

Reforma del Estado en Costa Rica

Manuel Rojas Bolaños*

INTRODUCCION A LA MESA REDONDA REALIZADA EN EL ICAP EL 7 DE DICIEMBRE DE 1990, CON LA PARTICIPACION DE LOS MIEMBROS DE LA COREC, LIC. RODOLFO SOLANO ORFILA Y DR. CARLOS VARGAS PAGAN.

Hay que empezar diciendo que el documento formulado por la COREC es un trabajo complejo, con pretensiones globalizantes, por tanto imposible de comentar en unas cuantas cuartillas. Un diagnóstico basto da inicio al documento; se trata de 7 capítulos donde se analiza el Estado costarricense desde sus comienzos hasta el presente, y donde se puntualiza una serie de problemas en la organización de las instituciones, la gestión, la distribución del ingreso y la riqueza, y en el uso y conservación del medio ambiente. Una segunda parte, también integrada por varios capítulos, señala cambios de dirección y medidas concretas para la Reforma del Estado en Costa Rica, que según los autores trasciende los límites de una reforma administrativa, que "no incursiona en los aspectos que desbordan propiamente

el ámbito del Estado aparato, ni requiere de un esfuerzo pluripartidista para su ejecución" (p. 145). En otras palabras, que estamos ante un problema político y no un problema puramente técnico.

Ante la imposibilidad de hacer un examen adecuado de la totalidad del documento, me voy a referir solamente a la parte II, donde se fundamenta la necesidad de reformar el Estado, se señalan los principios que deben guiar dicha reforma y se sugieren algunas acciones específicas. En todo caso, más que enjuiciamientos al documento, lo que tengo son algunas interrogantes surgidas a lo largo de una primera lectura.

Pero antes de referirme a ellas quisiera hacer un par de comentarios de tipo general. En primer lugar, como todo trabajo con pretensiones globalizantes, el de la COREC inevitablemente adopta una estrategia de análisis

* **Sociólogo y coordinador del área de Investigación del ICAP.**

particular, que coloca el énfasis en determinados aspectos, trata insuficientemente otros y deja cosas por fuera. Esto se nota sobre todo cuando se refiere al desarrollo histórico del Estado costarricense; incluso hay imprecisiones, cuando no errores, que a lo mejor son *peccata minuta* que mi pedantería intelectual me lleva a exagerar. Por eso no voy a insistir en ello.¹ En todo caso esto está relacionado con el segundo aspecto que quiero señalar: la integración misma de la comisión redactora, pues no se trata de un grupo de académicos o de técnicos, aunque muchos de los integrantes lo son, sino fundamentalmente de un grupo de políticos, que proceden como tales, negociando interpretaciones y, por supuesto, recomendaciones.

A lo largo del documento se siente una tensión entre dos concepciones acerca del Estado y sus funciones dentro de la sociedad; tensión que inevitablemente va a estar presente en cualquier discusión que se realice sobre el tema hoy en día. Finalmente la mayor parte de lo que se refiere al tamaño del Estado y su papel social, no es un asunto técnico sino político; para decirlo más claramente, lo técnico se subordina a lo

político, por lo que los acuerdos siempre serán inestables, y subsistirán áreas en las cuales habrá que convivir con la discrepancia.

Por esas razones, más allá de las reacciones positivas o negativas que el documento de la COREC nos provoque personalmente, no se puede dejar de reconocer el esfuerzo de sus miembros por llegar a algunos acuerdos, que entrañan a veces planteamientos novedosos para el medio político-institucional costarricense, no muy dado a las innovaciones. Por eso el documento merece ser conocido y discutido, y ojalá juegue un papel destacado en la discusión que comienza a darse en Costa Rica sobre el Estado y su papel.

En el capítulo octavo se señalan una serie de orientaciones generales para una reforma integral del Estado costarricense, y ahí aparece lo que me parece fundamental en los acuerdos a que llegó la COREC. Se dice ahí que "...la necesidad de una reforma del Estado se fundamenta en dos elementos principales: el primero considera el marco jurídico vigente y las dificultades observadas a lo largo de cuatro décadas para superar sus deficiencias y modernizarlo frente a nuevas situaciones, que no fueron previstas en su diseño; el segundo tiene que ver con la aparición de nuevas condiciones internacionales que demandan una organización de Estado ágil, flexible y eficiente, que siempre es compatible con el rígido esquema jurídico vigente" (p. 138). Y se señala que la propuesta de la COREC tiene un doble propósito: "a) redistribuir el poder político entre los estamentos de la sociedad, a fin de profundizar el régimen de democracia, y b) reestruc-

1. Como cuando se confunden presidentes con jefes de Estado; cuando se afirma tácitamente que a partir del 7 de noviembre de 1889 se consolida el proceso democrático; cuando en lugar de la revolución bolchevique se señala la influencia del manifiesto comunista en la conformación ideológica del joven movimiento obrero en los años 20, y cuando dentro de la promulgación del Código de Trabajo y la inclusión en la Constitución del Capítulo de Garantías Sociales, se mete todo en un paquete donde entra el Código Electoral de 1946. Finalmente está el espinoso asunto de la Segunda República, que tiene validez política, pero no creo que teórica e históricamente se pueda fundamentar.

turar la organización del Estado para darle mayor flexibilidad, eficiencia, productividad y eficacia en el logro de sus cometidos fundamentales" (p. 137). Veamos como responde la COREC a este conjunto de retos.

En el capítulo noveno la COREC propone un conjunto de reformas al sistema electoral destinadas a profundizar el proceso de democratización del país. En primer lugar, la posibilidad de que los electores no tengan que votar obligatoriamente por las listas de diputados elaboradas por las dirigencias de los partidos, sino que puedan establecer sus propias combinaciones de acuerdo con criterios extrapartidarios. En segundo lugar, el uso de la consulta directa al pueblo (plebiscitos o referendos); en tercer lugar, la administración real, y no aparential, del gobierno provincial; en cuarto lugar, una participación mayor de los llamados organismos intermedios (organismos no gubernamentales, microempresas, fundaciones y asociaciones) en las instancias de toma de decisiones; finalmente, algo que me parece muy importante y muy a tono con los cambios que están ocurriendo a nivel mundial: la transparencia en la acción estatal.

Una pregunta salta: ¿estará la sociedad costarricense preparada, sobre todo los grupos de poder económico y político, y la burocracia estatal, para un salto en esta dirección? Hay que recordar que la libertad para organizarse es más retórica que real en algunos ámbitos, por ejemplo en sindicatos dentro de la empresa privada. Por otra parte, ¿estarán los grupos hoy en día marginados de las instancias de

julio-diciembre/1990

toma de decisiones, preparados para apoyar reformas que posibiliten su participación, e interesados en el ejercicio del poder? Finalmente, ¿estas propuestas de democratización no estarán marchando contra corriente, dada la internacionalización de la toma de decisiones sobre asuntos internos, o su "tecnificación"?

El capítulo décimo es una de esas partes del documento donde la tensión entre concepciones diferentes acerca de las funciones del Estado se muestra con claridad. Por un lado se afirma que a partir de 1984 se ha dado una refuncionalización del Estado para hacerlo compatible con los procedimientos del mercado; por otro se expresa el deseo de que el Estado procure la distribución equitativa de la riqueza y el ingreso —no el mercado—, y se insiste en su papel regulador de los desequilibrios económicos. Se discuten posteriormente los problemas de eficacia y eficiencia en las instituciones del Estado, las deficiencias en el funcionamiento de las empresas públicas y los bancos comerciales estatales, para finalmente plantear modalidades de solución algunas de las cuales son solamente de carácter operativo, mientras que otras implican modificaciones en la naturaleza y propiedad de las instituciones y empresas.

Reorganización institucional, republicanización, desincorporación, desmonopolización, desestatización, socialización y privatización son algunos de los conceptos que se introducen y que implican otras tantas formas de buscar solución a los

problemas de ineficiencia en el logro de los objetivos propuestos; ineficiencia en la asignación de recursos y baja productividad de los factores empleados. La COREC examina todas las posibilidades, pero no se pronuncia por una fórmula determinada; lo importante es que abre el abanico de opciones, en un medio en donde parece que estamos solamente ante la dicotomía estatización-privatización, sin fórmulas intermedias ni matices. Como se señala en el documento, "En este proceso de reestructuración institucional, la naturaleza de las ineficiencias operativas y administrativas de cada organismo, el servicio que presta y la proyección institucional que abarca obligan, necesariamente, a identificar esquemas de ajuste diferente para cada institución" (p. 172). Pero, ¿será posible, como se advierte a renglón seguido, realizar correctivos y cambios en las instituciones, garantizando por un lado la libre competencia, y, por el otro, el logro de objetivos de justicia social? ¿No se trata de un entrecruzamiento de lógicas diferentes? Hayek, en "Camino de Servidumbre", insiste en que en un régimen de competencia es superior como principio de organización social, puesto que lo que cada individuo recibe depende de su capacidad y actividad; no de una concepción abstracta de justicia distributiva, que coloca en manos de unos pocos la decisión acerca de lo que cada uno debe recibir. Por tanto, lo único que se necesitan son instituciones que permitan que la competencia se realice ventajosamente, y no instituciones de control social, que haciendo uso de la coerción quiten a unos para dar a otros.

Las elaboraciones de Hayek han sido retomadas por Robert Nozick, un teórico contemporáneo del Estado mínimo, quien en su libro "Anarquía, Estado y Utopía", afirma que el precepto socialista de "de cada quién según sus posibilidades, a cada quien según sus necesidades", debería ser substituido por "De cada quien según lo que escoge hacer, a cada quien según lo que hace por sí mismo (tal vez con la ayuda contratada de otros) y lo que otros escogen hacer por él y deciden darle de lo que les fue dado previamente (según esta máxima) y no han gastado aún o transmitido." O resumidamente, "De cada quien como escoja, a cada quien como es escogido." En ese sentido, según Nozick, "El Estado mínimo es el Estado más extenso que se puede justificar. Cualquier Estado más extenso viola los derechos de las personas" (p. 153). Y, ¿cuales el Estado mínimo? Pues "El Estado gendarme de la teoría liberal clásica, limitado a las funciones de protección de todos sus ciudadanos contra la violencia, el robo y el fraude y la de hacer cumplir los contratos, etcétera..." (p. 39). De acuerdo con este tipo de planteamiento, justicia social o bienestar social son conceptos y tareas que quedan fuera de la órbita del Estado; el bienestar de los individuos por tanto es asunto privado, que se resuelve en la órbita del mercado. Por supuesto que este entrecruzamiento entre posiciones divergentes entorno al Estado y sus funciones, no está resuelto en el documento de la COREC.

En el capítulo décimo primero se plantea la necesidad, como requisito para un reordenamiento general del sector público, de completar la Ley

General de la Administración Pública, a través de la emisión de varias leyes orgánicas: una ley orgánica para el Poder Ejecutivo; una para la administración descentralizada, y otra para las empresas públicas. En el capítulo solamente se trazan a grandes pinceladas el contenido de estas leyes. Particularmente llama la atención la referencia al papel de la Contraloría General de la República, que según la COREC debería "...tener un cometido centralizado en la fiscalización a *posteriori*, sin potestades asfixiantes de la autonomía de los organismos...", y al de la Autoridad Presupuestaria, cuyo papel debería "...reducirse a la elaboración de políticas en su materia" (p. 176). En opinión de la COREC, uno de los campos en donde se presenta con mayor urgencia la necesidad de legislación, es en el relativo a empleo público: "...debe emitirse una ley general, en especial en cuanto a la materia de 'derecho colectivo' (huelga, negociación, conflictos colectivos); debe además emitirse una nueva ley general de pensiones, que ponga orden y equidad" (p.177). Según la COREC, la prohibición absoluta de huelga en los servicios públicos no cabe; pero tampoco la figura de la convención colectiva y los laudos. Sin embargo, no se trata de recomendar la eliminación de las convenciones y los laudos, sino del diseño de un procedimiento de negociación apropiado para el sector público. Finalmente la COREC recomienda el establecimiento de un grupo de estudio dedicado al examen de la Constitución, "...con miras a su perfeccionamiento, única forma de propiciar racionalmente su revisión

global, necesidad que llegará a imponerse a corto plazo" (p. 178).

El capítulo décimo segundo está dedicado a la reorganización de la administración pública. La descentralización y la desconcentración son recomendaciones que hace la COREC, en su afán de democratizar la administración pública, y volverla al mismo tiempo más eficiente. Sin embargo, hay una ambigüedad en los conceptos que confunde. Así, mientras se afirma en la página 179 que el Estado debe fortalecer "...su capacidad de formular políticas coordinadas entre los actores que participan en el escenario de las decisiones estratégicas", por otro se dice que "...el papel protagónico que el Estado debe mantener, y aún fortalecer, es su capacidad de ajustar algunas de las funciones administrativas y empresariales que ha venido asumiendo e induciendo al sector privado a hacerse cargo de ellas." Por un lado se le asigna un papel dinámico en la formulación de políticas, pero por el otro su papel se restringe al de simple instancia de transferencia de funciones administrativas y empresariales hacia el sector privado. ¿Con el afán de llegar a un Estado mínimo?

En el capítulo décimo cuarto, "Formulación y gestión de políticas públicas", la ambigüedad parece desaparecer cuando se señala como tarea prioritaria del Estado en la etapa actual que vive la sociedad costarricense, el apoyo a la empresa privada para enfrentar el reto de la producción diversificada dirigida hacia el mercado externo. En la medida en que dicho reto se logre enfrentar con éxito, según la COREC, "...el país como un todo, estaría

en mejores condiciones de ofrecer niveles crecientes de bienestar y justicia social para todos los costarricenses." Y a renglón seguido se afirma que "La naturaleza del Estado paternalista tiene que modificarse hacia una de tipo concertador, que permita el logro de una organización privada de alta competitividad y una organización pública más descentralizada y eficaz, con nuevas funciones regulatorias de lo privado, que sea capaz de armonizar los intereses de los individuos con el interés global de nuestra sociedad" (p. 203).

Estas observaciones planteadas con una intención polémica, en modo alguno buscan la desvalorización del documento. Pensamos que el informe de la COREC constituye una base sólida para una discusión nacional acerca de la reforma del Estado costarricense; una discusión que involucre a los diversos actores sociales, y que permita

aclarar aspectos y definir un marco de acción básico para los gobiernos, de tal manera que la reforma del Estado no se limite simplemente a disminuir el número de empleados públicos, el monto de los presupuestos o la calidad de los servicios. En el fondo de lo que se trata es de una redefinición de lo estatal, o si se quiere de los espacios de lo público y lo privado, y eso no es asunto sencillo de despachar.

Para terminar, yo quisiera preguntar, ¿qué consideran los miembros de la COREC que sigue al informe? ¿Qué posibilidades existen de que sea acogido por las instancias de toma real de decisiones en ambos partidos? ¿Y qué fuerzas sociales, más allá de las estructuras partidarias, podrían servir para empujar o apoyar una reforma del Estado que contemple aspectos como los contenidos en el informe recientemente entregado? ♦