el Estado creando condiciones favorables a la articulación y movilización de las potencialidades de la sociedad civil. En relación con la consideración anterior, el tratadista **Kaplan** (1983) plantea que:

“Los problemas del cambio y el conflicto sociales y de la crisis política de América Latina han colocado en el centro de interés y del debate al Estado, su naturaleza (institución, grupo, actor), sus funciones y sus modos de actuar, sus relaciones con la sociedad y con los componentes de ésta, su dependencia o su autonomía relativas” (p. 9)

El autor dice que es necesario mejores instrumentos teóricos para examinar críticamente la naturaleza de los problemas y no conformarse con descripciones empíricas, prescindiendo además de enfoques tradicionales y convencionales, que son caracterizados como restrictivos, formalistas y estáticos. Debe tenerse presente que las etapas de la ciencia no son absolutas, lo que las hace no totalmente científicas, máxime conforme el objeto de estudio se va complicando y su actitud cuestiona el tipo de organización y el funcionamiento de la sociedad y el modo de vida de los seres humanos que la componen. No obstante, los científicos o practicantes de las ciencias sociales, pueden dejarse llevar por las apariencias y tomar como válido lo que por costumbre se presenta como normal y regular, realizando descripciones detalladas y cuantificadas de lo aparente, pero puede ser una incorrecta explicación de lo que realmente existe y ocurre.

El Estado tiene tareas esenciales en la democracia participativa. El objetivo fundamental del Estado es promover el bien común que es el beneficio social más armónico posible, de manera que los miembros de la sociedad puedan disfrutar plenamente de los beneficios que el orden social produce, procurando el desarrollo integral de todo hombre y de todos los hombres.

Para ello, se requiere un conjunto de condiciones sociales, políticas, económicas y culturales que permitan a los ciudadanos vivir mejor. La acción del Estado, promoviendo el bien común, porque no necesariamente es cierta la tesis de que en la medida en que cada persona busca su máximo bienestar individual, automáticamente se logre el óptimo bienestar social. De lo anterior, se deduce la existencia de un Estado promotor, regulador y orientador, en el que se reabra el proceso centralizador hacia uno cada vez más participativo, promoviendo el acceso de grupos y personas cada vez mayor, en la tarea de construir una sociedad más justa y solidaria y más acorde con sus deseos, aspiraciones y posibilidades.

El tratadista **Clemy Machado** (1981), establece que el Estado tiene un carácter dual ya que por un lado debe responder a la clase dominante, asegurando una relativa unidad política, económica e ideológica que asegure el mantenimiento del sistema y, por otro lado, debe responder a necesidades e intereses generales de cuya satisfacción mayor o menor depende no solo su legitimidad sino además la paz social. No obstante lo anterior, manifiesta que para asegurar esto debe actuar como una instancia relativamente autónoma de los intereses de la clase y asumir un número de funciones tales como las de asegurar un conjunto de servicios básicos y mediar entre diversos grupos y clase de conflictos.

Para el especialista **Isaac Umansky** (1988), existen grandes diferencias entre el sector público y el sector privado, ya que en el sector privado se pueden fijar objetivos que son imposibles de lograr en el sector público. Según dicho tratadista, una de las finalidades del Estado es lograr una distribución más equitativa de la renta, una mejor asignación de recursos disponibles, una mayor estabilidad económica en la consecución de un desarrollo económico más vigoroso. Luego los impuestos regresivos contribuyen a polarizar aún más las sociedades.

Según **Herman Heller** (1942) el concepto de estado no es posible entenderlo si lo ubicamos en la Prehistoria (el tiempo de las hordas humanas). El concepto histórico del estado se desnaturaliza por completo y se hace imposible su utilización. La denominación de “Estado medieval” que hacen algunos historiadores, es cuestionable. No existió el Estado en el sentido de una unidad de dominación independiente en lo exterior e interior, que actuara de modo continuo con medios de poder propio. La misma jurisdicción, que estamos acostumbrados a considerar como la función más privativa del poder estatal, había pasado en gran parte a “manos privadas” (reinos y territorios, depositarios de los poderes feudales).

El poder estaba disgregado el “estado estamental” (compuesto de dos o más poderes independientes entre sí) supera esa disgregación del poder, reuniendo a los depositarios estamentales en corporaciones, sólo con el fin de oponerlos al príncipe como enemigo más temible. Aparecen los nuevos estamentos profesionales, los caballeros, la burguesía de las ciudades que ganan poder con la economía monetaria y crediticia. Los nuevos estamentos privan al príncipe de la base económica de su poder. La división económica en clases como condición para la unidad estatal: aún cuando diversas corrientes teóricas reducen el estado a una mera función de la sociedad económica, y como tal se vuelve relativo, se entiende que el estado tiene autonomía (**Rosen**, 2002).

A pesar del discurso racional y en pro de la eficiencia que siempre justifica las reformas de la administración pública, no es menos cierto que las mismas también cumplen funciones

políticas e ideológicas del régimen en el poder; entre otros elementos a hacer resaltar sobre la realidad de países en desarrollo, se refiere a los planteamientos que cuestionan al sector público como elemento dinamizador de la economía, y en el caso costarricense, se tiene que el gobierno central, requiere de ingresos, los cuales, en la mayoría de los casos, se llevan a cabo por medio de impuestos, tanto directos como indirectos. Pareciera que la meta de la administración pública de lograr mantener el denominado Estado del Bienestar va quedando cada vez más lejos, lo que ha llevado a un replanteamiento o una reconsideración del papel y del funcionamiento del estado en la sociedad.

De acuerdo con lo analizado se encuentra que se acusa al sector público de sufrir un gigantismo y un desorden organizativo generalizado, un excesivo legalismo, rigidez y formalismo en sus procedimientos de actuación y de funcionamiento, ausencia de profesionalismo y de responsabilidad y un elevado peso de lo político y menos de lo técnico en las decisiones adoptadas. Paralelo a este panorama, se menciona que la financiación del sistema se volvió o es cada vez más difícil. Las economías dejaron de crecer. La deuda externa se multiplicó a causa de los intereses revalorados, se cayó en incontrolables déficits presupuestarios y en desequilibrios de la balanza de pagos, que se acompañan de elevadas tasas de inflación. Todo lo anterior a merced de la inoperancia del Estado, como único responsable de los males citados.

Como consecuencia de lo anterior, ante la necesidad de salir del atolladero, propiciado por esos ambientes económicos adversos, los gobiernos se vieron en la necesidad de solicitar ayudas extraordinarias a los organismos financieros internacionales, quienes impusieron sus condiciones bajo las que estaban dispuestas a brindar las ayudas solicitadas.

En la mayoría de los casos, esta situación conllevó, contrario a lo que sucediera años atrás, a asumir ciertas políticas para reducir el tamaño del sector público, en lo que las cartas de intenciones con estos organismos son un claro ejemplo, al eliminar las distorsiones que efectuaba la organización de mercados y a trazarse opciones para mejorar la productividad de ambos sectores.

En esa relación se puede manifestar que nacen los programas de reestructuración o reorganización administrativa y de reforma del Estado y dentro de esto los programas de movilidad laboral como el signo visible de la reducción del aparato estatal y, por supuesto, carta de presentación, para continuar solicitando el financiamiento de los organismos financieros internacionales, ante los cuales se estaba demostrando la clara intención de cambiar las estructuras del Estado y consecuentemente la modernización requerida en el nuevo marco de la globalización de la economía mundial.

En consecuencia, se ha generado un ambiente propicio para trasladar al sector privado las responsabilidades, otrora estatales, para cubrir los gastos de salud, las pensiones por jubilación y, por qué no, el sistema educativo, entre otros. En definitiva, una política para deshacerse de las exigencias fundamentales del bienestar colectivo. La tesis de fondo dice que el paternalismo estatal ha llevado al individuo a pensar que está eximido de la preocupación por el bien común, cuando ello podría formar parte de su actividad económica privada.

En otras palabras, el Estado debería procurar las condiciones para que el bienestar sea alcanzado por la sociedad, cuyos individuos y grupos son los actores, es decir, la sociedad civil como principal protagonista de la vida social. Esta es la idea que está en venta y prueba de ello lo pueden dar las llamadas sociedades anónimas laborales en las que a los ex-funcionarios públicos se les está abriendo el camino, para que se inicien una gestión empresarial como parte de su nuevo proyecto de vida.

Reafirmado lo anterior, se encuentra que ha aumentado en el mundo el interés para reducir la participación del sector público en las economías nacionales. La creciente privatización de industrias, servicios y dependencias y una nueva visión del papel del Estado, son producto del pragmatismo. El ejemplo lo encontramos en países como Chile, México, Argentina, entre otros, que emprendieron profundas reformas de sus organizaciones y empresas estatales, principalmente por razones económicas y políticas, pero más con el objetivo primordial de reducir el déficit del sector público.

En general la mayor parte de la literatura consultada sobre el tema mantiene el principio de que el Estado debe facilitar el marco para la creación de empleo, conjugando la flexibilidad laboral con una estabilización razonable que sirva de palanca para la creación de más puestos de trabajo, estimulando de todos los modos posibles a los empresarios e inversionistas para que contraten a más personas.

El Estado, asimismo, ha sido uno de los grandes empleadores, situación que se ha empezado a cuestionar de manera insistente, pero no existe una demostración a ciencia cierta que indique que el camino es el equivocado y que por tanto el Estado debe ser reducido al mínimo, a lo elemental y que no abarque campos que están destinados a otros actores.

Así, una de las posiciones de más arraigo, advierte que quizá, ha comenzado a caer el mito de que la gestión pública es la que está más capacitada para satisfacer el interés general y que, por su parte, el Estado debe ejercer funciones, exclusivamente, vía regulación, ordenamiento y control de la actualización privada para asegurar la orientación del interés general.

Esta es la tesis central que debe ser puesta en análisis, porque en ella está la esencia de los cambios que se han venido generando, en la concepción del Estado, que requieren la existencia de un consenso y una concentración con todos los componentes de la sociedad, si es que en realidad queremos hacer valer los principios democráticos de participación en la toma de decisiones que van a efectuar negativa o positivamente los destinos de toda la colectividad y que no sea lo contrario como es la impresión que da todo lo que está aconteciendo.

Debemos considerar que la distribución del bienestar, las causas del desempleo y de la inflación son vistas actualmente como resultado de las acciones humanas en vez de entenderse como leyes inmutables de carácter económico. La distribución (era un dato) del bienestar, las causas del desempleo (era natural) y de la Inflación (era un fenómeno monetario), éstas eran vistas desde el punto de vista económico; sin embargo, ahora tienen que ver con las acciones del Estado, o sea es el resultado de cómo se ejerce el poder de unos en función de otros.

Desde el siglo XVI el Estado Nación se ha visto como el principio orgánico del orden político internacional. El mercado se ha convertido en el elemento principal en la organización de las relaciones económicas. La interacción entre el Estado y el Mercado son cruciales en la explicación del carácter y la dinámica que asumen las relaciones internacionales en nuestro mundo.

### 1.3 Las políticas públicas del Estado

Para entender la política pública, es necesario, ahondar en el término “Política”, que podríamos afirmar que está referida al concepto en inglés “*policy*”, en donde existe una relación intensa en forma bidimensional: “*Politicity*” y “*Politics*” que es lo político, o sea existe una indosubilidad de unir el aparato del Estado y el Poder de Estado. Al respecto, el tratadista **North** (1994), señala:

“La política es la clave porque son las ‘*polities*’, o las organizaciones políticas, las que hacen y definen las reglas del juego. Y son las ‘*polities*’ las que crean las formas de aplicar las reglas del juego, en la medida que crean Poderes Judiciales que funcionan, imponen el estado de derecho y las características de aplicación y la calidad del Poder Judicial que son partes críticas del sistema. Aún hoy no tenemos una buena teoría acerca de cómo hacer funcionar las ‘*polities*’, u organizaciones políticas.” (p. 5)

Es menester indicar que las políticas públicas, son la voluntad del Estado transformada en acciones y por lo tanto, dentro de esas dos dimensiones (la política y la política pública), lo político estricto censo (la voluntad estatal) es esa voluntad, que la elabora, la evalúa, la Administración Pública o el Estado, y la otra dimensión es la “política” que son los estados sociales más amplios (sí seguimos a Lenin, es lucha de clases (versión marxista, que lleva a la superestructura y la infraestructura, que es la economía) y para otros actores son los conflictos sociales).

Las fronteras o confines entre políticos y burócratas se vuelven más confusas, no sólo por el entrecruzamiento y recambio constante de las mismas personas en ambas categorías, sino porque no resulta fácil distinguir roles reales, basándose en lo formalmente establecido, en los procesos de toma de decisiones.

Parafraseando a **Aguilar** (2003), él manifiesta que al desarrollar la tipología de las políticas públicas se parte del supuesto de que la eficiencia de la implementación depende, parcialmente del tipo de política en cuestión y de que los factores específicos que facilitan o impiden la realización de los objetivos de un programa suelen variar de un tipo de política a otro.

Además, explica, la implementación tendrá más éxito cuando sólo se requieran cambios marginales y cuando el consenso en torno a las metas sea alto. Con la denominación del "juego del poder nos referimos frecuentemente a las interacciones políticas por medio de las cuales se controla a los demás. El término del "juego del poder" sugiere unas interconexiones más complejas y estrechas que las sugeridas por el simple término "interacciones" o por el término general "política".

En primer lugar, debemos identificar ciertos elementos esenciales en el juego del poder en las políticas públicas que son comunes a todos los sistemas, algunos conocidos, otros no.

La distinción entre decisores de políticas públicas y ciudadanos, se puede manifestar por medio de otros participantes en el juego de poder:

- Los decisores de políticas públicas (funcionarios de la administración y jefes, así como dirigencias de los partidos).
- Líderes de los grupos de interés.
- Los sindicatos.
- Los periodistas y otros líderes de la opinión pública.
- Los empresarios.
- Los funcionarios y gobiernos locales.
- Los ciudadanos.
- Las normas
- Como se ejerce el control:
- La autoridad. Normas de obediencia.
- El control y los ajustes mutuos (uso de la negociación).
- Las normas democráticas que afectan el juego de poder.

Estos mecanismos resultan particularmente importantes e indispensables para la Administración Pública en que, como señala Heller en su libro *“Estado y Sociedad”*, “el patrimonio del Estado, con todos los medios reales de la administración, no pertenece a nadie, ni al soberano ni al funcionario” (1942. p.174), por lo que podría resultar fácil entregarse a una alegre despreocupación en la labor realizada dentro de la organización, en detrimento de la eficiencia y eficacia de las actuaciones administrativas, y de la probidad y transparencia en el ejercicio de la función pública.

En este sentido resulta insuficiente el mecanismo de autocontrol, en donde la selección de partidarios del trabajo en equipo, altamente motivados puede seguir dependiendo de la voluntad individual. Una situación como esta sólo podría sostenerse en un sistema en que los mismos individuos y los grupos enfrenten, responsablemente, los costos y resultados de sus actuaciones.

En el proceso de elaboración de políticas públicas, **Charles E. Lindblom** (1991), hace una aproximación empírica a partir de explicaciones que surgen de los análisis de toma de

decisiones y materialización de la política; por lo tanto, existen dos distinciones: la política y las políticas públicas. Por ende, existe una relación entre: La política como acción y no tanto como estructura y el fundamento en la matriz social de toda actividad política administrativa.

Por lo tanto, **Lindblon** (1991) indica que existen dos intereses:

1. Entender el funcionamiento del sistema político pluralista y de la forma de proceder de la administración pública.
2. Como mejorar la capacidad de respuesta de la administración en relación con las demandas sociales.

De acuerdo con ese funcionamiento del sistema político y su capacidad de respuesta, la política emerge de alguna forma del sistema de elaboración de las políticas públicas pero no de una manera ordenada.

En la elaboración de la política pública este mismo autor manifiesta que hay que considerar los siguientes aspectos:

1. Quién y cómo se elaboran las políticas.
2. Las características de los participantes.
3. En qué fases y qué papeles juegan.
4. De qué autoridad u otro poder disfrutan.
5. Cómo se relacionan y controlan unos a otros.

Además, agrega que separando la elaboración de políticas públicas en sus distintas fases y después de analizar cada una de ellas, también se deben tomar en cuenta, las siguientes consideraciones:

1. Cómo aparecen los problemas y se recogen en la agenda de decisiones del gobierno sobre políticas públicas.
2. Cómo la gente plantea los temas para la acción.
3. Cómo proceden los legisladores.
4. Cómo los funcionarios implementan las decisiones.
5. Cómo se evalúan las políticas.

Lograr la implementación de las políticas en un sistema de ejercicio del poder, significa superar una competencia entre valores. Por un lado, hay quienes valoran la centralización del

liderazgo, debido a las ventajas que ofrecen las iniciativas nacionales: la escala, la participación en los costos, la coherencia y la coordinación. Por el otro, hay quienes prefieren la dispersión de la autoridad en el proceso de la implementación, porque puede constituir una defensa contra los excesos del gobierno nacional y permite que las iniciativas nacionales se adecuen mejor a los cambios que se producen en los problemas, así como a la diversidad de perspectivas en las jurisdicciones locales.

En el análisis del régimen y el proceso de implementación, podríamos decir que el régimen de implementación, puede ser considerado como un arreglo entre los participantes en la implementación, que identifica los valores que deben acatarse durante ese proceso y proporciona un marco organizativo para la promoción de los valores.

En el nivel organizativo, un régimen es un sistema de reglas, normas y procedimientos que gobierna la interacción de los participantes con el fin de dar cumplimiento a alguna decisión colectiva.

A manera de ejemplo, se podría decir que cuando se implementan las políticas públicas, por medio de mecanismos similares a los de mercado, puede decirse que la política promueve valores tales como la “soberanía de los consumidores” o la “eficiencia”. Pero un régimen similar al de mercado es más que una declaración de deseos; deben existir de por medio un cierto ordenamiento organizativo capaz de generar un contexto donde los valores del régimen puedan ser realizados.

Estableciendo una relación de la política pública, es importante incluir el término de “Política Económica” según la plantea el autor **Juan R. Cuadrado** (2001), al señalar la definición de Política Económica, indica que es fruto de un proceso racional de elaboración que consiste en la manipulación deliberada de unos determinados instrumentos para alcanzar ciertos objetivos.

Los agentes que intervienen en la elaboración de la Política Económica están ubicados tanto dentro de los poderes públicos como fuera de ella y tiene 3 ámbitos de actuación:

1. La generación de opciones de Política Económica, proceso en el que manifiestan las preferencias, se establece una jerarquía de objetivos. Intervienen la sociedad civil, el gobierno, los partidos políticos, los medios de comunicación y los grupos de interés.
2. Decisión (por los órganos legislativos, el ejecutivo, judiciales y otros organismos conectados al tema, incluyendo la administración pública).
3. Proyección de Influencias. Intervienen diferentes agentes: los grupos de presión, organismos internacionales, partidos políticos, y los asesores.

La Política Económica supone la actuación de los poderes públicos tanto a través de la intervención directa como mediante su influencia sobre la actividad del sector privado en la economía. Implica que el Estado (decisor político clave o “*policy maker*”) adopta medidas y se plantea su ejecución y requiere que se fijen prioridades entre las alternativas. En ese sentido

intervienen, dice Cuadrado:

1. Un proceso secuencial de formación de la política económica
2. Actores participantes con sus roles respectivos
3. Aspectos del juego de poder
4. Toma de decisiones
5. Una visión de teorías para explicar las acciones del Gobierno

Al estudiar la elaboración de las políticas públicas como un proceso complejo sin principio ni fin y cuyos límites permanecen muy inciertos. De alguna manera una red compleja de fuerzas produce conjuntamente un efecto llamado "políticas públicas". Como ya se dijo, todo gobierno y política se puede percibir como un proceso de elaboración de políticas públicas. Si se hace así, no se caerá en el error de entender la elaboración de políticas públicas como un aspecto de la política.

Desde la perspectiva del marco de análisis del régimen, la tarea esencial de la implementación consiste en crear un contexto que haga posible que los participantes cooperen para conseguir los objetivos de la política pública, a pesar de la ausencia de una autoridad dominante.

De acuerdo con lo anterior, se debe analizar el proceso de implementación con el propósito de determinar si existe un contexto o mecanismos idóneos que amplíen los incentivos para la cooperación entre los distintos actores y por supuesto la existencia de una verdadera comunicación y coordinación.

Los enfoques verticales "de arriba hacia abajo", privilegian la obediencia por encima de la cooperación. En cambio, los enfoques que parten de la base hacia la cúspide se concentran en la resolución de conflictos, pero no se cuestiona el interés mutuo por medio de la cooperación.

Lindblom, indica que existen dos principales componentes de la formulación de políticas que están en conflicto y se complementan: el análisis (discusión y análisis informado) [razón y ciencia] y la política (ejercicio del poder) [democracia]. No obstante, se puede tener una elaboración de políticas públicas lógica y democrática.

Es menester indicar que existen visiones o ideales de cómo obtener el mayor provecho del uso de la mente humana para resolver problemas sociales, tal es el caso del análisis como una alternativa a la política (visión convencional) y el análisis como una parte de la interacción política (análisis partidista)

Por su parte, **Ives Mény** y **Jean Claude-Thoenig** (1992) indican que el estudio de las políticas públicas no es más que el estudio de la acción de la autoridades públicas en el seno de la sociedad, manifestando que el análisis de las políticas públicas es: por un lado, "una disciplina

aplicada de la ciencia social que utiliza múltiples métodos de investigación y de argumentación para producir y transformar la información que sea pertinente para una política”, y por otro, pretende alcanzar científicidad.

Siguen manifestando los autores, que desde el punto de vista del análisis, una política se presenta bajo la forma de un conjunto de prácticas y de normas que emanan de uno o de varios actores públicos, cuyas características son:

- Un contenido.
- Un programa.
- Una orientación normativa.
- Un factor de coerción.
- Una competencia social.

Como se puede apreciar de los autores anteriores, las políticas públicas, se elaboran en los más altos niveles al indicar que la acción es de las autoridades públicas y que, posteriormente son ejecutadas por participantes del nivel inferior cuya discrecionalidad está severamente restringida. Otro rasgo crítico de la política, que nos exponen, es el grado de conflicto o consenso en torno a sus objetivos y metas. No obstante lo anterior, la elaboración de las políticas públicas es como un proceso muy complejo sin principio ni fin y cuyos límites permanecen muy inciertos, de alguna manera una red compleja de fuerzas que produce conjuntamente un efecto llamado "políticas públicas". Todo gobierno y política se puede percibir como un proceso de elaboración de políticas públicas. Si se hace así, no se caerá en el error de entender la elaboración de políticas públicas como un aspecto de la política.

## 1.4 La globalización, el estado nación y la regionalización

La globalización no es un fenómeno: es un conglomerado de fenómenos que abarcan desde la ciencia y la cultura hasta la política y la economía; desde el vestido y la alimentación hasta la forma de relacionarnos con otros seres humanos. Abarca todo, el planeta ha dejado de ser un conglomerado de pequeños reinos; para convertirse en eso, un planeta donde convive una sola raza: la humana.

Por ello cabe preguntarse ¿Tiene sentido la globalización? ¿Estamos en capacidad de entender todos los conceptos y, más importante aún de relacionarlos como parte de un todo? La respuesta es doblemente sí. El mundo aún tiene sentido y aún podemos tratar de armar el rompecabezas que conforma la sociedad del conocimiento.

Aún cuando el cambio es una condición inherente al ser humano, la nuestra es una era del cambio, toda vez que existe, lo que se ha definido como las olas de cambio: momentos históricos en que la transformación es tan radical y total, que el ser humano prefiere refugiarse en la ignorancia antes de tratar de entender procesos que quizás lo trascienden en lo más profundo. Y

al final del siglo XX e inicio del siglo XXI asistimos a una de esas olas de cambio profundo en la historia de la humanidad.

El fenómeno de la globalización es ampliamente conocido en la actualidad debido al creciente flujo de la información, de dinero y bienes de las corporaciones multinacionales.

Muchas veces las transnacionales confían en la producción especializada utilizando la mano de obra de bajo precio de una región, los materiales baratos de otra, los mercados de una tercera y el financiamiento de una cuarta.

Todos los cambios lógicamente generan una serie de tensiones que se deben de aprender a manejarlos para que estos a su vez no generen nuevos conflictos.

Existe un aumento en el comercio mundial, inicialmente este aumento fue muy tímido, pero en la actualidad ha alcanzado enormes proporciones. En 1950 el nivel del comercio mundial ascendía a 380.000 millones de dólares, en 1993 se valoró por 3.8 billones de dólares. Este crecimiento se debe a varias razones en particular:

1. Ampliación de las oportunidades comerciales y aumento en la competencia global.
2. Reducción de costos de transporte y de comunicación.
3. Defensa del libre comercio por los países industrializados.
4. Aumento de las operaciones multinacionales.

Lógicamente esta serie de cambios genera interdependencia entre los países. Por medio de los sistemas de información y comunicación se obliga a una convergencia donde se entra en conflictos entre intereses de los gobiernos, de las empresas, de las personas y de las transnacionales. Un factor importante que se debe tomar en cuenta en la globalización es el haber logrado crear conciencia de que vivimos en un mismo planeta y que las futuras generaciones se desarrollarán en conjunto y no cada país aisladamente.

La primera y segunda ola de cambio, empieza hace unos diez mil años en el Valle de los ríos Tigris y Eufrates con el surgimiento de la agricultura la cual le dio vida a pequeños grupos humanos. Esto dio cambios de vida que dio origen a poblados y el surgimiento de una civilización ligada a la tierra.

La agricultura sigue dominando el escenario mundial y no es sino hasta el siglo XXI que se producen acontecimientos como la apertura de fábricas en Europa, la invención de la máquina de vapor que provoca la revolución industrial, dando paso a la segunda ola del cambio.

Como corolario, tenemos que las dos primeras olas proporcionan los recursos agrícolas y mineros, mano de obra barata y producción en serie, mientras que la tercera ola vende información e innovación, gestión, cultura, tecnología de punta, programas informáticos, educación, formación profesional, asistencia sanitaria y servicios financieros.

Costa Rica, al igual que muchos países en desarrollo, ha vivido los cambios de ola en el presente siglo.

Antes de 1950, era una economía exclusivamente agrícola de la primera ola. Con el proceso de industrialización promovido por el modelo de sustitución de importaciones, el país ingresó tímidamente en la segunda ola; sin abandonar la primera, y hoy, al tener cada vez mayor acceso a la tecnología, parte de sus economías pertenece ya a la tercera ola.

Finalmente, la globalización la podemos concentrar en grandes temas: El intercambio comercial entre países, entre las empresas y su consecuentemente efecto social y político.

#### **1.4.1 La Globalización y el Intercambio Comercial entre países**

Aquí se desarrolla la integración económica y comercial, partiendo de las teorías del comercio para llegar a la actualidad de la integración manifestada en el bilateralismo y el multilateralismo. **Nafta, Mercosur y Alca** son parte del bilateralismo. El **Gatt, La Ronda de Uruguay, la OMC y CAFTA**, son parte del multilateralismo. Ambas forman parte de un fenómeno más grande llamado integración, que a su vez es parte de uno aún más grande, la GLOBALIZACIÓN.

El Comercio Internacional, se refiere al movimiento de los bienes y servicios a través de las fronteras nacionales, es decir, las importaciones y exportaciones de los países. Aunque se ha comercializado con los bienes entre los países durante siglos, los servicios se han vuelto cada vez más importantes en los últimos años y los mercados internacionales, que son los mecanismos institucionales que facilitan el intercambio entre países o mundialmente, de las mercancías y de los servicios que son objeto de ese comercio internacional.

Las condiciones de la producción de un país están relacionadas con su dotación de recursos naturales, las disponibilidades de capital, el apoyo del gobierno, sus posibilidades tecnológicas, la calidad y la cantidad de su mano de obra. Lógicamente, sus mejores opciones de producción están en la elaboración de productos que requieren el empleo intensivo de los factores de la producción que son más abundantes y baratos internamente. Es a su vez con estos tipos de productos, con los que tiene más posibilidades de competir en el mercado internacional, si puede situarlos en los otros países a precios que resulten competitivos con las producciones de los países receptores y de los demás que concurren a los mercados internacionales.

Las condiciones de producción, no obstante, no son invariables, no están determinadas en forma absoluta por la dotación de recursos naturales, como por mucho tiempo se creyó, puesto que el desarrollo tecnológico ofrece cada vez más formas alternativas de producción con el empleo diverso de capital, tierra y trabajo.

Mediante la política comercial externa, los países tratan de crear mercados para sus excedentes y para la producción de bienes orientados a la exportación. Uno de los principales obstáculos para lograr ese objetivo, lo constituyen los impuestos de importación que aplican muchos países con propósitos fiscales, de protección a las actividades productivas nacionales, o de regular el uso de los medios externos de pago (divisas), especialmente cuando se confrontan

dificultades de balanza de pagos.

Como se sabe, los impuestos de aduana gravan solo a los productos de origen extranjero y, dependiendo de su magnitud, pueden encarecerlos de tal forma que restrinjan o impidan el ingreso al país que los aplica, de productos procedentes de otros lugares.

Una forma de eliminar o disminuir el grado de discriminación de los aranceles aduaneros de un estado contra los productos originarios de otro estado, es la concertación entre ambos países de convenios o tratados de libre comercio o de tratamiento preferencial. Usualmente los convenios comerciales son negociados entre países cuyos gobiernos consideran de interés facilitar el intercambio comercial de productos seleccionados. En tanto otorguen concesiones tributarias, requieren por lo general que sean ratificados por los poderes legislativos de los países que lo suscriben, lo que involucra su tramitación en la misma forma en que se promulgan las leyes.

Cuando los convenios comerciales son de amplio alcance y están orientados a la formación de una Zona de Libre Comercio, contienen concesiones arancelarias que se aplican a todos los productos originarios de los países signatarios, o bien a casi todos, con las salvedades que específicamente se señalan en los convenios. En ellos se establece como regla general, el tratamiento arancelario preferencial y solo por vía de excepción se anexan al convenio listas reducidas de productos que no recibirán los beneficios del tratado. Los convenios multilaterales abarcan a más de dos países y generalmente son tratados cuyos beneficios solo se conceden a los productos originarios de los países signatarios, comprendidos en listas que son parte integrante de los convenios, pero que pueden ser objeto de modificaciones según lo convengan las partes, mediante los procedimientos que fijan los mismos tratados.

Los tipos de tratamiento arancelario preferencial, que usualmente se otorgan los países que negocian tratados o convenios de comercio para los productos originarios que se especifican en las listas de intercambio y, pueden consistir en alguna o varias de las siguientes opciones:

1. libre pago de impuestos de exportación en el país de origen
2. libre pago de impuestos de importación en el país de destino
3. pago de un impuesto de exportación mas reducido que el normal en el país de origen (impuesto preferencial)
4. pago de un impuesto de exportación mas reducido que el aplicable a productos de otras procedencias en el país de importación (impuesto preferencial)
5. aplicación de las opciones anteriores solo para ciertas cantidades diferentes
6. aplicación de las opciones anteriores en cada uno de los países, para los mismos o para diferentes productos.
7. Concesiones no recíprocas otorgadas por uno solo de los países.

Aparte de las concesiones arancelarias que pudieran pactarse entre dos países que suscriben convenios comerciales, son corrientes las cláusulas que comprometen a las partes contratantes a no incurrir en otras formas de discriminación comercial, que sitúe en ventaja a los productos locales. Tales formas de discriminación están relacionadas con las regulaciones o trámites aduaneros, con disposiciones cambiarias, con normas de seguridad, higiene, sanidad, etc. En determinadas circunstancias pueden, convertirse en verdaderas barreras que impiden el ingreso de productos extranjeros.

El libre comercio conduce a ganancias para el mundo entero y para la mayoría de los países comerciantes (esto es, siempre y cuando los términos internacionales de intercambio no se fijen al nivel de los términos del comercio interior de un país). Esto no solo sucede como resultado de los beneficios que surgen de una mejor distribución de los recursos y la obtención de las economías de producción en gran escala, sino también porque existe una mayor competencia. Sin embargo, como se ha dicho, no todos los sectores de la economía se benefician del libre comercio: algunas industrias pierden ante los productos extranjeros. Si el costo social es muy alto o si el poder de la industria es importante, ésta hará con frecuencia una fuerte presión sobre el gobierno para que la ayude por medio de restricciones al comercio.

Es menester indicar que existen razones para las barreras al comercio y la pregunta a hacer resaltar, es la siguiente: ¿por qué los países levantan barreras al comercio? Las razones son muchas, pero la mayoría las ubicamos dentro de las siguientes categorías:

1. ingresos del erario: A falta de un sistema efectivo de impuestos nacionales, una tarifa puede ser importante para financiar los gastos del gobierno
2. la protección a los trabajadores y a las industrias nacionales
3. ajuste a las ganancias del comercio: algunas veces es posible para una nación aumentar su participación en los beneficios del comercio, redistribuir las ganancias entre diferentes grupos dentro del país o lograr ambos propósitos por medio de obstáculos al libre comercio.
4. estímulo al desarrollo económico. Este argumento requiere solamente una tarifa temporal hasta que una industria nueva pueda desarrollar gerentes y trabajadores entrenados y alcanzar escalas de producción eficientes para permitir la justa competencia sin tarifas. Sin embargo, aun cuando tales industrias puedan ser identificadas, las tarifas temporales por lo general, crean intereses que a su turno las hacen reacias a aceptar la eliminación de las tarifa; lo temporal suele convertirse en permanente.
5. seguridad nacional
6. castigo a otros países o a una determinada industria en otros países; por razones políticas ( Por Ej.: discriminación en contra de los países comunistas).

No obstante lo anterior, existen dos barreras que son: las tarifas y las cuotas. La tarifa es la mas usada universalmente –un gravamen de impuestos o derechos que se cobran sobre los

productos en el momento de cruzar las fronteras nacionales. La tarifa se puede aplicar a un producto cuando se exporta, importa o cuando pasa a través de un tercer país. Los derechos de exportación son de menor importancia relativamente, porque desvían las ventajas comparativas contra las mismas naciones. (se utilizan en países subdesarrollados como una fuente de ingresos del gobierno). Los derechos de importación son el tipo de tarifa más significativos. Los derechos aduaneros puede ser: derecho aduanero advalorem que se fija como un porcentaje del valor del producto (por ej. 15% del precio) o bien puede ser una suma fija por una unidad (por ej. \$1.25 por tonelada). También puede ser una combinación de ambos.

Las cuotas es la forma más simple de controlar el comercio y consiste en establecer límites sobre el volumen permitido de comercio. Las ventajas de las cuotas son la rapidez y la facilidad con que pueden imponerse y su fuerza como arma de discriminación. Son algunas veces adoptadas entre países como medio de estabilizar los mercados; por ejemplo: los convenios para productos como el azúcar y el café, entre otros.

### **1.4.2 La Globalización en las Empresas y su relación con el Estado**

El Estado es el que define la política comercial que va a existir entre las empresas y los distintos mercados de los países.

Ante el reto del cambio la empresa debe hacer un auto-análisis a fin de determinar como está siendo o será afectada. Toda empresa pretende ganar dinero (utilidades y liquidez, son los dos aspectos fundamentales, mientras que en el Estado, lo es el servicio); si no está obteniendo utilidades, no está creciendo o inclusive, se está haciendo más pequeña, deberá hacer los ajustes requeridos.

Para hacer estos ajustes se requiere utilizar herramientas de administración como la reingeniería, la simplificación, el nuevo mercadeo, la calidad total, el “*benchmarking*”, entre otros y la búsqueda de modelos empresariales basados en la información. Su uso marcará la diferencia entre empresas exitosas y empresas fracasadas.

Finalmente la mayoría de las empresas tendrán que aceptar que ahora forman parte del mundo, y no de un país o un territorio delimitado. Esto nos llevará a analizar la internacionalización de las empresas y el mercadeo internacional.

Como se puede apreciar de lo anterior, la globalización, está presente tanto en el Estado como en las empresas, toda vez que la idea de globalización, es una expresión cultural de la modernidad, que trae un mensaje de liberalismo económico representativo, ya que el mundo avanza en la globalización pero sin un proyecto claro de reforma institucional, política y económica. Este fenómeno, podríamos afirmar que trae consecuencias y beneficios para la economía en desarrollo tanto positivas como negativas y se van reflejando con el transcurrir del tiempo y el financiamiento del comercio. Es una especie de totalitarismo que no se produce equitativamente a nivel mundial. La dimensión económica es solo uno de los aspectos de la globalización que no ocurre ajeno a las otras dimensiones del complejo fenómeno, en particular los cambios en la esfera que la gestaron y la organización productiva y del trabajo.

La globalización está informando un tipo de cambio en el estilo de vida, y con ello está uniformando un tipo de economía que amenaza con desplazar los actuales sistemas económicos.

La ventaja competitiva se crea y se mantiene aunque, aparentemente, la mundialización de la competencia resta importancia a los productores locales, más bien parece que la acrecienta; al haber menos impedimentos al comercio para proteger a las empresas y sectores nacionales no competitivos, el país con un sistema significado porque es la fuente de las técnicas y tecnología que sustentan la ventaja competitiva.

La globalización es un fenómeno que tiene muchas dimensiones: algunas son la financiera, económica, tecnológica, cultural, etc. la cual se origina en la época moderna y cuando comenzó a construirse el mercado mundial.

En la época actual el desarrollo tiene una diferencia abismal con respecto al subdesarrollo. Por eso las empresas transnacionales o multinacionales son el primordial avance para la globalización porque son las que aprovechan todos los recursos de los países subdesarrollados al haber un gran problema económico en el Estado, ya que no puede haber inversión nacional y es ahí donde entran a figurar las transnacionales las cuales se aprovechan, sin ningún control interno por parte del estado causa una sobreexplotación de los recursos humanos, materiales y naturales de ese país con un único beneficiado: las transnacionales o sea los países desarrollados.

El estado o nación se ve inhabilitado porque donde se instala una transnacional se pueden potenciar muchos beneficios para esa región, a pesar de que no paga impuestos y sobre carga de trabajo a sus empleados, o simplemente porque dan trabajo a muchas personas, y con tanta pobreza podríamos afirmar que cualquier ingreso económico es bueno.

Los estados pequeños se ven beneficiados por la globalización en el campo tecnológico de las comunicaciones con la gran apertura de mercados a nivel mundial. Los límites solo son territoriales porque los grupos étnicos van de la mano con el libre comercio y el estado nación puede desaparecer en cuestión de tiempo.

Reiteramos que la globalización en Latinoamérica ha traído consecuencias positivas y negativas para diferentes partes.

Por el rápido desarrollo científico y tecnológico el mundo ha dado un giro muy grande en los últimos años, principalmente en la comunicación satelital y electrónica (telefonía celular, Internet etc.) y también en el campo del transporte ha agilizado y facilitado la operación del comercio mundial. El comercio no se trata de solo de productos, como anteriormente se daba, si no que han aparecido nuevas alternativas de negocios ya sea financieros o de servicio como seguros y otros más.

Por lo tanto, en Latinoamérica se ha dado un crecimiento significativo de la producción, lo cual se da por compañías transnacionales que vienen buscando países con bajos salarios que venden sus bienes a países desarrollados, los cuales poseen salarios más altos.

Todo esto nos trae un liberalismo económico y democrático representativo, algo a lo que se le ha llamado neoliberalismo ¿Qué es realmente el neoliberalismo? Es creer en el poder del mercado como guía de toda decisión económica, busca defender la competitividad económica de las empresas y plantea un rechazo de los controles del estado nada más a lo básico o necesario.

Lo que se está planteando es disminuir los cortes de producción para hacer empresas mas competitivas, fortaleciendo la parte de tecnología o disminuyendo los cortes sociales. A esto es lo que se le reclama la privatización de los sectores públicos que se quiere dar o se está dando, por lo tanto el neoliberalismo, podría eventualmente, llevar al caos a la organización estado nación.

Ante la nueva realidad económica de un mundo globalizado, la nueva estrategia de competencia al ser asumida por un país en vías de desarrollo debería ser encaminada hacia la integración de las políticas de promoción de exportación y especialización productiva flexible que considera a la participación de un gran número de empresas especializadas, y que dicho sea de paso, para el caso de Costa Rica, las exportaciones juegan un papel preponderante en su economía.

El problema de la globalización y su incidencia en Latinoamérica, es que esta se refiere al crecimiento significativo de la producción en países con salarios bajos que venden sus bienes y servicios en países con salarios altos.

Genéricamente la globalización puede definirse como el crecimiento acelerado de la actividad económica que atraviesa las fronteras nacionales y regionales definidas políticamente. Además se da un acortamiento de la distancia económica, no solo entre países y regiones sino también entre actores económicos.

La globalización afecta e incluye realidades diversas. Las dimensiones que esta comprende tiene que ver con la presencia más fuerte del capital financiero en los mercados mayores y menores, así mismo la innovación tecnológica, por un lado activa la producción de la economía o simplemente su uso restringido representa un límite constante.

La educación recobra importancia como un instrumento de la promoción de las habilidades y capacidades humanas, indispensables para ubicarse y responder a los desafíos tanto inclusivos como exclusivos que comparte la globalización.

### 1.4.3 La Globalización y los Efectos Sociales

**Desmasificación:** La industrialización creó sociedades de masas que reflejaban y requerían producción en serie. La sociedad de hoy se basa por el contrario en un trabajador que piensa, innova y asume riesgos, y que puede aspirar a estilos materiales de vida muy distintos gracias a la producción informatizada y personalizada. Poco a poco, la cultura, los valores, la moral, las clases y la política también se desmasifican.

**Trabajo:** El intercambio laboral es cada día más difícil. A medida que aumentan las destrezas o competencias requeridas, el talento humano, y se da la especialización. Cualquiera puede

realizar un trabajo agrícola o un trabajo técnico no especializado con un mínimo de entrenamiento; pero un trabajo especializado requiere de grandes inversiones en capacitación y talento humano, que las empresas no están dispuestas a perder fácilmente. Hoy, el valor del trabajador es precisamente su grado de especialización, o como dice Peter Drucker, un empleado inteligente, dentro de una Organización Inteligente, agrega Peter Senge.

Las cuestiones claves sobre la labor de una persona se relacionan no con el hecho de trabajar en “industria” o “servicios”, sino con el grado en que maneja información; en que nivel su labor es rutinaria o programable; los niveles de abstracción en que opera; el acceso a la base de datos y al sistema general de información de la empresa, y su volumen de autonomía y responsabilidad.

**Vuelta a la familia:** Cada vez es más factible realizar trabajos desde el hogar<sup>1</sup> o incluso, recibir atención médica o educación gracias a las nuevas tecnologías. El hogar electrónico será la base de las escuelas y empresas del futuro.

#### 1.4.4 La Globalización y los Efectos políticos y económicos

El mundo de hoy se divide en tres civilizaciones distintas, diferentes y potencialmente enfrentadas:

1. El mundo de la primera ola, que proporciona los recursos agrícolas y mineros.
2. El de la segunda ola, que proporciona mano de obra barata y producción en serie.
3. El de la tercera ola, que vende información e innovación, gestión, cultura, tecnología de punta programas informáticos, educación, formación profesional, asistencia sanitaria y servicios financieros.

Sin embargo los tres mundos interactúan y se mezclan incesantemente, chocando, y creando tensiones sociales y conflictos políticos peligrosos. Los países de alta tecnología experimentan los efectos de la colisión con las anticuadas economías e instituciones remanentes de la segunda ola (como las estructuras del gobierno). El miedo al futuro se hace latente, y muchos gobiernos lejos de crear el futuro, están cuidando el pasado.

La nueva economía, la globalización, la integración exige que se ceda cada parte de la soberanía y se acepten crecientes y mutuas intrusiones económicas y culturales.

Podríamos afirmar que América Latina entra a la globalización vía los llamados programas de ajuste estructural, que imponen un severo cambio en las reglas de funcionamiento económico y político, con la introducción de las políticas de liberalización y privatización de mercados, la flexibilización laboral y reformas del Estado.

---

<sup>1</sup> En Costa Rica ya existen empresas que realizan este tipo de trabajos, independientemente de la cultura que podamos tener, ejemplo de ello es INTEL

Bajo estos programas los países latinoamericanos comparten patrones comunes como los mercados abiertos, la promoción de exportaciones básicas, las políticas de aumento de créditos, la reducción del déficit fiscal y la creciente de capitales extranjeros fruto de las privatizaciones y nuevas inversiones.

El capital financiero se globaliza mediante la formación de los llamados mercados financieros emergentes; ellos cuentan con una rápida circulación de dinero que incluye la venta de empresas públicas lo que colabora a revitalizar el movimiento de acciones y bonos en las bolsas de valores locales. El endeudamiento externo y la venta de los bonos de la deuda alimentan el capital financiero internacional reproduciendo la condición deudora de la economía latinoamericana

América Latina pasó de un simple conglomerado de economías nacionales a un sistema único de producción y comercialización.

La competencia extranjera principalmente en los mercados de artículos industriales y de consumo, complicaron la situación de los productos nacionales provocando quiebras, cierre de empresas y desempleo. Más que todo en las pequeñas y medianas empresas.

La inversión extranjera en América Latina la ha hecho adquirir rasgos como la imprecisión y la inestabilidad. Otro acontecimiento que ha provocado bajas en los precios de exportación e inestabilidad económica fue la crisis asiática en la segunda mitad de 1998 y 1999.

Actualmente la globalización y las reformas, es un flujo libre y sumamente veloz de las formas tangibles e intangibles del capital; donde aumenta la distribución de las inversiones extranjeras directas (**IED**), a medida que más países se integran a la red, buscando así la inversión del capital extranjero.

La globalización económica ha aumentado la interdependencia económica internacional, por lo tanto las naciones han adaptado sus políticas económicas hasta cambiar los propios mecanismos de transmisión.

La globalización tiene una dimensión económica financiera, una dimensión cultural comunicativa, económica, social y ecológica. Y la política en un debilitamiento del Estado que abarca distintos lugares y está controlada por grandes empresas capitalistas y multinacionales.

Entre las implicaciones de la globalización económica podemos detallar:

1. El libre mercado regula cada vez más la salud, la educación y la información entre otros.
2. Los países se están volviendo ultra capitalistas (neoliberales).
3. Grandes empresas crecen a costa de la ciudadanía de los pueblos.
4. Solo una minoría se ve beneficiada.

Una de las respuestas inmediatas ante la globalización es la afirmación de identidades, que se expresan a partir de la edad, el sexo, la religión, la región, la nacionalidad, etnia y color. Con la globalización predomina la ética por encima de la tradición o los principios absolutos inamovibles, donde la ética y la moral rompen su coherencia y seguridad.

Se busca la generalización de la educación, dejando de ser la familia el centro de formación, además de romper los límites gubernamentales buscando la unión con los demás Estados.

La globalización permite que la post-industria experimente un cambio de desarrollo, crecimiento económico y una generalización de derechos humanos que permitan una mejor calidad de vida con integración e igualdad entre el Estado y toda la ciudadanía.

Hay incremento de autopías ecológicas, de comunicación (Internet), el multiculturalismo o expansión de identidades. Estas autopías actúan como principio de corrección o transformación que inspiran políticas concretas, donde no tienen como eje el crecimiento económico.

Respecto a la sociedad post-industrial, esta sociedad pareciera no organizarse hacia la producción, trabajo y política sino en torno hacia la comunicación y al consumo.

Este tipo de sociedad tiene como principio fundamental la comunicación, por lo que podríamos añadirle el adjetivo de “globalizada”.

Los costos de la información aumentan,(software y hardware), sin embargo la cantidad de información aumenta pero la calidad no. Hay competitividad entre sistemas poco aplicables.

Se da un desentendimiento entre directivos e informáticos, por lo tanto existe un fin de la organización versus sistemas de información.

Presupuestos versus tecnología de la información y sus ventajas. Se desaprovecha la tecnología, por lo que debería priorizarse el manejo de información.

Los procesos de modernización se vieron reflejados en el sector primario con la agricultura y en el secundario y terciario con los servicios.

## 1.5 Globalización y países en vía de industrialización: paradojas y aciertos

La globalización esta íntimamente vinculada a la regionalización. La mayor parte del flujo de comercio internacional lo acaparan países o regiones como EUA, Europa y Japón por su capacidad para fomentar estrategias en la exportación de capitales. La globalización tiende, precisamente, a agrupar países y regiones. Pero no evita guerras, agresiones, carreras armamentistas, por las cuales , según se dice, las comunidades democráticas de EUA, Europa y Asia han prosperado, mientras que otras personas se encuentran fuera del alcance de la globalización , por lo cual esta debe ser analizada y considerada desde dos perspectivas: sus aciertos y paradojas.

Parece entonces que una de las soluciones para los países en vía de industrialización estaría en la formulación de estrategias endógenas que permitan el aprovechamiento del mercado exterior.

Una paradoja que afecta a los países sería el endeudamiento por medio del financiamiento, el cual se vuelve una carga muy pesada que impide el desarrollo, principalmente en momentos de guerras y terrorismo ya que estas afectan la economía del país porque se invierte en grandes cantidades sin obtener ningún beneficio financiero a cambio, y la única solución que parece poder adoptarse para equilibrar el déficit público es una reducción de gastos estatales en donde los más perjudicados son los habitantes de países subdesarrollados, ya que se gasta más en los militares que en el desarrollo y bienestar de los habitantes.

### **1.5.1 Globalización e interdependencia un nuevo marco para la política económica del Estado**

Definitivamente la actuación económica de los países depende de las políticas utilizadas en su entorno económico.

Se dice que si América Latina adopta las condiciones convenientes, y si sus sistemas de organización y producción son competitivos la globalización no afectara tan significativamente. La globalización se manifiesta en: el comercio internacional, las corporaciones transnacionales, las corrientes financieras y los marcos regulatorios.

América Latina cuenta con los índices más elevados de desigualdad en la distribución de ingresos en todo el mundo, con extremados niveles de pobreza, por encima de los que se encuentran antes de la crisis de la deuda.

Las condiciones que se enfrentan a la dinámica económica y social de la región, son las siguientes:

- Las reformas estructurales emprendidas entre todos los países.
- El proceso de globalización que las ha acompañado.
- La recuperación del crecimiento económico.
- Las nuevas reformas iniciadas en el frente del gasto social y de los servicios sociales.

No obstante lo anterior, y como corolario de la globalización, podríamos identificar la introducción en el proceso de:

1. Los mercados como asignadores de los recursos y mayor homogeneidad ideológica.
2. El sector privado como el eje del crecimiento económico.

3. Cambios en el contenido de las estrategias para el progreso social.
4. Las fronteras entre lo nacional y lo internacional se diluyen por lo que es más difícil distinguir una de otra.
5. El marco doctrinario de los cambios económicos es el pensamiento neo-clásico.
6. Cambios en el carácter del conflicto internacional, de político a económico.

## 1.6 Reinventando el Estado

Al cuestionarse las funciones principales del Estado: Educación, Salud, Infraestructura y Seguridad, tal y como lo plantean Musgrave y Musgrave, a nivel de nuestro país, se ha generado un ambiente propicio para trasladar al sector privado las responsabilidades, otrora estatales, para cubrir los gastos de salud, las pensiones por jubilación y por que no, el sistema educativo, entre otros. En definitiva, una política para deshacerse de las exigencias fundamentales del bienestar colectivo. La tesis de fondo dice que, el paternalismo estatal ha llevado al individuo a pensar que está eximido de la preocupación por el bien común, cuando ello podría formar parte de su actividad económica privada. En otras palabras, el Estado debería procurar las condiciones para que el bienestar sea alcanzado por la sociedad, cuyos individuos y grupos son los actores, es decir, la sociedad civil como principal protagonista de la vida social.

Modernización y reforma del Estado resultan haberse convertido en expresiones de uso cotidiano y cargadas de sentido.

Modernización en el sentido más amplio de la palabra, alude a mejoramiento, ("aggiornamiento"), restauración o eliminación de prácticas consideradas "viejas"; Disolución o rescate de medios institucionales; Formación de nuevas prácticas e instituciones "acordes" con los tiempos. Modernización supone necesariamente un juicio negativo respecto del pasado. La reforma es el medio de la modernización, que es el fin.

El término modernización remite directamente a la noción de progreso que se encuentra asociada también con la idea de aceleración del cambio de estructuras económicas, políticas, culturales, etc. Es por ello que ha sido incorporado al sustrato cultural de los ciudadanos y perfilando el horizonte de vida que estos manejan al igual que sus expectativas, o lo que es lo mismo, se ha instalado en el sentido común de la gente y moldeado sus sueños y esperanzas.

Si bien existen distintas visiones y proyectos de la modernización, hay que aceptar que para los países estos constituyen el marco general en el cual se plantea la política pública del Estado.

El discurso de la modernización se ha convertido en el fundamento o sustrato de las grandes transformaciones que, en el plano económico, político e institucional y se han venido promoviendo e impulsando en toda la Región.

Las fuentes de modernización del Estado en Costa Rica han resultado diversas y no

necesariamente complementarias en las lógicas que impulsan. Unas provienen del entorno de las políticas económicas de inspiración minimalista, otras de los procesos políticos que forman la dinámica de la democratización y la pacificación. Todas confluyen en una transformación de capacidades del Estado que muestra avances, retrocesos y estancamientos durante la última década, sin embargo surgen dentro de ese proceso de modernización modelos de reinventarlo.

Al emerger la Reinención del Estado, y específicamente la participación del tercer sector dentro de la democracia participativa a finales del siglo pasado se han implantado en los Estados Unidos, dos modelos o esquemas conceptuales para reformar el poder ejecutivo de los estados que integran esa federación: a) la tradicional; y b) la “nueva ola”, conocida como “reinención del gobierno” (**Durning**, 1995).

El primer modelo de reorganización (o reestructuración) de la Rama Ejecutiva, siguiendo los enfoques tradicionales, está orientado a lograr mayor racionalidad de la estructura administrativa. Aspira alcanzar la máxima eficiencia, efectividad, economía del sector público mediante la coherencia, racionalidad y control de las unidades que integran el poder ejecutivo.

El método consiste en la depuración de las incoherencias, la eliminación de redundancias, consolidación de tareas, actividades o funciones y la reducción del tamaño, es decir, el número de instituciones, entes, programas o servicios. En este modelo, el control y la autoridad son imprescindibles para el fortalecimiento del poder de decisión de los gobernadores. Por ello, para mejorar el control del Gobierno se propone consolidar (o fusionar) agencias, y eliminar o disminuir las entidades independientes: juntas y comisiones. Simultáneamente, se establecen sistemas, procedimientos, normas y criterios uniformes de decisión.

El segundo modelo se inserta en el movimiento para reinventar el gobierno; este modelo de reforma fue iniciado en los Estados Unidos por **David Osborne** y **Ted Gaebler** con la publicación de su libro “*Reinventing Government*” (1992) en donde plantean algunas experiencias innovadoras obtenidas en la prestación de servicios públicos en varios gobiernos estatales y municipales de ese país.

Ambos autores sostienen que el verdadero problema de la administración pública contemporánea se encuentra en los sistemas, estructuras, reglas, procesos y leyes que atrapan e inhiben la capacidad creativa y agilidad de los funcionarios para ofrecer soluciones rápidas y efectivas. Los sistemas, procedimientos tradicionales y la forma burocrática como el Gobierno funciona debe cambiarse radicalmente. En sus propias palabras:

Nuestra tesis es sencilla. El tipo de gobierno que se desarrolló durante la era industrial, con sus burocracias perezosas y centralizadas, su preocupación por las reglas y las regulaciones y sus cadenas jerárquicas de mando, ya no funcionan muy bien. Lograron grandes cosas en su momento, pero por el camino se fueron alejando de nosotros. Se volvieron excesivamente abultados, derrochadores, ineficaces. Y cuando el mundo comenzó a cambiar, no cambiaron con él. Las burocracias jerárquicas y centralizadas que se diseñaron en los años treinta y cuarenta de este siglo no funcionan bien en la sociedad y la economía de los noventa, incesantemente cambiante, rica en información y animada por una intensa actividad cognoscitiva... Poco a poco, nuevos tipos de instituciones públicas van tomando su lugar (Osborne y Gaebler, 1992).

En lugar de gobiernos burocráticos, grandes y centralizados los autores proponen la creación de gobiernos empresariales que sean funcionales con la nueva sociedad postindustrial basada en el conocimiento y la economía global. El modelo para esta nueva forma de pensar o entender al Gobierno, designado como gobierno empresarial, se fundamenta en diez principios, cuya aplicación constituye la base para la reinención.<sup>2</sup>

El meollo de toda esta filosofía es el concepto del gobierno facilitador (catalizador o empresarial). El mismo presume que la concepción tradicional del Gobierno como proveedor directo de servicios tiene que transformarse en una que facilite, promueva, coordine, armonice y active las alianzas estratégicas e iniciativas con los sectores privados, comunitarios (y otras organizaciones no gubernamentales) para la búsqueda de soluciones a los problemas de la sociedad.

El conjunto de estrategias consiste en: a) otorgar mayor autonomía a las agencias y programas; b) flexibilizar las normas, reglamentos y procedimientos relacionados con presupuestos, personal, compras, y otras áreas vinculadas con la administración interna de las agencias o unidades organizacionales; c) aumentar la participación, motivación y productividad de los empleados; d) introducir criterios de calidad en la prestación de servicios; y, e) orientarse hacia el servicio (deseos y necesidades de los ciudadanos-clientes).

La Reinención del Gobierno no es otra cosa que un cambio de un gobierno paternalista a un gobierno empresarial o facilitador y catalizador. Este tipo de gobierno le da énfasis al concepto empresarial. Esta nueva relación teórica surge por la obsolescencia del modelo burocrático tradicional y las dificultades de poder modificarlo en el sector público y que por supuesto dentro de la Administración Tributaria, ese ha sido el modelo que ha prevalecido siempre.

El sector privado ha logrado descentralizar la autoridad para promover la participación del empleado y "achatar" la estructura jerárquica a base de diseñar por procesos, a la vez dirigirse a la calidad del producto o servicio mientras se reducen los costos.

Dentro de la configuración del Estado, es importante destacar la descentralización que ha surgido como una alternativa para enfrentar el "desencanto del Estado" por parte de su población: "La Reinención del Gobierno" como una alternativa para solucionar los problemas con que se enfrenta el Gobierno.

Para que sea un gobierno empresarial, manifiestan Osborne y Gaebler (1992) tienen que darse dos factores, fundamentalmente:

1. Capacidad para formular una política pública y
2. Evaluarla y darle seguimiento a los programas y ver los resultados.

---

<sup>2</sup> Para una exposición y evaluación crítica de este libro, véase Leonardo Santana Rabell y Mario Negrón Portillo, *Reinventing Government: nueva retórica, viejos problemas*, Revista de Administración Pública 27 Junio, 1995): 49-64. Una revisión de este artículo se publicó en *Reforma y Democracia: Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*, Num.6 julio, 1996): pp.147-164.

Ellos, afirman que el gobierno hace algunas cosas bien como promover la equidad, estabilidad en los servicios mejor que el sector privado y en relación con el Gobierno, dichos autores emplean la expresión gobierno empresarial para describir el nuevo modelo: "instituciones del sector público que usa constantemente sus recursos según nuevas maneras para mejorar su eficacia y sus resultados concretos" y a la vez utilizan: EMPRESARIO PUBLICO como: "Cualquier funcionario público que utiliza de otra manera los recursos a fin de maximizar la productividad y la eficacia, todos pueden trasladar los recursos a zonas de mayor productividad y rendimiento", que para la presente propuesta, se podría pensar en trasladar recursos recaudados por concepto de renta.

Los autores proponen una forma de "operacionalizar" lo que los gobiernos hacen, ya que siempre los gobiernos van a tener nuevas metas, pero el dilema es como llegar a ellas, pues la deficiencia principal del gobierno no estriba en los fines, sino en los medios. Por último presentan una tercera opción: **el proceso de reinventar el Gobierno**, en donde se deben cambiar de instituciones burocráticas a empresariales, hacer más con menos y estar dispuesto a absorber nuevas ideas. Lo más importante es que hay que reconocer ¿Qué clase de Gobierno tenemos? y no ¿Cuánto Gobierno tenemos nosotros?. Nuestro fundamental problema es que nosotros tenemos un Gobierno Imperfecto. Nosotros No necesitamos más o menos Gobierno. **Nosotros necesitamos mejorar el gobierno.**

Osborne y Gaebler continúan diciendo que la confianza en el gobierno ha caído a niveles desconocidos hasta la fecha y que quienes reinventan hoy el gobierno se enfrentan en primera instancia con un problema: **enjuagar un déficit o recortar una burocracia.**

La reforma gubernamental, de acuerdo con este modelo, también implica establecer el motivo de lucro o ganancia como un aspecto importante en la prestación de servicios públicos. A tales fines se sostiene que se debe fomentar la idea de utilizar el mercado para ofrecer servicios públicos; la búsqueda de recursos mediante venta, inversiones y otros mecanismos se convierte en una prioridad para las agencias. El desempeño de los empleados se evalúa por los resultados obtenidos, no necesariamente por el fiel cumplimiento de los procesos formales establecidos por la burocracia. Se motiva a los empleados con diversos incentivos económicos para alcanzar ese objetivo.

En torno a este tema, **Roy Rivera** (2004) manifiesta que distintas generaciones de políticos y funcionarios locales, así como municipalistas en general, han visto frustrados sus aspiraciones de conseguir los cambios necesarios en el esquema político-institucional que enrumben a sus países hacia procesos integrales de descentralización y citando a **Edgar Pape** indica:

“... las modificaciones al aparato público en Guatemala, aparte de ser escasos y tímidos, no han realizado como procesos conscientes de un proyecto integral de modernización y reforma del Estado. Los propios avances, al interior del sistema institucional en áreas específicas, han tenido pocas consecuencias en la dirección de la democratización del Estado. Respecto del caso de Nicaragua, Gustavo Vega ha dicho que el debate – a puertas cerradas – acerca de cómo ha de ser el Estado era el nivel nacional y cuál será su rol casi agobiado, pero no ha sucedido así en lo que atañe a lo local.” (pp. 24-25)

En relación con la presente materia, en el texto de *“América Latina: Estructuras Sociales e Instituciones Políticas”*, se manifiesta en el tema sugestivo, cautivador, el de la formación de la sociedad virreinal indiana, una sociedad nueva y distinta de las conocidas: hay que fundar ciudades, establecer su ordenamiento urbanístico y sus reglamentos de gobierno, proveer áreas pastorales y de evangelización, crear universidades y escuelas de españoles y de indios, fijar cauce a la convivencia de españoles y nativos que va a dar origen al más extenso mestizaje que la historia conoce.

Una sociedad que presenta tal problema inédito, entre ellos la tensión entre los españoles llegados en la hora primera y los que arriban cuando las dificultades mayores han quedado atrás, tensión en la que está larvado el fenómeno del criollismo que sólo siglos después aparecerá con toda su fuerza explosiva (Varios, 2004).

La implantación de la reforma gubernamental basada en el concepto de gobierno facilitador implica acercar los servicios a los ciudadanos mediante la descentralización, autonomía o empoderamiento (*“empowerment”*) de las unidades organizacionales. Para lograr esta finalidad, la dirección central del Gobierno tiene que fortalecer sus mecanismos de formulación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas que se quieren implantar; además, simultáneamente, otorgar autonomía a las unidades operacionales para fomentar la creatividad, innovación y el compromiso con la excelencia.

Cabe subrayar que, de acuerdo con la experiencia internacional, si el gobierno que inicia un proceso de reinversión carece de la capacidad técnica, gerencial o política para evaluar o fiscalizar de manera efectiva y eficiente a las empresas subcontratadas para prestar los servicios públicos se puede abrir fácilmente una ventana para la corrupción, la politiquería y el favoritismo cuyo resultado es el fracaso total del proyecto.

A pesar de que la retórica sobre la reinversión del gobierno se ha generalizado, basta señalar que la eficiencia o eficacia empresarial no constituyen los únicos valores que deben orientar las decisiones y acciones del Gobierno. En el ámbito del sector público perviven otros valores, procesos y criterios con igual legitimidad: equidad, responsabilidad pública, igual protección de las leyes, debido proceso de ley, representatividad, transparencia de los procesos, protección de los derechos civiles y honradez en la gestión pública.

El funcionamiento de la administración pública definitivamente debe transformarse para adaptarse a las nuevas y cambiantes realidades políticas y económicas del entorno nacional e internacional; sin embargo, cualquier propuesta o estrategia de reinversión tiene que ser

inseparable de los fines o que dé el Gobierno en una sociedad democrática. En definitiva, la retórica de la reinención del gobierno debe incluir otras variables relacionadas con la preservación, legitimidad y credibilidad del sistema político-administrativo, especialmente las relacionadas con la equidad, redistribución de recursos y de la confianza de los ciudadanos-clientes en que el liderato al timón del Gobierno es honesto, justo y responsable, como sería el caso de los gobiernos locales. Estos vectores normativos son indispensables para evitar que la reforma sucumba ante los vicios de la corrupción y el oportunismo político.

En definitiva, una política para deshacerse de las exigencias fundamentales del bienestar colectivo. La tesis de fondo dice que, el paternalismo estatal ha llevado al individuo a pensar que está exento de la preocupación por el bien común, cuando ello podría formar parte de su actividad económica privada. En otras palabras, el Estado debería procurar las condiciones para que el bienestar sea alcanzado por la sociedad, cuyos individuos y grupos son los actores, es decir, la sociedad civil como principal protagonista de la vida social.

Uno de los tantos aspectos en la reinención del gobierno, lo constituye el fortalecimiento de la democracia participativa, que pasa por reconstruir la credibilidad de la ciudadanía en sus gobiernos, para que éstos a su vez sean capaces de escuchar, comprender y atender de manera eficiente las percepciones, necesidades, y opiniones de la ciudadanía, mediante el traslado del conocimiento práctico a las organizaciones de la sociedad civil. Si bien esta aspiración debe extenderse a todo el quehacer del Estado, lo cierto es que el tercer sector o la participación ciudadana, debe constituirse en los espacios idóneos para promover esa participación y efectiva en la toma de decisiones sobre políticas e iniciativas que afecten directamente sus intereses y necesidades, pero sobre todo teniendo el cuidado de la representatividad.

La modernización, desde su perspectiva social, se despliega como un proceso temporal que posee dos características: la emergencia de nuevos subsistemas sociales y un cambio en la estructura de los distintos ámbitos de la sociedad que se presenta como un incremento de complejidad social -cultural, jurídica, política, administrativa, económica, etc.- Respecto al primero, se menciona que es posible hablar de modernización social "cuando las representaciones colectivas, que emergen en la modernidad con carácter autorreferencial, son incorporadas en instituciones sociales que permiten el despliegue de "sistemas" autónomos: como la empresa y el mercado capitalista (sistema económico), como los aparatos estatales de la burocracia y la administración (sistema político-administrativo), así como las constituciones y el sistema legal-procedimental, que proporcionan el marco normativo (democracia) de participación política ciudadana, y la regulación de los conflictos sociales, respectivamente. En cuanto al segundo, señala que para reducir complejidad social "...se precisan nuevas formas de acción social (orientada a la comprensión y orientada a fines), así como una selectividad de las expectativas sociales indeterminadas, que han sido posibilitadas por la apertura presente al futuro" (Berriain, 1990).

## 1.7 El estado del siglo XXI

### 1.7.1 La realidad del Estado de hoy

El Estado de hoy está condicionado por tres fenómenos principales: la burocracia, la corrupción y la pérdida de autonomía frente a las empresas y a los organismos internacionales.

**Burocracia:** El Estado ha sido y es el símbolo de burocracia. El modelo burocrático es un producto de la industrialización, nacido para organizar actividades simples, mecánicas y repetitivas ejecutadas por los trabajadores poco calificados en organizaciones estables y con medios ambientes estables. Este modelo ha quedado totalmente superado ante la necesidad de adaptarse a un mundo de cambios acelerados y tiempos de respuesta aceptables cada vez menores. A pesar de lo anterior, el Estado sigue manteniendo su carácter fundamentalmente burocrático. No obstante lo anterior, ha quedado el rezago de que Burocracia es sinónimo de vagancia, inoperancia e inclusive se usa como sinónimo de empleado público; Sin embargo, este término viene del latín buro y cracia, que significa una persona detrás de un escritorio y que por lo tanto ese tipo de personas van a existir tanto en una empresa pública como en una empresa privada.

**Corrupción:** Por otra parte, la corrupción ha saqueado las finanzas públicas y ha sido responsable del fracaso de muchas de las iniciativas para el desarrollo en muchos países.

**El surgimiento de la Aldea Global:** Uno de los efectos de la “Aldea Global” es la reducción de la capacidad de la maniobra de los gobiernos ante los grandes lineamientos de política económica y comercial definidos por las organizaciones mundiales cada vez más poderosas y coordinadas, como el FMI, El Banco Mundial y la OMC.

Un país que pregone una “independencia” en sus lineamientos económicos, estaría condenado al fracaso y al abandono total por parte de la inversión internacional, símbolo a su vez de progreso económico. Por ello, el concepto de soberanía ha ido perdiendo y seguirá perdiendo importancia ante la idea de que los países tienen que ser productivos y competitivos; o auto condenarse a la pobreza y el subdesarrollo.

Pero la pérdida de “independencia” no se da sólo frente a los organismos internacionales. Cada vez más, el Estado queda sujeto a las decisiones de los grandes capitales.

Durante la crisis del peso Mexicano que comenzó en diciembre de 1994, las grandes potencias y los organismos internacionales hicieron el mayor movimiento de capitales de la historia moderna en apoyo de un país: 50 billones de dólares. Es mucho dinero. Pero solo los tres mayores administradores de pensiones en los EEUU; **Fidelity Investments, Vanguard Group y Capital Research and Management**, controlan 500 billones de dólares.

Los administradores de estos fondos tienen en sus manos un poder financiero de proporciones indescriptibles que ningún Ministerio o Banco Central en el mundo posee. En un mercado que se ha vuelto instantáneo y planetario, cualquier movimiento repentino de uno de

estos verdaderos gigantes financieros puede provocar la desestabilización económica de cualquier país.

Una frase de **Boutros Ghali**, ex-secretario de la ONU, resume este fenómeno: “la realidad del poder mundial elude ampliamente a los Estados. Es particularmente cierto que la globalización implica nacimiento de nuevos poderes que trascienden las estructuras de los Estados”.

La burocratización, la corrupción y los efectos político-económicos de la aldea global, han llevado a un derrumbe parcial de la eficacia del Estado para las ciudadanías.

Mientras el Estado identifica un problema, y su solución propuesta pasa todas las aprobaciones necesarias, desde la decisión política hasta el control legislativo; desde el proceso de licitación hasta la aprobación por el órgano contralor y demás trabas burocráticas, el problema se ha agravado o cambiado y la solución que se intenta aplicar ya no responde a las necesidades generalmente apremiantes.

### 1.7.2 Hacia un Nuevo Estado

El Estado del Siglo XXI deberá aceptar la globalización como un fenómeno ineludible, y a la vez ser una entidad flexible y transparente, con inmediata capacidad de adaptación y respuesta, en manos de líderes identificados con el cambio, capaces de diseñar y ejecutar estrategias de corto, mediano y largo plazo. Además su nueva estructura deberá responder a una serie de pasos lógicamente ejecutados.

**Definición de la Visión:** La mayoría de los países carece hoy en día de esta visión, de dirección, de metas concretas; y de allí, parte de la desorientación y el descontento de los ciudadanos, que perciben y recienten la absoluta falta de liderazgo, toda vez que encontramos tres tipos de organizaciones: 1).- las desalineadas y sin planes estratégicos, 2).- las desalineadas y con planes estratégicos y 3).- las alineadas y con planes estratégicos (este tipo de organización es la ideal). El Estado debe tener una visión estratégica, una serie de objetivos que representen el destino hacia el cual se pretende encaminar el país: un “adónde estará el país en 20 o 50 años”.

**Definición de la Misión:** Implica establecer las premisas filosóficas del Estado, donde se incluyen los principios, valores o conjunto de creencias sobre el cual basa todas sus políticas, sino que debe apegarse fielmente a esas creencias. y aspiraciones del mismo, de ahí que darle respuesta a la pregunta ¿para qué existe y cuál es la razón de ser del Estado?, constituye la máxima responsabilidad de los involucrados en el proceso.

**Definición de la Estrategia:** Es la creación sostenida de valores para el usuario. El pensamiento estratégico obliga a pensar en términos de valor agregado para el usuario y es que justamente las estrategias basadas en el usuario son la base de toda estrategia. En este sentido el gobierno no es la excepción. La estrategia se refiere a los objetivos cuyo significado en la vida del gobierno es tal que su modificación entraña cambios profundos en el gobierno tal y como la conocemos hoy. A estos objetivos se les llama objetivos

estratégicos. Dicho en otras palabras, la estrategia señala el camino de acción que el gobierno habrá de recorrer desde su actual relación entre el producto y el mercado, hasta la nueva relación entre el producto y el mercado que desea tener en el futuro.

**Definición de Campos de Acción:** Salud, educación y vivienda; seguridad y policía; agricultura y medio ambiente, por mencionar algunos, son campos en los que la intervención estatal es necesaria y se justifica. También lo es la promoción y regulación del sector privado, pero partiendo del principio de que cuanto mayor libertad mejor. Un Estado demasiado centralizador y controlador sólo termina por entorpecer y desestimular las iniciativas de los ciudadanos.

Es más fácil tratar de evadir regulaciones o simplemente, cometer errores, cuando los procedimientos son difíciles y engorrosos. En la definición de campos prioritarios debe partirse no sólo de la base del trillado concepto de “desarrollo sostenible”; sino de uno más amplio y significativo: El Estado existe para garantizar la buena calidad de vida de sus ciudadanos, en última instancia, a través de “devolver a esos ciudadanos su dignidad.

El respeto a la dignidad del ser humano, lo cual incluye todos los conceptos conocidos de justicia social y desarrollo humano y no el enriquecimiento de unos pocos, será el concepto fundamental del Estado del Siglo XXI.

**Creación de los “órganos ejecutores”:** Definidas sus funciones básicas, el Estado deberá crear los “órganos” que se encargarán de llevarlas a la práctica. Pero por “órgano ejecutor” no debe entenderse el tradicional Ministerio lento y burocrático y con funciones poco definidas, sino un “órgano ejecutor” cuyos recursos se concentren en un 100% en el logro de los propósitos y resultados para los que fue creado.

**Los nuevos procesos:** Hay que rediseñar los procesos, teniendo en mente conceptos modernos de administración y utilizando herramientas como la calidad total, reingeniería, benchmarking, outsourcing, doutsourcing, empowement, administración estratégica y cuadro de mando integral entre otros (en aras de la simplificación). Los nuevos procesos deben ser modernos, aprovechar la tecnología, y partir de la base de una absoluta coordinación entre los distintos “órganos ejecutores”, para evitar la duplicidad y complicaciones innecesarias.

**Hacia una legislación “simple”:** Los países tienen más leyes que las que necesitan o pueden aplicar. Y generalmente leyes redactadas de forma tan compleja que facilitan interpretaciones contradictorias, y hasta su no aplicación entorpecen a un país e imposibilitan su adaptación al nuevo mundo, a la sociedad del conocimiento.

En realidad un país sólo requiere de pocas leyes o códigos marco con el espíritu de generalidad y simplicidad de una Constitución Política, que sean ampliamente comprensivas y sistematicen de forma sencilla, lógica y ordenada, el funcionamiento del Estado y del país en general.

**Ejemplos de tareas específicas:** El nuevo Estado deberá contar con un proceso descentralizado, con procedimientos simples y transparentes a cargo de funcionarios bien pagados pero con amplísimos deberes y responsabilidades.

En concreto, el Estado del Siglo XXI deberá dejar de ser un centro de decisión para otorgar favores políticos; y pasar a ser una institución ágil y dinámica que pueda reaccionar a los cambios del entorno y posibilitar el proceso de desarrollo y bienestar en general. Y se debe reiterar el concepto “de que deberá ser una institución simple”: el mejor Estado es aquel que pueda responder de manera simple y oportuna a las necesidades de un país, garantizando una alta calidad de vida para sus ciudadanos.

## 2. Evolución del Estado Costarricense y su Agenda Complementaria

Durante los últimos años, uno de los debates más serios que se han venido reflejando en los foros de discusión, y en particular por medio de la prensa nacional e internacional, es sobre la realidad de los países en desarrollo, refiriéndose a planteamientos que cuestionan al sector público como elemento dinamizador de la economía y particularmente del nivel financiero y competencial de las municipalidades en las relaciones fiscales intergubernamentales.

Pareciera que la meta de la Administración Pública de lograr mantener el denominado Estado Benefactor, va quedando cada vez más lejos, lo que ha llevado consigo a un replanteamiento o a una reconsideración del papel y del funcionamiento del Estado.

El tránsito hacia la democracia participativa o al Estado Social de los derechos legales de los individuos y la división de poderes, a un régimen de derechos sociales caracterizado por la solidaridad y la equidad social a partir de una mejor distribución de la riqueza productiva; exigen una garantía de los modelos constitucionalmente consagrados (ambas guerras mundiales). Para ello, debe formular legislación y políticas, tutelar y dirigir la macroeconomía, y asumir la prestación directa de bienes y servicios a la población.

El Estado, cualquiera que sea la forma de gobierno y el régimen político adoptado, cumple una serie de funciones en su relación con la sociedad. Estas funciones van desde el ámbito político (procuración de justicia, relaciones con el exterior, organización y regulación de elecciones), el social (educación, salud, cuidado y protección del medio ambiente), la economía (promoción y regulación del desarrollo, construcción de infraestructura), servicios públicos de diversa naturaleza, incluyendo la urbana y muchos más.

En un Estado, como es el caso de Costa Rica, estas funciones o competencias se distribuyen entre los distintos ámbitos de gobierno que lo integran y se definen formalmente en la Constitución Política. También hay facultades y responsabilidades de coordinación entre el Estado y las municipalidades.

El cumplimiento de estas funciones o competencias, requiere del acopio de recursos vía diferentes medios (impuestos, derechos, productos, uso racional de recursos, contribuciones de seguridad social y ventas de bienes y servicios) y la formulación de presupuestos de egresos por parte de los diversos órganos que conforman el gobierno.

Dentro de los cambios de paradigmas y de las nuevas realidades sociales y políticas del Estado Costarricense, han surgido:

- La democratización del poder (descentralización de la participación ciudadana)
- El ejercicio de la ciudadanía y la emergencia de nuevos derechos económicos y sociales

- El fortalecimiento del pluralismo político y cívico
- El fortalecimiento del poder invisible
- El debilitamiento de lo público como espacio compartido
- La formación de nuevos grupos de interés y de nuevas organizaciones ciudadanas
- La gobernabilidad – ingobernabilidad de las naciones
- La existencia de problemas públicos mundiales que obligan a compartir agendas de gobierno
- La crisis del Estado de bienestar y el establecimiento de políticas de privatización, liberalización, apertura y desregulación
- El fortalecimiento de las economías de mercado
- La nueva relación Estado – mercado
- La relación entre recursos públicos escasos y el imperativo de articular eficiencia, equidad, democracia y nuevas formas de gestión pública
- La globalización y su impacto en la economía, la política, las relaciones sociales y la cultura
- La redefinición de la soberanía nacional, la emergencia de un mundo unipolar con los Estados Unidos a la cabeza
- La formación de las comunidades de Estados, la importancia de la soberanía compartida
- La nueva relación entre los espacios mundial, federal, estatal, local y comunitario
- La ciencia política después del 11 de Septiembre y
- La crisis de la institucionalidad internacional construida al finalizar la Segunda Guerra Mundial y la inseguridad global).

La administración de los asuntos públicos en Costa Rica es una tarea sumamente compleja e intrincada. Para un sector de la sociedad, cada vez más creciente, los problemas de dirección, organización, gobernabilidad y funcionamiento de la administración pública costarricense son males que no tienen remedio. A pesar de intentos de reforma y reorganización realizados por las distintas administraciones, la realidad es que el gobierno no ha logrado, en términos generales, mantener servicios de calidad y excelencia.

Al contrario, la percepción generalizada en el país es la persistencia de un deterioro acumulado en la administración pública. Las continuas acusaciones de corrupción, malversación de fondos públicos, contratos administrativos mal adjudicados o incumplimiento de los mismos y los graves conflictos de intereses han agudizado los problemas de desconfianza o falta de credibilidad de los ciudadanos en la capacidad de la administración pública para brindar o facilitar servicios con eficacia, eficiencia, responsabilidad y equidad.

No obstante lo anterior, estudios de transformaciones del aparato público-administrativo del Estado Costarricense y la complejidad de los procesos políticos, económicos, ideológicos y coyunturales que las explican, ha sido una preocupación constante en la agenda de nuestro país, ya que estos procesos son imprescindibles para analizar con mayor objetividad, los logros, fracasos y posibilidades de las reformas gubernamentales, sobre todo que de los ingresos dependen del buen o mal papel que puedan lograr los países en desarrollo, por lo tanto se requieren mecanismos que tiendan a hacer más eficiente y eficaz el aparato estatal.

A pesar del discurso racional y eficientista que siempre justifica las reformas de la administración pública, no es menos cierto que las mismas también cumplen funciones políticas e ideológicas del régimen en el poder y por supuesto requieren de retos importantes dentro de la dinámica de eso que se llama Estado Costarricense.

Un aspecto que se ha venido discutiendo en los últimos años, es que el gigantismo del Estado ha incidido en un desorden organizativo generalizado, un excesivo legalismo, rigidez y formalismo en sus procedimientos de actuación y de funcionamiento, ausencia de profesionalismo y de responsabilidad y un elevado peso de lo político y menos de lo técnico en las decisiones adoptadas.

Paralelo a este panorama, se menciona que, la financiación del sistema se volvió o es cada vez más difícil. Las economías dejaron de crecer. La deuda externa en Costa Rica, se multiplicó a causa de los intereses revalorados, se cayó en incontables déficits presupuestarios y en desequilibrios de la balanza de pagos, que se acompañan de elevadas tasas de inflación. Todo lo anterior a merced de la inoperancia del Estado, como único responsable de los males citados.

Las reformas emprendidas por algunos países, aunque con limitaciones, representan el mayor esfuerzo por reorganizar la Rama Ejecutiva en los últimos años. Estamos, pues, ante eventos de gran trascendencia que por sus repercusiones para la administración pública de nuestros países, merecen cuidadosa reflexión.

## 2.1 Del Estado Benefactor al Estado Concertador

Es indudable que estamos viviendo momentos muy particulares en relación al Estado. Hay como una avalancha de crítica, condenas culpables, que todos de alguna manera generamos. Que el modelo del “Estado Benefactor” está agotado no es ninguna novedad. El gran tema es ¿cuál es la nueva relación de la sociedad con el Estado?

Todo hace pensar que ante las dificultades crecientes y ante la carencia de recursos (eso siempre lo escuchamos como una salida fácil) es inevitable pensar y actuar en términos de

racionalidad, creación y participación, racionalidad para aprovechar los conocimientos técnicos y científicos que ha acumulado la humanidad durante tantos siglos; creatividad como el atributo más valioso que tiene el hombre para relacionarse con el mundo y participación: para sumar fuerzas y generar grandes emprendimientos, sólo posible con base en el esfuerzo colectivo.

Con el nacimiento del capitalismo, la cuestión política, se convierte en la de las relaciones entre la sociedad política y la sociedad civil. Cuestión nueva, porque esta división de la sociedad se identifica en el desarrollo del capitalismo. La sociedad civil, es la esfera de las relaciones económicas y sociales, es el mundo del trabajo y de la producción y es también el de las relaciones privadas, como la familia o la vida en el pueblo. La sociedad política es la esfera de las relaciones públicas, de las instituciones políticas del Estado, por un lado está el trabajador, el consumidor, el hombre que juega y se divierte y, por otro lado, está el ciudadano.

El Estado Moderno, creado por los hombres para el ordenamiento de sus relaciones y las relaciones con otros Estados, entra en crisis profunda, especialmente en aquellos países que han hecho del “estatismo” un modelo relevante en todos los campos.

De 1950 a 1970 y de acuerdo con los estudios de la evolución del Estado Costarricense se dice que su característica principal es la expansión del aparato de bienestar y Estado como generador de infraestructura para el desarrollo del sector privado, más conocido con el Estado Benefactor o Estado Paternalista.

Desde de 1970 en lo que se considera un hito en el desarrollo del Estado Costarricense se da un cambio radical en la concepción del Estado, en que este “se caracteriza por la intervención activa del Estado en actividades económicas, principalmente industriales, consideradas como los nuevos motores de desarrollo” (Sojo, 1991. pp.68).

En 1973 se estableció una enmienda al Convenio del **FMI**, por lo tanto, se autorizaba a los países miembros a adoptar el sistema cambiario que mejor se adaptase a sus circunstancias particulares. De hecho, la mayoría de los países permitieron que sus monedas fluctuasen libremente en los mercados de divisas aunque, eso sí, con la intervención de los bancos centrales tratando de suavizar las tendencias y de evitar fluctuaciones excesivamente bruscas. Es el sistema llamado de flotación “sucia”.

Este sistema fue utilizado por muchos países durante los recesivos años 70 y aún sigue siendo el utilizado por muchos países incluyendo al Japón y a los Estados Unidos. Entre sus ventajas está permitir que las políticas monetarias de los países se diseñen atendiendo a la situación interna, con mucho menor dependencia de los problemas que puedan aparecer en los mercados cambiarios. Permanece el inconveniente de que la inseguridad en la evolución futura de los tipos desalentó la expansión del comercio internacional. La aparición de mercados de futuros muy eficientes permitió subsanar en parte ese inconveniente.

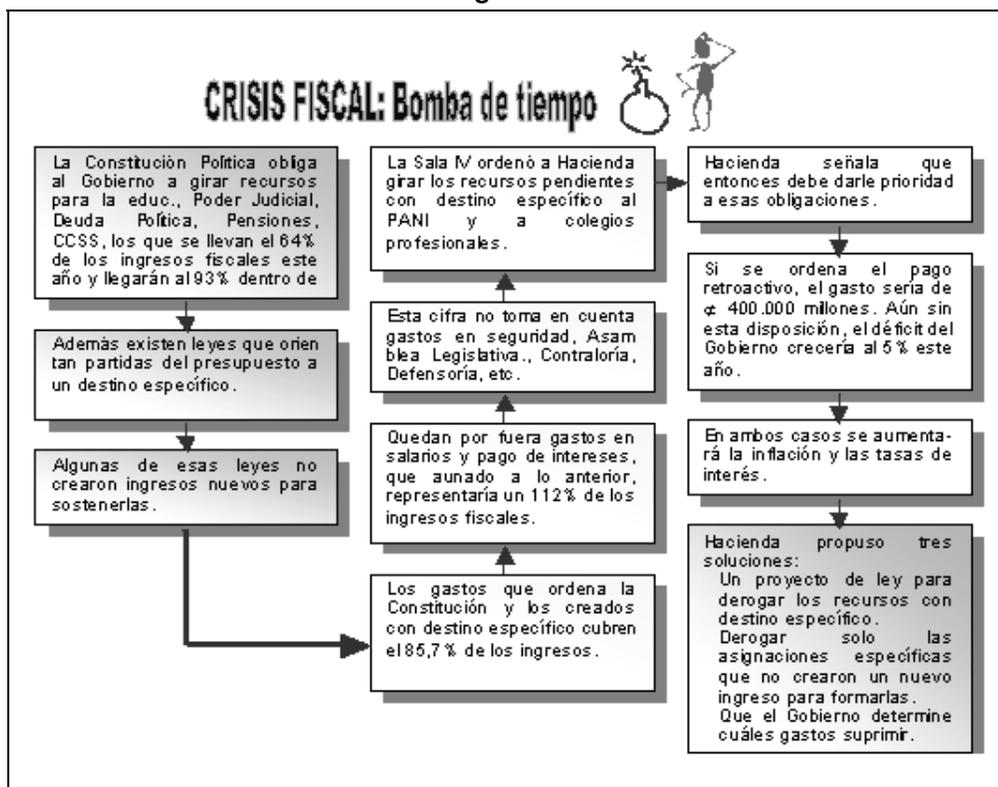
A esta época se le denominó **Estado Intervencionista** y algunos círculos lo denominaron como gigantismo estatal, o bien estatismo.

En la década de 1980 se adoptaron medidas para alcanzar un equilibrio macroeconómico básico y con ello lograr la estabilización. Sin embargo, la crisis de principios de la década de 1980, puso en evidencia el agotamiento del modelo de desarrollo de sustitución de importaciones. Esta década fue un período de estabilización y ajuste en nuestra economía, lleno de contradicciones en los planos económico, social y político. Las características principales de esta crisis se pueden resumir en dos aspectos principales:

1. El déficit fiscal
2. El desequilibrio externo con el déficit en la balanza comercial y la deuda externa.

En el caso del déficit fiscal, se constata que bajo el modelo vigente se creaba una fuerte tendencia al crecimiento del aparato estatal al diversificar y ampliar su participación en la vida económica y social, del que a su vez resultan una serie de consecuencias negativas: desestímulo a la inversión privada (por lo tanto menor crecimiento económico y empleo); inflación; agravamiento de los desequilibrios externos. Incluso la amplia y creciente participación estatal en cuanto introducía “distorsiones” en el funcionamiento de la economía hacia que perdiera eficiencia. No obstante lo anterior, se consideraba y se sigue considerando que la crisis fiscal es una bomba de tiempo, como se observa en la **figura 01**:

Figura 01



Para una mejor comprensión, el déficit fiscal es el exceso de gastos que se da sobre los ingresos que tiene el sector público, el cual incluye al **Banco Central**, ministerios, Presidencia y otras instituciones.

En lo que al desequilibrio externo se refiere, se argumenta que las políticas económicas asociadas a este modelo, le restaban estímulos a la inversión en actividades de exportación, lo que hizo que estas tuvieron una tendencia a largo plazo relativamente declinante.

Por otro lado, se favoreció el crecimiento de un sector industrial que, amparado a los beneficios que la reportaban los tratados de integración del mercado común centroamericano, se caracterizó por orientar su producción hacia el mercado interno (nacional y centroamericano) y por necesitar de voluminosas y crecientes importaciones de materias primas y bienes de producción.

Existían entonces tendencias contrapuestas de fuerte crecimiento de las importaciones, frente a una declinación relativa a las exportaciones. De ahí el déficit comercial externo creciente. Por otro lado el “modelo” tendía a favorecer -según se afirma corrientemente- el entendimiento externo, principalmente el público. En resumidas cuentas, toda esta argumentación hace del Estado y su accionar en la economía el responsable principal de estos dos grandes desequilibrios y en último términos de la propia crisis económica (Vargas, 1993. pp.11-12).

Bajo este panorama, la única crisis profunda en que se encontraba el país, el Gobierno recurre a un cambio del modelo, a partir del cual entran en juego las negociaciones con organismos financieros internacionales quienes imponen sus condiciones, en las que se enmarca la nueva visión del estado costarricense que se empieza a gestar desde esa época.

En 1980 se empieza a gestar en nuevo perfil del Estado, “de una fórmula altamente intervencionista, desarrollada con el beneplácito de las fracciones industriales de capital privado a un estilo propiciado por grupos financieros y agro-exportadores tradicionales y de nuevo cuño, para reducir al plano de los “incentivos la acción económica del Estado. En esta etapa del proceso de privatización de empresas públicas no se afectaban las compañías más importantes como Refinadora Costarricense de Petróleo (**RECOPE**), Instituto Nacional de Seguros (**INS**) y el Instituto Costarricense de Electricidad (**ICE**); se trata de un primer experimento de un plan de readecuación del aparato estatal y de sus funciones económicas y sociales” (Sojo, 1991. pp.69).

A partir de este momento se empieza a gestar lo que posteriormente se conocerá como el **Estado Concertador**, esta etapa llega aproximadamente hasta finales de la década de los 80.

Es importante hacer resaltar lo que ocurrió en esta década de los 80, mediante los llamados Los Programas de Ajuste Estructural o **PAES**. Estas transformaciones son variadas, pudiendo resumírselas en ciertas categorías básicas:

1. Transformaciones de la estructura productiva con el surgimiento de nuevas actividades económicas, el decaimiento probable y eventual desaparición de otras y la transformación -en cuanto a organización interna de la producción y mercados de destino de esta- de algunas otras actividades productivas.
2. Transformaciones también a nivel institucional, particularmente en cuanto a una posible reducción del grado de participación del Estado en la economía, pero especialmente en

cuanto a la redefinición cualitativa de sus funciones. Esto probablemente está afectando los aparatos de asistencia social del estado y sus funciones de regulación en la relación capital-trabajo.

Al mismo tiempo, es posible que emerjan nuevas funciones estatales, según las necesidades que plantea la nueva estructura productiva en gestación. Además y como parte de este proceso de remodelación institucional, el sistema financiero ha venido experimentado cambios importantes, conforme crece absoluta y relativamente la banca privada y se modifica la lógica de funcionamiento tradicional de la estatal.

3. Las políticas económicas de ajuste estructural pretenden lograr también una ampliación y redefinición cualitativa de las relaciones de la economía costarricense con lo internacional (Vargas, 1993. pp.9-10).

Basta con analizar algunas de las condiciones de los programas de ajuste estructural para darse una idea de sus pretensiones y como estas conforman desde el exterior, las características del nuevo modelo de Estado, importante para poder entender el proceso de Reforma del estado en nuestro país que arranca desde la década de 1980 y que a partir de 1990 toma el camino para el cambio total y que a nuestros días se mantiene en plena vigencia.

Así el Programa de Ajuste Estructural, que es producto de una negociación entre el Gobierno de la República y organismos financieros internacionales, llámese FMI, Banco Mundial o Agencia Internacional para el Desarrollo (**AID**) se puede definir como un conjunto de medidas y decisiones públicas cuyo propósito es eliminar o al menos reducir drásticamente las distorsiones existentes en la economía. Así, tenemos que las áreas prioritarias del Programa de Ajuste Estructural son las siguientes:

**Políticas arancelarias:** al reducir el proteccionismo, el mercado se amplía de esta manera, las economías de escala aumentan. No debemos olvidar que una economía como la de Costa Rica o aún la de Centroamericana, tiene un mercado tan pequeño que no ofrece posibilidades de alcanzar un crecimiento sostenido. Por ello, la ampliación del mercado es un aspecto esencial del PAE.

**Política de precios:** los subsidios para reducir los precios al consumidor, los precios de sustentación elevados (además de los impuestos de importación) así como las fijaciones de precios en general, alteran drásticamente el funcionamiento adecuado de los mercados de bienes y factores. El mercado no tiene atributos mágicos.

Se trata de un procedimiento relativamente barato para asignar los factores de producción. Como sucede con otros instrumentos sociales puede ser usado de manera adecuada o inadecuada, de manera conveniente o inconveniente. Pero generalmente funciona mejor y los resultados son más satisfactorios que cuando las decisiones las toman el planificador o el burócrata.

Se buscó, en definitiva, que los mercados funcionen lo mejor que se pueda y lograr que los precios, en general, sean indicadores aceptables de las escaseces relativas que caracterizan el mundo económico.

**Política impositiva:** los impuestos transfieren recursos de unas personas y empresas a otras. El Programa de Ajuste Estructural busca que esta transferencia se lleve a cabo sin perjudicar el proceso de producción y ahorro. El sistema de impuestos debe recaer más bien en el consumo y la acumulación excesiva de riqueza.

**Finanzas públicas:** debe asegurarse que:

1. el financiamiento del sector público no sea de carácter inflacionario, para impedir los perjuicios de la inestabilidad.
2. el precio y las tarifas de los bienes y servicios producidos por las empresas e instituciones del Estado reflejen la realidad económica y no sean utilizadas como fuente camuflada de impuestos o de subsidios.
3. el tamaño del sector público, aun cuando su financiamiento sea “sano” (sin emisión monetaria por parte del Banco Central), no propicie el “estrujamiento” del sector privado de la economía. (Vargas, 1993).

A continuación se presenta un resumen de las principales disposiciones (Chávez, 1993) de los programas de ajuste estructural .

### 2.1.1 PAE I

Este PAE fue adoptado durante la administración Monge Alvarez, cuando el país daba los primeros pasos para recuperarse de la profunda crisis de los ochenta. Se desarrolló en cinco áreas principales:

1. Política exportación, comercio e industrialización. Buscaba la estabilización del tipo de cambio, reducción de tarifas de importación y eliminación de impuesto a exportación, así como la mejora del marco institucional para el comercio.
2. Sistema Bancario Nacional. Pretendía la reducción de las tasas de interés, cambio en la política crediticia (como eliminación de topes de cartera) y reestructuración de los bancos para disminuir costos de intermediación.
3. Producción agrícola. Mejora, modernización y diversificación del sector agrícola.
4. Mejoramiento de la administración del sector público y control del Gasto público. Pretendía implementar un presupuesto balanceado y por programas, la reducción del empleo estatal.
5. Planificación en el sector público y recaudación de impuestos. Pretendía mejorar los problemas de inversión del sector público y de recaudación de impuestos, así como la mejor administración de la deuda externa.

Este Programa de Ajuste Estructural contiene las siguientes disposiciones a cumplir por el Estado Costarricense:

- Ordenamiento del Sistema Arancelario externo
- Modificación y revisión de incentivos
- Sistema de mini devaluación
- Reestructuración del Consejo Nacional de la Producción (**CNP**).
- Reestructuración de Corporación Costarricense de Desarrollo Sociedad Anónima (**CODESA**)
- Promover al papel del sector privado
- Liberalización del Programa Crediticio
- Mantener tasas positivas de interés reales
- Modificación del marco institucional de la banca
- Consolidar esfuerzos para aumentar el ahorro público

Dentro del contexto de Reforma de Estado Costarricense y la reducción de sus funciones, que implica a su vez una reducción de sus funciones, conviene hacer resaltar que la Reestructuración del CNP; de CODESA como empresa estatal y la consolidación de esfuerzos para aumentar el ahorro público, fueron claros indicadores de una primera transformación del Estado, como una imposición de organismos internacionales y con ello se iniciaba una nueva visión de lo que sería el Estado a partir de ese momento.

### **2.1.2 PAE II**

Se aprueba a mediados de los años ochenta y pretende impulsar el nuevo modelo de desarrollo exportador. Se desarrolló en cuatro áreas principales:

1. Exportaciones y comercio exterior. Continuaba buscando la estabilización del tipo de cambio, la reducción de aranceles y la introducción de incentivos a las exportaciones. Es en este esquema que se introducen los **CATs**.
2. Reformas al Sistema Financiero
3. Mejoramiento de la Administración del Sector Público
4. Fijación de precios agrícolas

Este segundo programa de ajuste estructural apunta a los siguientes objetivos:

- Proceso de desgravación arancelaria
- Continúa el sistema de minidevaluaciones
- Modificación del programa de subsidios y precios de sustentación del Consejo Nacional de la Producción
- Eliminar restricciones cuantitativas al comercio de granos básicos
- Racionalización de la Corporación de Desarrollo Sociedad Anónima
- Simplificación de los trámites para la exportación
- Flexibilizar las de interés en términos reales
- Reducir la participación y congelar el empleo del Sector Público
- Reforma Tributaria
- Mejorar la Recaudación de Impuestos
- Ajustes a tarifas de servicios públicos
- Aprobación de “Ley de Modernización del Sistema Financiero de la República”

Al igual que el programa de Ajuste Estructural anterior, se debían rescatar algunos elementos que iban dando sustento a la tesis de cambio de funciones del Estado Costarricense y de su nueva visión que irían conformando el nuevo paradigma estatal y el cambio de responsabilidades en su gestión.

Así, la racionalización **CODESA**, no fue otra cosa que la privatización de las empresas estatales cobijadas en esta corporación y por tanto una significativa disminución de la planilla estatal, dicen algunos especialistas en el campo de la Administración Pública Costarricense; sin embargo, podrían también afirmarse, que esta forma de organización empresarial, fue una gran proyección del ex presidente, **Daniel Oduber** (†), dentro del proceso del Estado Neoliberal, costarricense<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Nótese que llama poderosamente la atención que la gran mayoría de estas empresas, fueron de gran éxito a nivel de superávit y la pregunta a hacer resaltar es porqué se vendieron unas y las otras que tuvieron pérdidas no fue sino hasta que se consiguió un empréstito con AID, se pudieron vender en el valor registrado en libros.

Sin embargo, el hecho más importante es que por primera vez se manifiesta el imperativo de la reducción de la participación y el congelamiento del Sector Público<sup>4</sup>, y a partir de este momento se empieza a dejar claro las políticas de reducción de la planilla del Estado y con ello el surgimiento de las políticas de movilidad laboral en Estado<sup>5</sup>.

Igualmente, se debe agregar la modificación de la Ley de Modernización del Sistema Financiero de la República, que representaba entre otras cosas una drástica reducción de funcionarios bancarios que necesariamente<sup>6</sup> serían desplazados.

### 2.1.3 PAE III

Se firmó y envió a la Asamblea Legislativa durante la Administración Calderón, pero por la oposición del Partido Liberación Nacional no fue aprobado. Al entrar la Administración Figueres, se promovió su inmediata aprobación, pero nuevamente se enfrentó con trabas en el Congreso, esta vez de parte de la Unidad Social Cristiana.

En marzo de 1995, cuando finalmente se aprobó el préstamo en la Asamblea Legislativa, el Banco Mundial decidió cancelarlo al considerar que el Gobierno no podía cumplir a tiempo con los requisitos para su entrada en vigencia (pues a esa fecha habían pasado mas de dos años, plazo que concede el Banco Mundial para el cumplimiento de los requisitos).

A pesar de la cancelación del préstamo del Banco Mundial, el Gobierno siguió el programa basado en dos créditos del BID que seguían vigentes, pero con un ritmo mas lento, por lo que se le denominó PAE a la tica. La utilización de este término es lamentable, pues a juzgar por el camino que ha seguido la implementación de las reformas del PAE III, implica que los costarricenses tenemos que hacer las cosas despacio y mal hechas.

El PAE III cubría tres sectores principales.

**Sector financiero:** Incluye la promoción de:

1. Capitalización eficiente
2. Financiación sólo de proyectos rentables
3. Administración eficiente del Sistema de Pagos
4. Fomentar la competencia de mercado

<sup>4</sup> Compárese con la década de los 70, cuando crece la burocracia y con ellas emergen instituciones como IMAS y ASIGNACIONES FAMILIARES, entre otras.

<sup>5</sup> Es menester indicar que la experiencia, fue nefasta, donde se contrató muchas personas sin experiencia y más bien, hubo una movilidad laboral de personas eficientes, con el agravante de que no se sabía quien asumiría las funciones de esas personas u oficinas. Lamentablemente no estuvo aparejada de una verdadera reestructuración de las instituciones públicas.

<sup>6</sup> Este término no necesariamente se comparte, justamente por los anteriores comentarios.

5. Apertura a una mayor gama de intermediarios financieros (como financieras, bancos privados)
6. Transparencia del Sistema
7. No grupos de presión para créditos

**Sector del Estado:** Se parte de la base de que el Estado ante el proceso de globalización, debe dejar el papel de productor y limitar sus esfuerzos a la provisión de los servicios en que tienen ventaja competitiva. Los elementos principales del programa son:

**Reforma del marco institucional:** Pretende determinar cuáles actividades que realiza el Gobierno se trasladarán al sector privado y cómo se hará. Puede ser a través de la privatización o democratización de servicios.

**Reforma Tributaria:** Pretende fomentar un mayor ahorro en la economía, eliminando las distorsiones en la asignación de recursos. Pretende eliminar los impuestos pequeños que generan altos costos de recaudación.

**Reforma presupuestaria:** El presupuesto debe basarse en las prioridades de la nación y ser por programas, para mejor control y evaluación del desempeño.

**Sector comercial:** Se pretende que al eliminar las distorsiones de precios producidas por el sector público, se establezca un crecimiento acelerado y sostenido de la producción basada en las exportaciones. Para ello se debe promover la competitividad, liberalizar precios y emitir moderna legislación.

Para recapitular el Tercer Programa de Ajuste Estructural contenía los siguientes elementos:

1. Reducción de Aranceles
2. Sistema de Mini-devaluaciones
3. Liberalizar precios de granos básicos
4. Reducir subsidios al consumidor
5. Privatización de **FERTICA, FANAL, CEMPASA, SINART**
6. Flexibilizar las tasas de interés
7. Desplazamiento y reducción de empleo del Sector Público
8. Unificar el Régimen de Pensiones
9. Ajustes a tarifas de Ajustes Públicos

## 10. Mejorar la eficiencia del Sector Financiero

### 2.1.3.1 Situación del PAE III

A diciembre de 1996, el Gobierno afirmó haber logrado la transformación de 15 entidades, entre ellos el **BANHVI, CNP, IDA, ICAA, MAG, MOPT, CNE, Asignaciones Familiares** y los ministerios de **Relaciones Exteriores**, de la **Presidencia** y de **Ambiente y Energía**.

Además se había logrado la reducción de 5200 empleos públicos. También, se aprobaron las siguientes leyes: Contratación Administrativa, Concesión de Obras Públicas, Reforma al Régimen de Pensiones, Ajuste Tributario General de Aduanas, Orgánica del Banco Central, y la Privatización de la Comercialización de Seguros.

Con este Tercer Programa de Ajuste Estructural quedó en evidencia dos situaciones que requieren un especial comentario:

**Primero**, se habló en forma clara de privatización de empresas estatales evidenciándose, la reducción total que pretendía el Estado, en actividades de carácter empresarial.

**Segundo**, en este tercer programa se utilizaron términos más elocuentes en cuanto a la reducción del aparato estatal al hablarse ya, de un desplazamiento y una reducción de empleados del Sector Público.

Es entonces con lo pretendido con este tercer Programa de Ajuste Estructural, que queda conformado el perfil del nuevo Estado Costarricense, con lo que se concuerda con lo manifestado por el **Dr. Jorge Enrique Romero Pérez** en su libro “*Reforma del Estado*” (2002) cuando dice:

“Esta Reforma estatal para llegar al Estado mínimo o reducido y liquidar sus distorsiones, traslape o yuxtaposiciones no responde a un proyecto nacional o costarricense, que responda a las necesidades o ideas nacionales sino que es un proyecto impuesto por los organismos financieros internacionales, a propósito de la deuda externa y encubado en la década perdida de los años 80” (pp.10-12)

Queda claro que el programa de ajuste estructural cuyos términos son impuestos por los organismos financieros, representan algo más que un cogobierno dado que en caso de no cumplirse con sus requerimientos, el país queda en indefensión para la firma de nuevos convenios.

En este sentido el nuevo modelo de Estado para bien o para mal, cosa que no está siendo juzgada en este momento; es un modelo importado, cuyas consecuencias deben ser valorizadas, en los respectivos campos que corresponda.

Para el caso presente, interesa destacar que los programas de ajuste afectaron la composición del sector público, en cuanto a su tamaño que es otra cosa que reducir sus instituciones, sus servicios y por lo tanto, la reducción de todo su aparato administrativo, es

decir, se replanteó todo el proceso de institucionalización vivido por el país entre 1980 y 1990. Ello implicó replantear la diversidad de Instituciones, que tuvieron en su momento un motivo para su creación y que contribuyeron a mejorar las condiciones de vida de la sociedad como un todo.

Quién determina el tamaño del Estado, sino es la dinámica que tiene su sociedad y, la satisfacción de las necesidades de la colectividad conducentes al bien común.

Es en este sentido en que la movilidad laboral en el sector público deviene en una nueva concepción de las funciones y misión del Estado, en que se aprecia un traslado de responsabilidad al sector privado que no es ni más ni menos que una nueva relación; por lo tanto, existió una indefensión por parte de amplios sectores que serían afectados con esta nueva concepción Estatal.

En relación con las nuevas realidades sociales y los procesos de ajuste estructural, el **Dr. Justo Aguilar** (2000) indica:

“La primer tendencia parece resultar de los procesos globales de ajuste estructural y reforma del Estado en los cuales el gobierno ha priorizado la eficiencia económica en la ejecución de programas sociales dirigidos a poblaciones metas y que ha requerido de la transferencia de recursos financieros a programas de ejecución local con la participación de las municipalidades. Este enfoque sin embargo, no fortalece la capacidad política de los gobiernos locales para decidir sobre las necesidades mismas de sus comunidades ya que le corresponde un papel de ejecutor de las decisiones del gobierno nacional. Ejemplo de estas acciones lo constituyen los siguientes programas: El Triángulo de Solidaridad en Costa Rica, el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) en El Salvador, El Fondo Hondureño de Inversión social (FHIS); los cuales han permitido que el Gobierno Central mejore su efectividad en el uso de programas de contenido social, algunos de ellos financiados con recursos externos. A pesar de ello, la ejecución conjunta de estos programas en el espacio de la comunidad, ha mejorado la imagen municipal entre sus ciudadanos” (p.5)

No obstante lo anterior, estudios de transformaciones del aparato público-administrativo del Estado Costarricense y la complejidad de los procesos políticos, económicos, ideológicos y coyunturales que las explican, ha sido una preocupación constante en la agenda de nuestro país, ya que estos procesos son imprescindibles para analizar con mayor objetividad, los logros, fracasos y posibilidades de las reformas gubernamentales, sobre todo que de los ingresos dependen del buen o mal papel que puedan lograr los países en desarrollo, por lo tanto se requieren mecanismos que tiendan a hacer más eficiente y eficaz el aparato estatal.

Dentro de este nuevo paradigma de desarrollo, el Estado asumió un nuevo papel como unidad fiscalizadora, intensificando los requerimientos de calidad, eficiencia y eficacia del aparato burocrático. Asimismo, sus funciones se restringen a una participación en la promoción y en la dirección de las actividades productivas, tratando de crear condiciones que permitan a los grupos económicos actuar competitivamente a nivel mundial.

En 1990 se empieza a gestar una nueva concepción del Estado Costarricense (Sojo, 1991):

“como quedó señalado en un documento producido por economistas y administradores bipartidarios, agrupados en torno a la Comisión de Reforma del Estado Costarricense”, “la reestructuración de la organización privada de mercados, trajo consigo la necesidad de revisar la naturaleza y dinámica del Estado con una situación de contar con un estado que fuera concertador en apoyo a la empresa privada, a efectos de que ésta lograra desarrollar capacidad para competir en el Exterior” (p.82)

Uno de los problemas que ha representado en la evolución del gobierno costarricense, lo constituye el Déficit Fiscal, experimentado en los siguientes años:

**Cuadro 2**

<b>Evolución del déficit fiscal en Costa Rica entre 1995 y 2002</b>	
<b>Año</b>	<b>Aumento</b>
1995	3.0%
1996	4.1%
1997	2.5%
1998	2.0%
1999	3.2%
2000	3.8%
2001	3.3%
2002	2.8%

**Fuente:** Colegio de Profesionales en Ciencias Económicas de Costa Rica (2003). **Foro Económico: En Busca de una nueva economía: riqueza, empleo y equidad.** San José : CPCECR

Si bien es cierto siempre ha existido el comercio y consecuentemente los tratados y convenios comerciales, a partir de los años 2000, se ha dado un mayor énfasis a los retos de la globalización y por supuesto al TLC, o CAFTA, comentados en el capítulo anterior.

## 2.2 Costa Rica ante los retos de la Globalización

La historia de Costa Rica puede ser dividida en tres grandes etapas, basadas a su vez, en tres distintos modelos de desarrollo: el agro-exportador, el de sustitución de importaciones y el modelo exportador.

### 2.2.1 El modelo agro-exportador

Comienza a inicios del siglo XIX, gracias a la actividad cafetalera. Se fundamentó en la privatización de la propiedad de la tierra; existían gran cantidad de tierras baldías propiedad del Estado y su cultivo por medio de pequeños agricultores propietarios, que consolidan la democracia rural del país, y que coexistieron con grandes terratenientes, debido a relaciones de mutua dependencia. El otro producto importante durante el modelo agroexportador fue el

banano, pero tuvo una naturaleza diferente: se trató de un enclave extranjero en la costa atlántica, y fue una relación plagada de conflictos.

En general, durante este período, Costa Rica era una economía de la primera ola que producía y exportaba productos agrícolas que requerían un grado bajo de industrialización, tales como café, banano, y luego algodón, azúcar y carne.

El Estado jugó un papel importante en el fortalecimiento de este modelo, asegurando la disponibilidad y propiedad de la tierra y su uso para actividades de exportación. Además, se ayudó en el desarrollo de la infraestructura requerida (caminos, ferrocarriles, puertos, etc).

El modelo comenzó a enfrentar problemas luego de la segunda guerra mundial y sobre todo, durante la década de los años cincuenta. Las dos causas principales fueron:

1. El deterioro de los intereses económicos y financieros de los grupos agroexportadores, luego de la depresión de los años treinta y la Segunda Guerra Mundial, durante la cual se produjo una caída de precios.
2. Los cambios demográficos y en la estructura productiva del país que producen un amplio desarrollo de la clase media rural, de artesanos, maestros, pequeños comerciantes y empresarios, que comienzan a participar cada vez más en el diálogo político, hasta llegar al poder en 1948.

### **2.2.2 El modelo de sustitución de importaciones**

Los problemas del modelo agro-exportador, unido a presiones internacionales originadas tanto en los movimientos hacia la industrialización en Guatemala y el Salvador; y las propuestas de desarrollo que planteaba la Comisión Económica para América Latina (**CEPAL**), hacen que Costa Rica comience su transición hacia el llamado modelo de sustitución de importaciones.

La CEPAL impulsaba las teorías de **Raúl Presbisch**, que consideraban que la industrialización interna podía compensar la falta de impulso externo, para estimular la economía de América Latina. La industrialización podía sentar las bases para atenuar la vulnerabilidad exterior de estos países. El principal problema de la industrialización el tamaño del mercado, podía ser compensado mediante la integración económica.

Para Centroamérica se propone entonces no sólo la industrialización de los países, sino también un mercado común que favoreciera el intercambio comercial. Definitivamente este tipo mercado, es un instrumento para facilitar la industrialización y el avance hacia nuevas formas de integración en la economía mundial basadas en competitividad internacional e intercambio recíproco en productos industriales y como se indicó anteriormente, lo que procede es:

- Eliminar todas las barreras no arancelarias.
- Reducir los aranceles al comercio intra-regional

- Crear un sistema de créditos y pagos, basados en:
- Compromisos en reducción de metas cuantitativas de derechos aduaneros entre los países del área; y de aranceles frente a los países del resto del mundo.
- Tratamiento diferencial para países con un desarrollo incipiente (**GATT; OMC**)
- Principio de reciprocidad (que las importaciones sean financiadas con exportaciones).

Las presiones hacia la industrialización comienzan a rendir sus frutos en Costa Rica en 1959, cuando se aprueba la “Ley de Promoción Industrial”, que garantizaba incentivos fiscales significativos a las actividades manufactureras, incluyendo exención de impuestos sobre utilidades, territorial, municipal, etc.

En diciembre de 1960 comienza a fortalecerse el proceso de integración, al firmarse el Tratado General de Integración Económica Centroamericana, que da origen al Mercado Común Centroamericano (**MERCOMUN**), que establecía un plazo de cinco años para constituir una zona libre comercio, eliminación de subsidios a la exportación y cláusulas antidumping. Aunque no quería en un principio, Costa Rica se unió al MERCOMUN en 1962, en que puede hablarse del inicio formal del Modelo de Sustitución de Importaciones.

El modelo lo que proponía era establecer fuertes barreras arancelarias a los productos industriales provenientes de fuera del MERCOMUN (en algunos casos de 300% o más); a la vez que se eliminaban aranceles al interno de ese mercado. Esto iba a provocar un efecto de desviación de comercio, pues los productores de manufacturas iban a tener un fuerte incentivo para establecerse en los países del área, para poder superar las fuertes barreras establecidas; promoviéndose de esta manera la industrialización. Los industriales gozarían además de exoneraciones, subsidios y otros incentivos.

El nuevo modelo de sustitución requirió sustancial intervención estatal, la cual obedeció en mucho a una amplia respuesta del Gobierno a los intereses de los grupos de presión. La intervención se dio:

- Al aislar la economía de la competencia extranjera, a través de barreras proteccionistas.
- Al incentivarse la producción de bienes sustitutos, mediante exoneraciones, subsidios, créditos preferenciales y control de precios.
- Al promoverse la integración centroamericana, aumentando el tamaño relativo del mercado.
- Al participarse como productor directo en “actividades estratégicas” (Por Ej. CODESA).

La intervención generó oportunidades para el surgimiento de actividades no directamente productivas. Todo esto introdujo todo tipo de distorsiones en la economía costarricense, que

resultaron en una asignación ineficiente de los recursos y tuvieron un impacto negativo sobre el crecimiento de la producción. El Estado estuvo al servicio de unos pocos grupos de interés, que obtuvieron la mayor parte de las rentas. Surgieron gradualmente nuevos grupos de interés, tales como la fuerza de trabajo urbana (trabajadores manufactureros), la burocracia, la clase media industrial y la clase media profesional.

El modelo se caracterizó por un alto grado de participación de estos grupos en política y en la distribución de las rentas económicas; además de un alto grado de ineficiencia en la asignación de los recursos y pérdida en el bienestar, especialmente de los más desposeídos. En este período el Estado se convirtió en promotor, interventor, mecanismo distributivo de rentas y productor, en contraste con el papel regulador que desempeñó en el modelo anterior.

Durante este modelo, hubo crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) y del PIB per cápita lo cual fue positivo pero también hubo un excesivo crecimiento del Estado, que fue financiado con deuda externa.

Debe destacarse además el costo del modelo sobre otras actividades. La protección de una actividad siempre implica una carga sobre otras actividades que no disfrutaban de protección. Además, un arancel lleva siempre a un aumento del precio de los bienes no comerciables con respecto a los bienes exportables y, por lo tanto implica una pérdida de poder de compra del sector exportador en términos de bienes internos.

Sin embargo, las exportaciones tradicionales no se vieron tan afectadas por la protección introducida en las economías centroamericanas debido a que los principales productores se diversificaron e invirtieron en actividades industriales; y porque el país tenía ventajas competitivas que le permitían ser rentables. La víctima fue el surgimiento de nuevas actividades de exportación.

### **2.2.3 El modelo de promoción de exportaciones**

A principios de los años ochenta, factores externos e internos llevaron a Costa Rica a la más profunda crisis económica de su historia. Entre los factores externos destacan la segunda gran crisis del petróleo, que provoca el aumento de sus precios y el de otras importaciones; la caída de los precios de las exportaciones (luego de la bonanza cafetalera de 1977); el aumento de las tasas de interés en los mercados internacionales, que acelera a su vez la explosión del problema de la deuda externa que se había tornado insostenible.

Entre los factores internos, cabe mencionar la imposición de medidas macroeconómicas que pudieron haber disminuido los efectos de la crisis internacional (como una devaluación paulatina, que se veía necesaria desde mediados de los años setenta) y el colapso del estado empresario, probado como ineficiente y corrupto. Al estallar la crisis, la inflación llegó a un 80%, el desempleo al 9%, hubo una fuerte devaluación, el PIB cayó 10% en dos años, y se incrementó el déficit del sector público.

La crisis internacional también influyó en el resto de Centroamérica, que presentaba cuadros muy similares, provocando un marcado deterioro de las condiciones de vida, en mayor o

menor grado según los países: poblaciones en pobreza extrema; desocupación, migración, fuga de capitales.

A raíz de la crisis fue necesario un nuevo cambio de la estrategia de desarrollo, y se comenzó una amplia reforma de políticas. La reforma estuvo enmarcada dentro de las nuevas tendencias de globalización de mercados e integración económica, que comenzaban a estar en boga en los ochenta y por eso ha sido llamada la estrategia neoliberal de integración al mercado mundial, que tuvo como marco a los programas de ajuste estructural.

Esta estrategia plantea la necesidad de reducir la intervención del Estado en la economía. Entre otras medidas, prevé la apertura hacia el mercado mundial mediante la desgravación arancelaria y la liberalización tanto del tipo de cambio como de los precios internos. Se plantea además la privatización de empresas públicas, lo mismo que la reducción de los subsidios que en el pasado beneficiaron a ciertos sectores económicos o grupos sociales específicos. La burocracia ineficiente debe ser reducida en forma drástica por medio de restricciones en los presupuestos, despidos masivos, y la limitación del Estado a funciones indispensables.

A nivel de medidas concretas, el nuevo modelo planteaba la reducción de la protección a actividades de sustitución de importaciones y apertura a la competencia extranjera y el otorgamiento de subsidios compensatorios temporales y otros incentivos a exportadores no tradicionales como los CAT. A partir de 1985 se eliminaron, además, la mayoría de barreras arancelarias y no arancelarias a las exportaciones no tradicionales.

Como parte del proceso, el país se adhirió al GATT (aceptado como miembro pleno en 1989), y ha realizado esfuerzos para suscribir acuerdos bilaterales de libre comercio, como el **TLC Costa Rica-Caricom**. Además, actualmente participa activamente en las negociaciones del Área de Libre Comercio de las América (**ALCA**) y por supuesto de CAFTA

Esos mismos tratados pusieron como condición la eliminación de los incentivos a las exportaciones, lo cual se concretó a principios de los años noventa. Se establecieron dos mecanismos. Una para las empresas que aceptaron la reducción de los CAT (sus contratos vencieron en 1999) y otro para las que no aceptaran esta reducción (para el caso en que los beneficios vencieron en 1996, y se estableció un impuesto del 25%).

## 2.3 Reforma y modernización del Estado Costarricense

Reforma y Modernización del Estado resultan haberse convertido en expresiones de uso cotidiano y cargadas de sentido.

Sin tratar de establecer un hito histórico del advenimiento de la Reforma del Estado en Costa Rica se puede identificar un momento en la década de los años 1980 cuando producto de la crisis internacional que afecta nuestras sociedades latinoamericanas.

Para el caso de Costa Rica, se hizo necesaria una negociación con organismos financieros internacionales, quienes condicionaron su ayuda a un cambio radical en la participación del Estado en la economía del país por lo que se solicitaba el alto al gobierno en su condición de

empresario, principalmente en las empresas de la corporación de desarrollo que abrigan una serie de empresas estatales. El objetivo era reducir el excesivo gasto público, el déficit fiscal y por tanto, trasladar al sector privado las funciones empresariales del Estado.

Aquí, de hecho, se iniciaba un cuestionamiento acerca del tamaño del Estado con un asunto de mera dimensión y no como un sentido de la eficiencia de la labor estatal en los campos en que ha incursionado y su respuesta a una sociedad ávida de demandas para la satisfacción de sus necesidades.

No obstante lo anterior, conviene preguntarse entonces, ¿cuál es el parámetro para definir si un estado es grande, mediano o pequeño? ¿en función de qué se puede hacer la relación, ¿será en función del gasto que realiza o será en función de la necesidad que debe satisfacer. ¿Debe ser el Estado un gran empleador o debe reducirse al mínimo su planilla, independiente o no del servicio que realiza. Entonces, ¿cuál es el rol histórico del Estado y su capacidad para cumplir ese rol?

La caída del muro del Berlín y el desmembramiento de la URSS simbolizaron un drástico cambio en la estructura de poder internacional dando fin a la denominada Guerra Fría. No obstante, la conclusión de la misma no resultó ser la panacea para los males del globo. Durante el período inmediato al deshielo, occidente, con Estados Unidos como estandarte, exacerbó el triunfalismo capitalista expresado por sectores de la intelectualidad como el fin de la historia. Con el transcurrir del tiempo, se pusieron de manifiesto las contradicciones de un mundo complejo azotado por una multiplicidad de nuevas problemáticas.

En dicho contexto surgen, a la par de la globalización, nuevos actores internacionales como organismos multilaterales, así como nuevos Estados que emergen tras el proceso de descolonización y el desmembramiento del bloque soviético, y las corporaciones cuyos intereses y acciones penetran las fronteras interestatales, etc.

Paralelamente, diferentes fenómenos irrumpen con vehemencia en el escenario internacional, cabe destacar entre ellos la pobreza, la reivindicación de los desposeídos y oprimidos, el narcotráfico, la contaminación ambiental, las crisis financieras, el terrorismo y la proliferación nuclear.

Todas estas temáticas no sólo se relacionan entre sí sino que su transnacionalización y el aumento de la interdependencia, hacen que afecten a la comunidad internacional en su conjunto. La creación del “Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio” en el marco de Naciones Unidas pone de manifiesto la toma de conciencia en relación al nuevo sistema internacional. De esta manera la Guerra Fría no sólo imprimió su huella en los conflictos de la actualidad sino que el fin de la misma suscitó nuevas amenazas y desafíos a la comunidad internacional.

Se hace necesario recurrir a herramientas conceptuales que nos ayuden a comprender el escenario internacional que sirve de contexto a la temática que se pretende analizar.

**El Estado:** Está basado en los conceptos de territorialidad, lealtad, exclusividad, posee el monopolio de la fuerza pública. El Estado afecta profundamente el resultado de las actividades del mercado mediante la determinación de la naturaleza y la distribución de las deudas de propiedad así como las reglas que gobiernan el comportamiento económico. El Mercado en si mismo es una fuente de poder que influencia los estados políticos.

**Regímenes internacionales:** De acuerdo con la conceptualización de Keohane y Nye en su libro “Poder e Interdependencia” los regímenes internacionales son factores intermedios entre las estructuras de poder del sistema internacional y los procesos de negociación política. Implican procedimientos y normas internacionales que generan pautas de conductas entre los actores, regulan y controlan las relaciones transnacionales e interestatales.

**Cambio en régimen internacional:** Cuando hay acuerdos y regímenes funcionales, por ejemplo la entrada de la OMC, el mecanismo de solución de controversias, los países votan en una condición de igualdad.

**Poder:** El poder inicia en el momento en que igualdad desaparece. Es el caso de la dependencia nuestra con EEUU.

**Sensibilidad es la capacidad de respuesta:** Que puede ser político, social y económico. Está asociada a varios autores y la sensibilidad la ejerce quien ejerce el poder.

**Vulnerabilidad:** Se asocia a la reacción que deben tener los países que puede ser a favor o en contra.

**Globalización:** Es la supresión de las barreras al libre comercio y la mayor integración de las economías nacionales. Es la integración más estrecha de los países y pueblos del mundo, producida por la enorme reducción de los costes de transporte y comunicación y el desmantelamiento de las barreras artificiales.

Estos objetivos económicos han sido alcanzados en el marco de un proceso continuo de reformas políticas. Las reformas que han tenido como centro la predefinición del papel económico del estado, se su participación directa en actividades productivas y de sus prioridades y estilo de relación con grupos privados empresariales y populares...” (Sojo, 1991. p15).

En esta primera etapa de cambio de funciones del Estado, “el modelo aplicado, no implicaba la reformación drástica del perfil institucional del Estado sino más bien su control, en el mejor de los casos, el crecimiento del sector público” (Sojo, 1991. p.30).

Modernización en el sentido más amplio de la palabra, la cual alude a mejoramiento, (“*aggiornamento*”), restauración o eliminación de prácticas consideradas “viejas”. Disolución o rescate de medios institucionales. Formación de nuevas prácticas e instituciones “acordes” con los tiempos. Modernización supone necesariamente un juicio negativo respecto del pasado. La reforma es el medio de la modernización, que es el fin.

La modernización, desde su perspectiva social, se despliega como un proceso temporal que posee dos características: la emergencia de nuevos subsistemas sociales y un cambio en la estructura de los distintos ámbitos de la sociedad que se presenta como un incremento de complejidad sociocultural, jurídica, política, administrativa, económica, etc.- Respecto al primero, se menciona que es posible hablar de modernización social cuando

“...las representaciones colectivas, que emergen en la modernidad con carácter autorreferencial, son incorporadas en instituciones sociales que permiten el despliegue de “sistemas” autónomos: como la empresa y el mercado capitalista (sistema económico), como los aparatos estatales de la burocracia y la administración (sistema político-administrativo), así como las constituciones y el sistema legal-procedimental, que proporcionan el marco normativo (democracia) de participación política ciudadana, y la regulación de los conflictos sociales, respectivamente. [En cuanto al segundo, señala que] para reducir complejidad social se precisan nuevas formas de acción social (orientada a la comprensión y orientada a fines), así como una selectividad de las expectativas sociales indeterminadas, que han sido posibilitadas por la "apertura presente al futuro.” (Rivera, 2000)

El término modernización remite directamente a la noción de progreso que se encuentra asociada también con la idea de aceleración del cambio de estructuras económicas, políticas, culturales, etc. Es por ello que ha sido incorporado al sustrato cultural de los ciudadanos y perfilando el horizonte de vida que estos manejan al igual que sus expectativas o, lo que es lo mismo, se ha instalado en el sentido común de la gente y moldeado sus sueños y esperanzas.

Si bien existen distintas visiones y proyectos de la modernización, hay que aceptar que para los países y localidades de los países centroamericanos estos constituyen el marco general en el cual se plantea la política pública.

El discurso de la modernización se ha convertido en el fundamento o sustrato de las grandes transformaciones que, en el plano económico, político e institucional se han venido promoviendo e impulsando en toda la Región.

Las fuentes de modernización del Estado en Costa Rica han resultado diversas y no necesariamente complementarias en las lógicas que impulsan. Unas provienen del entorno de las políticas económicas de inspiración minimalista, otras de los procesos políticos que forman la dinámica de la democratización y la pacificación. Todas confluyen en una transformación de capacidades del Estado que muestra avances, retrocesos y estancamientos durante la última década.

Tres factores permiten definir un escenario positivo para la modernización del Estado en Costa Rica, de cara al siglo que comienza. La modernización del Estado requiere del impulso al desarrollo integral de sus capacidades. En este sentido Sojo (2000) señala que:

“La dirección del cambio ha sido desde un Estado centrado en la represión como expresión distorsionada de la respuesta a las demandas sociales durante el período autoritario, a un modelo basado en el mantenimiento del equilibrio fiscal y la promoción de la empresa privada durante el período de la reforma. En ambos casos quedó en situación subordinada el desarrollo de los medios institucionales para la toma de decisiones con transparencia y responsabilidad y el de los mecanismos administrativos para el desarrollo de actividades orientadas a la promoción del desarrollo social. El Estado moderno del futuro no debe ignorar la necesidad del crecimiento económico y el equilibrio fiscal, pero debe retomar como eje articulador de su funcionamiento el desarrollo de sus capacidades políticas y sociales: se trata de medios de intermediación y resolución de conflictos que solo son potencialmente desarrollados por un Estado que mantiene a raya los excesos compensatorios y se compromete activamente en la disminución de los déficits sociales que dañan la estabilidad en la región. Si en el pasado el sesgo macroeconómico ha permitido algún nivel de mejoría en la situación general de los países, es posible que en el futuro un mayor desarrollo de medios institucionales y sociales se imponga como necesario para aproximarse con éxito al desarrollo integral a que se aspira.” (pp.58)

La nación ya no es el único referente socioterritorial del Estado, por lo que debe superarse el Estado centralizado del modelo anterior y perseguirse uno descentralizado.

La modernización del Estado costarricense requiere el fortalecimiento ineludible de las capacidades redistributivas sin las cuales el receso democrático de fin de siglo en Centroamérica, puede quedar en el olvido. Se requiere ampliar la captación tributaria y fortalecer la inversión social por la otra. El Estado costarricense debe retomar su carácter social, que en otro tiempo, le diera una connotación particular en el contexto latinoamericano y centroamericano.

Se aboga, principalmente desde los movimientos liberales y neoliberales, por lograr un Estado “moderno”, entendido este como aquel que es eficiente, centrado en la regulación, pequeño en dimensión y facilitador de la gestión del mercado, en contraposición con el Estado premoderno que a criterio de estos, es interventor, ocupado de estimular el consumo y no la producción, hipertrofiado e ineficaz. Se trata de modernizar al mismo tiempo en que se impulsa una forma nueva de vinculación con la economía internacional.

La modernización y la transformación del Estado Costarricense, en el contexto actual, entraña los mismos retos que los de otros estados en otras latitudes del mundo:

El reto de la globalización. Tiene que responder a las nuevas exigencias de un mundo cambiante en el que el papel de los estados parece perder peso relativo frente a centros transnacionales de decisión, particularmente económicas, y a dinámicas socioculturales que se gestan fuera de sus fronteras pero que igualmente le afectan.

El reto de la integración. En un mundo cada vez más globalizado y con concentración de grandes áreas de mercado (TLC, Mercomún, Oriente Asiático, etc), la visión regional y la integración de la misma es cada vez más necesaria, pues actuando como países aislados y pequeños sus posibilidades de inserción internacional son más limitadas.

El reto de la descentralización. Por efecto de la misma globalización, los estados se ven presionados a ceder parte de su poder en favor de instancias de la administración pública más cercanas de los ciudadanos.

El reto de la gobernabilidad democrática, entendida como legitimidad, eficacia, inclusión del máximo de actores y capacidad de reconocer y solucionar los conflictos sociales. Ello incluye crear capacidades administrativas, pero también políticas, de incidencia política y participación ciudadana

El reto de la administración y el manejo del riesgo. Una variable de la eficacia es la capacidad de los estados para gestionar los riesgos que se ciernen sobre los pueblos.

El reto de una profunda y progresiva reforma administrativa que haga efectivo el estado de derecho mediante la real independencia de los poderes, la autonomía de los organismos de fiscalización y de contraloría. Todo ello para disminuir y si es posible cerrar la brecha a la discrecionalidad y a la corrupción en la disposición y administración de los bienes públicos.

En los procesos de modernización y reforma del Estado no puede dejar de realizarse esfuerzos de concertación que involucren a los diferentes intereses y racionalidades que están presentes, sin que ello signifique que se debe actuar en detrimento de la función de mantener un clima apropiado para los negocios por medio del control macroeconómico.

Resulta imprescindible además, que se emprenda un proceso de fortalecimiento del compromiso social del Estado, la competitividad democrática y plural del sistema político y de representación, y la función distributiva y redistributiva del Estado. El problema del Estado costarricense no es su tamaño sino su calidad y capacidad inclusiva.

La reforma del Estado no puede desligarse de su funcionamiento en un sistema democrático fundado en un sólido estado de derecho que implique la transformación del sistema judicial que efectivamente garantice igualdad de oportunidades. La falta de funcionamiento independiente de los poderes e instituciones del Estado y, por lo tanto, la ausencia de pesos y contrapesos, suele llevar al ejercicio de un poder carente de control por parte de la ciudadanía.

La reforma del Estado tiene que contemplar, además, la reforma fiscal, tanto del ingreso fiscal como del gasto público. Una reforma fiscal que produzca estados eficientes en sus funciones constitucionales, y que vaya modificando el sistema de 'devolución' al de 'redistribución' del ingreso, donde los que más tienen paguen lo correspondiente y no se siga cobrando más a los de menores ingresos.

Independientemente de las posibilidades que puedan ofrecer a nivel económico la integración de los Estados Centroamericanos y los procesos de globalización y mundialización, estos deben atemperarse con respeto a las diferencias y particularidades que tiene cada una de las naciones que intervienen en estos procesos.

### 3. Agenda complementaria del Estado Costarricense

Es necesario efectuar un recuento de los avances que ha tenido el Estado Costarricense, y con mucha frecuencia escuchamos la necesidad de una agenda complementaria en la materia de su nueva gestión, sobre todo aspectos relacionados con reforma, autonomía, descentralización, democratización y participación ciudadana, entre otros y que posee nuestro país.

Un ejemplo podría ser la autonomía municipal, establecida en el artículo 170 de la Constitución Política, hacia los beneficios que se le atribuyen y, a la vez, para que los gobiernos locales cuenten con los recursos financieros, basados en las fuerzas del mercado y que son necesarios para enfrentar sus crecientes responsabilidades del gasto; además de la lógica a la reconceptualización de los instrumentos en la capacidad de gestión financiera municipal, a partir de las experiencias de América Latina, Norteamérica y Europa, así como la discusión de las políticas públicas y las medidas o agendas de acción, las cuales se pueden adoptar para enfrentar el desarrollo y el fortalecimiento de los gobiernos locales.

Los gobiernos locales cumplen con la función fundamental de gestionar el desarrollo local y la prestación de servicios locales denominados de vecindad; sin embargo, las municipalidades costarricenses no disponen, ni disfrutan de las autorizaciones constitucionales ni de una normativa jurídica suficiente, con el fin de ejecutar una gama de competencias o servicios municipales, ya que poseen limitaciones para atender las comunidades, cuyos resultados constituyen elementos que no contribuyen hacia una verdadera formulación de sus políticas públicas y hacia un verdadero modelo del financiamiento, basadas en el marco de los regímenes financiero y competencial que apuntan a las dimensiones política, económica y administrativa.

La capacidad del Estado es una tarea sumamente compleja e intrincada, para un sector de la sociedad, cada vez más creciente, los problemas de dirección, organización, gobernabilidad y funcionamiento de la administración pública costarricense son aspectos que siempre se están cuestionando. A pesar de intentos de reforma y reorganización realizados por las distintas administraciones, la realidad es que el gobierno no ha logrado, en términos generales, mantener servicios de calidad y excelencia. Al contrario, la percepción generalizada en el país, es la persistencia de un deterioro acumulado en la administración pública.

#### 3.1 Cambios fundamentales del Estado Costarricense en su forma de gobierno

Aunado a lo anterior, se requiere de un cambio fundamental en la forma de gobierno en el cumplimiento de sus funciones básicas de la administración pública de Costa Rica; por lo tanto, es necesario conocer algunos de los problemas más urgentes y prioritarios que versen sobre:

- Los principales retos de la administración pública
- Burocratismo e ineficiencia
- Corrupción gubernamental

- Credibilidad en las instituciones públicas
- Política y Gobernabilidad
- Privatización y desreglamentación
- Criterios empresariales para el servicio público
- Participación de la “sociedad civil”
- Reforma municipal

En relación con los principales retos de la administración pública, es menester indicar al menos diez puntos:

1. El enfrentamiento de la administración pública costarricense en el próximo milenio será el de adaptar las obsoletas y rígidas organizaciones gubernamentales a los cambios tecnológicos, especialmente la revolución de la informática y del conocimiento, que están ocurriendo aceleradamente en las sociedades post-industriales a nivel global. Dentro de ese consenso se podría plantear dos dilemas fundamentales:
  - a. cómo atender el problema de la deshumanización y la protección contra las incursiones en la privacidad o intimidad de los ciudadanos que esos cambios tecnológicos tienden a propiciar, y
  - b. cómo superar la resistencia al cambio que los diversos grupos de interés promueven de manera fragmentaria, especialmente los partidistas que nos permita una visión estratégica e integral para abordar los problemas sociales y económicos de nuestro país. Al respecto, el señor Vicepresidente de la República Kevin Casas, indicó lo siguiente:

### NECESARIA UNA REFORMA DEL ESTADO

El Ministro de Planificación y Vicepresidente de la República, Kevin Casas, planteó esta mañana a los diputados que conforman la Comisión de Ingreso y Gasto Público, la necesidad de una verdadera reforma del Estado para que las instituciones gubernamentales solucionen los problemas de los costarricenses...., y expresó que es necesario transformar esa cartera, para que tome un papel protagónico en la discusión del desarrollo nacional. En este sentido, recalcó que el Plan Nacional de Desarrollo, se ha convertido en una expectativa, sin ningún norte, donde existe un Estado que se preocupa por los controles y no por la ejecución de los programas, porque hay instituciones que no solucionan los problemas de los ciudadanos. Para rescatar el Plan Nacional de Desarrollo y el Sistema de Evaluaciones se debe -dijo- elevarle el nivel de estrategia, por lo que instó a los diputados en pensar en una serie de leyes que transformen el aparato estatal para convertirlo en un sistema eficiente y capaz. “Es necesario que el Plan Nacional de Desarrollo se convierta en un ejercicio útil para la gente. Este país necesita desesperadamente plantear la discusión de qué es lo que queremos ser dentro de veinte años, no podemos seguir viviendo de coyol partido, coyol comido”, señaló el Vicepresidente. Aunque aseguró que los cambios no son tan rápido, adelantó que en estos momentos es necesario generar los instrumentos de cambios, por ejemplo que MIDEPLAN, la Contraloría General de la República y la Asamblea Legislativa, que en el curso del primer año se haga un esfuerzo en diagnosticar donde están los “cuellos de botella” y generar proyectos de Reforma, en los temas cruciales de la administración pública. En este sentido se comprometió que una vez identificados esos problemas y redactados las iniciativas de ley, negociar con los legisladores para lograr su aprobación y así solucionar los problemas del Estado Costarricense. “Tenemos que plantear esta discusión que anda muy suelta y que lleva años de que nadie plantea en serio la modernización del Estado, las funciones de control, el empleo público, el tema de cómo vamos hacer para agilizar las compras del Estado, que en muchos casos le hacen imposible al Estado funcionar por medios normales”, expresó”

Tomado del **Boletín de Prensa** de la Asamblea Legislativa del 3 de Julio de 2006

2. Otro reto que creemos importante abordar consiste en la urgencia de reconceptualizar la administración pública, actualmente diseñada siguiendo la forma de organización burocrática y con estilos gerenciales tradicionales, para servir a una sociedad diferente y dinámica que demanda mayor eficiencia, productividad y capacidad competitiva.
3. Con respecto a la existencia de burocratismo e ineficiencia en el Estado Costarricense, se cree que este es un problema por el que atraviesa la administración pública costarricense, por lo tanto, se podría plantear que esta situación no es nueva, y que más bien es el resultado de la rigidez acumulativa del sistema. Para intentar solucionar este asunto se podría recomendar el desarrollo de una visión y “nuevos propósitos comunes” sobre gobierno, la sociedad civil y la propia administración pública.

En este sentido el problema no es simplemente desburocratizar, sino desarrollar un nuevo diseño de organización y una conceptualización de cuáles son las aspiraciones comunes del país. Por lo tanto es necesario promover cambios no sólo en las estructuras

administrativas, sino también en las estrategias, culturas, procesos, sistemas y tecnologías organizacionales.

4. En relación con la corrupción gubernamental, podríamos decir que a pesar de las disposiciones legales existentes (**Ley General de la Administración Pública, Ley General de Control Interno, Ley de Presupuestos Públicos y Administración Financiera, Ley de Enriquecimiento Ilícito y la Ley de Contratación Administrativa** entre otras), ésta siempre ha existido el problema se ha agudizado aún más con los hechos acaecidos últimamente, como son los problemas denunciados tanto de empresas privadas como de las públicas. Tal es el caso de la Caja Costarricense de Seguro Social, Fishel, Alcatel, Riteve, etc.

No obstante lo anterior, el alcance o la dimensión de este problema varía desde algunos que lo consideran extremadamente serio hasta otros que opinan que esta es una situación por la cual atraviesan, en diversos grados y niveles, todas las sociedades. También parece existir consenso de que el problema de la corrupción es un reflejo de la sociedad en su conjunto y por lo tanto rebasa los límites estrictos de la administración pública. En este sentido podríamos presumir que no es un problema que se pueda atacar con soluciones fáciles o legalistas.

5. De acuerdo con la credibilidad en las instituciones públicas, podríamos presumir que la incredibilidad en las autoridades e instituciones públicas, está relativamente arraigada en la sociedad costarricense; sin embargo, podríamos también pensar que esta credibilidad es un proceso acumulativo que afecta a todas las sociedades y que requiere desarrollar acciones dirigidas a fortalecer la confianza y la credibilidad de los ciudadanos en su gobierno, del cual un papel importante juegan los medios de comunicación.
6. En relación con la Política y Gobernabilidad, podríamos pensar en que se requiere emprender cambios al esquema político institucional de nuestro país, por cuanto la realidad social del país y su interacción con su estructura política así lo exigen. La interacción entre lo político y lo social empieza a producir problemas de gobernabilidad y, hasta podría afirmarse que existe una crisis de gobernabilidad parcial, aunque no generalizada (Urcuyo, 2003).

Al respecto existe historia de presidentes elegidos con programas progresistas que aplican políticas y reformas neoliberales, o de desilusión con democracias electorales que carecen de contenidos de equidad y justicia social, o también crisis de representación, políticos y partidos que no logran articular y representar viejas y nuevas demandas sociales, nuevos movimientos sociales. También existe una percepción de que la participación política es irrelevante pues algunas políticas son decididas por tecnocracia, empresariado transnacional u organismos financieros internacionales.

7. En relación con la privatización y la desreglamentación, podríamos indicar que la tendencia de facilitar una mayor participación de los agentes económicos en las actividades productivas mediante la remoción de trabas reglamentarias y la privatización de servicios públicos, existiría el dilema de seguir con esa política pública, pero la misma podría implantarse con sumo cuidado y en forma balanceada. Lo anterior, no significa que la privatización y la desreglamentación constituyen una “panacea” o “palabras

mágicas” para la solución de los problemas del gobierno, ya que como dicen Osborne y Gaebler (1992), la privatización es una solución, no la única solución.

Es menester, entonces, indicar que estos procesos son provocados por realidades financieras nacionales y globales así como las exigencias del público por una mejor administración de los servicios colectivos, que no deben convertirse en una ideología. Los casos concretos deben analizarse y evaluarse en sus méritos y con la participación activa de los sectores afectados. No obstante lo anterior, para recomendar la privatización de una institución o servicio o la desreglamentación de una actividad particular tienen que realizarse estudios exhaustivos de necesidad y viabilidad. Cabe destacar que al implantar esta política es necesario tomar en consideración factores extraeconómicos tales como el impacto social de estas medidas en la prestación de los servicios, un ejemplo de ello es el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), o, por qué no, las propias municipalidades.

8. En relación con los criterios empresariales para el servicio público, se argumenta que el uso de técnicas, métodos y estrategias empresariales mejoraría la eficiencia, productividad y competitividad en la prestación de los servicios públicos. Los recursos económicos y financieros del gobierno son escasos.

Ello significa que en la actualidad un sector público ineficiente es un lujo que no puede sostenerse, por lo tanto hemos visto como en algunas instituciones, han aplicado aspectos relacionados con la filosofía de la calidad total (ICE), reingeniería (Ministerio de Hacienda), servicios al cliente, desarrollo de cultura de cambio, diseño e implementación de equipos de trabajo, configuración organizacional, aprendizaje institucional, liderazgo o transformación, efectividad de costos y reinversión del gobierno bajo la influencia del espíritu empresarial.

9. En relación con la participación de la “sociedad civil” o participación ciudadana, en las décadas 1940-1970 prevalecieron modelos Estado-Céntricos, que privilegiaron el rol del Estado por sobre el mercado y la sociedad civil, y que entraron en decadencia y se están reorganizando o han desaparecido y por lo tanto ha surgido el modelo socio-céntrico para el gobierno en donde surge la necesidad de una mayor participación e integración de la “sociedad civil” en los asuntos públicos.

Por lo anterior, se podría presumir que esta participación es “esencial, “importante” y “saludable” para la libertad y la democracia. De hecho, las instituciones de la sociedad democrática tienen que desarrollar capacidad para el disenso y están obligadas a diseñar procesos “justos, íntegros y equitativos para dirimirlos”.

También es necesario indicar que uno de los problemas que se presentan en la palestra nacional es el nivel de representatividad “quién representa a quién” y que de por sí debe existir una preocupación por la posible incursión en el debate público de grupos de intereses particulares con el único propósito de adelantar sus “agendas” y sobre cómo evitar que este proceso se convierta en uno que le otorgue poder desmedido a grupos especiales, disfrazados bajo el manto de “sociedad civil”.

10. Reforma municipal: Fortalecimiento municipal. Este debe ser un esfuerzo de democratización y descentralización del gobierno costarricense hacia los municipios, que considere aspectos relacionados con: a).- la realidad social, económica y geográfica, b).- el nivel de desarrollo, necesidades y recursos. De ahí que la transferencia de poder debe

ser proporcional con los recursos y capacidad fiscal o administrativa de cada municipalidad.

Costa Rica se caracteriza por ser un país centralizado en el área de servicios públicos, y esto ha generado problemas tanto ineficiencia en la prestación de servicios como de poca participación ciudadana en las decisiones propias del gobierno.

### 3.2 La descentralización y la Democratización del Estado en el fortalecimiento de los gobiernos locales

El fortalecimiento de la democracia participativa, que pasa por reconstruir la credibilidad de la ciudadanía en sus gobiernos, para que éstos a su vez sean capaces de escuchar, comprender y atender de manera eficiente las percepciones, necesidades, y opiniones de la ciudadanía, mediante el traslado del conocimiento práctico a las organizaciones de la sociedad civil, requiere extenderse a todo el quehacer del Estado, por lo tanto, las municipalidades son los espacios idóneos para promover la participación ciudadana real y efectiva en la toma de decisiones sobre políticas e iniciativas que afecten directamente sus intereses y sus necesidades.

Como dice el **Dr. Constantino Urcuyo**<sup>7</sup>, con el propósito de evitar polisemias que oscurezcan esta discusión, anteriormente se especificaron los conceptos de descentralización, crisis, gobernabilidad e instituciones, con el propósito de haber extraído algunas implicaciones de precisión conceptual, ya que los fenómenos sociales no son más que una sumatoria de casualidades impredecibles y que por lo tanto cualquier ejercicio de prevención del fenómeno carece de sentido, tenga estrecha relación con los gobiernos locales.

Esta percepción del mundo social se acerca a lo que en otras ciencias se ha denominado la **Teoría del Caos**, como se dice popularmente, “un aleteo de mariposas en Australia podría producir un golpe de estado en un país sudamericano”, esta larga y compleja cadena causal no nos es útil en el ejercicio que nos proponemos: la reinención del gobierno y el fortalecimiento de los gobiernos locales.

Por descentralización se entiende que la competencia se ha atribuido a un ente, separado de la administración central, dotado de personería jurídica propia y constituido por órganos propios que expresan su voluntad; mientras que la desconcentración implica que se han atribuido partes de competencia a organismos inferiores, pero siempre dentro de la misma organización o del mismo ente estatal, por lo tanto, es la delegación de funciones con cierto grado de autoridad.

Por otro lado, otros autores, si bien son conscientes de que cualquier fenómeno social es el producto de una cadena de acontecimientos enormemente complicados, consideran que sí se puede predecir la esperanza de vida de la cooperación política. En torno al presente tema, el señor ministro de Finanzas de Guatemala, **Pedro Lamport** (1998), manifestó:

<sup>7</sup> Constantino Urcuyo es profesor del curso **Sistemas de Gobierno y Gobernabilidad** del Programa de Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de Costa Rica. (N. del A.)

“Las transformaciones que existen en las concepciones de desarrollo exigen que cada día la atención a nivel del apoyo en el desarrollo de los gobiernos locales sea mayor, y esa exigencia redundante, no únicamente en lo que ha sido el apoyo tradicional solidario del Estado hacia los gobiernos locales, sino en lo que es la toma local de responsabilidad por parte del municipio. Esa toma de responsabilidad es un paso adelante en las concepciones tradicionales, en ir abandonando el anquilosado concepto de centralización hacia un concepto de descentralización. La descentralización no puede desarrollarse en su efectividad sin la existencia de dos vehículos fundamentales. Uno es esa clara libertad de la autonomía municipal que en Centroamérica se está desarrollando de una forma plena; los conceptos vertidos dentro de nuestras constituciones dan ese mandato y lo que hace falta es convertir ese mandato en una realidad. El segundo aspecto es que no es factible ejercer el concepto de autonomía municipal y de toma de responsabilidad local en el desarrollo, cuando no existen las bases financieras y la capacitación para poderlas ejercer. Hoy en día esa transformación es la que se está dando....” (p.18)

En el proceso de democratización costarricense y participación ciudadana, se requiere de una consolidación democrática, que establezca un desafío para que los gobiernos locales puedan fortalecerse económicamente y asumir nuevas competencias.

Como se dijo anteriormente, al tratar de entender el término democracia, el **Dr. Jorge Rovira Mas** (2004) indica lo siguiente: “Democracia: “doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno “o también “el predominio del pueblo en el gobierno político del Estado...” Demos, significa pueblo y la palabra “kratos” se traduce como “poder”; así, etimológicamente, la democracia se refiere al “poder del pueblo”. Y uniendo los términos de descentralización y democracia, cabe destacar lo que al respecto, manifiesta **Hans Ruedi** (1998):

“El Gobierno de Suiza considera que el aporte brindado a este foro es de vital importancia ya que permite a los centroamericanos beneficiarse de la experiencia acumulada por especialistas del BID en un tema relevante para el fortalecimiento de la descentralización y de la democracia en el ámbito local y municipal” (p.6)

Relacionando el tema anterior, con la ciudadanía y comunidad, en torno al Estado o práctica, derechos o deberes, el tratadista **Gershon Shafir** (1998) dice:

“La mente política en Gran Bretaña y los Estados Unidos, en años recientes, ha sido muy ejercitada por la discusión de la ciudadanía. La aplicación la ciudadanía ha sido un anuncio revestido de una gran variedad de perspectivas y con diversas preguntas. Para algunos, la cuestión de la ciudadanía es vista como un derecho: Para algunos el problema ha sido cómo pueden distribuirse los beneficios materiales de manera justa, reconociendo la dignidad de la vida humana. Para otros el problema ha sido cómo proporcionarles los recursos necesarios a las personas para que tengan una vida exitosa. Para otros, el problema ha sido el cómo pueden los grupos que sufren discriminación, ser admitidos en el mundo en que vivimos? Y para otros, la cuestión ha sido como gobierno autónomo: donde la pregunta es cómo ensanchar las oportunidades para la participación popular en la vida política.... Los ciudadanos tienen deberes y responsabilidades en estas áreas, que son así un objeto apropiado de la justicia política. Además, la comunidad dejaría de ser una comunidad si sus ciudadanos también no reconocieran deberes y responsabilidades”. (p.75-92)

En relación con los espacios de participación ciudadana, la **Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano** (2004) reconoce al Cabildo, referéndum, plebiscito, audiencias públicas, comisiones de trabajo municipal y Concejos de Distrito.

De acuerdo con lo anterior, se establece un énfasis en la planificación territorial en la Estructura Tributaria en Costa Rica, mediante el papel desempeñado por los poderes ejecutivo y legislativo, así como los gobiernos municipales en el diseño e implementación de las políticas públicas orientadas hacia una mayor participación ciudadana en un contexto de políticas de mayor apertura económica e interdependencia.

El **Código Municipal** de 1998, aumentó la gama de servicios públicos bajo responsabilidad directa de la gestión municipal respecto al Código anterior que había sido de 1971. Además, identificó las fuentes de financiamiento para esos servicios municipales, según fueran éstos cubiertos por impuestos, tasas y precios públicos, contribuciones y patentes, tal como se indica a continuación:

**Servicios Urbanos:** las municipalidades pueden cobrar “tasas y precios” para financiar la provisión de los siguientes servicios: alumbrado público, limpieza de vías públicas, recolección de basuras, mantenimiento de parques y zonas verdes, policía municipal y aquellos otros servicios que se establezcan por ley.

**Servicios a Propietarios Omisos:** incluyen la construcción y reparación de aceras, remoción de malezas y limpieza de lotes sin construir, en aquellos casos en que los propietarios muestren renuencia a realizarlos en función de un interés de la comunidad. Las municipalidades deben reglamentar el cobro de “precios” de estos servicios con base en el “costo efectivo más un incremento de multa”.

**Servicios de Infraestructura:** se refiere a la construcción municipal de obras públicas en su jurisdicción cantonal, las cuales deberán ser canceladas mediante “contribuciones especiales” de los propietarios de los inmuebles beneficiados.

**Servicios de Regulación Económica:** comprende el otorgamiento de licencias para que los ciudadanos puedan ejercer negocios y actividades lucrativas en la jurisdicción municipal, por las cuales deberá cobrar una “patente de explotación”.

Frente a la indefinición del Código Municipal anterior, en lo que se refiere a definir los servicios públicos municipales, el nuevo Código mostró un avance importante al especificar un conjunto básico de servicios municipales junto con sus fuentes de financiamiento, tal como lo prescribe el principio del beneficio en la teoría económica.

A dos años de esta reforma, las municipalidades no están ejecutando todas sus competencias, lo cual se puede explicar tentativamente por la dificultad que han encontrado para adecuar su organización y los procedimientos requeridos en su implementación.

Las finanzas municipales costarricenses constituyen un caso en que los ingresos tributarios a pesar de las reformas recientes, son insuficientes para financiar un nivel mínimo de actuación municipal que responda a las necesidades básicas de sus comunidades. La estructura de los ingresos municipales en 1998 mostró la siguiente composición: primero, **ingresos tributarios, 50%**; segundo, **ingresos no tributarios (tasas y precios públicos) 36%**; tercero, **las transferencias, 8%**; cuarto, **el endeudamiento, 5%**; y finalmente **la venta de activos y recuperaciones con menos de un 1%** de los ingresos corrientes.

Un estudio reciente referido por el informe El Estado de la Nación y basado en información de una encuesta nacional, midió la valoración de los costarricenses en relación con las municipalidades, obteniéndose los siguientes resultados: primero, hay una valoración importante de la municipalidad como una instancia de gobierno eficaz; y segundo, muestran una voluntad para que se de una mayor descentralización de las competencias del Estado hacia las municipalidades.

De acuerdo con la profundización democrática de nuestras sociedades, el señor Presidente del BID, **Enrique V. Iglesias** (1998), manifestó lo siguiente:

“Creo que el gobierno local constituye un elemento muy importante en la profundización democrática de nuestras sociedades. Lo es en primer término porque constituye una forma de ampliar la participación ciudadana en la agenda económica y social. Ese deseo que hoy siente el ciudadano de participar en la agenda que le preocupa, que le afecta, es una de las vivencias más importantes que tenemos en la actualidad. Asimismo, es tremendamente enriquecedora porque la democracia, a partir de su expresión local refleja el interés de la gente y se vuelve asequible.

La gente siente su participación en el municipio, en la alcaldía, en múltiples formas, y siente que el alcalde representa una parte del poder con el que puede dialogar, participar, y cooperar. Es por eso que hoy tenemos en América Latina varios jefes de Estado que a partir de su experiencia municipal llegaron a la gente, y tendremos muchos presidentes que seguramente tendrán sus orígenes en los gobiernos locales. Lo es en segundo lugar, porque el ámbito local permite, -no quiere decir que lo asegure-, lograr una mayor eficiencia económica y social del gasto público al relacionar más estrechamente las demandas de la población con las decisiones de los gobiernos municipales.

La enorme expansión del gasto público a nivel local en los últimos años, en todo el mundo y también en América Latina, exige cada vez más que esa ampliación esté acompañada de una mayor eficiencia económica y social en la asignación de recursos. Creo que esas dos vertientes son las que explican por qué los gobiernos locales están desarrollándose con un poder y una fuerza que es muy creativa y que fortalece la democracia y al mismo tiempo abre oportunidades a la eficiencia económica y social.” (p.12-13)

En este contexto, las reformas municipales apuntan en la dirección correcta de darle mayor poder al gobierno municipal como parte de un esfuerzo global para descentralizar el Estado costarricense. Las reformas, a su vez, plantean mecanismos por medio de los cuales se espera una mayor participación de los ciudadanos en el gobierno municipal, en particular por medio de las siguientes acciones:

- **Consultas populares** que podrán realizar las municipalidades para conocer los intereses de sus vecinos en temas regulados por la normativa municipal.
- La conformación de un **gobierno municipal** con mayor responsabilidad frente al electorado local, al haberse incorporado al Concejo, la figura del Alcalde y los representantes de los Concejos de Distrito, todos ellos de nombramiento popular.
- El funcionamiento de **Concejos Municipales de Distrito** de elección popular, los cuales operarán como entes auxiliares de derecho público de la municipalidad y con capacidad jurídica para realizar actos y contratos.
- Consultas populares para preparar la nómina de la cual se elegirán a los miembros del Concejo Municipal de Distrito.

Es claro que la reforma política aprobada en el Código Municipal de 1998 y que se ejecutará en el año 2002, conlleva la creación de un sistema de democracia municipal no

experimentado en épocas recientes por los costarricenses. Ello plantea nuevos retos que demandarán cambios en el accionar de las municipalidades, los partidos políticos y las organizaciones de comunidad.

En esa relación del desarrollo del Estado, el **Dr. Johnny Meoño** (2005) explica que se han usurpado centralmente, así, muchas competencias y funciones que debieron haberse asignado a los gobiernos locales. Sin embargo, a pesar de ello, renacen los programas de reestructuración o reorganización administrativa y de reforma del Estado y dentro de estos los programas de movilidad laboral, como el signo visible de la reducción del aparato estatal y por supuesto la carta de presentación, para continuar solicitando el financiamiento de los organismos financieros internacionales, ante los cuales se estaba demostrando la clara intención de cambiar las estructuras del Estado y consecuentemente la modernización requerida en el nuevo marco de la globalización de la economía mundial. En relación con el tema, el **Dr. Justo Aguilar** (2000) añade:

“La normativa en los países de la Región no incluye competencias propias o funciones sustantivas que sean relevantes para la promoción del desarrollo local. Ello explica que los municipios centroamericanos y de República Dominicana no incluyan la gestión de escuelas y hospitales”... En la práctica, los municipios de la región desarrollan una actividad muy importante en apoyo a la gestión ministerial del Gobierno Central en la provisión de servicios públicos, en áreas estratégicas como son la educación, la salud y la construcción de infraestructura, lo cual ha generado una dependencia y subordinación municipal a la ejecución de las políticas nacionales”  
(p.10)

El **Dr. Miguel Sobrado** (2005) indica además que la experiencia exitosa de otros países, como Italia, nos plantea la importancia de las regiones como una instancia intermedia entre el poder nacional y el local. Gracias a la descentralización realizada en la década de 1970, se pudo transferir en ese país, en poco menos de una década, más del 60% del presupuesto nacional a las regiones y municipios.

Las regiones asumieron la gestión de tareas cuya envergadura o complejidad no podían realizar los municipios como, por ejemplo, la educación o la salud. Esto le permitió a Italia catapultar su desarrollo local y nacional dentro de las naciones europeas. En relación con algunas experiencias exitosas de otros países Aguilar (2000), al referirse a las orientaciones en el área de las competencias propias de los municipios, agrega:

“En el caso de la municipalidad de un país descentralizado como Alemania, la Constitución incorpora las bases del autogobierno local en consideración al principio de subsidiariedad. En particular se establece que “deberá garantizarse a los municipios el derecho a regular bajo su propia responsabilidad, dentro del marco de las leyes, todos los asuntos de la comunidad local”. Las asociaciones de municipios tienen igualmente, dentro del marco de sus competencias legales y de acuerdo con las leyes, el derecho de autonomía administrativa. La garantía de la autonomía abarca también las bases de la propia responsabilidad financiera”.

Esta autonomía significa que las municipalidades podrán desarrollar aquellas prestaciones públicas para las cuales cuenten con la capacidad necesaria para ejecutarlas, lo que se interpreta como el principio de subsidiariedad que permite que los servicios públicos se ofrezcan por el nivel más cercano a los ciudadanos.

En la práctica, este principio justifica un espacio de actuación municipal que le permite ejecutar como parte de sus competencias propias servicios tan importantes para la ciudadanía como la educación primaria, la administración de hospitales, así como servicios que son muy cercanos a los ciudadanos como el transporte público y los abastecimientos de agua y electricidad.

Como resultado de ello, la mayor actividad municipal se manifiesta por un elevado porcentaje del gasto municipal, así como una intensa participación de los vecinos del municipio en las decisiones locales que determinan la gestión de servicios públicos. Su aplicación en la experiencia municipal de la Región, tal como se ha planteado en la reforma hondureña, presupone una revisión de la Constitución para incorporar este principio de subsidiariedad en la definición del espacio de actuación y competencias de los gobiernos municipales.” (p.25)

Siguiendo con el tema de las experiencias exitosas, Hans Ruedi (1998) indica lo siguiente:

“...en Suiza el municipio tiene el derecho de recaudar los impuestos directos e indirectos: Cuando las contribuciones fiscales no son suficientes para cubrir los gastos- por ejemplo de infraestructura urbana- el cantón subsidia al municipio. Por el principio de solidaridad entre cantones de recursos superiores y los de recursos menores, establecidos en la Constitución Federal, parte de los egresos tributarios de los cantones económicamente fuertes sostienen a los cantones con recursos más modestos. Un derecho constitucional de parte del municipio de recibir un porcentaje fijo del presupuesto nacional, como es el caso en muchos países incluidos los de Centroamérica, no existe en Suiza” (p.6)

No obstante lo anterior, el Código Municipal establece en las disposiciones generales, lo siguiente:

**ARTÍCULO 1.-** El Municipio está constituido por el conjunto de vecinos residentes en un mismo cantón, que promueven y administran sus propios intereses por medio del gobierno municipal.

**ARTÍCULO 2.-** La municipalidad es una persona jurídica estatal, con patrimonio propio y personalidad, y capacidad jurídica plenas para ejecutar todo tipo de actos y contratos necesarios para cumplir sus fines.

**ARTÍCULO 3.-** La jurisdicción territorial de la municipalidad es el cantón respectivo, cuya cabecera es la sede del gobierno municipal.

El gobierno y la administración de los intereses y servicios cantonales estarán a cargo del gobierno municipal.

**ARTÍCULO 4.-** La municipalidad posee la autonomía política, administrativa y financiera que le confiere la Constitución Política. Dentro de sus atribuciones se incluyen:

- a) Dictar los reglamentos autónomos de organización y de servicio, así como cualquier otra disposición que autorice el ordenamiento jurídico.
- b) Acordar sus presupuestos y ejecutarlos.
- c) Administrar y prestar los servicios públicos municipales.
- d) Aprobar las tasas, los precios y las contribuciones municipales, y proponer los proyectos de tarifas de impuestos municipales.
- e) Percibir y administrar, en su carácter de administración tributaria, los tributos y demás ingresos municipales.
- f) Concertar, con personas o entidades nacionales o extranjeras, pactos, convenios o contratos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
- g) Convocar al municipio a consultas populares, para los fines establecidos en esta ley y su reglamento.

Las competencias políticas de las municipalidades en Costa Rica, las establece el Código Municipal, al permitir la elección directa de autoridades locales y crear instancias para promover la participación ciudadana en las decisiones municipales.

Por su parte el **artículo 13** de dicho Código, establece, entre otras, las siguientes funciones del Concejo Municipal:

- Fijar la política y las prioridades de desarrollo municipal, conforme con el programa de gobierno inscrito por el alcalde municipal para el período por el cual fue elegido.
- Acordar los presupuestos y aprobar las contribuciones, tasas y precios que cobre por los servicios municipales, así como proponer los proyectos de tributos municipales a la Asamblea Legislativa.
- Organizar, mediante reglamento, la prestación de los servicios municipales.
- Nombrar directamente, por mayoría simple, a los miembros de las Juntas Administrativas de los centros oficiales de enseñanza y de las Juntas de Educación.
- Acordar la celebración de plebiscitos, referendos y cabildos de conformidad con el reglamento que se elaborará con el asesoramiento del Tribunal Supremo de Elecciones.

- Aprobar el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan Operativo Anual, que el Alcalde Municipal elabore con base en su programa de gobierno. Estos planes constituyen la base del proceso presupuestario de las municipalidades.
- Crear las comisiones especiales y las comisiones permanentes.
- Constituir, por iniciativa del alcalde municipal, establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales y autorizar la constitución de sociedades públicas de economía mixta.

Relacionando el poder del Estado, en su obra, *“El Shock del Futuro”*, **Alvin Toffler** (1982) estudia la estructura del poder y los mecanismos de gestión en las organizaciones de la sociedad actual y la necesidad impostergable de buscar nuevas formas más adaptables a las condiciones actuales de continuo y rápido desarrollo científico y tecnológico, de conformación de la clase trabajadora, de comunicaciones avanzadas y finanzas electrónicas; inclusive, manifiesta que los políticos raramente ven más allá de las próximas elecciones. Eso me hizo pensar acerca del tiempo y de los horizontes temporales y, más generalmente, acerca de nuestro fracaso para hacer frente al cambio y al futuro, a nuestra incapacidad para darle abasto. Y no sólo el Gobierno, sino también la gente.

Señala el autor que, durante mucho tiempo, la burocracia ha sido considerada como una enfermedad de la Administración Pública, pero que esa forma de organización se encuentra hoy presente tanto en empresas públicas como privadas, pero es en este último sector donde más avanzado está el movimiento de búsqueda de nuevas formas de organizarse.

Esto no significa que la organización burocrática vaya a desaparecer pues sigue siendo adecuada para determinados fines, pero existe una revuelta contra ella como estructura dominante del poder de las chimeneas, marcando la transición a la economía súper-simbólica del siglo XXI.

La organización burocrática, según el autor, tiene dos características clave: los cubículos y los canales, por lo que el poder y control cotidianos y rutinarios se encuentra en manos de dos tipos de ejecutivos: los especialistas y los gestores.

Los primeros adquirieron su poder gracias al control de la información en los cubículos, los segundos mediante el control de la información que fluye por medio de los canales.

Al quedar atrás la era industrial y mostrarse cada vez más diversa la sociedad, se denota cada vez más que resulta necesario un cambio, pues la antigua economía de las chimeneas que sirvió a una sociedad masificada resulta insuficiente para representar a la sociedad súper-simbólica actual que sirve a una sociedad desmasificada.

Cada vez se requiere mayor información y conocimientos para que las empresas puedan funcionar, por lo que mayor se hace la presión que pesa sobre lo que Toffler denomina “el marco portante” de la burocracia y resultan más frecuentes las fricciones y luchas internas, pues cuando surgen nuevas situaciones que no pueden asignarse con facilidad a los cubículos existentes,

empiezan las luchas sobre un territorio, dinero, personas y control de información que se considera como propios, provocando la liberación de enormes cantidades de energía y de sentimientos incontrolados que arrojan por la ventana la pretendida racionalidad de la burocracia, haciendo que el poder sustituya a la razón como base de toma de decisiones.

### 3.3 Las competencias del Gobierno y las Competencias Locales desde la perspectiva económica

La Constitución Política de nuestro país entronizó un Estado con dos modalidades de acción: una central-nacional, y otra territorial-cantonal. Por desgracia, la praxis legislativa privilegió la creación de instituciones nacionales en perjuicio de lo local o cantonal, factor que a la vez alejó los centros de decisión, la fiscalización y rendición precisa de cuentas, del escrutinio directo de los ciudadanos.

El desarrollo de los costarricenses en todo asentamiento humano, depende de políticas, recursos y acciones de ministerios y entes autónomos hasta en un 98% del total del gasto público. **¿Significado político pragmático?** Una mala política central, o una mala gestión de una buena política, malogra los resultados pretendidos a nivel de los asentamientos humanos a lo largo y ancho del país.

De acuerdo con el anterior criterio, podríamos afirmar que limita grandemente las posibilidades de una mucha mejor representación y participación ciudadanas, toda vez que se han usurpado centralmente, así, muchas competencias y funciones que debieron haberse asignado a los gobiernos locales.

Aun el déficit fiscal acumulado tiene una contrapartida patrimonial que no se debe nunca perder de vista en un análisis como éste: se trata de los bienes y servicios que han incidido en el acervo de logros acumulativos del país, muchos generados a través del ejército de funcionarios capaces a lo largo y ancho del país.

El punto estratégico: el déficit fiscal acumulado y anual, es inversión pública real, y sabemos que las metodologías de cálculo externamente impuestas, no siempre son idóneas. Además, cada vez se acepta más internacionalmente que la “relación porcentual” del **déficit** y del **gasto público** con respecto al **PIB** no es el problema causal en el país, sino la baja **base tributaria** en términos de recaudación y podríamos agregar los **TLC** y los convenios comerciales.

Las ventajas del centralismo y presidencialismo, alcanzaron un límite. El país es lo que es, por ello. Si quiere ser más y de manera sostenida, debe pensar en un cambio de modelo político, menos aleatorio y clientelista. Y, sobre todo, que permita avanzar hacia modalidades de desempeño institucional que aseguren una mayor eficacia socioproductiva de ese enorme gasto público, con todo y déficit fiscal incluido.

El costo socioeconómico de incumplir un extraordinario marco superior tanto legal como

de políticas de estado que ha existido para lograr el desarrollo integral del país

- Ley de Planificación Nacional de 1974.
- Ley General de la Administración Pública de 1978.
- Ley No. 8131 de presupuestos públicos del 2001.
- Ley General de Control Interno
- Ley de la Contratación Administrativa
- Código Municipal.
- Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

Costa Rica se encuentra en un punto de inflexión donde debe crear las nuevas bases de su desarrollo futuro sostenible económica, social y ambientalmente bajo nuevas circunstancias muy diferentes a las del pasado.

Las bases de éxito del pasado, diseñadas para operar en el entorno del pasado, muy diferente al actual y todavía más diferentes al del futuro, exigen buscar mecanismos que coadyuven en las competencias del gobierno y las alternativas de financiamiento, en especial, el de las municipalidades.

El objetivo económico principal de un país es proveerle a sus ciudadanos un estándar de vida alto y un crecimiento que propicie su bienestar, para tal efecto las políticas fiscales que aumentan la capacidad productiva de la nación son : disminución de los impuestos a las sociedades que invierten en nuevas plantas y equipo; disminución del impuesto sobre la renta, por lo tanto se incentiva el esfuerzo laboral y actividades empresariales y por último, aumentar los gastos gubernamentales que incrementan la capacidad productiva de la nación al ampliar su infraestructura (por Ej. transporte, comunicación y energía).

El análisis de teoría económica positiva, indica que el gobierno debe asumir responsabilidades económicas en tres campos de la política pública: primero, en la asignación de recursos para la provisión de servicios colectivos públicos que son de su competencia; segundo, en la regulación de actividades de la empresa privada para la provisión de servicios en los cuales no puede garantizar eficiencia económica; y tercero, en la provisión de una distribución del ingreso que garantice la participación equitativa de los ciudadanos en el bienestar social.

De una manera menos articulada, el análisis económico positivo plantea que las funciones económicas a nivel del gobierno deben redistribuirse entre los diferentes niveles de gobierno (central, estatal, regional, local, comunal), con fundamento a dos principios:

**El principio de descentralización** que señala que los servicios públicos pueden delegarse a gobiernos subnacionales siempre y cuando sus costos unitarios sean iguales o menores al gobierno nacional.

**El principio de la correspondencia** que establece que las escalas óptimas de prestación de los servicios públicos debe corresponder con los diferentes niveles de gobierno, lo cual permite una relación apropiada entre los costos respectivos y los impuestos que aportan los individuos para financiarlos. Además, el nivel de gobierno correspondiente deberá estar en capacidad de controlar los efectos externos (beneficios o perjuicios) que se generan en la provisión de servicios públicos.

En relación con las condiciones redistributivas que se asumen para la operación de una organización de mercados competitivos, tiene que ver con la situación inicial de recursos de la economía. No es posible pensar que la sociedad humana pueda generar un proceso de operación para mercados competitivos, a partir de una situación inicial de distribución de recursos e ingresos que sea óptimo. Además, la dinámica que genera la entrada y salida de agentes económicos impediría mantener una situación inicial de recursos aceptable.

En consecuencia, el gobierno debe asumir como una responsabilidad adicional, la provisión de condiciones para que los individuos puedan entrar en igualdad de condiciones al mercado tanto en lo referente al proceso productivo, como al consumo de bienes y servicios. El tema de la redistribución del ingreso si fue considerado por la teoría neoclásica, no así el relativo a la redistribución de factores con fines de participación productiva.

La distribución de ingresos y asistencia social por los mercados, son consecuencias de otras consideraciones principales de distribución de factor fundamentalmente y como los mercados valoran la contribución de ese factor.

La distribución óptima de ingresos y bienestar llega a ser una parte importante de la teoría contemporánea de finanzas públicas, la cual es exclusivamente nacional.

Esta redistribución, o la riqueza poco distribuida, no necesariamente significa que la misma se traslada del rico al pobre, pero, se podría decir que transfiere la pobreza al Estado. La redistribución de pobreza además, no necesariamente supone una redistribución de ingresos; en economías de mercados mixtos generalmente como los Estados Unidos y Gran Bretaña, la evidencia de la pobreza, muestra que el bienestar es más o menos desigualmente distribuido que los ingresos. Para resumir se puede exponer los siguientes aspectos:

1. La distribución de ingresos entre ciudades es más o menos desigual que dentro de las ciudades.
2. La cantidad de redistribución de ingresos que tiene lugar entre las ciudades según métodos presentes es infinitamente comparado con la redistribución de ingresos que toma lugar nacionalmente, a países industrializados como Estados Unidos de Norteamérica, por ejemplo.

A los fallos del mercado y las soluciones del gobierno, se pueden agregar las relaciones intergubernamentales (**RIGS**) que, dicho en palabras de **José Luis Méndez** (1997):

“El concepto de relaciones intergubernamentales, tiene dos dimensiones básicas que se establecen entre distintas instancias u órdenes territoriales de gobierno. Al hablar de “gobierno” se entiende que involucran entidades políticas con cierta autonomía. Por lo tanto, dichas relaciones no son esencial o necesariamente jerárquicas, aun cuando puedan ser asimétricas. Pensamos aquí por ejemplo en las relaciones entre la instancia nacional y la subnacional (v.g. un estado), entre éste y la instancia local (v.g. un municipio) o entre la primera y la última. La segunda dimensión se refiere a que las relaciones no sólo se dan entre órdenes de gobierno sino también entre entidades gubernamentales al mismo nivel territorial (estado-estado; municipio-municipio, etc).. El concepto se refiere entonces a relaciones o incluso asociaciones que involucran a entidades subnacionales, locales, etcétera”. (pp.8-9)

El análisis económico reconoce que la organización de mercados competitivos enfrenta fallos en la práctica, los cuales pueden clasificarse en las siguientes categorías:

**Fallo debido a la presencia de necesidades colectivas:** estas necesidades no pueden ser articuladas por los consumidores por medio de sus demandas personalizadas, aun cuando ello no signifique que las personas no tengan preferencias definidas por las mismas.

**Fallo debido a la presencia de externalidades:** las externalidades asociadas a ciertos procesos de producción y/o de consumo de los mercados generan costos y perjuicios a otros agentes económicos, situación que no puede ser internalizada por los mecanismos de precios del mercado lo cual genera una discrepancia entre el interés privado de esos agentes económicos y el interés de la sociedad.

**Fallo debido a la presencia de estructuras de costes decrecientes:** la presencia de este tipo de estructuras de costes en procesos productivos de largo plazo resultan del incumplimiento de la ley de rendimientos decrecientes y genera el fallo del mercado denominado monopolios naturales, es decir, que para ciertas industrias el mercado degenera en un solo productor, es decir en un monopolio privado.

La presencia de estos fallos o imperfecciones del mercado plantea la necesidad de una actuación legítima del gobierno para su solución. Las funciones económicas del gobierno en este contexto son las siguientes:

Cuando se trata de necesidades humanas que son propias de la colectividad como podría ser el caso que plantea la seguridad nacional y la administración de justicia, los consumidores enfrentan una imposibilidad para articular demandas para su satisfacción, en razón de que desconocen las demandas del resto de personas del grupo social al cual pertenecen.

Es por ello que los supuestos técnicos de demanda, en el modelo neoclásico no incluyen axiomas sobre este comportamiento de los individuos; y en consecuencia el mercado no es capaz de resolver el problema de su producción. Plantea la responsabilidad del Estado como proveedor de los servicios sociales que responden a las necesidades colectivas de la sociedad.

El segundo fallo del mercado responde a la condición de externalidad que se asocia con ciertas actividades de consumo/ producción, la cual se manifiesta por la presencia de beneficios o perjuicios a terceros que no pueden ser internalizados por el mecanismo de precios del mercado. Esas dos situaciones se caracterizan a continuación:

**En el caso de perjuicios a terceros** (contaminación ambiental generada por la producción de ciertos bienes): este tipo de externalidad no puede ser internalizado por el mecanismo de costos/precios en el mercado, de lo cual resultan procesos productivos que generan excesos de producción. Esta situación plantea la necesidad de que el Estado regule el interés privado de los productores con el interés de la sociedad, a fin de corregir esas situaciones de ineficiencia productiva, es decir justifica la función regulatoria del Estado.

**En el caso de beneficios a terceros** (como ocurre en la educación primaria al generarse un efecto beneficioso de tipo general para toda la sociedad por la educación de los niños): el mercado puede valorar los beneficios directos de los consumidores; sin embargo, es incapaz de valorar cuáles son los beneficios atribuibles a terceras personas que se benefician simultáneamente como resultado de la externalidad.

Esta situación genera que la producción de estos servicios por parte de la empresa privada es inferior a la requerida socialmente y estará restringida a los consumidores que pueden pagar por su consumo. Plantea la necesidad de que el gobierno regule estos servicios cuando son responsabilidad del mercado y/o que se responsabilice por su provisión total o parcial del servicio.

Respecto a este tema, los autores **Aguilar y Pallavicini** (2006) manifiestan que:

“En este modelo el propósito fundamental del gobierno local es brindar servicios públicos eficientes. La perspectiva económica de la descentralización ha sido influida por la Escuela de Escogencia Pública (citando a Russel y Nicholson; Buchanan y Tullock) y por el Federalismo Fiscal (y a Oates). La Escuela de Escogencia Pública asume que los servicios y bienes públicos son provistos en respuesta a preferencias manifiestas de los individuos, a partir de lo cual se proponen hipótesis deductivas acerca de la naturaleza de los bienes públicos locales. Bajo condiciones de escogencia libre, la provisión de algunos bienes públicos es más eficiente cuando existe un número grande de instituciones locales que los proveen en comparación con el costo del suministro de dichos bienes por el Gobierno Central. Por lo tanto, la toma de decisiones sobre la categoría de los servicios que se deben descentralizar está influenciada por el análisis costo-beneficio. El Federalismo Fiscal considera que las preferencias individuales por los bienes públicos difieren entre las personas y que hay economías de escala para su provisión, por lo cual deben seleccionarse aquellos niveles óptimos de provisión que se asocian a instancias organizacionales eficientes. Sugiere además, la conveniencia de diseñar una variedad importante de esquemas de provisión pública para diferentes grupos de población territorialmente definidos y que serían atendidos por una variedad de gobiernos locales, gobiernos regionales y el gobierno nacional. Los bienes y servicios públicos presentan además diferentes grados de externalidades asociados a su provisión, lo cual se refleja en beneficios sociales que fluyen desde los consumidores directos que usan los servicios a otros grupos de consumidores. Este es el caso de servicios públicos como educación primaria, el cual además de generar beneficios directos a los educandos es responsable de beneficios adicionales a la comunidad (comportamiento ciudadano, respeto a las leyes, mejores hábitos de salud). El control de estas externalidades es consustancial a la definición de las escalas económicas que son eficientes en la prestación de esos servicios....Enfatiza en las siguientes características: a) Tamaño de la población, Nivel de Autonomía Local, c) transferencias Fiscales, d) Control Financiero, e) Tipo de Auditoría Ejercida, f) Sistema electoral y g) Participación ciudadana.” (pp.13-17)

En la práctica sin embargo, surgen problemas relacionados con el hecho de que la provisión (oferta) de servicios locales debiera asociar escalas de producción, preferiblemente de bajo costo (eficientes), las cuales pueden o no corresponder necesariamente con las demandas de poblaciones localizadas en sus territorios.

Ello es así dado que los territorios de los municipios y poblaciones asociadas son muy variables, lo cual dificulta encontrar la “relación de correspondencia” apropiada con la oferta institucional a fin de garantizar el criterio económico de eficiencia. Cuando esa correspondencia ocurre con poblaciones mayores a las locales, entonces la provisión pública de esos servicios debe plantearse en arreglos regionales o subregionales, mediante los cuales se articula una oferta institucional de grupos de gobiernos locales, tal como ocurre en los gobiernos metropolitanos para la provisión de servicios urbanos (Aguilar, 2006).

## 4. Conclusiones y recomendaciones del Estado y su agenda complementaria

Lo que tienen que hacer los gobernantes es profundizar en la relación entre las elites para incorporar en su agenda los problemas ya sea por motivo de crisis o de situaciones corrientes. También deben interesarse por los procesos de cambio (el cómo, porqué, y cuándo el cambio ocurre).

En este mismo sentido de cambio, **Grindle y Thomas** (1991), refiriéndose a las teorías estado-céntricas y centrandolo su análisis en las percepciones y la conducta de las elites políticas para ejecutar cambios políticos y económicos en los países en vías de desarrollo, específicamente a partir del análisis de casos plantean las reformas que implican elecciones autoritarias acerca del desarrollo que puede solamente ser entendido plenamente poniendo atención a las percepciones, motivaciones, valores, destrezas y oportunidades de los tomadores de decisiones y el impacto que las características del proceso de toma de decisiones tienen sobre la elección que ellos hacen.

Para ellos, el contexto es solo importante en la medida que moldean las percepciones y motivaciones de las elites políticas al tomar sus decisiones. Así, los tomadores de decisiones y sus percepciones actúan ante situaciones de crisis y situaciones más corrientes (burocráticas); en el primer caso, se establecen relaciones macropolíticas y en el segundo, relaciones micropolíticas y burocráticas. Los tomadores de decisiones con sus percepciones se enfrentan en la arena política ya sea en el campo político o en el burocrático respectivamente.

Las decisiones de las elites gubernamentales, según los autores, están atravesadas por determinados recursos para implementar y sostener sus decisiones: legitimidad, tradición, autonomía del gobierno, y grado de consenso de las elites, por un lado y por el lado de lo estrictamente burocrático, por el grado de apoyo político, la autoridad jerárquica en la organización, el posible consenso construido, la existencia de incentivos “comportamentales”, y la capacidad administrativa.

Por otro lado **Yves Meny y Jean-Claude Thoenig** (1992) sostienen que la teoría de la decisión aplicada a las políticas públicas tiene por objeto explicar si hay correspondencias, correlaciones, cuando no relaciones de causa a efecto, entre las actividades que abarca, las características contextuales que identifica y el contenido de las orientaciones hacia la acción que el proceso produce.

Según ellos, la tarea de las ciencias sociales y políticas, en este aspecto, está lejos de haber terminado. Sin embargo, algunas certezas parciales ya están disponibles. La sustancia de las decisiones depende, por la estrategia de los decisores que intervienen, de la naturaleza de los problemas. Depende también, estrechamente, del contexto institucional, organizativo y sociopolítico en el que se mueven quienes deciden.

Para Meny y Thoenig la decisión pública realmente no es lo que parece, es una realidad múltiple, con actividades diversas (sincrónicas y diacrónicas), donde cuenta las percepciones del

decisor, pero también las realidades contextuales, históricas, las estructuras de poder, la cultura, los valores, etc. En este último enfoque tiene una especial relevancia para la toma de decisiones públicas la ideología del interés público, interés general, vista la tradición de la escuela francesa (Rangeón, 1996).

El mayor talento para un gobernante es “disfrazar” su poder haciéndolo aparecer innecesario a efectos de la conducción del Estado. E identificar el primer deber del legislador como "adecuar las leyes a la voluntad general." Allí el legislador debe tomar en cuenta no solo la voluntad general, sino también las condiciones concretas, derivadas del lugar, el clima, el suelo, las costumbres, la vecindad, etc.

Otro aspecto que debe tomar en cuenta el gobernante es el conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y cuales medios y acciones va a considerar, por lo menos parcialmente por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática y que le puede crear problemas en la gestación y puesta en práctica de las políticas públicas, ya que una política pública se presenta bajo la forma de un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad ó en un espacio geográfico.

Igualmente la política pública debe ser liderada por supuesto por el gobernante, ya que una política pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental, toda vez que significa, que debe ser asumida con propósito transformador, para producir cambios en la sociedad, orientando una acción que exige coordinación institucional en el mediano y largo plazo.

Además, debe ser participativa y fundamentalmente debe responder a necesidades socialmente relevantes que exijan la intervención estatal, ya que se trata de una disciplina científica cuyo objetivo es elaborar información que sea de utilidad al proceso de adopción de decisiones y que ésta pueda ser utilizada para resolver problemas en circunstancias políticas concretas. Tal caracterización aproxima la Ciencia de la Administración a una concepción cuyo objetivo es la resolución de problemas concretos.

Cabe destacar que los gobernantes, con sus percepciones desempeñan un rol crucial en definir el contenido de las políticas, generalmente. ellos desarrollan una lógica explicativa para justificar la solución que prevén para asuntos problemáticos, tienen un buen nivel de comprensión y percepción de las relaciones de causa – efecto a los efectos de ser proactivos en las soluciones viables.

De esta manera, es importante la forma como éstos definen los asuntos problemáticos y cómo perciben que deben ser las soluciones viables. Dichas cualidades son a menudo resultado de su experiencia previa con problemas similares o con políticas de ese campo, su capacidad profesional en un área en particular, sus valores personales, su ideología, o los estudios, debates y discusiones con otros interesados por la temática.

Los gobernantes o decisores de política pública, a través del aprendizaje y la reflexión, pueden cambiar sus percepciones acerca de las soluciones ideales y como consecuencia ampliar el rango de alternativas de solución por lo que pueden influir en el contenido de las reformas.

También los gobernantes pueden contribuir a modelar cambios en la política de modo que lleguen a ser viables y aceptables política y burocráticamente. Esto es, pensar estratégicamente sobre el manejo de la oposición, ventajas del momento oportuno y coaliciones para impulsar las reformas. Los cambios y aún las reformas significativas no son anormales, sino que son normales y están ocurriendo continuamente, unas veces rutinariamente para tratar de mejorar resultados y otras bajo presión de los agentes internacionales.

Las fases de análisis que deben tomar en cuenta los gobernantes son:

**Formulación o Gestión:** Donde se identifican los problemas, aquí es importante hacerse preguntas como, ¿cuál es el problema?, ¿qué sucederá si no actuamos? Aquí también se establece la Agenda y se formula la política; son válidas preguntas como, ¿cómo formular el plan de acción?, ¿qué objetivos, opciones, efectos, se esperan?

**Decisión:** Se plantean las diferentes alternativas de acción y sus posibles consecuencias y se recomienda y escoge la que se considera más adecuada. Hay que preguntarse sobre los Factores Políticos presentes.

**Ejecución o implementación:** Se pone en marcha la política establecida. Deben considerarse las Influencias en el proceso de puesta en práctica y la información con que se cuenta.

**Evaluación:** Se evalúa el nivel de logro de los objetivos que se perseguían con la política: definición de éxito, estándares de evaluación, y Consecuencias.

Es menester indicar que debe tenerse presente que reforma no es sinónimo de cambio. La reforma es más que un cambio, es una nueva forma de entender la realidad, de hacer las cosas, de relacionarse con la sociedad. En fin, la reforma es dar una representación nueva a partir de una determinada situación básica. Se puede reformar para alcanzar un nivel superior y adentrarse en una situación más deficiente de la que se partió.

En los procesos de toma de decisiones, el juego del poder está dado que en el mundo real, la gente interacciona entre sí para ejercer influencia, control y poder sobre los demás y con la denominación del "juego del poder nos referimos frecuentemente a las interacciones políticas por medio de las cuales se controla a los demás. El término del "juego del poder" sugiere unas interconexiones más complejas y estrechas que las sugeridas por el simple término "interacciones" o por el término general "política".

Como dice el tratadista **Lindblom** (1991) en primer lugar el gobernante debe identificar ciertos elementos esenciales en el juego del poder de las políticas públicas, que son comunes a todos los sistemas, algunos conocidos, otros no, así como la distinción entre decisores de políticas públicas y ciudadanos, que son otros participantes en el juego de poder:

- Los decisores de políticas públicas (funcionarios de la administración y jefes –dirigencias de los partidos).
- Líderes de los grupos de interés.
- Los sindicatos.
- Los periodistas y otros líderes de la opinión pública.
- Los empresarios.
- Los funcionarios y gobiernos locales.
- Los ciudadanos.
- Las normas
- Como se ejerce el control:
  - La autoridad. Normas de obediencia.
  - El control y los ajustes mutuos (uso de la negociación).
  - Las normas democráticas que afectan el juego de poder.

En relación con el ciudadano en el juego del poder Lindblom (1991) añade que todas las formas de desigualdad política, lo es el voto (las mujeres, la gente de color, por ej.). No obstante lo anterior, el voto es desde diversos puntos de vista un instrumento débil de política pública, toda vez que los electores votan por candidatos más que por políticas (aunque ocasionalmente votan directamente sobre algunos temas de política, cada elector tiene un voto pero muchas preferencias de políticas).

Por lo tanto se hace necesario que antes de votar se sepa las implicaciones de su elección para otras decisiones. Respecto a la competencia que surge entre los partidos políticos, éstos ayudan al elector a reducir algunos obstáculos para el empleo efectivo del voto,;sin embargo, los partidos políticos a veces ayudan a las mayorías más que a las minorías al proporcionar a los ciudadanos una influencia en el juego de poder en la formulación de políticas públicas.

Aunque todo el mundo quiera bienestar, seguridad, amor y comida, sus demandas políticas serán muy variadas ya que hay innumerables maneras de satisfacer estas necesidades básicas. No hay ningún deseo o preferencia política firme y sólida; provienen de la sociedad y, para todos los individuos, dependen de la sociedad. En relación con la importancia que tiene el interés general y el porqué debe tomarse en cuenta para la gestación y puesta en práctica de las políticas públicas.

Como se dijo anteriormente, **Alvin Toffler** estudia la estructura del poder y los mecanismos de gestión en las organizaciones de la sociedad actual y la necesidad impostergable de buscar nuevas formas más adaptables a las condiciones actuales de continuo y rápido desarrollo científico y tecnológico, de conformación de la clase trabajadora, de comunicaciones avanzadas y finanzas electrónicas.

Señala el autor que durante mucho tiempo la burocracia ha sido considerada como una enfermedad de la Administración Pública, pero que esa forma de organización se encuentra hoy presente tanto en empresas públicas como privadas, pero es en este último sector donde más avanzado está el movimiento de búsqueda de nuevas formas de organizarse. Esto no significa que la organización burocrática vaya a desaparecer pues sigue siendo adecuada para determinados fines, pero existe una revuelta contra ella como estructura dominante del poder de las chimeneas, marcando la transición a la economía súper-simbólica del siglo XXI.

La organización burocrática, según el autor, tiene dos características clave: los cubículos y los canales, por lo que el poder y control cotidianos y rutinarios se encuentra en manos de dos tipos de ejecutivos: los especialistas y los gestores. Los primeros adquirieron su poder gracias al control de la informa en los cubículos, los segundos mediante el control de la información que fluye a través de los canales.

Al quedar atrás la era industrial, y mostrarse cada vez más diversa la sociedad, se denota cada vez más que resulta necesario un cambio, pues la antigua economía de las chimeneas que sirvió a una sociedad masificada resulta insuficiente para representar a la sociedad súper-simbólica actual que sirve a una sociedad desmasificada .

Cada vez se requiere mayor información y conocimientos para que las instituciones públicas puedan funcionar, y por supuesto Costa Rica no es la excepción, pues cuando surgen nuevas situaciones que no pueden asignarse con facilidad a los cubículos existentes, empiezan las luchas sobre un territorio, dinero, personas y control de información que se considera como propios, provocando la liberación de enormes cantidades de energía y de sentimientos incontrolados que arrojan por la ventana la pretendida racionalidad de la burocracia, haciendo que el poder sustituya a la razón como base de toma de decisiones.

Como conclusiones y alternativas a las tradicionales formas de organización pública, que posiblemente desplazarán a la organización burocrática, incluye aspectos importantes como los mecanismos de control y de asignación de responsabilidades que deben tener las formas de organización que se requiere en el siglo XXI.

Estos mecanismos resultan particularmente importantes e indispensables para la Administración Pública por lo que, como señala **Herman Heller** en su libro “*Estado y Sociedad*”, “el patrimonio del Estado, con todos los medios reales de la administración, entonces no pertenece a nadie, ni al soberano ni al funcionario” (1942, p.174), y podría resultar fácil entregarse a una alegre despreocupación en la labor realizada dentro de la organización, en detrimento de la eficiencia y eficacia de las actuaciones administrativas, y de la probidad y transparencia en el ejercicio de la función pública.

En este sentido resulta insuficiente el mecanismo de autocontrol, en donde la selección de partidarios del trabajo en equipo, altamente motivados puede seguir dependiendo de la voluntad individual. Una situación como esta sólo podría sostenerse en un sistema en que los mismos individuos y los grupos enfrenten, responsablemente, los costos y resultados de sus actuaciones.

## 5. Bibliografía

- Acuña Ortega Víctor Hugo (2004). **Autoritarismo y Democracia en Centroamérica: La larga duración (Siglos XIX y XX)**. San Pedro : Seminario Transformaciones del Estado en América Central UCR-IHEAL.
- \_\_\_\_\_ (1995). **Autoritarismo Y Democracia En Centroamérica: La Larga Duración (Siglos XIX Y XX)**. En: Tangermann, Klaus (Comp.), Ilusiones y Dilemas de la Democracia: La Democracia en Centroamérica. San José : FLACSO.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2003). **La Implementación de las Políticas**. México DF : Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Fong, Justo (2000). **Descentralización y el Fortalecimiento Municipal: El Caso de la Región Centroamericana y República Dominicana**. Berlín : Seminario Internacional Finanzas Nacionales - Finanzas Municipales. (2 al 16 de Septiembre del 2000).
- Benedicto XVI (2006). **Carta Encíclica Deus Caritas**. Bogotá : Editorial San Pablo.
- Chaves Guiselle (1993). **Costa Rica: Las Políticas de Estabilización y Ajuste Estructural en la década de los años ochenta**. San Pedro : Instituto de Investigaciones Sociales – UCR. No.70
- Cuadrado Juan R. (2001). **Introducción a la Política Económica**. Madrid : McGraw Hill.
- Curet Cuevas, Eliezer (1996). **El desgobierno de Rosselló y Cifuentes**. San Juan : Management Aid Center, Inc.
- Durning, Dan (1995). **Governors and Administrative Reform in the 1990s**. En: State and Local Government Review. No.27
- Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano (2004). **Análisis Comparativo**. San José : Serie Hagamos las Cuentas. No.1
- Gaebler, Ted y Osborne David (1994). **La Reinención del Gobierno: La Influencia del Espíritu Empresarial en el Sector Público**. Barcelona : Editorial Ediciones Paidós Ibérica S.A.
- Grindle, Merilee S. y John W. Thomas (1991). **Public Choices and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries**. Baltimore : Johns Hopkins University Press.
- Heller, Hermann (1942). **Teoría del Estado**. México DF : Fondo de Cultura Económica.

- Iglesias, Enrique V. (1998): **La Modernización de las Finanzas Municipales, un paso esencial para la Consolidación Institucional**. Antigua Guatemala : Seminario (18 al 20 de septiembre de 1998)
- Jiménez Castro, Wilburg (2000). **La Reforma Administrativa, La Reforma del Estado y la Privatización de instituciones, de empresas y programas Públicos**. San José : EUNED.
- Kaplan, Marcos (1983). **Estado y Sociedad**. México DF : Dirección General de Publicaciones UNAM.
- Klisberg, Bernardo (1998). **Hacia un nuevo paradigma en gestión pública**. En: Revista de Administración Pública Uruguaya. Montevideo : Septiembre, 1988. Año 3, Número 8.
- \_\_\_\_\_ (1998). **Repensando el Estado para el Desarrollo Social: Más allá de Dogmas y Convencionalismos**. San Pedro : Universidad de Costa Rica. Lección Inaugural, Primer Ciclo Lectivo 1998. Lunes 25 de mayo.
- Lamport, Pedro (1998). **La Modernización de las Finanzas Municipales, un paso esencial para la Consolidación Institucional**, Antigua Guatemala : Seminario (18 al 20 de septiembre de 1998)
- Lindblon Charles E. (1991). **El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas**. México DF : Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, SA.
- Machado de Acedo, Clemy (1981). **El Estado y su papel en la conformación de la sociedad capitalista venezolana, Estado y grupos económicos en Venezuela (Su análisis a través de la tierra, construcción y banca)**. Caracas : Editorial Ateneo de Caracas.
- Mény, Ives y Thoenig, Jean Claude (1992). **Las Políticas Públicas**. Barcelona : Ariel SA.
- Meoño Segura, Johnny (2005). **Evolución, actualidad y proyecciones del modelo político-institucional costarricense: Hacia una reforma integral que impulse más efectivamente el país que queremos**. San Pedro : Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas – UCR.
- North, Douglass (1994). **Economic performance through time**. En The American Economic Review, Vol. 84, No.3. Ver: <http://www.jstor.org/> (junio de 2003).
- Presidencia de la República (199X). **La Reforma de Transformación del Estado: Diagnostico, Objetivos, Logros y Planes, 1994-1998**. San José : Imprenta Nacional.
- Rivera Roy (2004). **Modernización sin fin y la descentralización en Centroamérica**. En Seminario Transformaciones del Estado en América Central. San Pedro : UCR-IHEAL.

Rivera, Roy (2000). **La modernización sin fin y la descentralización en Centroamérica**. San José : FLACSO-Konrad Adenauer Stiftung.

Romero Pérez Jorge Enrique (2002). **Reforma del Estado**. San José : EUNED.

Rosen, Harvey S. (2002). **Hacienda Pública**. Barcelona : Editorial McGraw-Hill.

Rovira Mas Jorge (2004). **Transición a la Democracia y su Consolidación**. San Pedro : CCCAC-CIHAC-UCR.

Ruedi Bortis Hans (1998). **La Modernización de las Finanzas Municipales, un paso esencial para la Consolidación Institucional**. Seminario celebrado en Antigua Guatemala (18 al 20 de septiembre).

Santana Rabell, Leonardo (1994). **Fulgor y decadencia de la Administración Pública en Puerto Rico**. Río Piedras : Editorial La Torre del Viejo.

\_\_\_\_\_ (1994). **La reinención del gobierno: La reforma gubernamental durante el Nuevo Comienzo**. En Revista de Administración Pública. San Juan : UPR. p.1-144

\_\_\_\_\_ (1996). **Oficina de Gerencia y Presupuesto. Reorganización de la Rama Ejecutiva: 1993-1996**. San Juan : Oficina de Gerencia y Presupuesto.

\_\_\_\_\_ y Negrón Portillo, Mario (1995). **Reinventing Government: nueva retórica, viejos problemas**. En Revista de Administración Pública. San Juan : UPR. p.9-64

Shafir, Gershon (1998). **The Citizenship Debates**. Minneapolis : University of Minnesota Press.

Sobrado, Miguel (2005). **Regiones y Municipios**. En La Nación. San José. Jueves 3 de febrero. p.31A

Sojo Carlos (2000). **El traje del nuevo emperador: la Modernización del Estado en Centroamérica**. Hamburgo : Institut fur Iberoamerika-Kunde.

\_\_\_\_\_ (1991). **La Utopía del Estado Mínimo**. Managua : CRIES.

Subirats Joan (1992). **Análisis de las Políticas y Eficacia de la Administración**. Madrid : Instituto para la Administración Pública.

Toffler, Alvin (1982). **El Shock del Futuro**. Barcelona : Editorial Plaza y Janés S.A.

Umansky Isaac (1998). **Elementos conceptuales básicos para la determinación del sector público**. En Revista de Administración Pública Uruguay. Año 3, No.7

Vargas Solís, Luis Paulino (1993). **Crisis Económica y Ajuste Estructural**. San José : EUNED.

Varios (2005). **Crear Trabajo para enfrentar la Pobreza y Fortalecer la Gobernabilidad Democrática**. Mar de Plata : IV Cumbre de las Américas.

Weber, Max (1974). **Economía y Sociedad**. México DF : Fondo de Cultura Económica.

### **Lecturas complementarias**

Sí desea ahondar más en este tema, puede consultar las siguientes lecturas:

Jiménez Castro, Wilburg (2002). **La Reforma Administrativa, La Reforma del Estado y la Privatización de instituciones, de empresas y programas Públicos**. San José: EUNED.

Meoño Segura, Johnny (2005). **Evolución, actualidad y prospecciones del modelo político-institucional costarricense: Hacia una reforma integral que impulse más efectivamente el país que queremos**. San José: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas-UCR.

Santana Rabell, Leonardo (1994). **Fulgor y decadencia de la Administración Pública en Puerto Rico**. Río Piedras: Editorial La Torre del Viejo.

\_\_\_\_\_ (1994, Diciembre). **La reinención del gobierno: La reforma gubernamental durante el Nuevo Comienzo**. Revista de Administración Pública , pp.1-44.