

# Análisis de los discursos oficiales en las iniciativas de reforma del Estado en Costa Rica y sus implicaciones en las capacidades estatales 1990-2013

Felipe Alpízar Rodríguez\*

Daniela Chacón Mendoza\*\*

INDAGA LAS PRINCIPALES PROPUESTAS DE REFORMA DEL ESTADO COSTARRICENSE EN LOS ÚLTIMOS 25 AÑOS. ESTAS PROPUESTAS SE DERIVAN DE INFORMES INSTITUCIONALES QUE HAN APORTADO AL DEBATE SOBRE COMO MEJORAR LA INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA. EL ANÁLISIS DE LAS PROPUESTAS SE REALIZA DESDE UN ENFOQUE DE CAPACIDADES ESTATALES Y LA CONSTRUCCIÓN DE MATRICES Y MAPAS IDEOLÓGICOS QUE PERMITEN AGRUPAR LAS PROPUESTAS Y EXTRAER TENDENCIAS PRINCIPALES. SE DESTACA UN ÉNFASIS EN LOS DISCURSOS RELACIONADOS CON LA EFICIENCIA, LA REGULACIÓN Y EL LUGAR DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS EN LA REFORMA. SE PLANTEAN NUEVAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN Y PROPUESTAS PARA EL DEBATE PÚBLICO.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; REFORMA ADMINISTRATIVA; COSTA RICA

KEY WORDS: PUBLIC ADMINISTRATION; ADMINISTRATIVE REFORM; COSTA RICA

*“La monopolización de lo universal es el resultado de un*

*trabajo de universalización que se realiza principalmente en el campo burocrático. Como lo muestra el análisis del funcionamiento de esta institución extraña que se llama comisión, conjunto de personas que están investidas de una misión de interés general e invitadas a trascender sus intereses particulares para poder producir proposiciones universales, los personajes oficiales deben trabajar sin pausa sino para sacrificar su punto de vista particular “al*

\* **Doctor en Ciencias Políticas, Universidad Complutense, Madrid, España. Profesor e Investigador de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica, UCR.**

Correo electrónico:  
[felipealpizar@gmail.com](mailto:felipealpizar@gmail.com)

\*\* **Licenciada en Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica. Asistente de Investigación del Centro de Investigación y Estudios Políticos, CIEP-UCR, de Costa Rica.**

Correo electrónico:  
[daniela.chacon.mendoza@gmail.com](mailto:daniela.chacon.mendoza@gmail.com)

Recibido: 19 de febrero del 2014.

Acceptado: 26 de agosto del 2014.

Felipe Alpízar Rodríguez y Daniela Chacón Mendoza (2015). Análisis de los discursos oficiales en las iniciativas de reforma del Estado en Costa Rica y sus implicaciones en las capacidades estatales, 1990-2013.

ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública (68-69): 227-249, diciembre 2015 227

*punto de vista de la sociedad” para, por lo menos, constituir su punto de vista en punto de vista legítimo, es decir, universal, principalmente recurriendo a una retórica de lo oficial.” (Bourdieu, 1993).*

## **Introducción**

A inicios de la década de los noventa se constituyó una comisión bipartidaria (Partido Liberación Nacional, PLN, Partido Unidad Social Cristiana, PUSC) para analizar la situación del Estado y proponer formas para recomponerlo como articulador de una nueva estrategia de desarrollo. En el Informe de la Comisión para la Reforma del Estado Costarricense, COREC I, se indicó que *“...Esta propuesta considera un conjunto de reformas que tiene como propósito central la democratización del Estado y en forma subsidiaria que su acción sea más eficaz y eficiente”* (COREC, 1990: 18). De acuerdo con esto, se pretendía una redistribución del poder a instancias locales y regionales y un mayor control ciudadano de la gestión pública, a la vez que se perseguía mayor eficiencia en la función estatal de crear condiciones para el desarrollo económico.

Más de dos décadas después, en su mensaje presidencial del 1° de mayo de 2012, Laura Chinchilla Miranda lanzaba una iniciativa similar: *“...He decidido convocar a un ilustre*

*grupo de ciudadanos que nos presenten en el corto plazo una propuesta para avanzar hacia mayores niveles de funcionalidad y calidad de nuestra democracia.”* (Citado por Comisión Presidencial sobre Gobernabilidad Democrática, 2013: 10). El informe de esa Comisión fue conocido en enero del 2013 y parte de la visión de que el país se encuentra en una crisis de gobernabilidad democrática y que eso estaría relacionado con el diseño de la institucionalidad política. Aunque en ese informe se admite que la gobernabilidad democrática está vinculada con la relación entre el Estado y la sociedad, se consideró oportuno proponer un remozamiento del diseño institucional del Estado.

Estos dos informes muestran una preocupación presente en los últimos veinticinco años del debate político mayoritario: el diseño y funcionamiento del Estado en Costa Rica deben ser revisados. Esta afirmación varía de acuerdo con las posturas ideológicas de quienes la sustentan, pero la variedad de los informes analizados en este trabajo dan cuenta de la proliferación de diagnósticos sobre lo que le pasa al Estado y las propuestas sobre cómo “arreglarlo”.

## **Abordaje teórico y metodológico**

Para explicar el abordaje teórico y metodológico de este estudio

es necesario primero aclarar la definición de Estado con que se trabaja. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, define al Estado como “...un conjunto de instituciones y relaciones sociales que cubre el territorio que este delimita y sobre el cual ejerce normalmente la supremacía en el control de los medios de coerción...” (2004: 63-64). Además señala el PNUD que se debe entender el Estado como un foco de identidad, un sistema legal y un conjunto de entes burocráticos.

Para Jessop, el Estado se puede entender como “...un ensamble de instituciones y organizaciones cuya función socialmente aceptada es definir y ejecutar decisiones colectivas vinculantes en una determinada población en el nombre del interés común o la voluntad general.” (2008:9).

A partir de la reciente redefinición de Estado de O'donnell se derivan cuatro dimensiones, a saber:

- El conjunto de burocracias y el grado de cumplimiento de responsabilidades (eficacia).
- El sistema legal y su efectividad.
- La credibilidad y el Estado como foco de identidad colectiva.
- La función de filtro que delimita territorios, espacios y esfe-

ras de aplicación de la autoridad estatal (2010:79).

Estas definiciones trascienden la visión del Estado únicamente como un conjunto de instituciones y se le otorgan funciones “no materiales”. Esto último hace referencia a la función simbólica que cumplen los Estados, toda vez que aglutinan a un conjunto de personas bajo sentimientos de cohesión, pertenencia, identidad, entre otros. Estas narrativas sobre la convivencia, como por ejemplo el nacionalismo, son relevantes para que los ciudadanos acepten la autoridad que se ejerce sobre ellos como legítima y suponen a la vez la ventana para el ejercicio estatal de la dominación física y simbólica. Además, es en la función simbólica del Estado que se define lo que se entiende por la voluntad general o el interés común y que luego pretende ser perseguido por medio de la función material del Estado, esto es su sistema legal y el conjunto de instituciones y organismos públicos.

Sin embargo, Jessop señala que el Estado se enfrenta a una paradoja: por un lado se pretende reducir su tamaño y hacerlo más “delgado” para que no sea más la autoridad superordinadora de la sociedad, pero al mismo tiempo se le exige que resuelva problemas complejos, interprete la voluntad general y que le recuerde a los ciudadanos sobre la importancia de vivir en sociedad (cohesión).

En la intersección de estos temas es que se enmarca este trabajo. Por un lado se hace un análisis de los principales temas de reforma del Estado en los últimos veinticinco años y se establecen ejes temáticos que dan cuenta de las prioridades políticas establecidas por los autores de los informes analizados. Estos ejes temáticos se abordan a luz de los conceptos de estatalidad, poder infraestructural y capacidades estatales (PNUD, 2004; Vargas, 2012). Finalmente, se plantea una línea de trabajo que pretende iniciar la construcción de los mapas ideológicos discursivos existentes en el país en torno a la reforma del Estado.

La ponencia nace de un conjunto de preguntas generadoras: ¿Cuáles han sido las principales iniciativas y temas de reforma del Estado costarricense de los últimos veinticinco años? ¿Cuáles son las convergencias y divergencias temáticas en las iniciativas de reforma del Estado costarricense? ¿Cuáles son los principales discursos oficiales sobre la reforma del Estado? ¿Es posible identificar cambios normativos o institucionales en temas que han emergido como prioritarios en los discursos oficiales sobre la reforma del Estado? ¿Cómo afectarían los cambios propuestos las capacidades estatales?

Estas preguntas permitieron definir que el objeto de estudio de este documento sería la identificación de los principales ejes temáticos en torno a la reforma del Estado, que

manifiestan un conjunto de discursos políticos sobre el sentido, dirección y prioridades en la reforma del Estado presentes en los informes que sobre la materia se han publicado desde 1990.

Por *discursos políticos* se entienden las prácticas sociales de los actores sociales y políticos que se constituyen en conjuntos de representaciones y construcciones simbólicas que en determinados contextos orientan y dan sentido a las prácticas sociopolíticas, posiciones ideológicas y relaciones entre ellos. Estos discursos tienen implicaciones simbólicas, esto es en la reconfiguración de otros discursos, implicaciones prácticas, es decir en la (re)configuración de la acción política y las relaciones sociales y consecuencias institucionales pues contribuyen en la configuración, justificación y orientación del Estado. Los discursos son dialécticos en la medida que son constituidos por los contextos, instituciones y estructuras sociales, a la vez que constituyen las instituciones y estructuras, es decir los discursos son estructurantes y estructurados a la vez (Foucault, 1997; Calsamiglia y Tusón, 2001; Bourdieu, 1985).

Una vez definidos los principales elementos teóricos, se procede ahora a la delimitación de los informes que se considerarían para el análisis de contenido. Para ello se partió de un mapeo inicial de todos los textos institucionales y no institucionales que han planteado recomendaciones para la reforma del

Estado costarricense. Hasta el momento se han identificado un total de veintitrés informes sobre esta materia. Se consideró como criterio de selección de los informes el conjunto de propuestas de reforma presentes en los informes institucionales sobre

la reforma del Estado desde 1990 hasta el 2013 y cuya visión fuese nacional y general. Este criterio de muestreo intencionado permitió seleccionar los cuatro informes que serían analizados en este artículo y que se presentan a continuación.

**TABLA 1**  
**LISTA Y CODIFICACIÓN DE INFORMES ESTUDIADOS**  
**COSTA RICA**  
**1990-2013**

Informe	Código	Total temas
<b>Reforma del Estado en Costa Rica.</b> Comisión para la Reforma del Estado Costarricense, COREC I, 1990.	<b>A.</b>	<b>58</b>
<b>La Transformación del Estado Costarricense 1990-1994.</b> Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, MIDEPLAN, 1994	<b>B.</b>	<b>21</b>
<b>Propuestas de acciones de reforma del Estado.</b> Comisión de Eficiencia Administrativa y Reforma del Estado, CEARE, 2008	<b>C.</b>	<b>38</b>
<b>Propuestas para fortalecer la funcionalidad y calidad de la democracia costarricense. Informe Final Comisión Presidencial sobre Gobernabilidad Democrática.</b> Comisión Presidencial sobre Gobernabilidad Democrática, 2013	<b>D.</b>	<b>70</b>
<b>Total</b>		<b>187</b>

*Fuente: Alpízar y Chacón (2014) a partir de la Base de Datos sobre Informes de Reforma de Estado.*

Cada texto fue identificado con un código y se elaboraron matrices que sirvieron como guía de lectura y contribuyeron a identificar los principales temas de cada informe, así como las convergencias y divergencias temáticas entre ellos. Con lo anterior, se tenía un conjunto de todas las propuestas de todos los informes, que como se puede notar en la Tabla 1 representa un total de 187 temas presentes en los cuatro informes.

Los dispositivos para la identificación y clasificación de la información contribuyeron a la construcción de una base de datos de informes sobre reforma del Estado.<sup>1</sup> Se trata de una plataforma para continuar la investigación a partir de la identificación de ejes temáticos y su análisis siguiendo criterios sistemáticos, claros y disponibles para otros investigadores.

### **Análisis de los informes de reforma del Estado (1990-2013)**

#### ***Agrupación en ejes temáticos***

Como se indicó en la introducción, los cuatro informes analizados nacen del diagnóstico de problemas en el funcionamiento del Estado, ya

sean relacionados con su tamaño, su eficiencia, su financiamiento, su democratización o su función de promoción del desarrollo del país. Como atinadamente lo señala el epígrafe de este estudio, las personas encargadas de realizar estos informes estuvieron en algún momento en cargos directivos y respaldan buena parte de sus recomendaciones en su experiencia y legitimidad, en su condición de notables. Esta legitimidad tecnocrática está acompañada, como es lógico, de sus propias concepciones ideológicas sobre lo que se debe hacer con el Estado y la sociedad costarricense. Por ello, en esta sección se pasa de la descripción más puntual de las propuestas a un análisis más en profundidad sobre los ejes temáticos, la orientación de los mismos y la posible identificación de los principales discursos ideológicos sobre la reforma del Estado.

En la metodología se explicó que la lectura atenta de los cuatro informes permitió identificar las propuestas más relevantes y luego se realizó una agrupación de los mismos. Esto dio como resultado un conjunto de doce ejes temáticos, que luego sirvieron como categorías para ordenar la información en la base de datos. La siguiente tabla da cuenta de los ejes temáticos y la cantidad de propuestas que agrupan cada una de ellos.

---

1. Este instrumento se construyó a partir de trece variables que se describen en un Manual Metodológico y su correspondiente archivo de *Excel*.

**TABLA 2**  
**EJES TEMÁTICOS Y CANTIDAD DE PROPUESTAS**  
**EN INFORMES SELECCIONADOS**

**COSTA RICA**

**(1990-2013)**

Ejes temáticos	Cantidad de propuestas	
	Absoluta	Relativa
1. Reforma constitucional	1	1%
2. Reforma al Poder Legislativo	17	9%
3. Reformas a la Contraloría General de la República	8	4%
4. Reformas al Poder Ejecutivo	16	8%
5. Reformas al Poder Judicial	12	6%
6. Participación	11	6%
7. Organización territorial	25	13%
8. Planificación	20	10%
9. Finanzas públicas	7	4%
10. Empresas, instituciones y servicios públicos	20	10%
11. Eficiencia en la gestión pública	38	19%
12. Función pública y empleo	22	11%
<b>Total</b>	<b>197</b>	<b>100%</b>

Nota: El total de 197, distinto al 187 de la Tabla 1, se explica porque existen diez propuestas que se refieren a al menos dos ejes temáticos y por lo tanto se repiten en la base de datos.

Fuente: *Alpizar y Chacón (2014) a partir de la Base de Datos sobre Informes de Reforma de Estado.*

La cantidad de temas enlistados en cada eje temático permite identificar ciertas tendencias en cuanto a las prioridades temáticas de estos informes. Así por ejemplo la “Eficiencia en la gestión pública” lidera por mucho la cantidad de propuestas (38, 19%), seguido por “Organización territorial” (25, 13%), propuestas en “Función pública y empleo” (22, 11%) y “Planificación” (20, 10%).

En este sentido, se puede señalar que los informes ponen una fuerte carga de responsabilidad en el supuesto mal funcionamiento del Estado en la forma en que, según su diagnóstico, trabajan los funcionarios públicos. Si se consideran en conjunto ejes temáticos relacionados con lo anterior (8. Planificación; 9. Finanzas; 10. Empresas, instituciones y servicios públicos; 11. Eficiencia en la gestión pública; 12. Función pública y empleo) se llegan a un 54% de todas las propuestas. Más que una precisión numérica, lo que parece demostrar esta tendencia es la presencia de un discurso que entiende al funcionario público como responsable de buena parte de los problemas del Estado, lo que a su vez deriva en una valoración de lo público como negativo. Lo curioso de esto es que todos los autores de los informes han sido, en algún momento, funcionarios públicos, lo que habla de una especie de contradicción en sus discursos y de cómo el desprestigio de lo público proviene también desde adentro. Este discurso que valora lo público como negativo se enmarca dentro de las corrientes

ideológicas dominantes en la administración pública desde la década de los ochenta.

Más allá del conteo para identificar tendencias, es importante destacar que existe una variedad de recomendaciones, que se distinguen por su orientación y sentido de los cambios propuestos. Así por ejemplo, al respecto de las reformas al Poder Legislativo, COREC I realiza dos recomendaciones puntuales (A.1 y A.2) para democratizar el sistema de elección de diputados, mientras que el Informe de la Comisión Presidencial sobre Gobernabilidad Democrática - 2013 plantea catorce sugerencias para cambiar el funcionamiento de la Asamblea Legislativa teniendo en cuenta criterios de eficiencia legislativa y no necesariamente de fortalecimiento del debate y profundización de la democracia.

Por otro lado, las reformas a la Contraloría General de la República, CGR, son planteadas únicamente en el informe de la Comisión Presidencial sobre Gobernabilidad Democrática - 2013 y versan de nuevo sobre criterios de eficiencia y agilización de los procesos administrativos y de contratación, con el riesgo del debilitamiento del órgano contralor.

El informe de COREC I coincide con la Comisión Presidencial sobre Gobernabilidad Democrática - 2013 en la necesidad de mejorar el funcionamiento del Poder Ejecutivo y reforzar los mecanismos de coordinación intersectorial e interministerial. Sin embargo, esta última Comi-

sión replantea, además, elementos profundos de la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo y propone mecanismos de control como la disolución de la Asamblea y el Gabinete que podrían representar fuente de inestabilidad y crisis.

Respecto del Poder Judicial, la Comisión Presidencial sobre Gobernabilidad Democrática - 2013 propone profundos cambios en el Ministerio Público, el Tribunal Constitucional, en el derecho procesal, expropiaciones y una limitación en el desarrollo constitucional de derechos prestacionales (servicios públicos) según las capacidades y condiciones objetivas del Estado.

COREC I plantea la necesidad de habilitar mecanismos de participación directa como el referendo, mientras que la Comisión Presidencial sobre Gobernabilidad Democrática (CPGD) - 2013 propone la participación del Presidente y los miembros del Poder Ejecutivo en las campañas políticas previas a los referendos que no sean de materia político electoral. Varios informes también abordan propuestas relacionadas con mayor participación gremial, sectorial y corporativa, participación ciudadana en gestión pública y transparencia y control político ciudadano. Llama la atención que COREC I y la Comisión Presidencial - 2013 coinciden en la creación de un Consejo Económico Social con participación corporativa y gremial. También se agrupan en este eje las propuestas que pretenden incorporar

a los ciudadanos ya sea en la propia gestión o en su control.

La organización territorial del Estado también ha sido tema central en los informes analizados. En unos casos, como en el tema de descentralización, las propuestas lógicamente varían según su fecha de redacción, pues en los informes anteriores al Código Municipal (1998) se resalta la necesidad de efectuar cambios hacia esa vía, mientras que en los años posteriores se procura enmendar asuntos que han fallado como por ejemplo el respaldo presupuestario para el traslado de competencias. De igual forma, las propuestas para la desconcentración del Estado progresivamente han perdido vigencia y en los informes más recientes ya no aparecen.

La planificación, que incluye los procesos de presupuestación y programación, han sido también ampliamente abordados en los informes analizados. Además, se han atendido asuntos relacionados con las finanzas públicas, sobre todo los problemas en el gasto público y el persistente déficit. Todos los informes tienen su correspondiente diagnóstico sobre los orígenes de esta situación, básicamente se refieren al tamaño del Estado y la ineficiencia de las instituciones y funcionarios públicos, pero pocos mencionan la corrupción y el clientelismo político como causas estructurales que deben ser atendidas. Esto nos permite ver una vez más el sesgo ideológico y partidario de buena parte de los

integrantes de estas comisiones en estos últimos veinticinco años.

La idea de cambiar la lógica de funcionamiento del Estado y reducir su tamaño se encuentran plasmadas en los ejes temáticos 10. (Empresas, instituciones y servicios públicos) y 11. (Eficiencia en la gestión pública). De nuevo, el momento histórico de redacción de cada informe se refleja en las prioridades señaladas, pero es posible encontrar una tendencia similar en todos ellos. El discurso dominante de la nueva gestión pública que pregona un vaciamiento del Estado se materializa en estas recomendaciones.

El eje temático 12. (Función pública y empleo) fue comentado antes y baste con reiterar que la orientación ideológica de la mayoría de estos informes ha provocado que se vea en el funcionario público una especie de lastre o causa de numerosos problemas de la administración pública. Acciones de movilidad laboral y amenazas de reducción de derechos laborales han estado presentes en los últimos veinticinco años en la agenda pública costarricense y estos informes no parecen ser la excepción.

Finalmente, los informes analizados abordan otros temas de importancia, pero de forma relativa-

mente puntual como: la problemática de las pensiones, las acciones concretas para promover el desarrollo socioeconómico, temas más recientes como el de ambiente, energía y cambio climático, al igual que otros de mucha actualidad, simplificación de trámites a través de la administración digital.

### ***Las propuestas de los informes y su posible relación con cambios recientes***

Como se ha señalado previamente, las propuestas sugeridas en cada uno de los informes analizados abarcan diferentes aspectos que pretenden incidir en el aparato institucional del Estado y, por lo tanto, en su desempeño. Sin embargo, hasta el momento de realización de este estudio (julio, 2013), no hay estudios disponibles sobre cuáles de las propuestas concretas lograron llevarse a cabo, ni tampoco hay información puntual sobre los cambios institucionales o normativos experimentados entre 1990 y el 2013 que pueden ligarse con los informes de reforma de Estado analizados.<sup>2</sup>

La disposición de esa información es de vital importancia ya que posibilitaría el análisis y la evaluación del impacto que han tenido las propuestas y que tienen este tipo de informes en el país. Además, es relevante porque permitiría reconocer cuál es la tendencia que se sigue en las acciones o intenciones de reforma y, por lo tanto, el rol que se le pretende dar al Estado costarricense.

---

2. Algunos trabajos han estudiado la reforma del Estado en este período con detalle, pero no en relación directa a los informes objeto de esta ponencia (Masís, 1999; Contreras, 1999; Zúñiga, 1993; Zúñiga 1998).

cense. Por esa razón, en este estudio se efectúa un trabajo exploratorio de reconocimiento de las transformaciones normativas o institucionales ligadas a las propuestas de los cuatro informes de reforma de Estado estudiados, durante el período comprendido entre 1990 y el 2013.

Para realizar esa exploración, se registraron artículos académicos e institucionales enfocados en el tema, se realizó una exhaustiva búsqueda de información jurídica y se consultaron periódicos nacionales (La Nación, La República, entre otros). A partir de esta búsqueda y con la cautela del caso por las limitaciones de información, se pueden señalar algunos hallazgos preliminares.

En primera instancia, el informe del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, MIDEPLAN, en 1994 y COREC I en 1990 parecen haber tenido un mayor impacto en la reconfiguración del Estado costarricense. Esta tendencia se relaciona con el acuerdo ratificado entre el entonces Presidente José María Figueres (1994-1998) y el Ex Presidente Rafael Ángel Calderón (1990-1994) el 12 de junio de 1995, mediante el cual se logró el impulso de varios proyectos y propuestas de reforma en la Asamblea Legislativa (Méndez, 1995).

Buena parte de las propuestas ejecutadas en la década de los noventa, como por ejemplo la reestructuración interna de instituciones estatales como por ejemplo el

Ministerio de Agricultura y Ganadería, MAG, el Consejo Nacional de Producción, CNP, la Dirección Nacional de Desarrollo Comunal, DINADECO y el Instituto de Desarrollo Agrario, IDA, coinciden con el discurso ideológico de reducción del aparato estatal. En los periódicos nacionales como La Nación, se indicaba que el Programa de Reforma del Estado buscaba: "...la *reducción del aparato gubernamental y el incremento en la eficiencia de los servicios brindados a la población...*" (Méndez, 1996).

Por su parte, el informe de MIDEPLAN 1994, refleja recomendaciones dirigidas a la reducción del sobreempleo público, en declaraciones de uno de los ex Ministros de Planificación durante el proceso de Reforma en 1996, Leonardo Garnier, quien explicaba que se podían comprobar avances en la reforma tras: "*Quince entidades públicas transformadas, nueve leyes que mejoran las tareas estatales, [y] 5.000 empleados menos...*" (Noguera, 1996). Además, esa constatación de la reducción del empleo en el sector público, también se fundamenta en el estudio de Ronald Alfaro para el X Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano, el cual explica que en los momentos históricos de 1991, 1992, 1995 y 1996 se experimentó la disminución en la cantidad de funcionarios (Alfaro, 2004).

Las reformas propuestas por MIDEPLAN en 1994 incorporan una visión de Estado con menos intervenciones, reducido y con funciones

redefinidas y ejecutadas para alcanzar una mayor eficiencia, lo que en la nueva gestión pública se conoce como “vaciamiento” del Estado. Esto se refleja en los proyectos aprobados de privatización, reestructuración y el programa de movilidad laboral. Por ejemplo, la reducción de la planilla progresiva en DINADECO a 207 plazas en 1994, 152 plazas en 1995 y a inicios de 1998 una reducción a 78 plazas distribuidas en todo el país. De forma similar se experimenta la reestructuración del IDA, del MAG y del CNP.

La reformulación del papel del Estado se orientó hacia un papel regulador de los servicios, algunas transformaciones en esta línea fueron la promulgación de la Ley de Concesión de Obra Pública en 1994, las reformas en el Banco Central de Costa Rica, BCCR, y la creación de la Superintendencia General de Entidades Financieras, SUGEF, así como la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, ARESEP, que regula los servicios públicos brindados por el Estado.

Por otra parte, las reformas en el ámbito económico y las dirigidas a solucionar los problemas fiscales del país, también se manifestaron aunque en un menor grado que las anteriores, por ejemplo, se promulgaron las leyes de Justicia Tributaria y de Ajuste Tributario, ambas en 1995, las cuales pretendían mejorar el sistema de recaudación y el esquema tributario.

Aunque no es posible determinar una causalidad directa entre las propuestas y los cambios normativos o institucionales ocurridos, sí es posible identificar el potencial transformador de los discursos sobre la reforma del Estado, sobre todo en la década de los noventa. Como bien lo señala Bourdieu (1993), el Estado tiene la capacidad (capital estatal), a través de los marcos normativos (capital jurídico), las estructuras institucionales (capital de fuerza física e informacional), la fiscalidad (capital económico) y los mecanismos de legitimación (capital simbólico) de imponer su visión de lo que es y debería ser el propio funcionamiento del Estado. De esta forma, se logra reconocer que el sentido general de los cambios influenciados por los informes de reforma del Estado, se concentraron en la reducción de la burocracia a través de la movilidad laboral y reducción del Estado, para alcanzar una supuesta mayor eficiencia y al mismo tiempo se promovieron transformaciones que consolidarían el carácter regulador de la administración pública influenciado por la apertura comercial en el país.

### ***Las reformas propuestas desde la perspectiva de las capacidades estatales***

Finalmente, interesa en esta sección considerar los ejes temáticos y conjunto de propuestas a la luz de las nociones teóricas de estatalidad, poder infraestructural y, más específicamente, las dimensiones de capacidades estatales.

A partir del trabajo del PNUD (2004:51), que define la estatalidad como “...la capacidad del Estado para cumplir con sus funciones y objetivos independientemente del tamaño y la forma de organización de sus burocracias...”, Carlos Sojo (2011) realiza una clasificación de los tipos de estatalidad presentes en América Latina. Para ello entiende los tipos de estatalidad como un producto de los equilibrios específicos entre las funciones y las capacidades estatales.

Por otro lado, Soifer y von Hau (2008) parten del concepto de poder infraestructural de Michael Mann (1984:113), entendido como “...las capacidades actuales del Estado para penetrar la sociedad civil e implementar las decisiones políticas y logísticas en su territorio...”, para avanzar en el estudio de las capacidades estatales y la legitimidad y entender que se deben considerar tanto sus características organizacionales como las relaciones.

Vargas Cullell (2012:705) define las capacidades estatales como el “...conjunto de recursos humanos, legales, financieros y operativos con los que cuenta el Estado para implementar efectivamente las decisiones tomadas por la autoridad central...” A partir de esta definición Vargas Cullell (2012:709) propone

considerar cuatro dimensiones para el estudio específico de las capacidades estatales:

- a. *Extractiva*: (carga tributaria, ingresos no fiscales, fuente de los recursos).
- b. *Bienes y servicios*: (bienes y servicios brindados por el Estado, las instituciones públicas y las empresas públicas, distribución territorial y cobertura pública, oferta estatal).
- c. *Organizacional*: estructura institucional, competencias, líneas de mando, redes sectoriales (tamaño del aparato estatal, redes institucionales sectoriales, poder del Poder Ejecutivo, corporatismo).
- d. *Burocrática*: (recursos humanos, tamaño y calidad del empleo).

Estas dimensiones de análisis de las capacidades estatales fueron incorporadas en la base de datos de este estudio para considerar si las políticas propuestas en los cuatro informes procuraban abordar alguna de ellas y si lo hacían, determinar de qué manera se lo proponían, ya sea mediante un aumento o disminución en esas capacidades. La Tabla 3 recoge esta clasificación.

**TABLA 3**

**LAS POLÍTICAS PROPUESTAS DE REFORMA DEL ESTADO  
SEGÚN LAS DIMENSIONES DE LAS CAPACIDADES ESTATALES  
Y SU DIRECCIÓN**

**COSTA RICA**

**1990-2013**

Informe	Capacidades estatales (cantidades absolutas)											
	Extractiva			Bienes y servicios			Organizacional			Burocrática		
	+	-	Total	+	-	Total	+	-	Total	+	-	Total
COREC	4	2	6	4	4	8	28	3	31	9	3	12
MIDEPLAN	3	0	3	3	2	5	3	6	9	3	1	4
CEARE	0	0	0	18	0	18	11	1	12	8	0	8
CPDG	3	0	3	13	2	15	21	18	39	5	2	7
Subtotal	<b>10</b>	<b>2</b>	<b>12</b>	<b>38</b>	<b>8</b>	<b>46</b>	<b>63</b>	<b>28</b>	<b>91</b>	<b>25</b>	<b>6</b>	<b>31</b>
Relativo	<b>6,6%</b>			<b>25,5%</b>			<b>50,5%</b>			<b>17,2%</b>		

Nota: El total de las propuestas fueron clasificadas según su sentido (aumento y disminución), salvo en siete casos que se clasificaron como N./A. y se excluyen, por lo tanto, del total. Por ello el total baja de 187 a 180.

Fuente: *Alpizar y Chacón (2014) a partir de la Base de Datos sobre Informes de Reforma de Estado (1990-2013).*

La Tabla 3 revela interesantes datos. El nivel desagregado muestra como cada informe se refiere a cada una de las capacidades estatales y clasifica aquellos casos en los que la propuesta supondría un aumento o disminución de esas capacidades. Por ejemplo, CEARE propone medi-

das para hacer más eficiente la prestación de servicios y ello supuestamente aumentaría la capacidad de brindar esos bienes y servicios y por eso puntúa positivamente (aumento) en dieciocho propuestas relacionadas con esa capacidad estatal.

A un nivel más agregado, se tiene que la mayor parte de las propuestas están relacionadas con las capacidades organizacionales del Estado (50,5%), seguidas de las capacidades de brindar bienes y servicios (25,5%). A pesar de que se ha discutido ampliamente sobre los problemas fiscales del Estado, solo un 6,6% de las propuestas reseñadas se refieren a las capacidades extractivas del Estado. Un tema que en el análisis de contenido realizado en secciones anteriores, esto es el papel de los funcionarios (calidad, cantidad, modelos de gestión), se destacó como central, mientras que en este ejercicio numérico no resulta tan relevante. Esto nos muestra la importancia de profundizar en cada una de las propuestas y triangular varios métodos de análisis.

El conteo de las propuestas que derivarían en un aumento de las capacidades corresponde a 136 de las 180 políticas en total, es decir el 75,5%. Mientras que las propuestas en la dirección de la disminución suman 44 de 180 políticas en total, es decir el 24,4%.

Posteriormente, se realizó una clasificación ulterior, que pretende transformar las cuatro dimensiones en dos ejes analíticos mayores. Por un lado, se considera que la capacidad extractiva y la provisión de bienes y servicios del Estado tienen que ver con la fiscalidad, esto es el conjunto de ingresos y gastos que se traduce en el peso económico del Estado en la sociedad (economía). Por otro lado, se agrupan las capacidades organizacionales y burocráticas en un eje que se ha denominado de regulación, el cual da cuenta del nivel de organización/determinación que representan el marco normativo, las burocracias y el aparato institucional en la sociedad.<sup>3</sup>

Para ubicar cada informe en esta matriz, se realizó un ejercicio de ponderación que considera el sentido de la reforma del Estado propuesto en cada informe según las capacidades estatales. Ese conteo de la dirección de las reformas según informe, que se detalla en la Tabla 4, permitió clasificar en términos generales los informes.

---

3. Se agradece la orientación de Carlos Sojo, por medio de una conversación telefónica, en la definición de estos ejes.

**TABLA 4**  
**CLASIFICACIÓN DE LOS INFORMES SEGÚN DIRECCIÓN**  
**DE LAS PROPUESTAS**

**COSTA RICA**

**1990-2013**

Informes	Dirección de las propuestas			
	Extractiva	Bienes y servicios	Organizacional	Burocrática
COREC	Aumento	Neutro	Aumento	Aumento
MIDEPLAN	Aumento	Aumento	Disminución	Aumento
CEARE	Neutro	Aumento	Aumento	Aumento
CPDG	Aumento	Aumento	Aumento	Aumento

Nota: La A representa la capacidad extractiva; B la capacidad de brindar bienes y servicios; C la capacidad organizacional; D representa la capacidad burocrática. La orientación de cada una de las capacidades se calculó según la Tabla 4 como la sumatoria entre las positivas (aumento) y las negativas (disminución).

Fuente: *Alpízar y Chacón (2014) a partir de la Base de Datos sobre Informes de Reforma de Estado (1990-2013).*

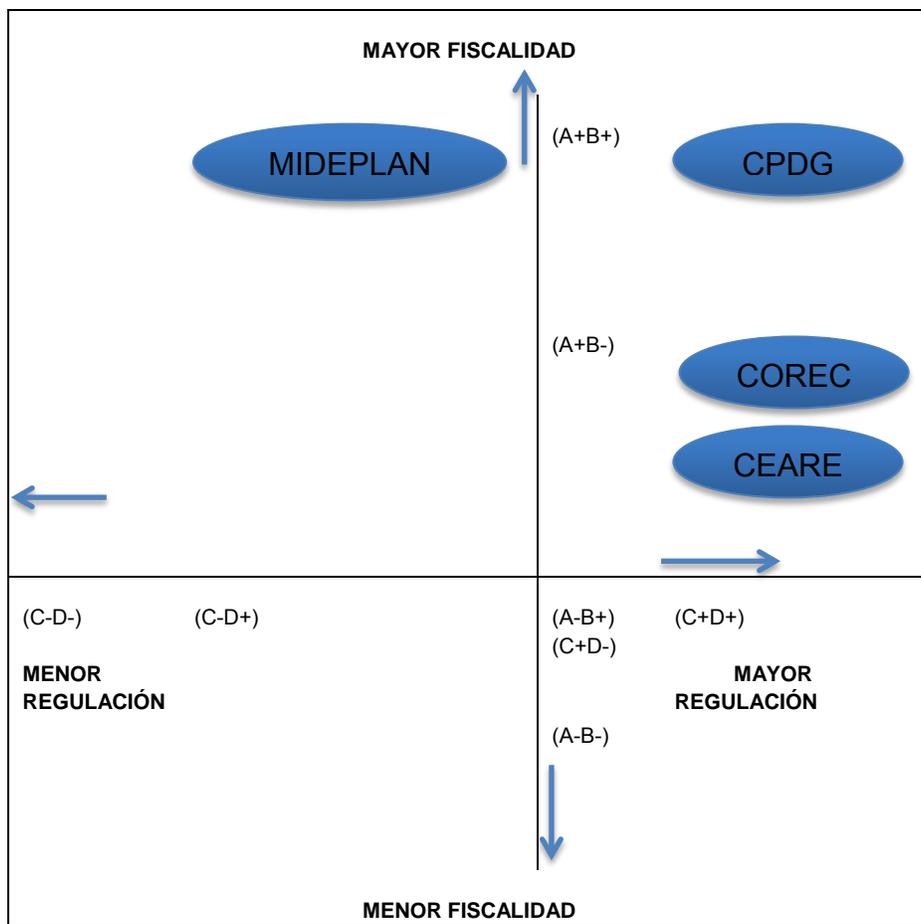
Así, por ejemplo, si en la Tabla 4, COREC I propone un aumento en la capacidad extractiva, aumento en la oferta de bienes y servicios se ubica a la derecha en el eje de ma-

yor regulación. Si, además, propone aumentar los ingresos fiscales y el gasto público se ubica arriba (mayor) en el eje de fiscalidad.

**MATRIZ 1**  
**ANÁLISIS DE LAS PROPUESTAS DE REFORMAS DEL ESTADO**  
**SEGÚN ESTATALIDAD**

**COSTA RICA**

**1990-2013**



*Fuente: Alpízar y Chacón (2014).*

La Matriz 1 es una representación gráfica de una posible ubicación de los cuatro informes analizados según los ejes de estatalidad antes descritos. De nuevo, resulta interesante destacar que el análisis más cualitativo de las propuestas, con base en la información recogida en la base de datos, revela una visión del Estado más limitada, mientras que este conteo más cuantitativo y a nivel más agregado deja ver otras posibles interpretaciones. Este análisis permite complementar los hallazgos descritos hasta ahora y plantea numerosos retos de investigación.

## Conclusiones

El conjunto de representaciones sobre lo que es y debe ser el Estado es una veta de investigación que en Costa Rica permanece poco explorada. Este estudio ha mostrado cómo en distintos niveles de análisis es posible realizar interpretaciones complementarias sobre los informes de reforma del Estado y por ende del mismo proceso de reforma discutido en el país en los últimos veinticinco años. Cabe destacar cómo impera un discurso que pone sobre los hombros de los funcionarios públicos la responsabilidad de la supuesta mala gestión pública que se realiza en el país. Y cuando se afirma en este artículo que es una “supuesta” mala gestión se quiere llamar la atención sobre esas ideas fuerza, núcleos discursivos, colocadas en

circulación en la opinión pública y que terminan convirtiéndose en una especie de verdades absolutas que nadie se atreve a discutir o cuestionar. Otro de esos núcleos discursivos es la idea de que el Estado y todo lo que remita a lo público es por naturaleza ineficiente. Claramente no existe ninguna determinación “natural” que haga que una esfera de la sociedad funcione mejor que otra y más bien sería oportuno indagar hasta qué punto esta es una idea con asidero certero en todas las dimensiones de funcionamiento del Estado.

También se quiere llamar la atención sobre la contradicción inherente a estos discursos negativos sobre los funcionarios públicos y lo público, pues son precisamente personas que han competido políticamente para llegar a la esfera pública quienes socavan la legitimidad simbólica de esa misma institucionalidad que les da cobijo.

Las consideraciones sobre el eventual éxito de los informes de reforma del Estado han llevado a una valoración tentativa de la década de los noventa como aquella en la que es posible identificar más cambios. Los informes de COREC I y MIDEPLAN 1994 expresan una visión sobre el Estado que logró concretarse con mayor claridad en esa década y que tiene como norte la reducción del tamaño del Estado y la readecuación de su función hacia un Estado regulador.

Finalmente, interesa destacar el valor metodológico y analítico de la propuesta de considerar los informes sobre la reforma del Estado desde una perspectiva de capacidades estatales. Aunque es posible que este ejercicio deba ser revisado y mejorado, lo cual agrega nuevas vetas de investigación, este instrumental teórico permitiría trascender los núcleos discursivos señalados antes y determinar con detalle las áreas geográficas y funcionales en las que el Estado costarricense funciona mejor o peor y priorizar las energías de reforma en aquellas que así lo requieran.

#### Bibliografía consultada

- Alfaro, Ronald. 2004. *Instituciones estatales en Costa Rica: Un balance del periodo 1990-2003*. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- ANEP, CADEXCO, CTRN, CONACOOB, Mesa Nacional Campesina, Colegio de Ingenieros Agrónomos. 2003. *Propuesta de los sectores productivos. Costa Rica: Hacia la Tercera República frente a los desafíos nacionales del siglo XXI*. San José.
- ANEP, ILPO, FECON, MAOCO, UPANACIONAL, Frente Nacional de Comunidades Amenazadas por Políticas de Extinción, Frente Universitario de la UCR, Plataforma Campesina Indígena de Desarrollo del Territorio Norte-Norte, Vargas, Luis Paulino, Vargas, Leiner. 2009. *10 medidas para enfrentar la crisis económica con inclusión social y productiva*. San José.
- Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados. 2005. *Aportes para una nueva Costa Rica Inclusiva y Solidaria (CRISOL)*. San José: Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados.
- \_\_\_\_\_. 2010. Diálogo Social y Negociación Efectiva: Planteamientos sindicales para la recuperación de la inclusión social y la solidaridad, para la promoción del bien común. San José: Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados.
- Barahona, Manuel. 1999. *El Desarrollo Económico. Costa Rica Contemporánea: raíces del Estado de la Nación*. San José: Editorial UCR.
- Bourdieu, Pierre. 1985. *¿Qué significa hablar? Economía de los intercambios lingüísticos*. Madrid: Editorial Akal.
- \_\_\_\_\_. 1993. Génesis y estructura del campo burocrático. Revista *Actes de la*

*Recherche en Sciences Sociales.* 96-97.

Calsamiglia, Helena; Tusón, Amparo. 2001. *Las cosas del decir. Manual de análisis de discurso.* España: Editorial Ariel.

Carrillo, Rafael; Martínez, Juliana; Naranjo, Fernando y Sauma, Pablo. 2011. *Informe del equipo de especialistas nacionales nombrado para el análisis de la situación del seguro de salud de la CCSS. Recomendaciones para restablecer la sostenibilidad financiera del seguro de salud.* San José: Presidencia de la República de Costa Rica.

Comisión ad-hoc de Exministros de Hacienda. 2002. *Agenda de Transformación Fiscal para el Desarrollo.* San José.

---

\_\_\_\_\_. *Voto Salvado del Lic. Oscar Barahona Streber.* San José.

Comisión de Control y Ordenamiento del Gasto Público y de la Rendición de Cuentas de los Funcionarios y Empleados Públicos. 2003. *Informe 2. El problema no está en el propósito y sí en el abuso.* San José.

Comisión de Control y Ordenamiento del Gasto Público. 2002. Informe 1. Una Hacienda Pública ordenada traerá creciente

desarrollo económico y social para todos. San José.

Comisión de Eficiencia Administrativa. 2011. Informe Noviembre 2010 - Noviembre 2011. Área de Modernización del Estado Unidad de Estudios Especiales. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

Comisión de Notables. 2005. Informe Final de Carácter General no Vinculante al Presidente de la República sobre el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos de América. San José.

Comisión del Proceso de Concertación: Consenso para un Futuro Compartido 1998. Proceso de Concertación: "Consenso para un futuro compartido" San José: Presidencia de la República de Costa Rica.

Comisión Investigadora de la Caja Costarricense de Seguro Social. 2004. *Informe del Ing. Rafael Carrillo Lara al Señor Presidente de la República Dr. Abel Pacheco de la Espriella.* San José: Presidencia de la República de Costa Rica.

Comisión para la Reforma del Estado Costarricense. 1990. *Reforma del Estado en Costa Rica.* San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

- Comisión Presidencial sobre Gobernabilidad Democrática. 2013. Propuestas para fortalecer la funcionalidad y calidad de la democracia costarricense. San José: Presidencia de la República de Costa Rica.
- de Ciencias Sociales 72: P. 29 – 43.
- Herrera, Mauricio. (22 de febrero de 1996). *Reforma del Estado, gran desconocida*. *La Nación*. Disponible en: [http://www.nacion.com/ln\\_ee/1996/febrero/22/pagina06.html](http://www.nacion.com/ln_ee/1996/febrero/22/pagina06.html).
- Consenso Patriótico Agenda Nacional, Coalición Cartaginesa Unida, Movimiento Cívico Pro Reformas Estructurales Político Administrativas que Requiere Costa Rica, Movimiento Dignidad Nacional, Agenda Ciudadana, Asociación Pro Seguridad del Comercio y La Seguridad, Foro de Acción Unitaria. 2012. Proyecto País Gente Viviendo con Dignidad. Un Llamado a La Convergencia y la Acción Ciudadana por La Refundación de una Costa Rica Renovada. San José.
- Jessop, Bob. 2008. *State Power*. UK: Polity Press.
- Contraloría General de la República. 2002. *El Sistema Tributario Costarricense. Contribuciones al Debate Nacional*. San José: Publicaciones Contraloría General de la República.
- Mann, Michael. 1984. *The autonomous power of the State: its origins, mechanisms and results*. "El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismo y resultados" *Archives Européennes de Sociologie* [Anuario Europeo de Sociología] Vol.25 1984, pp.185-213
- Contreras, Gerardo. 1999. *Costa Rica en la encrucijada Neoliberal (1980-1997)*. San José: Editorial Alma Mater.
- Masis, Daniel. 1999. *Poder Político y Sociedad. Costa Rica Contemporánea: Raíces del Estado de la Nación*. San José: Editorial UCR, 1 ed.
- Foucault, Michel. 1997. *La arqueología del saber*. México: Siglo XXI Editores.
- Matute, Ronald. (24 de diciembre de 1995). *Congreso marchó a ritmo de pacto*. *La Nación*. Disponible en: [http://www.nacion.com/ln\\_ee/1995/diciembre/24/pagina04.html](http://www.nacion.com/ln_ee/1995/diciembre/24/pagina04.html)
- Hernández, Gerardo. 1996. *El Discurso del Pacto Figueres – Calderón*. San José: Revista
- \_\_\_\_\_. (16 de enero de 1996). *Reestructuración toca su fin*. *La Nación*. Disponible en: [http://www.nacion.com/ln\\_ee/1996/enero/16/pagina04.html](http://www.nacion.com/ln_ee/1996/enero/16/pagina04.html)

- Méndez, William. (26 de setiembre de 1995). *Agitación en el Congreso por fin del pacto político*. *La Nación*. Disponible en: [http://www.nacion.com/ln\\_ee/1995/septiembre/26/pagina05.html](http://www.nacion.com/ln_ee/1995/septiembre/26/pagina05.html)
- \_\_\_\_\_. (22 de setiembre de 1996). *Pacto entra en recta final*. *La Nación*. Disponible en: [http://www.nacion.com/ln\\_ee/1995/septiembre/23/pagina05.html](http://www.nacion.com/ln_ee/1995/septiembre/23/pagina05.html)
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. 1994. *La Transformación del Estado Costarricense 1990-1994*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- \_\_\_\_\_. 2008. *Propuesta de acciones de reforma del Estado. I etapa: acciones potestad del Poder Ejecutivo*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- \_\_\_\_\_. 2011. *Informe técnico Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades*. San José.
- Noguera, Yanancy. (1° de julio de 1996). *Gobierno dice que cumplió con reforma estatal*. *La Nación*. Disponible en: [http://www.nacion.com/ln\\_ee/1996/julio/01/pagina04.html](http://www.nacion.com/ln_ee/1996/julio/01/pagina04.html)
- O'donnell, Guillermo. 2010. *Democracia, agencia y estado: teoría con intención comparativa*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Ordoñez Chacón, Jaime. 2012. *Agenda Nacional. Una propuesta estratégica para la Costa Rica del futuro*. San José: Lara Segura & Asociados.
- PNUD-FLACSO. 2005. *Desafíos de la democracia. Una propuesta para Costa Rica*. San José: PNUD-FLACSO.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 2004. *Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Nueva York: PNUD.
- Soifer, Hillel; von Hau, Matthias. 2008. *Unpacking the Strength of the State: the utility of State infrastructural power*. "Desembalaje de la fuerza del Estado: la utilidad de poder infraestructural del Estado" *Studies in Comparative International Development Journal*. [Anuario de Estudios Comparados en Desarrollo Internacional].
- Sojo, Carlos. 2011. *El Estado bajo escrutinio*. Santiago de Chile: CEPAL-ONU.
- Vargas Cullell, Jorge. 2012. *Advancing the study of Stateness in*

*Central America: Methodology and some illustrative findings. "Avanzar en el estudio de la estatalidad en Centroamérica: Metodología y algunas conclusiones ilustrativas."* Revista de Ciencia Política. Volumen 32/N<sup>o</sup>3/2012/703-721.

Vía Costarricense Proyecto País. 2012. *Reinventar Costa Rica. Iniciativas para avanzar hacia el bien vivir.* San José.

Villasuso, Juan M. 1999. *Economía política de las reformas estructurales en Costa Rica.* Simposio Internacional del Proyecto

de Investigación: "Reforma Económica y Cambio Social en América Latina y el Caribe". Cali.

Zúñiga, César. 1993. La reforma del Estado durante la Administración Calderón Fournier (1990-94). *Revista de Ciencias Sociales*, No. 70, diciembre 1993. pp. 45-56

\_\_\_\_\_. 1998. Reforma del Estado durante la Administración Arias Sánchez (1984-90) *Revista de Ciencias Sociales*, No. 81, setiembre 1998 ◇