

La Reforma del Estado en síntesis

Informe de la COREC

TIENE EL PROPOSITO EL PRESENTE ARTICULO DE RECABAR CRITERIOS, CON MIRAS A ENRIQUECER LA DISCUSION DEL PROCESO DE REFORMA DEL ESTADO.

La Comisión de Reforma del Estado Costarricense y su trabajo

Antecedentes

En junio de 1989 le correspondió al Ing. Jorge Monge Agüero, Ministro de Planificación Nacional y Política Económica durante la Administración Arias Sánchez, la iniciativa de conformar la Comisión Consultiva para la Reforma del Estado Costarricense (COREC), con representación bipartidista e integrada por ocho personas de diferentes profesiones (administradores, economistas, juristas, científicos sociales y especialistas), cuatro de éstos simpatizantes de cada uno de los partidos mayoritarios del país. Con posterioridad a la desig-

nación se consultaron los nombres con el Dr. Oscar Arias Sánchez, Primer Mandatario de la República, y con los dos candidatos a la Presidencia por los partidos mayoritarios, Lic. Rafael Angel Calderón Fournier, del Partido Unidad Social Cristiana y Dr. Carlos Manuel Castillo Morales, del Partido Liberación Nacional.

La Comisión estuvo integrada por: Dr. Justo Aguilar Fong**, MSc. Carlos Manuel Echeverría Esquivel*, Lic. Wilburg Jiménez Castro*, Dr. Johnny Meoño Segura*¹, Dr. Mauro Murillo Arias**, Lic. Rodolfo Solano Orfila**², Dr. Carlos Vargas Pagán*, MSc. Juan Manuel Villasuso Estomba**.

Apoyo técnico y logístico

Hasta el 7 de mayo de 1990, la Comisión tuvo apoyo técnico y logístico de la Dirección de Racionalización del Estado, del Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN). A partir

* Ideología Social Cristiana (PUSC).

** Ideología Social Demócrata (PLN).

1. Coordinador de junio de 1989 hasta abril de 1990.
2. Coordinador de mayo a setiembre de 1990.

de esa fecha, al asumir la nueva Administración, se continuó únicamente con la participación de las Licenciadas Ana Lucía Hernández D. y Odette Fonseca L., en calidad de funcionarias de contraparte y el apoyo secretarial provisto por MIDEPLAN.

Financiamiento

El financiamiento principal provino del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF o Banco Mundial), institución que autorizó el uso de fondos excedentes que provenían de un préstamo del año 1985, para cubrir algunos gastos de la labor de la COREC, entre ellos el pago de contratos de corto plazo para sus miembros y otras necesidades financieras; contribuyó también el PNUD cubriendo los servicios de un consultor, y administrando aquellos recursos del Banco Mundial.

Entrevistas y reuniones

Desde el inicio, se tuvo gran apertura para activar mecanismos de consulta, especialmente de grupos formadores de opinión pública de nuestra ciudadanía. Se contó con la participación de los señores ex Presidentes de la República, Don Rodrigo Carazo Odio, Don Luis Alberto Monge Álvarez, Don Daniel Oduber Quirós y Don José Joaquín Trejos Fernández, quienes expresaron sus criterios sobre la realidad nacional, el Estado costarricense y la necesidad de reformarlo. Igualmente, se invitó a Don Jorge Manuel Dengo Obregón, entonces Primer Vicepresidente de la República y

a los Secretarios del Partido Liberación Nacional, Don Walter Coto Molina y del Partido Unidad Social Cristiana, Don Germán Serrano Pinto.

Adicionalmente, los miembros de la Comisión se reunieron con Ministros, Presidentes Ejecutivos y Gerentes de instituciones descentralizadas, profesores universitarios, políticos activos de los partidos, funcionarios institucionales que participan en los Consejos Nacionales Sectoriales, Secretarías Ejecutivas de Planificación Sectorial y los Consejos de Desarrollo Regional.

Estas actividades tuvieron el propósito de recabar criterios de naturaleza política, técnica, administrativa, institucional y territorial, con miras a enriquecer la labor de preparación de los documentos técnicos a cargo de los miembros de la COREC, por subcomisiones.

Trabajo en subcomisiones

En cada una de las subcomisiones, se estudiaron a profundidad temas relacionados con los grandes ámbitos en que inicialmente se subdividió el trabajo y se redactó el respectivo Diagnóstico y las primeras propuestas de Estrategia de Reforma.

¿Que es el Proyecto de Reforma del Estado y cuáles sus alcances más relevantes

Proceso continuo

La Reforma Integral del Estado constituye un proceso compuesto por

distintas etapas de actividad, todas ellas estrechamente articuladas y con traslapes, hasta el punto de que sus límites son realmente convencionales o bien, imperceptibles. Dichas etapas son las siguientes: primero, la concepción política teórica de la reforma, segundo, el diagnóstico o análisis global de la organización y funcionamiento del Estado; y tercero, la fuerza política que hace posible su ejecución.

Este proceso, dentro de un enfoque sistémico, dinámico, trasciende otros esfuerzos complementarios tales como: los de reforma administrativa, racionalización, análisis o planificación administrativa, eficiencia y productividad, simplificación de procesos y procedimientos administrativos, recorte de gastos, privatización de servicios públicos o desregulación de éstos y otros. Existe confusión frecuente entre todos estos términos, que se toman como sinónimos, sin serlo. También hay diferencias conceptuales entre lo que son las transformaciones estructurales, coyunturales o puntuales.

La Reforma del Estado es diferente y mayor que la simple función operativa de la Administración Pública tradicional, orientada a la compra de bienes y servicios burocráticos, y a la satisfacción de objetivos y políticas de proyección nacional. Su cobertura es, por lo tanto, mayor que los estudios de estructuras administrativas o de relaciones formales de organización, que la administración de los recursos humanos, financieros, materiales y de información, todo lo cual siendo importante, es más instrumental y puntual, que la profundidad que plantea una Reforma Integral del Estado, por su

carácter global y desagregación en sectores, ámbitos, funciones específicas, y otros, de acuerdo a las prioridades que se hayan otorgado dentro de un esfuerzo previamente consciente y planificado. Por tanto, es la antítesis de la improvisación, de las labores que surgen diariamente ante las necesidades de la Administración Pública tradicional y trata, además, aspectos como: la representación superior en la política nacional, institucional y jurisdiccional, el papel de los partidos políticos y, la democratización económica.

Diagnóstico

En cuanto al estudio de los hechos históricos y actuales, el diagnóstico revela los principales problemas, influidos obviamente por las concepciones propias de los miembros de la COREC, como acontece en todo análisis político, social, económico y jurídico, que por su naturaleza no son neutros, sino intencionados:

- a. La ausencia de una clara comprensión del papel del Estado costarricense, para ajustarse al cambiante esquema nacional e internacional.
- b. Excesiva concentración del poder en el ámbito central del Estado (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial y Tribunal Supremo de Elecciones) en perjuicio de las instancias municipales, regionales y comunales, lo cual no posibilita su democratización ni el control ciudadano sobre la gestión pública;
- c. Existencia de una estructura social que no provee suficientes espacios

- para el auténtico ejercicio de los derechos y libertades de los costarricenses, tanto en lo que se refiere a su esfera personal, como a sus derechos sociales;
- d. Debilitamiento del Régimen Municipal y pérdida de funciones y atribuciones propias de los gobiernos locales, por injerencia del Poder Ejecutivo, la Asamblea Legislativa y las instituciones descentralizadas, descoordinación entre los esfuerzos municipales y regionales, dadas las rivalidades entre estos organismos y los Consejos de Desarrollo Regional;
- e. Pérdida de autonomía administrativa de los entes públicos descentralizados, no obstante su garantía constitucional, al haberse aprobado leyes que la restringen, especialmente en el ámbito financiero del Gobierno Central;
- f. Creación de un Estado empresario a partir de 1949, y especialmente durante los primeros ocho años de la década de 1970 que incursionó, sin una adecuada planificación, en actividades propias del sector privado que éste no había desarrollado. Por su parte, un alto grado de improvisación en el aumento de la burocracia, déficit fiscal y consecuentemente en el endeudamiento externo. Se señala también la naturaleza paternalista del Estado en el largo plazo que ha generado un importante grado de ineficiencia;
- g. Organización ministerial creciente, con duplicación y lagunas, que debilitan el papel de condicionamiento político que les corresponde a esos despachos, al incursionar innecesariamente en aspectos administrativos que pueden ser realizados más eficientemente por otros entes públicos, por el sector privado mercantil, y por los cuerpos intermedios y de base de la sociedad, si se les permite una auténtica y eficaz participación;
- h. Graves problemas estructurales en el ámbito del financiamiento del sector público, deficitario, que se ahondan coyunturalmente cuando se agravan las circunstancias, tanto nacionales como externas. Con cada nuevo Gobierno, se presentan soluciones parciales, por medio de paquetes tributarios que han resultado insuficientes, o bien no han logrado establecer la ecuación más correcta entre el Sistema Tributario y el incentivo al desarrollo económico. Cabe señalar el agravamiento de la situación fiscal, al notarse una pronunciada inclinación en dos sentidos:
- Uso creciente del endeudamiento interno para financiar, inclusive, gastos corrientes del presupuesto.
 - Imposición de tributos calificados como de efecto social regresivo, pues gravan en mayor proporción el consumo estructural carentes de "rostro humano" y que ya manifiestan efectos negativos a un desarrollo con equidad.
- i. El diagnóstico revela que el desarrollo sociopolítico ha sido posible y ha permitido que la mayoría de los

ciudadanos costarricenses, y otros residentes en nuestro país, puedan vivir en un ambiente de paz y de libertad, que se ofrezcan oportunidades para su superación personal, gracias al acceso que tiene un amplio grupo de personas a los servicios de educación, de salud y de seguridad social.

j. La Comisión desea expresar la profunda preocupación que le causa la estructura que ha venido asumiendo el sistema educativo que ofrece el país, al que se ha despojado de responsabilidad en cuanto a su función, como elemento integrador de la sociedad. Pareciera que el desarrollo de un esquema en extremo liberal en este campo, carente de suficiente orientación y supervisión, pudiera estar atentando no sólo contra la sólida formación técnica y profesional de los ciudadanos. También está gravitando negativamente en cuanto se refiere a la búsqueda de elementos formativos integradores de la sociedad, hoy cada día más dividida conforme a una pauta de crecimiento económico, que concede una insuficiente ponderación a la cuestión social.

k. Ha habido un desmejoramiento sensible en el nivel de seguridad personal y familiar en los últimos años, como consecuencia de varios factores internos y externos, entre ellos la situación política que han vivido nuestros países vecinos durante tantos años, la cual ha obligado a Costa Rica a dedicar un alto porcentaje de su policía civil al cuidado de sus

fronteras y a la protección de los costarricenses que viven en las zonas limítrofes y; como consecuencia también del incremento de exiliados políticos y de migrantes. Sin duda, el rezago social que el esquema económico vigente tiende a generar, también es un factor coadyuvante a ese grado de inseguridad.

Orientaciones generales para una reforma integral del Estado costarricense

La Reforma del Estado, que se propone, ofrecer un marco general que permitiría llevar a cabo profundas transformaciones, si se aceptan por quienes detentan el poder, y se institucionalizan en otras etapas que trascienden este primer esfuerzo de análisis diagnóstico y de propuesta de estrategias.

Esa transformación es un proceso de mediano y de largo plazo y objeto necesariamente de una detallada planificación, en ausencia de la cual continuarán la improvisación y el desorden imperantes hasta ahora.

Una de las recomendaciones de la COREC es que para tales propósitos se mantenga una Comisión Nacional para la Reforma del Estado, bajo el enfoque multipartidista, para que continúe en su acción concertadora. Esto no implica que quienes han sido desde junio de 1989 sus miembros permanezcan como tales, pues será decisión de los partidos y del Gobierno, confirmarlos o sustituirlos por otros profesionales.

También se recomienda crear una Comisión de Diputados para que

trabaje articuladamente con la COREC, a fin de coordinar la negociación política de las reformas correspondientes.

La Autoridad Presidencial de Reforma del Estado (APRE) es un importante instrumento que debería trabajar armónicamente con la COREC, lo cual justifica plenamente la estrecha relación que debería tener con ésta y uno de cuyos miembros, y Presidente ex officio de la Comisión debería ser el Ministro de APRE.

La COREC ofrece en este Informe un Diagnóstico y Estrategias Globales y sólo por excepción ha entrado a detallar aspectos relacionados con esas etapas, por considerar que deben ser tratadas con posterioridad.

Proposiciones relevantes del proyecto de reforma del Estado

Se inscriben en tres grandes áreas:
a. Las Reformas Políticas; b. Las Reformas de la Administración Pública y; c. Las Reformas de las Áreas de Intervención Económica del Estado.

En el informe se ofrecen detalles sobre cada una de ellas.

Implicaciones de las estrategias propuestas

Las estrategias están orientadas a dos propósitos fundamentales:

- ◊ Redistribuir el poder político entre los estamentos de la sociedad, a fin de profundizar el régimen democrático costarricense, más allá de la simple presentación popular y;

- ◊ Reestructurar la organización del Estado, para darle mayor eficacia, es decir, perfeccionamiento en la definición de objetivos nacionales de trascendencia; en la formulación de políticas y de planes orientados a su satisfacción; al logro de una mayor flexibilidad, eficiencia, productividad y efectividad, al menos en sus cometidos fundamentales.

Ambas estrategias están dirigidas a alcanzar un Estado capaz de ofrecer respuestas para resolver los problemas, antes de que se transformen en serios conflictos sociales, económicos y políticos. Y que permitan avanzar hacia estadios de desarrollo insertos, tanto en la economía internacional, como en las nuevas corrientes culturales y con una nueva posición, más relevante y significativa, que la que ha tenido el país en el pasado.

Esta Reforma Integral del Estado costarricense se fundamenta, a su vez en dos elementos principales:

- ◊ El marco vigente y las dificultades observadas a lo largo de cuatro décadas, para superar sus deficiencias y permitirle al Estado hacerle frente a las nuevas situaciones que no fueron previstas al aprobar la Constitución Política de 1949, o al introducirle a ésta reformas parciales en las cuatro décadas de vigencia y;
- ◊ La aparición de nuevas condiciones internacionales que demandan que el Estado costarricense tenga una organización ágil, flexible, eficaz y eficiente, que no siempre es compatible con el Estado tradicional, ni con el rígido esquema jurídico existente.

La superación de ambos aspectos debe permitir la especificación y la expresión social de los derechos humanos, contar con nuevos mecanismos normativos para la elección de los representantes políticos y; la participación del pueblo costarricense en la vida política del país, más allá de la emisión del voto cada cuatro años.

Adicionalmente, el descargo del Poder Legislativo de diversas funciones que carecen de los contenidos de organización y de los mecanismos para ampliar a cabalidad sus responsabilidades, a fin de que pueda reforzar su control político y hacer efectiva la censura legislativa sobre los funcionarios públicos.

Con el propósito de lograr la distribución final de responsabilidades y de competencias del Estado, evitando la gran concentración que ha tenido el ámbito del Gobierno Central y los entes descentralizados funcionalmente, es necesario una reestructuración mayor de la descentralización territorial, para que ofrezca un espacio más amplio de acción política y económica a las comunidades en la atención de sus problemas y las más precisa definición de su futuro.

Esto permitirá la transferencia de buena parte del poder político y económico a las diferentes regiones, generando mejores condiciones en el mediano y largo plazo, las cuales permitirán reducir las diferencias existentes de desarrollo, entre la región central y las regiones periféricas.

Todo lo anterior debe complementarse con el rediseño de los modelos or-

ganizacionales de los ministerios y de los entes descentralizados funcionalmente, con el propósito de que asuman una mayor responsabilidad en la formulación y en la ejecución de las políticas sectoriales, intersectoriales y multisectoriales. Al descargar funciones que no les corresponden a aquellos, podrán asumir su auténtico papel de reguladores del ámbito para la acción de la empresa privada y de los ciudadanos, dentro de un marco participativo y democrático, desde las mismas bases organizadas de la sociedad costarricense.

Las empresas públicas deben deslindarse de los entes descentralizados funcionalmente y ser reestructuradas para su funcionamiento con criterios de eficiencia y de control social. Y algunas de ellas, deben estudiarse con mayor profundidad para posibilitar su modificación o, en ciertos servicios no trascendentales y, que por el contrario son más eficientes en manos de la iniciativa privada, cederlos a ésta dentro de un sistema de mercado y de libre competencia. Será necesario, además, desregular otros servicios y terminar con ciertos monopolios u oligopolios tanto públicos como privados, que quizá tuvieron justificación en el pasado, pero no en la época actual.

La Reforma Integral del Estado costarricense que propone la COREC, considera también la necesidad de revisar otros órganos fundamentales, tales como el Poder Judicial, El Tribunal Supremo de Elecciones y la Contraloría General de la República, a

pesar de que el diagnóstico y las Estrategias sólo los tratan tangencialmente, por considerar que su estudio requiere una atención detallada y especializada, la cual no ha sido posible darle en esta primera etapa del proceso.

Otro aspecto que sí ha merecido mayor atención y prioridad en esta primera etapa del estudio, ha sido lo relacionado con las finanzas públicas que tienen atinencia con la estructura del Estado y con las macropolíticas que se aplican en determinada época o momento.

Son necesarias reformas de fondo en ese campo y una mayor participación y control ciudadanos en la gestión pública.

Deben redefinirse las relaciones entre lo público y lo privado, con el fin de redimensionar los espacios de responsabilidad civil y el aparato estatal. Esto demandará un mínimo de consenso político para que sea el producto de diferentes acuerdos e instancias de representación política. Y como es materia tan controversial, en la cual dentro del mismo seno de la COREC existen diferentes criterios, los cambios deben ser reflexivos, graduales, cuidadosos y sujetos a constantes evaluaciones y; obedecer a las auténticas características y circunstancias costarricenses y no a modelos ortodoxos, como los que han estado de moda por iniciativa de algunos organismos internacionales y gobiernos foráneos, que los aplican como una obligación para el país, cuando éste tiene que recurrir en procura de su ayuda técnica o financiera.

Viabilidad política de la Reforma Integral del Estado costarricense

Lo planteado por la COREC como síntesis en este resumen ejecutivo y con mayor profusión en la parte II de este informe relativa a las estrategias, tiene viabilidad política en criterio de sus miembros, en el tanto y en el cuanto su contenido sea comprendido en la perspectiva global de carácter político, normativo y administrativo que tiene. Y es así, pues de ser aceptados como válidos los síntomas de los problemas que comprende el diagnóstico y factibles las soluciones propuestas como estrategias, será posible en criterio de la COREC que el Estado costarricense se conforme como un ente capaz de enfrentar el reto de democratizar la sociedad de nuestra Patria, haciéndola más productiva y más solidaria humanamente.

La viabilidad política será también mayor en el grado en que se comprenda que la Reforma Integral del Estado costarricense no significa revisar y corregir únicamente obsolescencias y anacronismos, que de hecho afectan negativamente su capacidad de respuesta a las justas demandas de los ciudadanos; es indispensable que se acepte plenamente el requerimiento de introducirle al mismo Estado costarricense, los elementos necesarios que estimulen y sustenten su proyección, hacia nuevos estadios de desarrollo integral, que trascienden lo puramente económico, político, educativo y social, al introducir requisitos de moral, de ética y de solidaridad humanas.

La COREC considera necesario que se constituya un foro interdisciplinario, pluripartidista (y no sólo bipartidista) —como otras de las expresiones de la misma democracia— que continúe las labores que ha realizado durante su primer etapa, para que se examine de manera permanente el desempeño del sector público, y se elaboren propuestas de solución a evidentes y previsibles desajustes. Y para adelantarse a las soluciones que demanda la señal de los tiempos y de cada época, como acciones indispensables.

La Reforma del Estado, concebida integralmente como lo hace la COREC, democratizaría nuestra sociedad, al hacerla más justa y más equitativa (la regla de oro no escrita legalmente, pero sí en la conciencia de cada quien). Hacia esos propósitos se dirigen las Estrategias propuestas por la COREC para democratizar al sector público y lograr una mayor participación ciudadana, en campos que si bien es cierto pueden ser controvertidos —como el título de propiedad, de asocio del personal o de los usuarios de algunas instituciones públicas que brindan servicios que podrían ser lucrativos— también tienen viabilidad política, si existe el necesario grado de compromiso y de apoyo políticos.

La transparencia de la acción estatal y el fortalecimiento de los derechos ciudadanos, facilitarán también esa viabilidad política para las estrategias que se proponen, en aspectos relacionados con:

a. La reorganización institucional global, orientada a la desburocratización;

- b. La republicanización, para que haya una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones;
- c. La desincorporación, como forma de traslado del sector privado de ciertas actividades u operaciones de la producción de bienes, o de la prestación de servicios que llevan a cabo las empresas públicas.
- d. La desmonopolización, abriendo el estímulo de la competencia, a fin de generar mayor eficacia, eficiencia y productividad;
- e. La desestatización, trasladando la propiedad de la empresa pública al sector privado, pero manteniendo el Estado su papel de regulador y la supervisión y control necesarios, utilizando los medios jurídicos e institucionales más apropiados;
- f. La socialización, trasladando la propiedad de la empresa pública a las organizaciones sociales (cooperativas, sindicatos, organizaciones sociales, empresas autogestionarias o solidaristas, etc.) o renunciando el Estado a cualquier tipo de regulación o de intervención en los mercados donde se comercie el bien o servicio y;
- g. La privatización que comprende algunas de las modalidades antes mencionadas y que en el fondo implica un concepto similar al de la socialización, aunque difiere en que la propiedad no se traslada a las organizaciones sociales, sino al sector privado.

Para que cualquiera de esas opciones tenga viabilidad, es también indispensable que exista mucho estudio adicional para encontrar las mejores soluciones heterodoxas y no ortodoxas que Costa Rica necesita y que se logre un apoyo mayoritario y ojalá consensual.

Reestructuración institucional

Ausencia de una planificación institucional

Sobre este importante tema la COREC ha sopesado todos los pros y contras del desarrollo estructural institucional, que como ya se ha dicho, no ha obedecido nunca en el país y menos a partir de 1949— a una planificación administrativo financiera. En el período 1970-1978 la situación tuvo síntomas de crisis por el excesivo número de instituciones y empresas públicas creadas, lo cual repercutió en los años siguientes.

Se han estudiado por la Comisión las mejores posibilidades y alternativas para que esa reestructuración sea tanto eficaz como eficiente, llegando a la conclusión de que así como hay instituciones y empresas públicas ineficaces e ineficientes, también existen otras empresas privadas que lo son, pues no hay monopolio público de esas fallas, aunque son más frecuentes en el ámbito público por su tamaño y características.

En una primera época posterior a 1949, los entes públicos des-

centralizados funcionalmente dieron un aporte muy positivo al desarrollo del país y posteriormente comenzaron a tener problemas, al incursionar en otros ámbitos empresariales en que intervinieron CODESA y sus subsidiarias.

Por eso la COREC es del criterio que deben hacerse ajustes, tanto en le esquema general, con el propósito de dotarlos de mayor flexibilidad y capacidad, como en cada institución individualmente considerada. Especialmente deben erradicarse las deficiencias de algunas empresas públicas, entre ellas los bancos comerciales del Estado, el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, el Consejo Nacional de Producción y el Instituto Costarricense de Electricidad, para las cuales se hacen breves análisis y reflexiones en uno de los Anexos en el cual los miembros de COREC expresan criterios individuales. Esos comentarios deberían también hacerse más puntuales y profundos en otras etapas posteriores de las actividades de la COREC para esas empresas y para otras como el Instituto Nacional de Seguros (por el monopolio que goza desde 1924), la Fábrica Nacional de Licores, RECOPE, FERTICA, etc.

También se hace en el mismo Anexo un breve análisis y comentario sobre el cooperativismo, el cual siendo tan importante para la democratización económica y social del país y para la producción, o la prestación de servicios ha sufrido un sensible deterioro en muchos aspectos, entre otras razones por la gran manipulación de la política partidista.

julio-diciembre/1990

Ineficiencia para cumplir objetivos

La COREC comparte el criterio público que existe, bastante generalizado por cierto, sobre la ineficiencia que tiene la mayoría de los entes y empresas públicas para cumplir sus objetivos.

Esto ocurre por los intereses contrapuestos que hay en la sociedad; las circunstancias cambiantes de un mundo en rápida evolución e interacción; por la indefinición de los mismos objetivos y la carencia de políticas que lo concreten; por la burocratización y por el complejo marco legal vigente; por la carencia de recursos debido a la crisis de la década de 1980, y cuyos efectos negativos todavía perduran.

Ineficiencia en la asignación de recursos

Lo anterior se agrava por la ineficiencia en la asignación de los recursos, como resultado de un criterio eminentemente economicista de oferta y demanda de mercado. Algunas veces se aplican criterios de valoración de costo-beneficio que no siempre operan para el sector público. Y también inciden negativamente en los criterios de política partidista prevalecientes

Baja productividad de los recursos

La productividad de las actividades públicas algunos tratan de evaluarla
julio-diciembre/1990

como se hace en el sector privado, no siendo posible para infinidad de ellas, cuyos resultados deben medirse con otros parámetros de la satisfacción del bien común y no de los excedentes financieros o económicos, en ausencia del lucro.

Algunas modalidades de solución

Entre esas modalidades de solución están las siete que fueron mencionadas en el punto V anterior sobre la Viabilidad Política de la Reforma Integral del Estado Costarricense y que en resumen son: a. Reorganización Institucional Global; b. Republi-canización; c. Desincorporación; d. Desmonopolización; e. Desestatización; f. Socialización y; g. Privatización.

Democracia más democracia: justicia social

La COREC ha concluido que el Estado en su dimensión institucional se ha mostrado débil ante las exigencias de diversos grupos de poder, lo cual contrasta con el enorme crecimiento en el número de ministerios y de sus dependencias y de los entes descentralizados funcional y territorialmente a partir de 1949, el cual ha incidido en el déficit fiscal estructural.

También se ha utilizado ese crecimiento de la burocracia estatal, como alternativa -ante la incapacidad de otros sectores- para atender la creciente oferta de servicios de una población joven que aspira ingresar a la

Población Económicamente Activa (PEA).

Todo ello ha contribuido a una politización creciente de la estructura institucional, por los compromisos de los gobernantes de turno, quienes al encontrarse con el valladar de la inamovilidad de la burocracia estatal, han recurrido al expediente de crear nuevos puestos, utilizando la famosa Ley de Parkinson, de invención de necesidades inexistentes, para justificar nuevos cargos.

Por otro lado, cada día aparecen nuevos grupos de interés que se transforman en grupos de presión política, económica y social y que exigen nuevos servicios y prestaciones de parte del Estado.

Así las cosas, los ajustes y los cambios parciales, coyunturales y emergentes no llegan a solucionar los graves problemas; y menos aún cuando se pretenden establecer esquemas ortodoxos y no heterodoxos para la pléyade de instituciones existentes.

Los correctivos que la COREC propone para salir de esa situación, se orientan a contar con mecanismos que garanticen la libre competencia, pero sin renunciar a los objetivos de la justicia social, es decir, los fines para los cuales la mayoría de esas instituciones fueron creadas.

Sin aplicar al respecto criterios liberales, o neoliberales, y pensando sólo en alcanzar un desarrollo económico satisfactorio con justicia social dentro de nuestro marco democrático, es indispensable tomar esas acciones renovadoras que incorporen nuevos elementos políticos,

económicos y sociales, que permitan traspasar los límites de la desigualdad social en esos campos y la concentración del poder actual. Nuestra democracia se hará más democracia con mayor participación, mayor control popular, un estímulo más amplio al libre asocio y a la concertación de intereses y de objetivos orientados al bien común. También buscando cómo favorecer siempre aquellos grupos más vulnerables de la sociedad costarricense. Se podrá así construir una sociedad costarricense más eficientemente productiva y socialmente justa con base en esos principios.

Reformas jurídicas para el mejoramiento de la Administración Pública

Las estrategias de la COREC no minimizan la importancia que tienen los problemas y las soluciones jurídicas para el mejoramiento de la Administración Pública, así como tampoco la viabilidad necesaria para concretarlas.

La Reforma del Estado requiere dentro del sistema democrático que vivimos la canalización legal de muchos aspectos, entre ellos el reordenamiento general de su Administración Pública, partiendo de leyes orgánicas que vengán a completar la Ley General de la Administración Pública. Son especialmente necesarias tres leyes orgánicas: una para el Poder Ejecutivo; otra para la administración descentralizada y; una tercera para las empresas públicas que operan como sociedades privadas.

Con esas leyes se llenaría una gran laguna jurídica que existe, al disponer de regulaciones generales en esos tres importantes ámbitos y reconociendo, además que la Reforma del Estado requiere de esa base jurídica, pero que la trasciende al abarcar también otros campos diferentes a los del Derecho.

Esta acotación es necesaria para no incurrir en el error que han cometido otros países de América Latina, en los cuales sus reformas fueron orientadas casi exclusivamente a modificar la Constitución Política y las leyes fundamentales, habiendo tenido que enfrentar serias dificultades para lograrlas. Y cuando lo alcanzaron se quedaron simplemente en el marco formal jurídico, sin transformar otros aspectos estructurales y de actitudes que condicionan cualquier cambio importante.

Pero es reconocido ampliamente por la COREC que temas tan importantes como la sectorialización y la regionalización necesitan igualmente de leyes que les den pleno respaldo y que indiquen en detalle sus aspectos de organización y funcionales, para que sean plenamente operativos.

Se requiere también de un nuevo marco jurídico-normativo para el control administrativo financiero, que modifique los esquemas aplicados actualmente para la Contraloría General de la República y por la Autoridad Presupuestaria, en procura de agilizar la Administración Pública

La COREC considera que no se justifican los controles *a priori* que aplica el primero de esos órganos y que el segundo debe circunscribirse a elaborar políticas, pero no a intervenir como lo

julio-diciembre/1990

viene haciendo en materia de gestión financiera, en los ministerios y los entes públicos descentralizados funcionalmente.

En adición, debe revisarse todo lo atinente al control de resultados y al control político, pues en la práctica no existen

Otros aspectos tienen relación con las regulaciones generales de procedimientos administrativos, que son insuficientes. Y es de urgencia contar, además, con una nueva legislación aplicable al empleo público, para ordenar materias tan importantes como la huelga, la convención colectiva de trabajo y los laudos.

Los servicios públicos, las expropiaciones y materias conexas, requieren también una ley general específica.

Todos esos cambios jurídicos no demandan modificaciones en la Constitución Política, aunque los referentes a la Ley General de la Administración Pública, sí precisan mayoría calificada en el Plenario de la Asamblea Legislativa.

Y finalmente, en este importante campo jurídico, se propone por la COREC una revisión global de la Carta Magna, con miras a su perfeccionamiento.

Reorganización de la Administración Pública

Centralización

Debe fortalecer la capacidad de coordinación de las políticas y que su

gestión se desconcentre, o se descentralice, según las circunstancias. Es indispensable la autoridad central para formular planes y programas vinculantes para todo el sector público, como también lo es que en éste haya una mayor participación para esa función, y al igual que es necesaria en el sector privado, para el cual los planes y programas públicos, deben ser indicativos y no obligatorios, dentro de un sistema concordado.

Los cuerpos intermedios deben tener también mayor participación y respeto, como partes de la democratización perfeccionada.

Los dos Vicepresidentes de la República y el Ministro de la Presidencia deberían recibir mayor autoridad formal para descargar la excesiva centralización de funciones que se han venido acumulando en el cargo del Presidente de la República y, que –indistintamente– de quien sea su Titular llega a tener excesivo poder, Consejo Económico y Social y a sus respectivas comisiones, previo estudio de la experiencia derivada de su funcionamiento. Y también perfeccionar la operación de los consejos nacionales sectoriales, los cuales pueden jugar un importante papel de coherencia política en sus ámbitos.

Desconcentración

Es indispensable fortalecer la delegación de la autoridad desconcentrada de los ministerios y de los entes descentralizados funcionalmente en sus dependencias como un mecanismo para perfeccionar el proceso de

toma de decisiones en aspectos operativos. Y como importante complemento, desagregar políticas y acciones en las regiones, fortaleciendo además, los mecanismos y actitudes de participación ciudadana y de los cuerpos intermedios de la sociedad costarricense.

Sectorialización

Ya se ha indicado anteriormente la importancia que tiene este instrumento de coordinación política para los ámbitos específicos, no sólo de los ministros responsables de esa función, o para los entes descentralizados funcionalmente que están incluidos en éstos, sino también para el sector privado más vinculado a esas políticas y actividades. La COREC considera que la sectorialización no debe usarse como medio para convertir de hecho, y sin derecho, a esos entes en dependencias de los ministros, tendencia que infortunadamente ha existido en algunos casos.

La coordinación intersectorial también es importante, por la estrecha relación que tienen muchas de las actividades intrasectoriales, y una vez más es necesario hacer hincapié en el papel que pueden jugar los cuerpos intermedios para facilitarla con su activa participación

Regionalización

Es necesario que se establezcan con mayor precisión las regiones y las subregiones y que todo el sector público sin excepciones– utilice los

mismos parámetros para su organización desconcentrada en ellos y también para los entes descentralizados en aquellas. Ya se ha indicado la necesidad de contar con una base jurídica regional más amplia y detallada en este campo, pues la que existe es insuficiente.

En el territorio hay tres vertientes que deben trabajar armónicamente: las municipalidades, las regiones y los sectores desconcentrados.

El ideal sería que las regiones, con un adecuado respaldo jurídico, fuesen las unidades administrativas superiores de los cantones, variando la División Territorial Administrativa de provincias que es bastante empírica. Pero la COREC está consciente de que sólo con un alto grado de consenso nacional y comprensión política esto sería factible. Es necesario llamar la atención que la Comisión no propone una descentralización regional, la cual implicaría modificar la organización unitaria del Estado, por una federativa.

Descentralización funcional

La COREC considera que debe devolverse a los entes descentralizados funcionalmente buena parte de su autonomía política y administrativa, pero sin caer en el archipiélago institucional que existía durante el período comprendido entre noviembre de 1949 y abril de 1968, es decir, antes de la reforma del Artículo 188 de la Constitución Política. Con tales propósitos, las estrategias que se presentan en este julio-diciembre/1990

informe proponen la eliminación de las Presidencias Ejecutivas en aquellos catorce entes en los cuales existe ese cargo, cuyas funciones de coordinación en el ámbito de las Juntas Directivas corresponderían a un Presidente de éstas, elegido por y entre sus mismos miembros. Con esto se evitaría también la dicotomía que actualmente contempla la ley vigente, referida a esos cargos, como los funcionarios de más alta jerarquía de gobierno y las gerencias (para las funciones administrativas), evitando así la indebida injerencia que tienen los primeros en funciones de gestión, propias de los segundos y la ambigüedad existente.

También la COREC propone el mejoramiento de la escogencia y designación de los miembros de las Juntas Directivas por un sistema basado en requisitos profesionales, técnicos, de experiencia y de moral, que sustituya al imperante favoritismo político-partidista, de compadrazgo, nepotismo, etc.

Y que adicionalmente haya un sistema de méritos y de carrera administrativa para su personal, incluyendo los niveles superiores de la gerencia, pero no por antigüedad. Y también la aplicación de las técnicas modernas de administración de todos los recursos humanos, financieros, materiales y de información.

Descentralización territorial y fortalecimiento municipal

El fortalecimiento de la democracia participativa encuentra su expresión institucional más perfecta en

el Régimen Municipal, pero superando sus actuales debilidades, y siguiendo para ello el Plan de Descentralización Territorial y Fortalecimiento Municipal que a principios de 1990 publicó el IFAM y cuyos hitos más relevantes son los siguientes:

- a. Reestructuración administrativa y fortalecimiento de la autonomía política y económica de los Gobiernos Locales;
- b. Aprovechamiento máximo de los recursos disponibles, orientados hacia áreas de vital importancia para la vida comunal;
- c. Concentración de esfuerzos en esas áreas y en aspectos políticos, para la mejor elección de los regidores, a fin de lograr reformas económicas que hagan realidad la autonomía financiera municipal y; reformas administrativas para contar con una organización municipal capaz de atender los requerimientos y demandas de sus comunidades.
- d. Otras reforma política que se propone es la elección del Ejecutivo Municipal en sustitución del sistema de designación actual por el Concejo.
- e. La reforma a la Constitución Política para que el gobierno municipal pueda disfrutar de su autonomía en aspectos tributarios, pero dentro de normas constitucionales que eviten un archipiélago de abusos, ante los localismos existentes. Y que también puedan crear sus propias empresas municipales para atender los servicios locales.

f. Preparación de un Código Tributario Municipal de parte del IFAM y en consulta con el Ministerio de Hacienda, que contemple la revisión y simplificación del actual sistema de tributos municipales y que esté centrado en el Impuesto Territorial.

g. Ley de Planificación Urbana, para que las Municipalidades asuman esa tarea en cada uno de sus cantones.

h. Reorganización del IFAM para dar un apoyo más efectivo a las Municipalidades.

Reformas para la gestión de los recursos humanos del Estado

Reestructuración del área de recursos humanos

Se propone por la COREC reestructurar el área de recursos humanos, comenzando por la transformación de la Dirección General de Servicio Civil, como un organismo normativo responsable de formular y controlar la ejecución de las políticas de administración de personal en todo el sector público, pero sin que tenga injerencia en los ámbitos administrativos, que corresponderán a los ministerios y a los entes descentralizados funcionalmente.

Reformas jurídicas del Estatuto de Servicio Civil

Se contemplan reformas jurídicas relacionadas con el Estatuto de Servicio

Civil, incluyendo las establecidas en la Constitución Política.

*Formulación de políticas
en la gestión
de los recursos humanos*

La creación del Instituto de Servicio Civil, como sustituto de la actual Dirección y con independencia funcional y presupuestaria de la Presidencia de la República, es otra de las Estrategias de la COREC y complementado con un organismo de capacitación en servicio público, adscrito al anterior y cuyos fines son el desarrollo del recurso humano.

**Planificación
concordada**

La COREC considera indispensable fortalecer el sistema de planificación nacional, dentro de un espíritu democrático y participativo, hacia el cual se orienta la propuesta de la planificación concordada y consensual.

Ese fortalecimiento debe comenzar con el apoyo al organismo central, coordinador y normativo del sistema, el actual MIDEPLAN, actuando como institución responsable del cumplimiento de las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los Planes Operativos Anuales, Sectoriales, Regionales, Institucionales y en los proyectos específicos. Para ese fin MIDEPLAN debe ser quien otorgue las prioridades, que deben plasmarse y respetarse en el Presupuesto Consolidado de todo el sector público.

Otros campos que son de su competencia, son la aprobación de las inversiones públicas, del endeudamiento externo y de la cooperación técnico financiera internacional.

Le corresponde, además, el ordenamiento, coordinación sistémica y la formulación de las políticas macroeconómicas y sociales.

La COREC recomienda la creación de una Comisión Consultiva permanente de planificación, integrada con la participación de representantes de los principales grupos organizados de la sociedad. Además, que se erradique el mal uso que se ha hecho del artículo 8 de la Ley 5525, como medio para desplazar temporalmente de sus cargos públicos, a personas que ideológicamente no pertenezcan al partido que está en el poder.

Y otra importante recomendación de la COREC es que MIDEPLAN deje de ser un Ministerio, y vuelva a ser una Oficina Técnica adscrita a la Presidencia de la República, como lo fue en el pasado antes de setiembre de 1982, teniendo su Titular el rango de Ministro de Gobierno y siendo ex officio uno de los miembros de la Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica, por la importancia que tienen las políticas macroeconómicas que se aprueban en esa instancia.

Ese organismo central de planificación debería reducir también su tamaño, para contar con un cuerpo de alta categoría técnica. Pero la mayoría de sus estudios deberían contratarse con oficinas consultoras especializadas, preferentemente nacionales, para reducir drásticamente la burocracia que existe en MIDEPLAN.

Adicionalmente, debería devolverse a MIDEPLAN la administración del Fondo del 1%, cuya fuente son las aportaciones que realizan por ley los entes descentralizados funcionalmente, para financiar la formulación, ejecución y coordinación del Plan Nacional de Desarrollo, en el ámbito de ese organismo central.

Regulación fiscal

Este importante campo mereció gran atención de la COREC, especialmente ante los resultados de las políticas de ajuste estructural ejecutadas durante las dos anteriores administraciones y en la actual.

Las propuestas que se formulan en el Informe están orientadas a precisar la naturaleza del Estado en ese campo, para contar con una estructura fiscal más armoniosa; redimensionar y hacer más racional el gasto público; lograr una mayor participación de los gobiernos locales y; un fortalecimiento del control cívico. Contar, además, con políticas salariales más justas, relacionadas con las posibilidades reales del país. Poner orden en cuanto se refiere a pensiones, deuda pública y transferencias por la vía de subvenciones a los sectores privado y público.

Y finalmente, mejorar sustancialmente la administración tributaria, para que el sistema sea más eficaz, universal, más eficiente y más justo.

Cooperación internacional

Se propone un mecanismo de coordinación y de compatibilización con los

objetivos y programas del Plan Nacional de Desarrollo, entre los Ministerios de Relaciones Exteriores y Culto y Planificación Nacional y Política Económica, actuando el primero con las propiedades y características que en la Ciencia Cibernética tiene la caja negra, al procesar insumos y transformarlos en políticas internacionales del país, que es la función del *out put*. A MIDEPLAN le competiría bajo ese mismo proceso el *in put*, al compatibilizar las propuestas y solicitudes nacionales y las ofertas internacionales bilaterales y multilaterales, con los objetivos y programas del Plan Nacional de Desarrollo.

Así operó ese sistema satisfactoriamente durante la Administración 1978-1982 y también lo hace en otros países más desarrollados de América Latina desde 1961, cuando se aprobó la Alianza para el Progreso del Presidente John F. Kennedy.

Se propone la existencia legal de una Comisión Nacional para formular la Política Nacional de Cooperación Internacional, con funcionarios existentes, lo cual evitaría gastos y más burocracia.

Desarrollo sostenible y la cuestión ambiental

Otra preocupación de la COREC es el desarrollo sostenido y la cuestión ambiental, que no son excluyentes, sino interdependientes y complementarios.

Las estrategias que se proponen al respecto, están orientadas a la protección del ambiente; al cuidado de la renovación de los recursos; a la preser-

vación de los factores ecológicos; al uso controlado de los productos tóxicos o de otros que dañan la capa de ozono y; del desecho de los empaques no biodegradables.

La visión de corto plazo para el crecimiento económico del país debe sustituirse por otra de mediano y de largo plazos, puesto que no es posible lograr la transformación y el progreso que el crecimiento integral propicia a un año vista. Y esto demandará negociaciones consensuales, una gran madurez política en los partidos que detentan el poder, o están en la oposición para que tenga continuidad la planificación orientada hacia esos fines.

Todo lo anterior amerita, que la preservación del ambiente sea objeto de rango constitucional, en beneficio de las generaciones futuras y de la actual. Y por eso COREC acoge con beneplácito lo que propone el Proyecto ECODES, la coordinación intersectorial entre MIDEPLAN y el MIRENEM, para contar con un Sistema Nacional de Planificación Ambiental.

Y también favorece disponer de un Plan Nacional de Ordenamiento Territorial y crear un Consejo Nacional de Calidad Ambiental que dirija la política en ese campo y que formule tres planes nacionales orientados hacia: los Recursos Hidráulicos, la Acción Forestal y la Educación Ambiental

◊