

# Revista Centroamericana de Administración Pública



Tema:

**19**

**Reforma  
del Estado**

# en este número

**La "voluntad política"  
y la participación de la comunidad  
en la atención de la salud  
primaria en Costa Rica**

p. 5

**El empleo público en la década  
1980-1989: el caso de Costa Rica**

p. 25

**La Reforma del Estado  
guatemalteco**

p. 51

**Reforma del Estado  
e Informática**

p. 77

**Ajuste estructural  
y recursos humanos**

p. 95

**Estrategias y acciones  
político-institucionales  
para la Reforma del Estado**

p. 121

**Áreas y puntos prioritarios para la  
revisión del papel del Estado**

p. 137

**La Reforma del Estado en síntesis**

p. 145

**La Reforma del Estado  
en Costa Rica**

p. 165

**Reforma del Estado  
en Costa Rica**

p. 169

**Conclusiones y Recomendaciones  
de la Comisión de Juristas  
de la Integración**

p. 175

*Lynn Morgan*

Crítica el concepto de "voluntad política" por medio del análisis de la experiencia de Costa Rica en la participación de la comunidad en la salud entre 1973-85 e identifica tres problemas con dicho concepto.

*Mario Devandas Brenes*

Analiza los cambios ocurridos en el empleo público durante la década pasada como consecuencia del ajuste económico.

*INAP-Guatemala*

Presenta una propuesta de modernización y reforma del Estado guatemalteco.

*Jorge Calvo Drago*

Presenta un modelo para determinar elementos básicos del nivel de desarrollo de la informática en el sector público.

*Juan Manuel Villalaso*

El artículo analiza el ajuste macroeconómico, la reforma del Estado y los recursos humanos en el sector público.

*Autoridad Presidencial  
de Reforma del Estado*

Expone el plan de acción del Programa de Reforma del Estado de Costa Rica.

*Programa de Mejoramiento  
de la Gestión del Estado.*

Se exponen las áreas y puntos prioritarios de la Reforma del Estado en Honduras.

*Informe de la COREC*

Recaba criterios para enriquecer la discusión de la Reforma del Estado.

*Rolando Laclé Castro*

Comentario presentado en una mesa redonda sobre Reforma del Estado en Costa Rica.

*Manuel Rojas Bolaños*

Introducción a la mesa redonda realizada en el ICAP el 7 de diciembre de 1990.

*Comisión de Juristas  
de la Integración*

Presenta los principios y recomendaciones del trabajo de la Comisión con el fin de reafirmar las bases del sistema de integración.

# *Revista Centroamericana de Administración Pública*

**Número 19**  
**Julio/Diciembre 1990**

● Directora a. i.  
Carmen María Romero

● Editora  
Rethelny Figueroa de Jain

● Comité Editorial  
Cecilia Alvarado/Mauricio Valdés/Mauricio  
Vargas/Raúl Eduardo Ovando/Flor Cubero

● Coordinación Programa Editorial  
Raúl Eduardo Ovando

● Departamento de Publicaciones  
Sebastián Vaquerano

● Para suscripciones, canje, solicitudes,  
escribir a Editor Revista Centroamericana de  
Administración Pública, ICAP. Apartado  
10.025, San José 1000, Costa Rica, C.A.

● Esta publicación ha sido impresa en el  
Departamento de Publicaciones del Instituto  
Centroamericano de Administración Pública  
(ICAP) en el mes de octubre de 1992.

**L**os procesos de democratización política que se han venido perfilando en Centroamérica en los últimos años han sido acompañados por un proceso de Reforma del Estado que pretende en primer lugar, promover la participación ciudadana y mejorar su representatividad y en segundo lugar, lograr una modernización del Estado para que éste se inserte dentro de las nuevas políticas económicas de ajuste estructural que se están implementando en casi todos los países de la región.

**La reforma del Estado se concibe como un instrumento de apoyo a la apertura**

**julio-diciembre/1990**

económica, la democratización de la sociedad y el saneamiento de las finanzas públicas. De esta forma, este proceso se torna en una escuela para administrar la escasez de recursos con que cuenta el Estado y lograr un aumento en la eficacia, eficiencia y productividad.

**L**a reforma del Estado ha requerido diversas acciones: reformas tributarias para mejorar la base de recaudación y eficiencia tributaria, reformas en el sector bancario/financiero, saneamiento de las finanzas públicas y una promoción de la desconcentración y des-

centralización de su aparato administrativo.

**E**ste proceso se ha planteado en la mayoría de los países centroamericanos y lo que los diferencia son las acciones implementadas hasta el momento. Los casos que se presentan en este número de Guatemala, Honduras y Costa Rica dan crédito de ello. Sin embargo, el objetivo perseguido es el mismo: lograr una mayor eficiencia y eficacia con un aparato estatal que responda a los estreñimientos de orden económico que son impuestos por la aplicación de las políticas de ajuste estructural.

# *Revista Centroamericana de Administración Pública*

- **La Revista Centroamericana de Administración Pública es una revista abierta a todas las corrientes del pensamiento administrativo que aboga por el desarrollo de la disciplina en Centroamérica.**
- **Esta publicación es editada cada seis meses por el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), organismo intergubernamental al servicio de la región centroamericana con sede en San José de Costa Rica.**
- **Los artículos que publica son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no traducen necesariamente el pensamiento del Instituto Centroamericano de Administración Pública.**
- **La Revista permite la reproducción parcial o total de sus trabajos a condición de que se mencione la fuente.**

**INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACION PUBLICA**  
**Apartado 10.025-1000/San José, Costa Rica, C.A./Fax: (506)25-2049**  
**Teléfonos: 34-1011/25-4616. Centro de Docencia: 53-4059/53-2287. Imprenta: 24-2666**

# artículos

## "La voluntad política y la participación de la comunidad en la atención de la Salud Primaria en Costa Rica"

Lynn M. Morgan\*

---

CRITICA EL CONCEPTO DE "VOLUNTAD POLITICA" POR MEDIO DE LA EXPERIENCIA DE COSTA RICA EN LA PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD EN LA SALUD EN EL PERIODO 1973-1985, E IDENTIFICA TRES PROBLEMAS CON DICHO CONCEPTO.

### Introducción

Este documento critica el concepto de la "voluntad política" por medio del análisis de la experiencia de Costa Rica en la participación de la comunidad en la salud entre 1973-85. A pesar de un compromiso de largos años del Estado con los programas de bienestar social, Costa Rica no ha sido capaz de lograr una participación activa y sostenida en los programas gubernamentales de salud rural, parcialmente debido a los conflictos de los prosélitos sobre su ejecución. Es muy poco probable que

la "voluntad política" pueda tener éxito en países donde el compromiso del Estado con el bienestar social es menos obvio que en la Costa Rica estable y democrática. Este documento identifica tres problemas con el concepto de la "voluntad política": 1) enfocando países individuales, desplaza la atención de las agencias internacionales de salud, las que tan a menudo determinan las políticas de salud de un país pobre; 2) implica que los estados son entidades monolíticas, que abarcan coaliciones unificadas, en lugar de grupos competitivos involucrados en una lucha constante sobre las políticas; 3) desvía la mirada analítica de las desigualdades globales y de las relaciones de dependencia internacional que contribuyen a la pobreza y a la mala salud. En lugar de culpar a los países

---

\* Ph.D. Departamento de Sociología y Antropología, Mount Holyoke College, South Hadley, Massachusetts. U.S.A. Mayo de 1989.

Traducción de María Cecilia Alvarado Van Patten.

pobres por su supuesta "falta de voluntad política" las organizaciones internacionales para la salud deberían examinar cuales factores las condujeron a rescindir su compromiso con la participación de la comunidad en la salud.

**Voluntad política,  
participación  
de la comunidad,  
economía política  
de la salud, atención  
de la salud primaria, Costa Rica**

Cada vez más ha llegado a ser un dicho trillado entre los expertos internacionales de la salud citar a la "voluntad política" como un factor necesario para el éxito de los programas de salud primaria en los países menos desarrollados (Haistead, Walsh y Warren 1985). Los fiscales de los progresos en la salud en Costa Rica, Cuba, China, Sri Lanka y en el estado de Kerala en la India, han incitado a los analistas para que sugieran que la "voluntad política" o la "voluntad política y social" puede explicar las mejoras en la salud. Ahora se ofrece la "voluntad política" como una receta para otros países que están tratando de lograr resultados similares.

Sin embargo, pocos han intentado explicar en forma clara y precisa lo que significa la "voluntad política" o especificar las condiciones bajo las cuales la "voluntad política" conduce a mejoras en la salud. Por lo general, el término se usa vagamente para significar la voluntad y la habilidad de un país para comprometer recursos finan-

cieros, técnicos y humanos para los servicios primarios de salud. Rosenfield hace una lista de 5 componentes de la "voluntad política y social" incluyendo al "compromiso histórico con la salud como una meta social, la orientación del bienestar social hacia el desarrollo, la participación difundida en el proceso político, la equidad, y los vínculos intersectoriales para la salud" (1985:175-176) Bryant describe un fenómeno similar en términos de un "sentido de moralidad social". Declara, si éste se fortalece "se puede superar los obstáculos -políticos, técnicos y económicos- para la salud para todos" (1988). Chen expresa, "los éxitos en la salud en los países en desarrollo han sucedido precisamente en aquellas sociedades que han adoptado fuertes políticas gubernamentales y han hecho inversiones del sector público en servicios de salud" (Chen 1989:122).

Este documento argumenta que el énfasis reciente que ponen las agencias internacionales sobre la "voluntad política" está mal dirigido en tres maneras. Primero, la voluntad política enfoca la atención analítica sobre un país individual, dirigiendo la atención en esta forma lejos del rol crucial jugado por las propias agencias al determinar las políticas de salud de los países menos desarrollados. Segundo, implica que las estructuras políticas dentro de cada país abarcan grupos unificados los que puede escoger forjar una política nacional unificada sin considerar cómo los conflictos internos pueden inhibir este proceso. Tercero, implica que las mejoras en la salud dependen simplemente del compromiso de los líderes nacionales, desviando así

la atención de las relaciones globales de la dependencia y de la desigualdad institucionalizada que crean y perpetúan la pobreza y la mala salud en muchos países menos desarrollados.

Esta discusión de la "voluntad política" se centrará sobre los esfuerzos de Costa Rica para aumentar la participación de la comunidad en la salud entre 1973-85. Costa Rica ofrece una rara oportunidad para estudiar las intrincaciones de la "voluntad política" porque es ampliamente reconocida como un país estable y democrático con una larga historia del compromiso del Estado con programas extensos de bienestar social, especialmente en los reinos de la educación y de la salud. El grado de compromiso popular y político con la atención a la salud en Costa Rica no tiene rival, tal vez, en el mundo. Si la voluntad política debiera ser evidente en algún lado, debería evidenciarse en los programas recientes de Costa Rica para expandir e intensificar su compromiso con la salud. Sin embargo, la "voluntad política" no condujo a la participación de la comunidad no institucionalizada auspiciada por el gobierno de Costa Rica, cuestionando la utilidad del concepto. ¿Puede la voluntad política posiblemente a conducir a cambios positivos en los países donde el aparato político puede ser mucho menos receptivo? ¿O es el concepto en sí una quimera?

El programa de salud primaria rural de Costa Rica fue iniciado en 1973 como parte de un programa nacional ambicioso y bien financiado para mejorar el acceso a la atención para la salud. Las estadísticas recopiladas en

1980, mostraron que el programa había sido sumamente exitoso (véase Jaramillo Antillón, 1984; Ministerio de Salud 1981; Rosero Bixby 1985). Se le dio crédito por haber reducido la mortalidad infantil y las tasas de las enfermedades infectocontagiosas, por haber aumentado la expectativa de vida y por haber llevado la atención médica a las regiones rurales menos atendidas del país. Sin embargo, la cobertura universal y un mejor acceso constituyeron solamente dos elementos de la estrategia global para la atención de la salud primaria explicada en forma clara por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y UNICEF en 1978: el artículo IV del Documento de Alma Ata también expresó, "Las personas tienen el derecho y el deber de participar individual y colectivamente en la planificación y en la ejecución de la atención a su salud" (OMS y UNICEF 1978:3). En esta forma la comunidad internacional de la salud hizo de la participación de la comunidad el otro pilar esencial de la atención a la salud primaria (PHC, sigla en inglés). En Costa Rica, sin embargo, la participación de la comunidad, inicialmente no había sido parte del programa de salud rural del gobierno. Los intentos de parte de varias administraciones para reconciliar esta diferencia entre la política nacional y la internacional condujo a una serie de conflictos entre los partidos.

La participación de la comunidad en la salud fue un asunto controversial para el programa de PHC de Costa Rica durante los últimos años de la década de 1970 y los primeros de la década de 1980. A pesar de un compromiso expresado con la estrategia de

OMS/UNICEF, el Ministro de Salud nunca fue capaz de lograr el involucramiento activo y continuado de los miembros de la comunidad en sus programas de salud rural. El Ministerio hizo esfuerzos para fomentar la participación: entre 1978-82 participación popular fue el soporte de la agenda social del gobierno. Sin embargo, la participación de la comunidad en la salud estaba tan politizada, como un asunto en disputa entre los dos principales partidos políticos de Costa Rica, que nunca llegó a ser una característica permanente de la atención a la salud rural. Finalmente en 1985, se desbandó oficialmente la unidad de la participación de la comunidad del Ministerio de Salud. En 1985, Costa Rica no apoyó ningún esfuerzo institucionalizado para fomentar la participación de la comunidad en la salud.

Algunos expertos internacionales de la salud aseveran que existe una relación directa, lineal e identificable entre la organización sociopolítica y la participación en la salud. Por ejemplo, un analista de la Organización Panamericana de la Salud expresa:

Los gobiernos totalitarios permitirán un tipo de organización y de participación que está predeterminado y estrictamente controlado y definido; un gobierno socialista también tendrá predefinido el estilo de participación, sin embargo, la participación ciertamente será fomentada; y un gobierno democrático, muy probablemente, tendrá una participación definida del nivel central, pero estará más abierto a que los enfoques estén reorientados e in-

fluenciados por la comunidad. (Rice 1988:8; véase también Cardona Osorio 1988).

Esta declaración implica que el consenso gubernamental es posible dentro de estados de cualquier tipo, pero esta conclusión es desafiada por el caso de Costa Rica. Algunos analistas razonaron que el estado fuerte y estable de Costa Rica, influenciado por una orientación social democrática sería particularmente conducente para el éxito de un programa de salud primaria participativo (González Vega 1985; Bossert 1983). De hecho, un analista predijo que si la participación de la comunidad iba a funcionar en alguna parte del mundo, funcionaría en Costa Rica (Bergsma 1980). Otros (por ejemplo Segall 1983) han argumentado que la organización sociopolítica no está relacionada en tal forma determinística a la política de la salud, porque en ninguna parte el Estado es una entidad monolítica. Este segundo enfoque necesita una visión diferente del Estado de Costa Rica, representándolo como una alianza foja y conflictiva de clases sociales y de grupos de interés en la que el consenso del Estado se logra rara vez. También es útil en esta coyuntura distinguir al "estado" del "gobierno", definido este último como una administración específica en el poder durante cualquier término presidencial de 4 años. Los cambios en el gobierno traen consigo cambios en las políticas que pueden o no apoyar el legado histórico del estado. En este punto de vista, por lo tanto, las mejoras en la salud ocurren a pesar de los conflictos divisivos de los partidos, en lugar de debido a una unidad de la voluntad

política. Como lo veremos en el caso de Costa Rica, la participación en la salud se tornó un asunto conflictivo entre los dos principales partidos nacionales, y la refriega resultante cuestiona seriamente la aseveración de que en Costa Rica existe la "voluntad política". O, de existir, este caso cuestiona si la "voluntad política" es suficiente para garantizar la ejecución de parte del Estado de una recomendación particular de política internacional.

Los datos para el análisis siguiente se derivan de 15 meses de investigación de campo en Costa Rica entre 1983-85. El propósito del estudio era el de analizar (conforme lo sugirieron los funcionarios en el Ministerio de Salud) por qué las comunidades rurales no estaban participando más activamente en los programas de salud rural del gobierno. La investigación de campo incluyó la investigación en los archivos sobre la historia de la salud rural, un estudio etnográfico detallado de la comunidad y extensas entrevistas formales e informales con políticos de alto nivel; planificadores de la salud, funcionarios en el Ministerio de Salud, representantes de las agencias internacionales de salud, organizadores de la comunidad y trabajadores de la salud rural.

### **La atención de la salud primaria y la participación de la comunidad en Costa Rica**

Varios años antes de que la Conferencia de Alma Ata publicara la estrategia global para la atención par- julio-diciembre/1990

ticipativa a la salud primaria, Costa Rica ya había comenzado a extender los servicios de salud a las áreas rurales, a bajo costo, utilizando a los trabajadores de la salud en los pueblos. El programa de salud rural comenzó en los primeros años de la década de 1970 bajo la administración del Presidente José Figueres Ferrer, luminaria política y patriarca del partido Social Demócrata, Partido Liberación Nacional (PLN). El PLN ha controlado la rama legislativa del gobierno de Costa Rica desde los últimos años de la década de 1940, mientras que la rama ejecutiva del gobierno ha alternado entre el PLN y varios candidatos de la oposición. El PLN tiene una reputación como el campeón del involucramiento del estado en el sector público y como un partido progresivo socialmente, históricamente con fuertes compromisos para la separación de la iglesia y del estado, con la educación pública gratuita y con una red extensa de servicios de salud y de seguridad social. Entre 1973 y 1978, el Ministro de Salud bajo Figueres y bajo su sucesor, Daniel Oduber, construyó 218 puestos rurales de salud en regiones mal servidas del país (Ministerio de Salud 1984:112), adiestró a los trabajadores para la salud rural y comenzó campañas extendidas de vacunación y de nutrición bajo vigilancia continua.

Durante esta fase la participación de la comunidad tenía muy poca prioridad. Los funcionarios del Ministerio de Salud escogieron las ubicaciones para los puestos de salud y visitaron las comunidades para explicar el programa, pidiéndoles a las comunidades que proporcionaran sitios para sus centros

de salud. Posteriormente los empleados del Ministerio formaron comités de salud en cada área. Cuando se les preguntó por qué se había llevado a cabo este desarrollo, un funcionario de alto nivel del Ministerio involucrado en esta fase de las actividades replicó,

¿Por qué? Para ayudar al puesto de salud. Debido a que existían unas cuantas cosas que les dijimos a las comunidades que tendrían que proporcionar, por ejemplo alcohol y otras necesidades básicas. Esto era muy importante, porque de esta forma las comunidades sentían la obligación de buscar contribuciones (financieras) de modo que ellas mismas ayudarían a los puestos de salud. En esta forma las personas estaban trabajando para la comunidad, y la comunidad estaba completamente informada de lo que estaba sucediendo... De lo anterior surgieron comunidades organizadas por sus propias actividades. (Fieldnotes, Octubre, 1985).

Estos esfuerzos iniciales para involucrar a las comunidades locales en la atención de la salud primaria fueron superficiales y en el mejor de los casos utilitarios. En otras palabras, fueron diseñados para beneficiar al Estado, trasladando algunos de los costos del programa a la ciudadanía rural. Este punto de vista era compartido por los costarricenses que entrevisté, incluyendo a aquellos que habían estado involucrados en el establecimiento del programa. No fue sino hasta 1978, cuando se distribuyó el Documento de Alma Ata, que la participación de la

comunidad se tornó el foco de la atención internacional y nacional.

El movimiento internacional para la atención primaria de la salud estaba basado en la premisa de que los gobiernos deberían proporcionar atención gratuita a la salud o de bajo costo a las poblaciones no atendidas (OMS y UNICEF 1978:3). Los dos principales dogmas de la atención a la salud primaria –un mejor acceso a los servicios básicos de salud y la participación de la comunidad en la salud– fueron en esta forma contingentes de la cooperación y del compromiso de los gobiernos miembros. El Documento de Alma Ata implicó que la "voluntad política" sería esencial si la atención primaria a la salud se iba a traducir en programas sociales significativos: "Los gobiernos tienen una responsabilidad por la salud de sus gentes la que sólo pueden cumplir proporcionando medidas de salud adecuadas y medidas sociales" (OMS/UNICEF 1978:3). La participación de la comunidad en la salud fue un índice importante de la "voluntad política" porque retaba a los gobiernos a involucrar a los ciudadanos comunes en la valoración de sus necesidades de salud, definiendo los problemas, estableciendo prioridades y ayudando a ejecutar y a evaluar el éxito de los programas de salud. La definición de la participación expuesta por la OMS y la UNICEF iba más allá de las medidas utilitarias puestas en efecto por los planificadores de la salud de Costa Rica en los primeros años del programa de salud primaria: ésta sugería que la participación conduciría hacia una mayor equidad social a través del involucramiento de la comunidad en la planificación,

la ejecución y la evaluación de los programas de salud auspiciados por el gobierno.

Alrededor de los últimos años de la década de 1970 todos los gobiernos de América Latina habían establecido programas rurales o de atención primaria a la salud. Los ministerios de salud a través de la región crearon e institucionalizaron programas de participación de la comunidad en respuesta al mensaje inequívoco de las agencias internacionales, las que esencialmente habían dicho, "extienda la cobertura de salud a las áreas rurales y establezca programas de participación de la comunidad, como una forma para lograrlo". Los países con sistemas políticos vastamente diferentes respondieron al llamado con programas extraordinariamente similares (al menos en el papel). El Ministerio de Salud de Costa Rica necesitaba reconsiderar su posición sobre la participación de la comunidad si iba a cumplir plenamente con el espíritu del mandato de Alma Ata.

El mismo año que se puso en circulación el Documento de Alma Ata, el PLN perdió la presidencia al ganar la oposición Social Cristiana conocida como el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC). El PUSC es el más conservador de los dos partidos políticos principales de Costa Rica. Está constituido por una coalición de las fuerzas de la oposición que se juntó para apoyar el mercado libre, las políticas económicas del *laissez-faire* y la privatización de las empresas públicas. El PUSC extrae a sus constituyentes de las familias históricamente asociadas con la élite agrícola-exportadora de país, y de

aquellas trabajadores rurales que recuerdan las garantías laborales instituidas por el Presidente Calderón Guardia, durante los años de la década de 1940. Sin embargo, el nuevo presidente, Rodrigo Carazo, provenía del ala progresiva del PUSC. Fue una extraña combinación, un Presidente Socialmente progresista de un partido fiscalmente conservador. Carazo imaginó un componente social popular de su administración, ampliamente divulgado y escogió como el foco de sus esfuerzos la participación de la comunidad en salud.

Concedor de las surgientes tendencias internacionales en la salud primaria, Carazo construyó un programa que fue, con mucho, el más ambicioso de su tipo en la historia del país. Fomentó la participación de la comunidad en toda la nación a través de la creación de comités locales de salud y asociaciones regionales de salud. La participación de la comunidad en la salud fue un escogimiento astuto desde el punto de vista internacional, porque Costa Rica podría acrecentar su posición entre las naciones menos desarrolladas sometiéndose a los mandatos de Alma Ata. El deseo de prestigio internacional no fue el único incentivo con el que se conformó el país cargado de deudas: creando una buena reputación entre las agencias internacionales, Costa Rica estaría más capacitada para competir por los fondos que éstas controlan. La atención a la salud primaria, originalmente una iniciativa doméstica, en esta forma tomó mayor significancia después de la conferencia de Alma Ata.

Los miembros del equipo de Carazo para la participación de la comunidad no me dijeron que la presión internacional había influenciado su decisión para fomentar la participación de la comunidad en la salud, a pesar de la coincidencia, obvia, de que su programa se inició el mismo año de la Conferencia de Alma Ata. Presentaron la participación de la comunidad en la salud como una iniciativa doméstica soñada por los miembros de su partido. La participación de la comunidad en la salud, me dijeron, sería el comienzo de una nueva era. A través de ésta abolirían el antiguo sistema de padrinzago político y forjarían una nueva relación entre el gobierno y la comunidad. En el futuro, dijeron, las necesidades de la comunidad determinarían la política del Estado y –más radicalmente– la asignación del presupuesto nacional.

De acuerdo con un burócrata en el equipo de participación de Carazo, el programa fue diseñado deliberadamente para transformar la estructura política por medio de la eliminación de los caudillos políticos tradicionales en el campo y reemplazando el sistema de padrinzago político con representantes locales democráticamente electos. El énfasis puesto por mi informante para fojar un orden más democrático era el tipo de retórica política que llamaba la atención a los valores nacionales de Costa Rica, sin embargo su impacto no pasó desapercibido tampoco por las agencias internacionales. Alrededor de 1980 la Organización Mundial de la Salud había reconocido a Costa Rica como un ejemplo del éxito, citando tanto la fortaleza del sistema democrático del país como las mejoras

dramáticas en los indicadores de salud de país en la década previa (véase Casas y Vargas 1980; Harrison 1980 y Horwitz 1987). El caso de Costa Rica "probó", desde la perspectiva de las agencias, que la atención a la salud primaria y la participación de la comunidad tendrían éxito para mejorar la salud siempre y cuando un gobierno tuviera la voluntad política para ejecutar las recomendaciones de la OMS/UNICEF (véase González Vega 1985; Oduber 1987; Sáenz 1985).

La paradoja, por supuesto, fue que los Miembros del Partido Liberación Nacional pensaron que su partido había demostrado la "voluntad política" para instituir la atención a la salud primaria durante la administración de Figueres. Consideraron el programa de Carazo para la participación de la comunidad como una manifestación de la naturaleza solapada, doble e hipócrita de su partido. Indicaron que Carazo era responsable de haber recortado el presupuesto para la salud y de cerrar los centros rurales de salud mientras que se congratulaba por fomentar la participación. En suma, los planificadores de la salud y los políticos del PLN estaban furiosos. Bajo otras circunstancias se podría haber esperado que el PLN apoyara la participación de la comunidad. Después de todo eran el partido con el legado histórico de fomentar el involucramiento del Estado en los programas de bienestar social. Sin embargo, los miembros del PLN estaban encolerizados por lo que consideraron un intento del PUSC para robarse el crédito por el programa de salud rural construido bajo los auspicios del PLN. No querían ver que la administración

Carazo recibiera ya sea el crédito internacional o el doméstico por haber incrementado la atención rural a la salud, de modo que los diputados del PLN en la Asamblea Legislativa consistentemente bloquearon los intentos legislativos para institucionalizar la participación de la comunidad en la salud. Los miembros del PLN también formularon el cargo de que Carazo estaba tratando de solidificar la raíz misma de su base política estableciendo comités para la salud rural cuyos miembros serían elegidos dentro del propio partido de Carazo. No obstante, no aceptaban la responsabilidad de politizar la participación de la comunidad en la salud. El propio Carazo había hecho eso, dijeron, cuando se robó el crédito del programa de PHC establecido bajo Figueres y Oduber. Paradójicamente, entonces, a pesar de que el PLN ha estado filosófica e históricamente inclinado a apoyar un programa como el de la participación de la comunidad en la salud, sus miembros estaban obligados, por su propio sentido de lealtad hacia el partido, a oponerse a éste.

La participación de la comunidad también encontró oposición en los ideólogos que la interpretaron en términos de una polarización creciente entre los "comunistas" y los "demócratas". Los costarricenses han sido históricamente fervientes anticomunistas (véase Ameringer 1982), sin embargo, las guerras civiles intensificadas en Nicaragua, El Salvador y Guatemala hicieron que los costarricenses se tornaran particularmente sensibles a los cargos de la infiltración comunista durante los primeros años de la década de 1980. Estos temores se incremen-

taron por los informes sensacionalistas en la prensa nacional conservadora, alegando, por ejemplo, que los comunistas costarricenses se estaban adiestrando en Nicaragua (La Nación Mayo 3, 1985) y que los cubanos habían adiestrado a 700 izquierdistas costarricenses (La Nación julio 21, 1985). En este contexto, fue fácil reinterpretar la participación de la comunidad como una amenaza potencial a la democracia y a la estabilidad política. Oí alegaciones frecuentes (siempre vigorosamente negadas por los miembros del equipo de Carazo) de que los miembros principales del equipo de participación en el Ministerio de Salud habían sido organizadores comunistas. Ya fuera que los cargos tuvieran una base o no, es significativo que la participación en la salud llegó a ser el foco de que los acusaban de ser comunistas. La administración del PLN que llegó al poder en 1982 podría usar estos alegatos del comunismo para justificar una purga del equipo de participación en el Ministerio de Salud y para retratarse a sí misma como la protectora de los ideales democráticos nacionales.

Los factores económicos también contribuyeron a la declinación de la participación de la comunidad. Cuando Luis Alberto Monge del PLN ganó la elección presidencial de 1982, el país estaba en una recesión económica severa. Las familias que vivían por debajo de la línea de la pobreza habían subido de 25% en 1977 a 71% en 1982 debido a una alta inflación (Castro Gutiérrez 1983) y estaba creciendo la intranquilidad social. La moneda había sido devaluada en 1980 y los pagos de los préstamos se habían interrumpido

en 1981. El Fondo Monetario Internacional demandó reducciones en el gasto del sector público, lo que causó serias ramificaciones para el sector salud. Musgrove (1986:154) cita datos del Banco Interamericano de Desarrollo mostrando que el verdadero gasto público para la salud por persona descendió más del 40% en Costa Rica entre 1980 y 1983. En los primeros meses de 1982 los doctores iniciaron una huelga demandando un incremento salarial; el costo de importación de las medicinas se incrementó alrededor de 400% y se cerraron numerosos centros de salud rural. El movimiento en espiral de los costos de salud y los alegatos de la mala calidad de la atención hicieron que estallara un debate nacional sobre la cordura de la atención médica auspiciada por el Estado, con algunos sectores pidiendo la "reprivatización" de los servicios (Mesa-Lago 1985; Morgan 1987).

Dentro de este contexto, la administración de Monge no estaba inclinada a darle alta prioridad al programa de Carazo de participación de la comunidad. El programa pudo haber sido desbandado inmediatamente si los administradores no hubieran estado preocupados por la reputación internacional de Costa Rica. La participación de la comunidad todavía estaba siendo fomentada por las agencias internacionales y Costa Rica dependía más de su apoyo y aprobación. Hubiera sido tonto de parte de la administración entrante eliminar el programa completamente. En su lugar la administración de Monge decidió retener el programa en su nivel mínimo hasta 1985, cuando callada-

mente se desbandó. Las características de la democracia costarricense como las elecciones ordenadas y la transferencia pacífica del poder, no pudieron garantizar el compromiso continuado del Estado con la participación de la comunidad en la salud en los primeros años de 1980. Sin embargo, el concepto de la participación continuó recibiendo atención entre los planificadores nacionales de la salud, en parte porque la retórica era consistente con los valores nacionales de Costa Rica. Si los líderes fueran a admitir públicamente que ya no apoyaban la participación de la comunidad, en efecto, estarían admitiendo que estaban rescindiendo su compromiso con la democracia (Morgan 1989). Por esta razón la ideología y la retórica de la participación continúan siendo importantes. En 1987 por ejemplo, el Ministro de Salud saliente escribió que, "la participación de la comunidad ahora es considerada como esencial para el funcionamiento exitoso de los servicios de salud del país" (Jaramillo Antillón 1987:145). Otro médico y administrador público costarricense escribió en 1988 sobre la necesidad de alcanzar "una concepción nacional inequívoca" sobre la participación en la salud como un medio para lograr la participación efectiva en la salud (Villalobos Solano 1988:57). A pesar de su optimismo, ahora pareciera que nunca habrá un consenso nacional político sobre el tópico. Dada la importancia internacional y el valor de las relaciones públicas del concepto de la participación, sin embargo, yo predeciría que los políticos costarricenses y los activistas continuarán

hablando sobre la participación en la salud por algún tiempo.

### **La voluntad política, una nueva versión**

Una pregunta más fundamental es sí el concepto de "voluntad política" ayuda a explicar las mejoras de salud en Costa Rica. Los que argumentarían que sí, podrían citar la fuerte inversión en salud como un porcentaje del PNB de Costa Rica (Garfield y Rodríguez 1985:937, González Vega 1985:149). Podrían mencionar que los indicadores de la salud tales como las tasas de mortalidad infantil y la expectativa de vida han mejorado dramáticamente desde que se comenzó el programa de salud rural de 1973 (Jaramillo Antillón 1984). Podrían relacionar estas mediciones con la naturaleza democrática del régimen e inferir, como lo hace Bossert (1983:435), que un "Estado fuerte, estable, progresivo y democrático" está asociado con la ejecución de las iniciativas de la salud primaria.

En cierto grado, los proponentes de "la voluntad política" están en lo correcto. Costa Rica ha tenido, indisputablemente un compromiso nacional con la salud desde 1940, y ese compromiso a menudo ha logrado trascender los conflictos entre los partidos. A este respecto, Costa Rica es excepcional y sus logros merecen la aclamación internacional que el país ha recibido. Sin embargo, como un apoyo al concepto de la "voluntad política" este tipo de razonamiento descuida el carácter contingente, históricamente específico de muchas de las políticas de salud. La participación de la comunidad en Costa julio-diciembre/1990

Rica pudo haber tenido un resultado totalmente diferente si se hubiera introducido en un ambiente político menos cargado. Sin embargo, muchas discusiones sobre la "voluntad política" han asumido erróneamente que un compromiso del estado con la salud, una vez evidenciado, de ahí en adelante sería suficiente para superar las divisiones internas y la lucha entre los partidos.

Por otra parte, los críticos del poder explicativo de la "voluntad política" podrían hacer referencia al compromiso inconstante con la participación en la salud en Costa Rica. ¿Cómo es posible concluir que existe la "voluntad política" en un país donde los partidos políticos socavan una característica central de la atención a la salud primaria? Los eventos descritos anteriormente muestran un país internamente dividido con muy poco consenso nacional sobre este asunto particular, en esta conexión debemos culpar el paradigma. El concepto de la "voluntad política" coloca demasiada responsabilidad para la acción en los líderes nacionales, sin dirigir el impacto de las agencias de salud internacionales sobre las agendas nacionales de salud. No es posible comprender por qué Costa Rica enfatizó la participación en la salud entre 1978-82 sin entender la presión ejercida por las agencias internacionales. Entre 1978 y a mediados de la década de 1980, la participación de la comunidad en la salud era un símbolo, tal vez aún un sustituto de la democracia participativa. El símbolo no fue concebido y promulgado por ningún país sino por el consenso frágil entre las agencias de

desarrollo que han llegado a dominar los programas de desarrollo de América Latina durante los últimos 25 años. La participación de la comunidad fue y continúa siendo, un componente especialmente poderoso de la ideología política en Costa Rica, un país que se siente orgulloso de su herencia democrática. Sin embargo, la participación de la comunidad nunca hubiera sido llevada a los extremos a la que se llevó en la administración de Carazo si no hubiera sido por los incentivos ofrecidos por las agencias internacionales. La reputación de Costa Rica se intensificó marcadamente entre las agencias internacionales por el entusiasmo con que el país ejecutó las recomendaciones de Alma Ata.

Atribuirle a la "voluntad política" el éxito del país en lo que respecta a la salud, desvía la atención de las agencias internacionales que conducen la política. La OMS, la UNICEF y la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID) escogen y fomentan los símbolos de la salud para ser usados por los países en desarrollo alrededor del mundo ¿Quién no ha oído "Salud para todos en el año 2.000" o la "atención a la salud primaria" o más recientemente, la "supervivencia del niño" o la "atención a la salud de la madre"? Las agencias también financian estos programas, vertiendo millones cada año sólo para favorecer los programas de la era. (Por ejemplo, el documento más reciente sobre la Asistencia para la Salud de la USAID informa a los presuntos solicitantes, "cuando se proponen a la A.I.D, para que los apoye, programas de salud más allá de las cuatro intervenciones directas de la su-

pervivencia del niño, se requerirá un peso de la prueba adicional para demostrar que son apropiados" (USAID 1986). La participación de la comunidad fue fomentada por las agencias de desarrollo como parte de un marco de referencia político-ideológico internacional el que buscaba mejorar los indicadores de la salud rural sin retar las estructuras político económicas básicas (véase Navarro 1984; Ugalde 1985). Para las agencias internacionales, la participación de la comunidad era el símbolo más esencial de un ideal alusivo: un proceso democrático de desarrollo rural el que sería controlado por el Estado pero construido por las personas locales utilizando sus propios recursos. Ahora que las tendencias internacionales de la salud han cambiado a favor de la supervivencia del niño, ya la participación de la comunidad no figura en su retórica (vease, por ejemplo, la revisión del documento sobre la Asistencia a la Salud de la USAID). Este traslado en las prioridades le permitió a los costarricenses quitar el énfasis en la participación de la comunidad en 1985 sin causarle un daño irreparable a su imagen internacional. Sin embargo, el énfasis en la "voluntad política" del país pasa por alto cómo las organizaciones internacionales de desarrollo afectan las políticas nacionales de salud.

Un énfasis sobre la "voluntad política" oscurece la relación entre la pobreza, el subdesarrollo y la enfermedad. Este en su lugar realza las extraordinarias y excepcionales mejoras en la salud hechas por un puñado de países pobres, implicando que la relación entre la enfermedad y el sub-

desarrollo pueden haber sido exageradas. Este razonamiento implica que si aquellos países pobres pudieran efectuar la transición a la salud entonces no existe una razón lógica por lo que otros no lo puedan hacer también. Se minimizan los impactos adversos de la crisis económica, debido a que en los países que poseen una "voluntad política" a los costos del bienestar social se les hará frente a pesar de los problemas económicos" (Rosenfield 1985:179). Por ejemplo, el lema organizador de un documento reciente de Costa Rica, pidiendo asistencia de la Comunidad Económica Europea para la Salud fue "Salud sin riquezas" (Ministerio de Salud 1985). Si es verdad que los indicadores para la salud pueden ser mejorados sin ganancias sustanciales en el PNB, y que las depresiones económicas no contrarrestarán las mejoras en la salud, entonces es lógico que el subdesarrollo no constituye una excusa para los altos niveles de enfermedad. Este razonamiento es excesivamente injusto para los países pobres que dependen de la exportación, muchos de los cuales han luchado por décadas para lograr la autonomía económica. Esta mentalidad de "culpar a la víctima" traslada la carga de la pobreza y de la enfermedad desde las relaciones económicas globales y sin equidad a los gobiernos empobrecidos, implicando que la salud llegará si es que tanto la desean.

En Centroamérica la relación entre las tendencias económicas y el apoyo para la participación de la comunidad era bastante obvia, durante los últimos años de la década de 1970 y los

primeros de la década de 1980. La tolerancia nacional e internacional para los programas de la participación de la comunidad disminuyó conforme se deterioraron las condiciones económicas. La revolución en Nicaragua en 1972, la intensificación de la guerra civil en El Salvador, y la intranquilidad social exacerbada por la crisis económica mundial se percibieron como amenazas para el futuro de los gobiernos democráticos. Bajo estas condiciones, la participación de la comunidad podría ser disociadora para la estabilidad gubernamental porque ésta proporcionó avenidas para canalizar la disidencia a los niveles políticos nacionales. Esta fue la paradoja extrema: la democracia se tornó más importante que nunca, pero la participación llegó a redefinirse como una amenaza al proceso democrático

### **La política, el paternalismo y la atención a la salud primaria**

Los economistas políticos de la salud han lamentado el hecho de que la corriente principal de la literatura sobre la salud a menudo pasa por alto a la política. El interés actual en la "voluntad política" pareciera rectificar esta situación. Sin embargo, en Costa Rica la relación compleja y contradictoria entre la salud y la política ha creado una situación en la que es casi imposible para los planificadores o los políticos nacionales discutir abiertamente las políticas de la salud rural; los costos ideológicos son demasiado grandes.

Como símbolos la "salud" y la "política" son absolutamente antitéticas. Que yo sepa, no existe una discusión abierta sobre las políticas, con respecto a la importancia o al significado de la "voluntad política" en el contexto costarricense. Por el contrario, los políticos y los funcionarios de la salud niegan cualquier relación evidente entre la salud y la política

"La salud está por encima de la política" es un aforismo que escuché a menudo en Costa Rica, especialmente en 1985 en los meses que precedieron a la elección presidencial. Un doctor costarricense me dijo esas palabras cuando me describió un conocido programa de salud de la comunidad que había dirigido por 30 años. Media hora más tarde, cuando la conversación cambió el tema de las elecciones venideras, el doctor me invitó a una reunión política en la que usó su nombre y su reputación para cabildear a favor del candidato que había prometido restaurar el presupuesto de su clínica.

La salud no está por encima de la política, como los expertos internacionales están comenzando a reconocerlo. La salud es un asunto profundamente político, sin embargo a aquellos que controlan las políticas de salud les interesa perpetuar la ilusión de que la salud es inmune a las consideraciones políticas. En Costa Rica, las personas de todos los lados del espectro político están de acuerdo en que la salud tiene un orden moral superior que la política. La salud está imbuida con las más altas connotaciones –altruismo, pureza, autocontrol, caridad, bondad– mientras que la política es considerada como un

mal necesario caracterizado por el engaño, la corrupción, la avaricia y el ansia de poder. La separación de estos dos realmos –la salud y la política– fue reafirmada en las entrevistas con los informantes provenientes del espectro político y socioeconómico, de los miembros más jóvenes de un comité de salud rural hasta los políticos más experimentados. Los costarricenses quienes públicamente usan los asuntos de salud para servir los fines políticos insistirán que están motivados por el deseo de erradicar la enfermedad y el sufrimiento y no por el deseo de maximizar el poder. El doctor en la campaña, mencionado anteriormente, admitió que tenía una reputación de cambiarse de un partido político a otro, pero esto es necesario, dijo, para salvaguardar la salud de la gente en su distrito. Construyó su influencia política en las batallas libradas en nombre de la salud pública.

En mantenimiento del desbalance moral entre la política y la salud es útil para los políticos, los que pueden inflar su propia posición moral expresando su preocupación por la salud. Un político que deliberadamente fomente la salud se coloca a sí mismo, por medio de una asociación simbólica, más allá del negocio sucio de la política. Reforzando y perpetuando la idea de que la salud está sobre todo (i.e. es superior a e inmune a la política), los grupos políticos y de interés pueden manipular y manipulan la miriada de significados de la salud, para su propia ventaja percibida. Alford ha mostrado cómo los asuntos relacionados con la salud pueden servir "simultáneamente para proporcionar beneficios tangibles a las

varias élites y beneficios simbólicos a públicos masivos, aquietando la intranquilidad potencial, desviando las demandas potenciales y empañando la verdadera repartición de las recompensas" (1975:x). Los políticos pueden crear crisis de salud llamando urgentemente la atención a características previamente no problemáticas de los sistemas de salud.

Esto entonces les proporciona la oportunidad de acumular votos "resolviendo" cada una de las crisis. Las personas juzgan el éxito con un político, considerando los programas que inició y los esfuerzos que gastó, en lugar de fijarse si el programa en realidad cambió algo (Alford 1975:12).

Los roles de los políticos costarricenses en la salud rural son contradictorios. En el proceso del fomento de la salud los políticos apoyan y fomentan el paternalismo o la dependencia de los ciudadanos de la generosidad del Estado. El "paternalismo" ha sido usado en la etnología de América Latina para referirse a las relaciones sumamente personalizadas de patrón-cliente típicas del sistema de la hacienda social. En la actualidad, sin embargo, el Estado ha reemplazado en su mayor parte, al cacique tradicional intermediario del poder, y el paternalismo ha llegado a referirse a las relaciones entre el Estado y los ciudadanos locales. Sin embargo, a menudo los costarricenses invocan el paternalismo como una característica ubicua pero lamentable del carácter de la nación. Los políticos de Costa Rica citan al paternalismo como un impedimento para una mayor participación del ciudadano, pasando por alto la paradoja de que el paternalis-

mo es una característica inherente de su base de apoyo político. Si los políticos no ofrecieran beneficios directos paternalistas a sus constituyentes, habría muy poca razón para que los votantes los mantuvieran en el poder. Los políticos que hablan sobre la participación de la comunidad en la salud a menudo exageran la distinción entre paternalismo y participación, insistiendo en que aborrecen al primero y apoyan activamente a ésta última.

Consecuentemente, ¿cuál mejor combinación de símbolos que un político que se pronuncia por la participación en la salud? ¿Y no es la forma más efectiva de criticar a este político ("o a su partido"), la de asegurar que ha politizado la salud? Después de todo el que politiza la salud denigra uno de los valores más descollantes del país. Esto ayuda a explicar por qué el asunto de la participación de la comunidad en la salud permanece siendo susceptible en Costa Rica. Esto también nos debería recordar qué asunto más delicado sería, potencialmente una infracción de los valores nacionales, que los expertos internacionales le recordaran a los costarricenses que la salud depende de la "voluntad política". Los políticos han hecho grandes esfuerzos para elevar su preocupación por la salud sobre su preocupación por la política y no desearían que se les recordara a sus constituyentes que su preocupación por la salud depende de su astuta manipulación de la política.

## Conclusión

Sólo en su nivel más superficial puede la "voluntad política" explicar la

experiencia de Costa Rica con la atención a la salud primaria. El concepto no tiene el poder analítico o la especificidad necesaria para evaluar las relaciones entre la organización sociopolítica y el *status* de la salud. Este es un concepto problemático que dirige erradamente nuestra atención en tres formas. Primera, confundiendo la distinción entre "estado" y "gobierno" lo que implica que cualquier administración dada (gobierno) corresponderá con los patrones filosóficos e históricos de sus predecesores (organización del Estado). Esta iguala al tipo de regimen (por ejemplo, democrático o autoritario) con los tipos de políticas que se pondrán en efecto, a pesar de que admite que diferentes tipos de regimenes pueden exhibir o ejecutar la "voluntad política" en formas consistentes con sus formas específicas sociopolíticas. Sin embargo, pasando por alto la naturaleza sumamente contingente y específica de la situación de las iniciativas de las políticas particulares, la "voluntad política" implica que los estados son entidades predecibles, monolíticas en lugar de colecciones de clases y de intereses partidaristas en competencia. Este análisis muestra claramente que los gobiernos pueden adoptar aparentemente políticas inconsistentes cuando la situación lo justifica.

Segunda, el foco en la "voluntad política" desvía la atención del sistema mundial, de la desigualdad, de la dependencia y de la pobreza endémica global, citados por algunos como los principales impedimentos para la salud (Doyal 1979; Elling 1981; Sanders 1985). Tercera, el concepto de la

"voluntad política" encubre el rol influyente jugado por las agencias internacionales al establecer la política de salud nacional en los países menos desarrollados y desvía la responsabilidad de las políticas de la comunidad internacional de la salud que fracasaron.

Como una explicación para los éxitos aparentemente anómalos en la salud, el concepto de la "voluntad política" es vago e inútil; como una receta para el comportamiento es patrocinador y poco práctico. En lugar de culpar a los países pobres por una supuesta falta de "voluntad política", los expertos internacionales de la salud deberían de fijar la mirada hacia su interior, para examinar honestamente los constreñimientos políticos y económicos que los forzaron a renunciar a la participación de la comunidad en la salud. Necesitamos más investigaciones empíricas sobre la voluntad internacional, sobre la buena voluntad y la habilidad de las organizaciones internacionales para comprometer sus recursos -y su retórica- con estrategias de salud y de desarrollo de largo plazo diseñadas para el beneficio de los pobres.

### Agradecimiento

La investigación para este documento fue financiada por un Fulbright-Hays Doctoral Dissertation Research Abroad Award, con la asistencia adicional de una subvención para investigación de Sigma Xi, la Scientific Research Society, y el

Robert H. Lowie Fun de la Universidad de California, Berkeley, Departamento de Antropología. Mi agradecimiento para James Trostle, Alan Harwood, y los revisores por muchas sugerencias útiles, y especialmente a los muchos en Costa Rica quienes me ofrecieron sus discernimientos en estos eventos. Soy la única responsable por cualquier error de hecho o de interpretación.

## Bibliografía

- Alford, Robert. 1975 *Health Care Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Ameringer, Charles D. 1982. *Democracy in Costa Rica*. New York: Praeger and the Hoover Institution Press.
- Bergsma, Hotze. 1980. Comments IN *Debaters' Comments on "Inquiry into Paarticipation: A Research Approach"* by Andrew Pearse and Matthias Stiefel. *Popular participation Programme Occasional Paper, Report No. 80.5., p.71*. Geneva: United Research Institute for Social Development.
- Bossert, Thomas John. 1983. Can We Return to the Regime for Comparative Policy Analysis? Or, the State and Health Policy in Central America. *Comparative Politics* 15:419-441.
- Bryant, John H 1988. Healt for all: The dream and the reality. *World Health Forum* 9(3):291-314.
- Cardona Osorio, Jorge. 1988. El concepto de salud, enfermedad y salud pública según los diferentes modos de producción. *Revista Centroamericana de Administración Pública* 12:103-136.
- Casas, Antonio y Herman Vargas. 1980. The Health System in Costa Rica: Towards a National Health Service. *Journal of Public Health Plicy* 1:250-279.
- Castro Gutiérrez, Marlene. 1983. *Economic Development and Nutrition in Costa Rica*. College of Human Resources, Title XII Program Publication No.9, University of Delaware.
- Chen, Lincoln. 1989. Comments on *Thoughts on Good Health and Good Government*, by Nancy Birdsall. *Daedalus* 118(1):89-123.
- Doyal, Lesley. 1979. *The Political Economy of Health*. Boston: South End Press.
- Elling, Ray H. 1981. The Capitalist World Sytem and International Health. *International Journal of Health Services* 11:21-51.
- Garfield, Richard M. y Pedro F. Rodríguez. 1985. Health and Health Services in Central America. *Journal of the American Medical Association* 254(7):936-943.
- González-Vega, Claudio. 1985. Health Improvements in Costa Rica: The socioeconomic Background. IN *Good Health at Low Cost. Proceedings of a Rockefeller Foundation Conference on Good Health at low Cost*, Bellagio, Italy, April 29-May 3,

- 1985 Scott B. Halstead, Julia A. Walsh, and Kenneth S. Warren, eds. pp. 147-158.
- Halstead, Scott B., Julia A. Walsh, and Kenneth S. Warren, eds. 1985. Good Health at Low Cost. Proceedings of a Rockefeller Foundation Conference on Good Health at Low Cost, Bellagio, Italy, April 29-May 3, 1985.
- Harrison, Paul. 1980. Success Story World Health February-March): 14-19.
- Horwitz, Abraham. 1987. Comparative Public Health: Costa Rica, Cuba and Chile. Food and Nutrition Bulletin 9(3):19-29.
- Jaramillo Antillón, Juan. 1984. Los Problemas de la Salud en Costa Rica. San José: Ministerio de Salud, Gobierno de Costa Rica.
1987. Changes in Health Care Strategies in Costa Rica. Pan American Health Organization Bulletin 21:136-148.
- Mesa-Lago, Carmelo. 1985. Health Care in Costa Rica: Boom and Crisis. Social Science & Medicine 21(1): 13-21.
- Ministerio de Salud, Gobierno de Costa Rica. 1981. Salud en Costa Rica: Evaluación de la situación en la década de los años 70. San José.
1985. Priority Health Needs of Costa Rica. San José.
- Morgan, Lynn M. 1987. Health without Wealth? Costa Rica's Health System under Economic Crisis. Journal of Public Health Policy 8(1): 126-151.
1989. International Politics and Primary Health Care in Costa Rica. Social Science & Medicine. En prensa.
- Musgrove, Philip. 1986. The impact of the Economic Crisis on Health Care in Latin America and the Caribbean. WHO Chronicle 40(4):152-57.
- La Nación. 1985. a) Periódico afirma que comunistas ticos se entrenan en Nicaragua. 3 de mayo, 1985, p. 21A, San José, Costa Rica. b) Seguridad denuncia que Cuba ha entrenado a 700 izquierdistas. 21 de julio 1985, p. 8A, San José, Costa Rica.
- Navarro, Vicente. 1984. A Critique of the Ideological and Political Positions of the Willy Brandt Report and the WHO Alma Ata Declaration. Social Science & Medicine 18(6):467-474.
- Oduber, Daniel. 1987. The Costa Rican Experience in Improving Nutrition and Health Care. Food and Nutrition Bulletin 9(3): 15-18.
- Rice, Marilyn. 1988. Health Promotion, Education and Community Participation in the Americas: Reality or Myth? Hygie 7(2):7-11.
- Rosenfield, Patricia I. 1985. The Contribution of Social and Political Factors to Good Health IN Good Health at low Cost. Proceedings of a Rockefeller Foundation Conference on Good Health at Low Cost, Bellagio, Italy, April 29-May 3, 1985. Scott B. Halstead, Julia A. Walsh, y Kenneth S. Warren, eds. Pp. 125-138.
- Sáenz, Lenin, 1985. Health Changes During a Decade: The Costa Rican Case. IN Good Health at Low Cost. Proceedings of a Rockefeller Foundation Conference on Good Health at Low Cost, Bellagio, Italy, April 29-May 3, 1985. Scott B. Halstead, Julia A. Walsh y Kenneth S. Warren, eds. pp. 139-145.

- Sanders, David y Richard Carver. 1985. *The Struggle for Health*. London: Macmillan.
- Segall, Malcolm. 1983. On the Concept of a Socialist Health System: A Question of Marxist Epistemology. *International Journal of Health Services* 13:221-225.
- Ugalde, Antonio. 1985. Ideological Dimensions of Community Participation in Latin American Health Programs. *Social Science & Medicine* 21(1):41-53.
- United States Agency for International Development. 1986. *Health Assistance Policy Paper*. (Revised). Washington: U.S. Government Printing Office.
- Villalobos Solano, Luis Bernardo. 1988. Hacia una propuesta conceptual operativa de la participación comunitaria en salud. *Revista Centroamericana de Administración Pública* 12:51-58.
- World Health Organization and United Nations Children's Emergency Fund (UNICEF) 1978. *Primary Health Care*. Geneva: World Health Organization

# El empleo público en la década 1980-1989 -El caso de Costa Rica-\*

Mario Devandas Brenes

---

EL ARTICULO ANALIZA LOS CAMBIOS OCURRIDOS EN EL EMPLEO PUBLICO COSTARRICENSE DURANTE LA DECADA PASADA COMO CONSECUENCIA DEL AJUSTE ECONOMICO, SUSTENTADO EN UN CUESTIONAMIENTO DEL MODELO DE DESARROLLO SEGUIDO Y DEL PAPEL DEL ESTADO INHERENTE A ESE TIPO DE DESARROLLO.

## Introducción

El presente trabajo, pretende acercarse al conocimiento de los cambios ocurridos en el empleo público costarricense, durante la década pasada. Como se sabe, a partir de los años ochenta el país ha venido experimentando un severo ajuste económico, sustentado esencialmente, en un cuestionamiento del modelo de desarrollo seguido y del papel del estado inherente a ese tipo de desarrollo. Interesa entonces conocer, cómo ha incidido ese ajuste en el comportamiento del empleo en el sector público.

\* **El presente trabajo fue preparado a solicitud del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP).**

1. Gurrieri, Adolfo. "Vigencia del Estado Planificador en la crisis actual". En *Revista de la CEPAL* No. 31, 1987.

El paso de un desarrollo centrado en la sustitución de importaciones, hacia uno de carácter abierto, orientado hacia el crecimiento y la diversificación de las exportaciones, está presidido por los postulados teóricos neoliberales que argumentan que la función primordial del Estado consiste en apoyar a los agentes privados y al mecanismo de mercado, de modo tal que los mismos puedan llevar adelante su acción de la mejor manera posible.<sup>1</sup> Por tanto, la acción estatal debe reducirse, a efecto de no provocar distorsiones inconvenientes en el mecanismo de precios.

Desde esta óptica, el papel del Estado como empresario debe terminar, y como empleador limitarse al mínimo indispensable.

A pesar del indiscutible peso del pensamiento neoliberal, apoyado por lo demás en la fuerza del F.M.I., del

Banco Mundial y de la A.I.D; no está del todo claro que se haya dado una aplicación ortodoxa de la teoría. Es, sí evidente que el papel del Estado como empresario ha sido reducido drásticamente; pero en el caso del empleo hay pruebas de que durante la crisis, en varios países latinoamericanos, el Estado acentuó su papel amortiguador jugando un papel clave en la creación de empleo dentro del sector formal.<sup>2</sup> Tomando en cuenta un promedio ponderado para 7 países (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, México y Venezuela), se tiene que de 1980 a 1987 el empleo público creció en un 32.4% y el privado en un 17.6%, correspondiendo este último aumento en su mayor parte a las pequeñas empresas. Ahora bien, es también cierto, que tal comportamiento no es uniforme para todo el período y que al final del mismo se nota un mayor dinamismo del sector privado, pero lo que interesa destacar es que el empleo público siguió jugando un papel medular dentro de la variable del empleo total. El problema es importante no sólo desde el punto de vista cuantitativo, sino también cualitativo, puesto que el sector público latinoamericano sigue ocupando dos terceras partes de los profesionales y técnicos de la región.<sup>3</sup>

En el caso de Costa Rica, PREALC señala: "llama la atención el hecho de

2. PREALC, "Más allá de la crisis", 1985.
3. PREALC, "Ajuste y deuda social: un enfoque estructural", 1987.
4. PREALC, "Política Económica de Ajuste y Mercado de trabajo: el caso de Costa Rica 82-86", 1987.
5. PREALC. "Ajuste y Deuda Social: un enfoque estructural."

que la evolución del empleo del sector público haya sido tan dinámica durante el período de ajuste (82-85) ya que una de las condiciones de la política de ajuste pactada con el F.M.I. consistía en la contención del gasto público y particularmente del nivel de ocupación del sector público. La evolución de los salarios públicos, sin embargo, se ajustó en mayor medida a dichas directrices y siguió las tendencias decrecientes de los salarios reales de los grupos de los ingresos medios".<sup>4</sup>

La cita, aparte de abonar sobre la hipótesis de que en materia de empleo público, la receta neo-liberal no fue aplicada ortodoxamente, permite ver otra arista del problema del empleo: el de las remuneraciones. Como es conocido, uno de los parámetros para medir la participación del Estado en la economía, es la relación del gasto público y el P.I.B. Dentro de la lógica neoliberal esta relación debe disminuir. Pero sí por una parte el empleo público sigue aumentando y por la otra el gasto público en remuneraciones se reduce, significa que se está dando una drástica caída de los salarios reales del sector público. Este problema interesa, no sólo desde el punto de vista distributivo, sino también del impacto posible sobre los niveles de eficiencia del Estado, pues "esta política trae también aparejados efectos nocivos sobre la capacidad del Estado, al deteriorarse el capital humano a su disposición y los incentivos de los funcionarios públicos".<sup>5</sup>

Las medidas tendentes a disminuir el gasto y el nivel de empleo, están vinculados a los esfuerzos privatizadores

que forman parte principal dentro del reajuste económico.

En sus rasgos más particulares la privatización se define como el traslado de empresas del estado al sector privado.<sup>6</sup> Esta es desde luego una de las características más visibles del cambio del rol del Estado, sin embargo, es una definición que se queda corta. El concepto podría ampliarse si se analiza como un problema de la oferta de bienes y servicios, que brinda el Estado a la sociedad. Se tendría entonces que estudiar el problema del traslado de las empresas creadas por el Estado al sector privado, pero además del déficit (provocado por las políticas), de los servicios ofrecidos por el Estado en campos "tradicionales" como la salud y la educación, lo cual implica ceder, por decirlo así, un segmento cada vez mayor del mercado a la empresa privada. Finalmente, dentro del concepto de privatización tendría también que incluirse la aplicación del criterio de rentabilidad financiera, para medir la eficiencia de las empresas que se mantengan en manos del Estado.<sup>7</sup> Así concebida, la privatización tendrá un efecto más basto sobre el empleo del sector público, puesto que lo afectará cuantitativamente de manera real y potencial, y además cualitativamente en cuanto al papel a cumplir, lo que

obviamente modificaría la mentalidad con que el trabajador del Estado deberá enfrentar su trabajo.

Hasta aquí nos hemos referido a cambios en el rol del Estado que tienen que ver con la teoría neoliberal, sin embargo existen concepciones, que implican nuevos retos a la administración pública. Son todas aquellas consideraciones respecto a la "democratización" del Estado, y que apuntan hacia una mayor participación ciudadana en la toma de algunas decisiones de carácter administrativo; pensada esa participación en un contexto de nuevo pacto social, o de concertación, entre los diversos actores sociales, de manera que se busque una redistribución del poder económico y político. Es de prever que ese pensamiento, núcleo del planteamiento social demócrata por lo menos hasta antes de la crisis, renazca con más fuerza, apoyado por amplios sectores, interesados en sustituir con su propia fuerza el papel paternalista jugado por el Estado en décadas anteriores. Sería por lo demás un avance lógico de los procesos democratizadores iniciados en el cono sur y que de alguna manera estaría repercutiendo sobre el resto de América Latina.<sup>8</sup> La búsqueda y eventual implantación de esos nuevos modelos administrativos, implicarían también importantes cambios sobre el perfil del administrador público y en general sobre todos los trabajadores del Estado.

### Crisis, Ajuste y Estado

No cabe duda que el Estado, tanto a través de su acción regulatoria, como

6. Vermon, Raymond "Aspectos conceptuales de la privatización" *Revista de la CEPAL* No.37, 1987.

7. Muchas veces las mismas cosas pueden quedar en manos del mismo sector público pero que se manejen con criterio de sector privado". Ramírez, Noel. "Privatización y procesos de liberación" *Revista de la FINTRA*, Junio 1990, p.15.

8. Gurrieri, Adolfo. "Vigencia del Estado Planificador en la crisis actual". En *Revista de la CEPAL* No.31, 1987

por la magnitud de su participación directa en la economía ha jugado un papel principal respecto al desarrollo nacional, el cual se manifiesta en el nivel de gasto, de inversión, de producción, de absorción de crédito y desde luego de empleo. A éste último lo afecta no sólo desde un punto de vista cuantitativo, sino también cualitativo.<sup>9</sup>

Tal rol del Estado correspondió específicamente al modelo de sustitución de importaciones ubicado en el marco de la integración centro-americana. Modelo al que se le reconocen importantes aportes en cuanto al impulso de la modernización de la economía nacional y a un relativo mejoramiento de las condiciones generales de vida de la población. Sin embargo, la crisis que enfrentó el país, justo iniciándose la década del ochenta, dio bases suficientes para el cuestiona-

miento y modificación radical del modelo anterior, dando lugar a medidas de política que en buena parte obedecen a la condicionalidad impuesta por determinados organismos internacionales.

A partir de 1982, año en que la crisis se manifestó más crudamente, la política económica se caracteriza por dos etapas bien definidas. Hasta el año ochenta y cuatro se buscó la estabilidad de la economía, procurando disminuir el desequilibrio interno y externo, controlar el tipo de cambio, manejar la inflación y revocar la tendencia grave hacia la pérdida del poder adquisitivo de los salarios. Después de 1984, el afán se ha concentrado, sin descuidar la estabilización, en procurar la reactivación de la economía para lo cual se ha establecido un amplio sistema de incentivos a las empresas exportadoras, se han disminuido el control de precios, y el proteccionismo arancelario; y se ha entrado en una reestructuración del aparato del Estado, tendente en lo fundamental a la privatización.

En realidad la nueva política económica, sustentada en los planteos teóricos neoliberales,<sup>10</sup> se ha convertido en una nueva estrategia de desarrollo, cuyo objetivo central, no es sólo demoler el modelo de sustitución de importaciones iniciado en los años sesenta, sino también transformar características estructurales de más vieja data, como el proteccionismo agrícola inherente al modelo agroexportador. En otras palabras, la política neoliberal se ha propuesto modificar radicalmente los ejes sobre los que ha girado la construcción de la sociedad costarricense, lo cual está provocando

9. La razón de los gastos del sector público respecto al PIB aumentó sustancialmente, desde menos de un 10% a inicios de los cincuenta, hasta casi un 70% a finales de los setenta. Esto reflejó el rápido aumento en el número de instituciones públicas, que creció desde unas 65, a principios de los cincuenta hasta más de 185 en 1980. El correspondiente aumento en la burocracia implicó que la proporción de la fuerza de trabajo empleada en el sector público aumentara del 6 por ciento del total en los cincuenta, a casi un 20 por ciento en los ochenta. Céspedes Solano, Víctor Hugo y otros. Costa Rica frente a la crisis: políticas y resultados. San José, Costa Rica. Academia de Centro América, 1990, p. 77.

10. En su versión tradicional, esas posiciones de cuño neoclásico enfatizan la importancia de los equilibrios monetarios, la apertura al exterior, el impulso del proceso de acumulación mediante incentivos, las utilidades de las empresas privadas y el "libre juego de las fuerzas del mercado". Lichtensztein, Samuel. "Sobre el enfoque y el papel de las políticas de estabilización en América Latina". CIDE, *Revista de Economía de América Latina*, 1er. semestre, setiembre 1978. México, D.F.. Reproducido por FLACSO en serie de documentos e informes de investigación, p. 5.

serias inquietudes, e incertidumbres, entre diversos sectores sociales.

Como se anotó antes, la nueva política económica, aunque fuertemente respaldada por sectores internos, en buena medida, obedece a presiones externas. Es fácil observar como las medidas se han ido concretando en los compromisos suscritos por el gobierno costarricense con el Fondo Monetario, el Banco Mundial y el A.I.D., a través de las cartas de intenciones, del programa de ajuste estructural y de los convenios de préstamo y asistencia.<sup>11</sup> Teniendo como telón de fondo la agobiante carga de la deuda externa, esos organismos han establecido una compleja trama de condicionalidades, a través de la cual, sin embargo, son diferenciables las funciones de cada uno. El Banco Mundial pone el énfasis en la reducción de la protección efectiva y del empleo público; la A.I.D. en la privatización y el F.M.I. en los problemas del déficit del sector público, la política cambiaria y el déficit de cuenta corriente.<sup>12</sup>

Para los efectos del presente trabajo, es importante subrayar como el entrelazamiento de las anteriores orientaciones, conduce, por uno u otro camino, a adoptar medidas para actuar de manera prioritaria y sistemática sobre el sector público. Así, la reducción de la protección arancelaria y el

estímulo amplio a las exportaciones, implican un significativo sacrificio fiscal, la privatización una disminución real del aparato estatal, y el control del gasto público para reducir drásticamente el déficit, tiene consecuencias directas sobre la inversión pública, el mantenimiento de determinados programas, y hasta sobre la reorientación global del gasto.

Ahora bien, aunque tanto en el plano teórico, como en las medidas concretas, se trata de disminuir el peso específico del Estado dentro de la economía, los propios impulsores del ajuste aceptan que "la reducción de las distorsiones exige con frecuencia más intervenciones estatal y no menos. Lo que sí varía radicalmente es el objetivo de dicha intervención ya que, en vez de buscar otorgar ventajas y privilegios a ciertos grupos con el PAE más bien se trata de eliminarlos."<sup>13</sup> Aunque partiendo del estudio de las políticas de estímulos, especialmente en lo que tiene que ver con los certificados de abono tributario, así como la política tributaria, crediticia y de reconversión de la deuda, no es fácil coincidir con Lizano en cuanto a que las recientes actuaciones del Estado no busquen "otorgar ventajas y privilegios a ciertos grupos", si es pertinente analizar más detenidamente la participación relativa del Estado en la economía, durante los últimos años.

En el Cuadro No. 1 se presenta el comportamiento del impacto estatal sobre la producción, el empleo, la inversión, la carga tributaria y el uso del crédito, para cuatro periodos: 1972-75; 1976-79; 1980-83 y 1984-87. Las cifras evidencian que el peso del Es-

11. Algunos documentos de los mencionados están presentados como anexos en el libro de Eduardo Lizano "Programa de Ajuste Estructural en Costa Rica". Academia de Centroamérica 1990.

12. López, Roberto. "El ajuste esstructural de Centroamérica, un enfoque comparativo" Apuntes para discusión. Mimeo, FLACSO, San José 1989.

13. Lizano, Eduardo. Ib. p.

## CUADRO No. 1

### PARTICIPACION DEL SECTOR PUBLICO EN LA ACTIVIDAD ECONOMICA<sup>1</sup>

Actividad	1972/75	1976/79	1980/83	1984/87
Producción <sup>2</sup>	20.9	23.1	25.1	25.9
Gobierno General	12.8	14.5	13.9	13.4
Empresas Estatales	8.0	6.6	11.2	12.5
Empleo <sup>3</sup>	15.3	17.9	19.0	19.4
Gobierno	7.0	7.6	7.9	6.8
Autónomas	8.3	10.3	11.1	12.6
Inversión <sup>4</sup>	29.6	34.7	29.1	30.9
Carga Tributaria <sup>5</sup>	18.6	20.1	20.5	23.3
Uso del Crédito <sup>6</sup>	13.8	42.2	44.2	..

1. Cada cifra representa el porcentaje anual promedio correspondiente a los años del respectivo período.
2. Valor agregado del sector público como porcentaje del PIB a precios corrientes.
3. Fuerza de trabajo empleada en el sector público como porcentaje de la fuerza de trabajo total empleada.
4. Formación bruta de capital fijo de las empresas estatales y del gobierno general como porcentajes del total de formación bruta en capital, a precios corrientes.
5. Impuestos recaudados por el gobierno central y contribuciones a la seguridad social como porcentaje del PIB, en colones corrientes.
6. Incremento absoluto del crédito al sector público como porcentaje del incremento absoluto del crédito interno total del SBN, en colones corrientes.

Fuente: Tomado de Céspedes S, Víctor Hugo y otros. *Ibidem*. p.253.

tado no sólo no ha decaído sino que exceptuando el caso de las inversiones públicas las tendencias apuntan hacia un incremento.

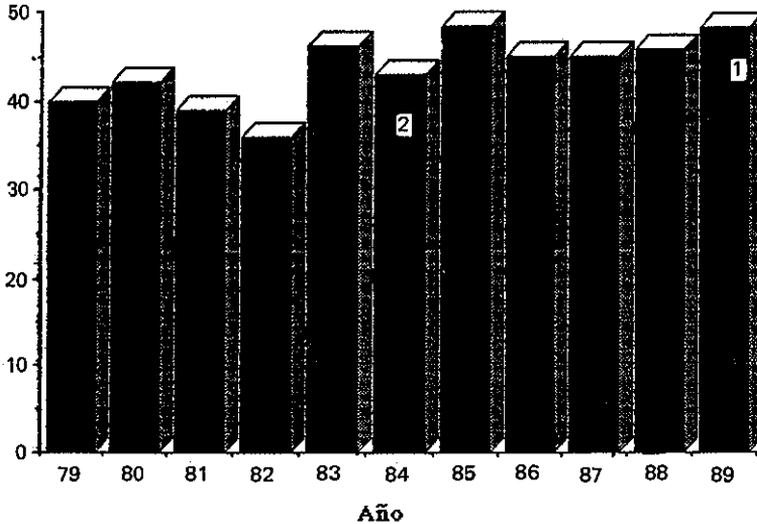
En el Gráfico No. 1 siguiente se relaciona el gasto público consolidado en términos reales con el P.I.B. Obsérvese la tendencia al ascenso que muestra tal relación. Aunque debe señalarse que existen algunos

problemas metodológicos (ver nota 2), no por eso deja de ser significativo que al finalizar la década, el gasto público consolidado se haya situado, ocho puntos porcentuales por encima del inicio de la misma.

El Cuadro No. 2 viene a confirmar, desde otro ángulo, que el gasto público sigue manteniendo una destacada importancia. En él se muestra la relación

**GRAFICO No.1**  
**COSTA RICA: GASTO PUBLICO CONSOLIDADO DEL SECTOR PUBLICO**  
**EN TERMINOS REALES COMO PORCENTAJE DEL P.I.B.**

79 - 89



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de gasto de la Contraloría General de la República. Producto de MIDEPLAN y Precios de D.G.E.C.

1. Datos preliminares.
2. A partir de 1984 el gasto incluye las empresas públicas constituidas como sociedades.

del gasto por persona. Nótese como, exceptuando los años más marcados de la crisis, la relación se mantiene estable durante toda la década. Se confirma así como durante la década recién

concluida no se ha operado la disminución del peso del Estado dentro de la economía, al menos en términos cuantitativos, excepto en lo relativo a las inversiones.<sup>14</sup>

14. Los cambios cualitativos en cuanto a propósitos y métodos de acción estatal deben interesar respecto al empleo, en razón de que se modifican los perfiles de las categorías ocupacionales, es de esperar, v.g., que dada la tendencia a hacer prevalecer las señales del mercado y a exigir rentabilidad de las empresas públicas, como parámetros para medir eficiencia, que los perfiles de los gerentes y administradores públicos se aproximen cada vez más a los de la empresa privada.

Para concluir las referencias a la gravitación estatal sobre la economía, es interesante observar comparativamente la relación de los gastos corrientes del gobierno general respecto al P.I.B. De acuerdo con la O.I.T. tal relación en los países desarrollados de economía de mercado, en 1980 estuvo alrededor de un 17 por ciento, contra

**CUADRO No.2**  
**COSTA RICA: GASTO PUBLICO CONSOLIDADO DEL SECTOR**  
**PUBLICO PERCAPITA 79 - 89 TERMINOS REALES A PRECIOS DE 1975**

Año	Gasto Percápita <sup>(1)</sup>
1979	1.2
1980	1.2
1981	1.0
1982	0.9
1983	0.1
1984	1.0
1985	1.2
1986	1.2
1987	1.2
1988	1.2
1989	1.2

1. Gasto entre población por 100.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Contraloría General de la República y CELADE.

sólo un 13 por ciento, aproximadamente en las economías de mercado en desarrollo.<sup>15</sup>

En el caso de Costa Rica, hacia 1984 tal relación, en términos reales, fue de un 11 por ciento, y al finalizar la década se estima que ascenderá a casi un 13%. Si a los gastos del gobierno central, se agregan los correspondientes a otras ramas de la administración, a los municipios y a las empresas públicas, el salto es sobresaliente. En 1984 correspondió a un 43 por ciento, ele-

vándose a un 48 por ciento al final de la década.

### El comportamiento del empleo

En el apartado anterior se analizó el comportamiento del peso relativo del Estado sobre la economía, concluyéndose que el mismo no ha disminuido, a pesar de ser esa una de las principales orientaciones teóricas de la política económica neoliberal, que se está aplicando en el país. En este segundo apartado se tratarán los problemas globales del empleo.

15. Los gastos corrientes correspondientes a los servicios públicos, constituyen la mayor parte de los gastos de la Administración General, es decir, incluidas la central, la de los estados y la local. O.I.T. El trabajo en el mundo. 1989, p.48.

### *Comportamiento del empleo público, privado y total*

En el Cuadro No. 3 se muestra el comportamiento del empleo total, y por sector institucional, para la década que va del año 79 al 89. Es claro como desde el año 1979 hasta 1986 inclusive, la parte pública fue la más dinámica dentro del crecimiento del empleo. A partir del ochenta y seis la tendencia se revierte, el sector privado muestra cada vez una mayor cuota de participación, mientras el sector público declina. El Gráfico No. 2 ilustra bien

esa situación mostrando cómo el empleo público jugó un papel principal para paliar la crisis a partir del año ochenta y dos.

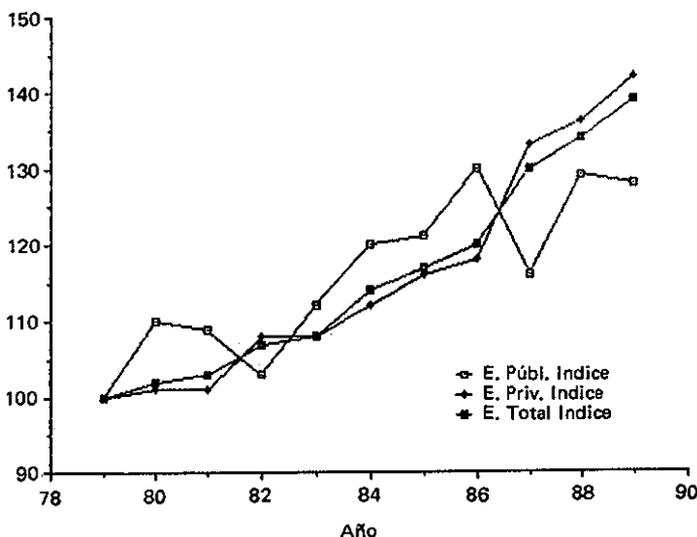
En el Gráfico No.3 se presenta el empleo público como porcentaje del empleo total, mostrando una clara tendencia en los últimos años al descenso de su peso específico. Esta disminución de la importancia del empleo total debe estudiarse junto con el comportamiento de las categorías ocupacionales, a lo que se procede en el apartado siguiente:

**CUADRO No.3  
COMPORTAMIENTO DEL EMPLEO PUBLICO Y PRIVADO  
EN MILES DE PERSONAS Y PORCENTUALMENTE  
RESPECTO AL PRIMER AÑO  
COSTA RICA 1979 - 1989**

Año	Empleo Público		Empleo Privado		Empleo Total	
	Miles	Indice	Miles	Indice	Miles	Indice
1979	129.922	100	577.213	100	707.135	100
1980	142.271	110	581.732	101	724.004	102
1981	141.692	109	582.872	101	724.564	103
1982	134.281	103	622.652	108	756.933	107
1983	145.254	112	620.670	108	765.924	108
1984	155.344	120	648.063	112	803.407	114
1985	157.792	121	667.051	116	824.843	117
1986	168.627	130	683.020	118	851.647	120
1987	150.513	116	768.472	133	918.985	130
1988	167.501	129	780.249	136	947.750	134
1989	165.685	128	817.013	142	982.698	139

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Hogares.

**GRAFICO No.2**  
**COSTA RICA: INDICE DE COMPORTAMIENTO DEL EMPLEO**  
**POR SECTOR INSTITUCIONAL**  
**1979 - 1989**



Fuente: Cuadro No. 3.

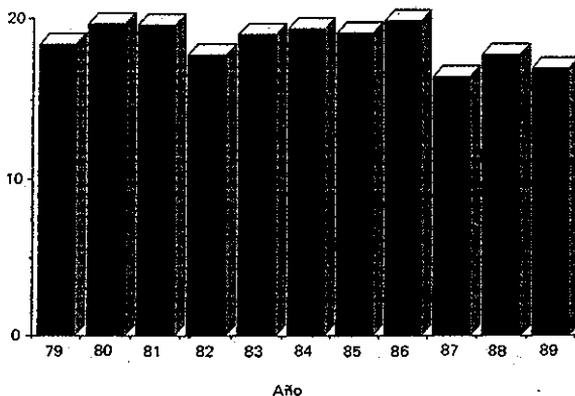
*Categoría ocupacional  
y empleo público*

El crecimiento del empleo, en el sector privado, no puede analizarse sin tomar en cuenta el comportamiento de la categoría ocupacional. En los ocho años siguientes a 1980 los trabajadores por cuenta propia aumentaron su participación en un 60 por ciento, mientras los asalariados lo hicieron en un 23 por ciento.

Si se toma en cuenta que la tendencia incremental de los cuenta propia se

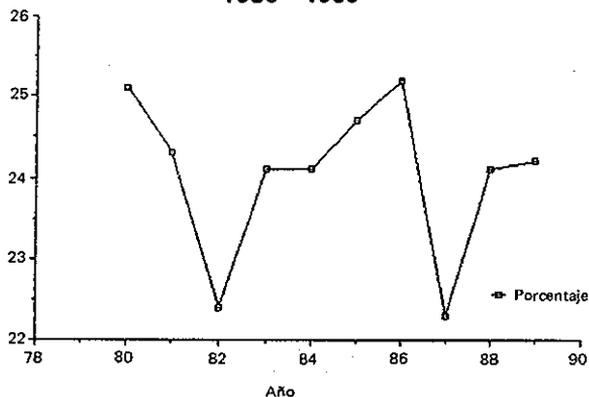
acelera hacia el final de la década, se puede afirmar que el mayor dinamismo del sector privado, obedece más a tal fenómeno, que a la creación de puestos de trabajo en el sector formal, lo cual resalta la importancia del Estado como empleador tal y como se muestra en el Gráfico No. 4 en el que a pesar de observarse una leve disminución de un uno por ciento en la relación del empleo público con el total de asalariados, entre principios y finales de la década, se destaca que a partir de 1982 la tendencia de tal relación porcentual es al alza.

**GRAFICO No. 3**  
**COSTA RICA: EMPLEO PUBLICO COMO PORCENTAJE**  
**DEL EMPLEO TOTAL**  
**1979-1989**



Fuente: D.G.E.C. Encuesta Nacional de Hogares para propósitos múltiples.

**GRAFICO No.4**  
**COSTA RICA: RELACION DEL EMPLEO PUBLICO COMO PORCENTAJE**  
**DEL TOTAL DE ASALARIADOS DEL PAIS**  
**1980 - 1989**

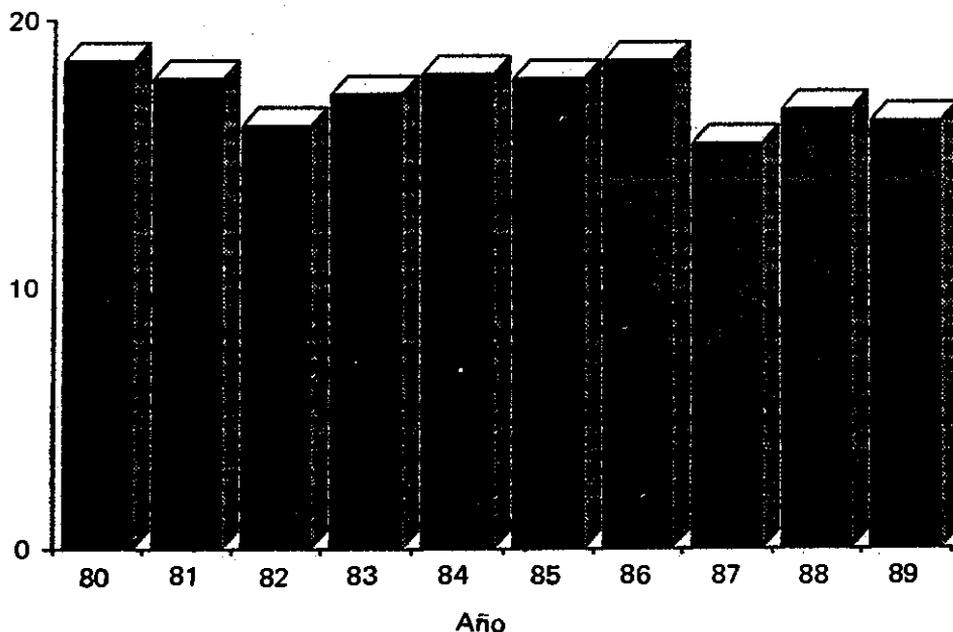


Fuente: Datos tomados de la Encuesta Nacional de Hogares.

El gráfico No. 5 muestra la relación pública con la población económicamente activa de la población ocupada en el sector públicamente activa.

---

**GRAFICO No.5**  
**POBLACION OCUPADA EN EL SECTOR PUBLICO**  
**COMO PORCENTAJE DE LA PEA**  
**1980 - 1989**



---

Fuente: D.G.E.C. Encuesta Nacional de Hogares para propósitos múltiples.

---

## *Empleo público y población económicamente activa*

El gráfico anterior mostró una tendencia a la disminución de la importancia del empleo público como porcentaje de la población económicamente activa, luego de 1986, año en que se consolidan dentro de la política económica los esfuerzos de reactivación. (La discusión de este punto también debe tomar en cuenta las conclusiones del anterior respecto a las categorías ocupacionales)

En este caso también resulta interesante una comparación global, basándose en el estudio, ya mencionado, elaborado por la O.I.T., según el cual los países de América Latina, muestran una baja proporción del empleo público respecto a la P.E.A., en la mayoría de ellos, no se pasaba en el decenio concluido de un 6 por ciento. Contrariamente los países desarrollados se aproximaban al 15 por ciento, destacándose Finlandia (25%) y Reino Unido (20%). Los Estados Unidos se ubicaron en un 15%. La tendencia general, en todos los países, es a incrementar esas proporciones, si se

16. O.I.T. *Ibiden*, Pág. 52.

17. En el caso de que se utilicen los datos de la Contraloría a las cifras del Gobierno General deben sumarse las correspondientes a las empresas públicas y dividir el total por el número de trabajadores del sector público; dividiendo el resultado por 13 (las trece remuneraciones anuales). De tal manera se obtiene una remuneración mensual promedio.

18. En razón de ser un método indirecto las diferencias con las encuestas de hogares podrían explicarse, pero las relativas al gasto consolidado y los datos de la C.C.S.S. requerirían mayor estudio.

compara el inicio y la mitad de la década de los 80.<sup>16</sup>

Costa Rica, aún tomando en cuenta la tendencia al descenso durante los últimos años, muestra un comportamiento atípico respecto al resto de América Latina, puesto que la proporción logra sobrepasar el 15%.

## **Las remuneraciones del sector público**

### *Remuneraciones promedio*

El estudio de las remuneraciones en el sector público puede emprenderse a través de varias vías. En el presente trabajo se utilizaron tres. Las dos más usuales consisten en tomar los datos de las estadísticas de la Caja Costarricense del Seguro Social, o de las Encuestas de Hogares. La tercera forma, se logra consolidando el renglón de remuneraciones del sector público contenido en las memorias de la Contraloría General de la República.<sup>17</sup>

En los tres casos se trabajó en términos reales, a precios de 1975. A parte de las diferencias cuantitativas,<sup>18</sup> en el gráfico No 6, los tres métodos muestran resultados tendencialmente similares.

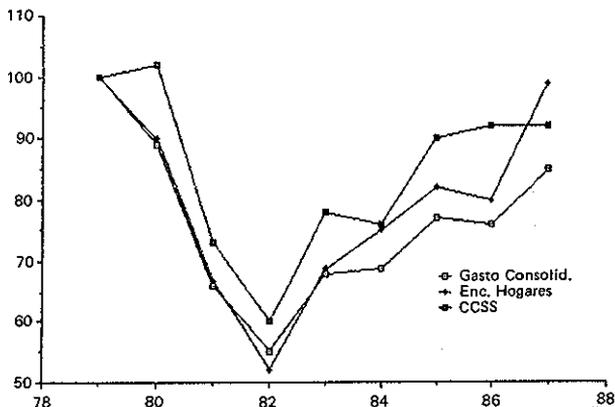
Del 79 al 82 se presenta un brusco descenso en las remuneraciones reales, que tienden luego a una lenta recuperación, pero sin lograr alcanzar, al 87, el nivel inicial de la década. El área debajo de la recta imaginaria al

nivel de 100, muestra la grave magnitud de las pérdidas reales acumuladas por los trabajadores del sector público

Este comportamiento de las remuneraciones reales obedece por un lado al descenso del renglón total de remuneraciones reales, y por otro al crecimiento de la población ocupada en el sector público, tal y como se muestra en el Cuadro No. 4.

manera homogénea, puesto que son los trabajadores regulados por el Estatuto de Servicio Civil, en su gran mayoría trabajadores del Gobierno Central, quienes han llevado la peor parte. En un estudio reciente que abarcó 39.032 puestos de trabajo, de los cuales un 62 por ciento correspondió al Servicio Civil, se concluyó que los salarios base de éstos últimos servidores fueron

**GRAFICO No.6**  
**COSTA RICA: INDICE COMPORTAMIENTO DE LAS REMUNERACIONES**  
**DEL SECTOR PUBLICO 1979 - 1989**  
**EN TERMINOS REALES A PRECIOS DE 1975**



Fuente: Datos tomados de C.C.S.S. Encuesta de Hogares y Memoria de la Contaduría General de la República.

### *La distribución de las pérdidas*

Las pérdidas en el nivel de las remuneraciones de los trabajadores del Estado, no se distribuyen entre éstos de

"inequívocamente" los más bajos de todas las instituciones, consideradas. La situación anterior se hace más grave cuando los salarios base son adicionales los años de servicio, ya que el Servicio Civil es la institución que menos reconocimiento otorga a la antigüedad de sus trabajadores"<sup>19</sup>

19. Ramírez, Francisco y Acuña, Marvin. "Estudio de la posición salarial y de la desigualdad existente en la distribución interna de la masa salarial de los servidores públicos cubiertos por el Régimen de Servicio Civil". Consejo Permanente de los Trabajadores. Mimeo, Costa Rica 1990.

El mismo estudio apunta cómo aún dentro de los trabajadores bajo el

**CUADRO No.4**  
**INDICES DE COMPORTAMIENTO DEL GASTO PUBLICO**  
**CONSOLIDADO EN REMUNERACIONES TERMINOS REALES;**  
**Y DE LA POBLACION OCUPADA EN EL SECTOR PUBLICO**  
**COSTA RICA 1979 - 1989 (1)**

Año	Remuneraciones Reales	Población Ocupada
1979	100	100
1980	98	110
1981	72	109
1982	57	103
1983	75.5	112
1984	82	120
1985	94	121
1986	99	130
1987	99	116
1988	99	129
1989	115	128

1. Precios de 1975

Fuente: De la Contraloría General de la República y Encuesta de Hogares.

régimen de servicio civil, la situación tampoco es homogénea presentándose una tendencia a ampliar la brecha entre el polo más bajo y más alto de la escala salarial. Comparando el salario base de un misceláneo 1, y el de un profesional 1, la relación del último sobre el primero pasa de 2 en 1983 a 2.33 en el 90. Al aplicar el coeficiente de Gini, sin embargo, las observaciones indican que del 84 al 80 se avanzó hacia una mayor igualdad, o sea hacia una contracción en la escala. Para obtener conclusiones

válidas para todo el sector público sobre éste último tópico se requerirían mayores estudios. La O.I.T. afirma que "desde el decenio de 1970 se han comprimido más, en la mayoría de los países las escalas salariales del personal del servicio público y agrega que tal hecho podría obedecer a políticas salariales tendentes a proteger a los más desfavorecidos.<sup>20</sup> Hay que agregar que el estudio de las remuneraciones en el sector público, se complica, porque dadas las restricciones financieras, las instituciones han acordado o concedido a los trabajadores, compen-

20. O.I.T. *Ibiden*, p. 101.

saciones diversas, vg, en el tope de la cesantía, en las horas de trabajo y en otras retribuciones materiales indirectas no salariales, de manera que éstas últimas podrían no reflejar las diferencias en las condiciones de empleo entre el sector público y el privado".

El hecho de que las remuneraciones reales muestren su caída más abrupta, precisamente, cuando el nivel de empleo público se muestra más dinámico, permite aplicar el caso de Costa Rica la consideración de la O.I.T., en el sentido de que "muchos gobiernos han recurrido a los salarios del servicio público como importante instrumento de reajuste para mantener e incluso aumentar el empleo en el servicio público, en un momento de creciente desempleo en el sector privado"<sup>21</sup>

### *Del traslado de trabajadores del sector público al privado*

Los problemas relativos a las remuneraciones expuestos en los apartes anteriores, conducen a pensar que el personal empleado en el sector público presenta una tendencia al traslado hacia el sector privado, sin embargo, en la escogencia de un empleo o en el deseo de conservarlo, influyen factores nada despreciables, diferentes a la remuneración salarial, tales como vacaciones, jornadas, posibilidad de estudio, estabilidad laboral, etc.

En el caso de Costa Rica, una investigación realizada por el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la U.C.R., relativa a los flujos de personal de alto nivel técnico, entre los sectores públicos y privado, concluyó, que en los últimos 12 años (1975/1987), "no se ha presentado en términos cuantitativos, una salida significativa (y por lo tanto, mucho menos una fuga masiva) de personal de alto nivel técnico del sector público hacia el privado". Es interesante que el mismo estudio llega a concluir que el flujo ha sido en ambos sentidos e incluso "ligeramente mayor" del sector privado al público, especialmente hacia las Instituciones Autónomas".<sup>22</sup>

Del trabajo señalado es ilustrativo reproducir el Cuadro No. 5.

Las anteriores conclusiones no deben sin embargo, interpretarse de manera absoluta, pues si bien es de esperar que la fuga no sea masiva, si podría resultar que se den traslados del personal más capacitado, con lo cual el sector privado estaría siendo beneficiado con economías externas. Donde si no cabría esperar traslados es de los sectores medios o bajos, habida cuenta de la estructura del empleo en el sector privado. Pero éstas últimas consideraciones, requerirían estudios más pormenorizados.

### *Comportamiento comparativo de las remuneraciones*

La declinación del rubro remuneraciones dentro del gasto público conviene estudiarla junto a

21. O.I.T. *Ibiden*, p.50.

22. Para más detalles ver Sauma F., Pablo. *Revista de Ciencias Económicas*, Vol. VII, No.2. 1987. 55/61 p.p.

**CUADRO No.5**  
**SALARIO PROMEDIO POR HORA DE LA POBLACION OCUPADA**  
**ASALARIADA CON 5 AÑOS O MÁS APROBADOS EN LA EDUCACION**  
**SUPERIOR UNIVERSITARIA SEGUN SECTOR INSTITUCIONAL**  
**1976, 1978-80 Y 1985**  
**- CIFRAS ABSOLUTAS Y RELATIVAS -**  
**SALARIO PROMEDIO POR HORA\* (COLONES)**

Año	Sector Público			Sector Privado	Razones				
	Total	GC	IA		T	Spr/SPu	Spr/GC	Spr/IA	IA/GC
1976	21.2	21.3	22.2	21.7	20.2	0.93	0.95	0.91	1.04
1978	28.7	29.5	29.5	29.5	26.3	0.89	0.89	0.89	1.00
1979	31.8	31.8	31.1	31.4	33.2	1.06	1.04	1.07	0.98
1980	35.9	30.6	39.9	36.2	35.2	0.97	1.15	0.88	1.30
1982	53.2	50.8	52.2	51.4	60.3	1.17	1.19	1.16	1.03
1983	65.5	54.4	68.5	60.7	80.2	1.32	1.47	1.17	1.26
1985	108.1	91.9	122.8	108.5	105.2	0.99	1.14	0.86	1.34

**Siglas:**

T = Total

SPu = Sector Público

SPR = Sector Privado

GC = Gobierno Central

IA = Instituciones Autónomas

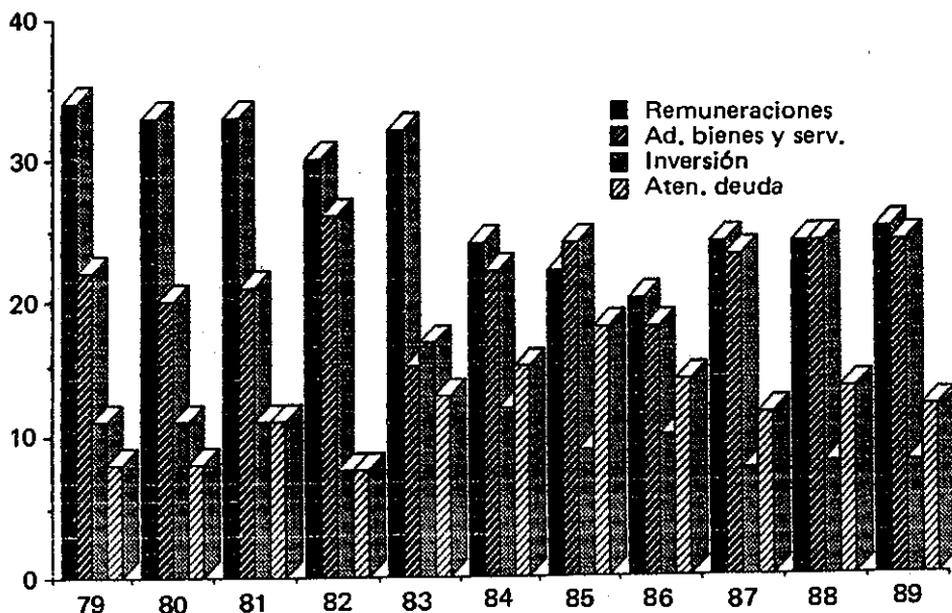
\* Para la estimación únicamente se consideraron las personas que dieron información tanto del salario como de la jornada laboral.

otros rubros tales como la inversión pública, la atención de la deuda externa y la adquisición de bienes y servicios. El Gráfico 7 nos muestra tal comparación.

Mientras las remuneraciones y la inversión presentan una tendencia decreciente y la adquisición de bienes y servicios se mantiene estable alrededor del 20 por ciento del total del gasto, la parte dedicada a la atención de la deuda señala un importante incremento. Nótese que durante la década las julio-diciembre/1990

remuneraciones bajan de un 34 por ciento del gasto total a un 25 por ciento, las inversiones se mueven en igual sentido de un 10 a un 8; en cambio la atención de la deuda se eleva en 4 puntos, pasando de un 8 a un 12 por ciento. El aumento de la importancia relativa de la atención de la deuda resalta cuando se observa a que 1979 representaba menos de la cuarta parte de las remuneraciones y en el 89 es prácticamente la mitad.

**GRAFICO No.7**  
**COMPORTAMIENTO COMPARATIVO DE LAS REMUNERACIONES**  
**SEGUN INVERSION PUBLICA, ATENCION DEUDA EXTERNA**  
**Y ADQUISICION DE BIENES Y SERVICIOS**  
 - 1979 - 1989 -



El descenso de los niveles de inversión pública debe subrayarse pues como se sabe ésta ejerce múltiples efectos sobre el empleo. Lo afecta cuantitativamente generando nuevos puestos directos de trabajo, para la ejecución, operación y mantenimiento de las obras, e indirectamente a través

de la ampliación de la demanda agregada de insumos y bienes de consumo, así como por la inducción de nuevas inversiones tanto públicas como privadas. Por otra parte se da un efecto cualitativo en dependencia de los requerimientos ocupacionales específicos que se generen. El efecto global

de una inversión pública sobre el empleo se distribuye en el tiempo conforme a la ejecución de los proyectos y se prolonga, una vez acabadas las obras, a través de los efectos indirectos y de los puestos necesarios para la operación y/o el mantenimiento.<sup>23</sup> Por lo tanto es de esperar que el descenso de las inversiones públicas ejerza una presión adversa sobre el crecimiento global del empleo total y específicamente sobre el empleo público.

### *Empleo público y sexo*

El estudio de los datos proporcionados por las encuestas nacionales de hogares, para los años ochenta, arroja interesantes resultados acerca de la participación de hombres y mujeres en el empleo público.

Al finalizar la década la participación masculina solo se incrementó en un doce por ciento, contra un veintiseis por ciento de las mujeres. En números absolutos, lo anterior significa que los hombres pasaron de 91.090 a 101.714 y las mujeres de 50.492 a 63.801. Este comportamiento provocó un leve aumento de la tasa de "feminización" del empleo público. Al principio de la década de cada cien trabajadores del estado, treinta y seis eran mujeres, al año 1989 llegaron a ser 39. En el sector privado tal incremento fue más de dos veces mayor, pasando de 24 a 31 mujeres por cada cien personas ocupadas. El aumento del número de mujeres en la economía puede explicarse por el resultado con-

junto de dos factores: uno la demanda específica de empleo femenino; otro el incremento de la oferta de trabajo femenino compitiendo con el empleo masculino. No es sencillo establecer cual de los dos factores es el más dinámico, pues como se sabe, en todo problema de oferta y demanda existe un condicionamiento recíproco. Tomando en cuenta las anteriores observaciones si es importante indicar que la tasa de participación femenina se incrementó de un 24.4% en el 80 a un 29.8% en 1989.

En el caso del sector público se presentan algunas particularidades respecto al empleo femenino, que no muestran una explicación muy directa, como es el hecho de que el aumento en la participación global de las mujeres sea el resultado de un incremento en el gobierno central, dado que en las instituciones autónomas, incluyendo a las Municipalidades se produjo una clara disminución.

En el Cuadro No. 6 se presentan las relaciones explicadas. Nótese como para los años 81 y 82 el número de hombres decreció en 2 y 7 puntos porcentuales respectivamente, dándose luego un crecimiento sostenido durante los siguientes 4 años hasta el 86. En el 87 se da una brusca caída, que muestra signos de recuperación en los dos últimos años. En el caso de las mujeres el comportamiento es similar, sólo que la caída durante los años de la crisis, se resagó un período respecto a la de los hombres, y luego el crecimiento se da a tasas sustancialmente mayores.

En el Cuadro No. 7 se presenta la participación de cada sexo como por-

**CUADRO No.6**  
**COSTA RICA: EMPLEO PUBLICO, POR SEXO - 80 - 89 -**

Año	Hombres		Mujeres	
	Absolutos	Indice	Absolutos	Indice
1980	91090	100	50492	100
1981	89583	98	51608	102
1982	85005	93	48915	97
1983	94751	104	50148	99
1984	86963	106	58155	115
1985	98640	108	58864	117
1986	103909	114	64654	128
1987	92336	101	57941	115
1988	102197	112	65070	129
1989	101714	112	63801	128

Fuente: Elaboración propia con base en datos de MIDEPLAN

**CUADRO No.7**  
**ESTRUCTURA DEL EMPLEO POR SEXO Y SECTOR INSTITUCIONAL**  
**- 1980 - 1989 -**

Año	Sector Público						Sector Privado	
	% del total		% gob. Central		% IA		H	M
	H	M	H	M	H	M		
1980	64.3	35.7	58.9	41.1	68.6	31.4	76.2	23.8
1981	63.5	36.5	55.8	44.2	69.6	30.4	74.1	25.9
1982	63.5	36.5	55.2	44.8	70.6	29.4	73.4	26.6
1983	65.4	34.6	54.9	45.1	74.7	25.3	73.0	27.0
1984	62.5	37.5	54.4	45.6	69.4	30.6	72.8	27.2
1985	62.6	37.4	55.3	44.7	68.7	31.3	73.2	26.8
1986	61.6	38.4	53.9	46.1	68.8	31.2	73.9	26.1
1987	61.4	38.6	53.9	46.1	67.9	32.1	72.0	28.0
1988	61.1	38.9	51.7	48.3	69.9	30.1	71.9	28.1
1989	61.5	38.5	51.8	48.2	71.7	28.3	68.1	30.9

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Encuesta Nacional de Hogares.

centaje del empleo total en cada sector. Se puede destacar como en el gobierno central el porcentaje de mujeres pasó de un 41 a un 49; mientras que en las instituciones autónomas descendió tres puntos. Por el contrario la participación masculina en el sector descentralizado se incrementó.

Una explicación que aproxime a las causas de este fenómeno requeriría una investigación más detallada.<sup>24</sup> Sin embargo, a manera de hipótesis, se puede considerar la que sostiene que las mujeres sufren discriminación en el empleo. Como se explicó antes, en el gobierno central las remuneraciones son más bajas que en el resto de las instituciones autónomas, además es de esperar que se concentren en él ocupaciones de menor calificación, como podría ser el caso de los servicios sociales tales como asistencia sanitaria, guarderías infantiles, comedores escolares, etc.

Las diferencias por sexo en el empleo público pueden analizarse también desde el punto de vista de la absorción de empleo por parte del Estado. Los datos se presentan en el Cuadro No. 8.

Para ambos sexos se demuestra que el nivel de absorción de empleo por parte del Estado ha disminuído, lo que en el caso de las mujeres la absorción cae el doble respecto a los hombres.

---

24. Esta investigación requeriría analizar el tipo de puesto, el sexo de quien lo desempeña, en un periodo determinado. Así se podría saber si las mujeres están desplazando a los hombres (influencia de oferta), o si se están incrementando los puestos desempeñados típicamente por las mujeres (influencia de la demanda).

## Resumen

Hasta 1986 el empleo público fue la parte más dinámica en el crecimiento total del empleo, mostrando una leve declinación en los tres últimos años. Dentro del empleo formal (población asalariada) el empleo público mantiene un peso muy importante, debido a que de cada cuatro trabajadores, uno labora para el Estado. Respecto a la P.E.A. el empleo público muestra durante la década tres momentos, del 80 al 82 cae, del 82 al 86 sube, recuperando su posición original del año 80, cae en el 87 y a partir de ese año presenta una leve tendencia a la recuperación. En la relación del empleo público y la P.E.A., Costa Rica presenta una situación atípica respecto al resto de América Latina y un comportamiento similar al de los Estados Unidos. Las remuneraciones reales de los trabajadores estatales cayeron del 80 al 82 y se han venido recuperando lentamente; sin alcanzar el nivel del 80 lo cual obedece a que el índice de remuneraciones cayó más persistentemente que el índice de la población ocupada en el sector. Dentro de los trabajadores del Estado quienes llevan la peor parte, son aquellos cubiertos por el régimen del Servicio Civil. A pesar de las pérdidas en las remuneraciones reales de los trabajadores del Estado, estudios específicos, han demostrado que no se ha presentado, al menos entre el personal de alto nivel, una fuga hacia el sector privado, lo cual obedece a que la razón de las remuneraciones entre ambos sectores, favorece al sector público, sobre todo por el compor-

**CUADRO No.8**  
**COSTA RICA: DISTRIBUCIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO DE AMBOS**  
**SEXOS, POR SECTOR INSTITUCIONAL**  
**- PORCENTAJES -**  
**1980 - 1989**

Año	Mujeres		Hombres	
	SP	SPr	SP	SPR
1980	34.4	65.6	22.8	77.2
1981	33.0	67.0	23.0	77.0
1982	34.4	65.6	22.8	77.2
1983	30.5	69.5	23.5	76.5
1984	31.2	67.8	22.4	77.6
1985	32.6	67.4	22.8	77.2
1986	34.3	65.8	22.3	77.7
1987	29.5	70.5	20.5	79.5
1988	31.5	68.5	22.1	77.9
1989	29.6	70.4	21.2	78.8

Fuente: Elaboración propia con datos Encuesta de Hogares

tamiento de las instituciones autónomas.

Las remuneraciones totales en el sector público consolidado, así como las inversiones, han caído abruptamente durante la década respecto al gasto total, mientras que la parte destinada a la atención de la deuda externa se ha incrementado. La atención de la deuda pasó de ser menos de una cuarta parte de las remuneraciones, a representar la mitad de las mismas.

Aunque la absorción de empleo femenino, por parte del sector público, respecto a la P.E.A. ha declinado más que la del empleo masculino, en términos de la composición total del empleo público las mujeres ocupan, al

finalizar la década del 80, una porción mayor, motivado por el crecimiento del empleo femenino en el gobierno central; en el sector autónomo la tasa de feminización del empleo disminuyó.

### Conclusiones

Durante la década pasada, a pesar de las orientaciones teóricas neoliberales que apoyan el ajuste, el peso específico del Estado sobre la economía no sólo ha decaído, sino que, exceptuando el caso de las inversiones públicas, las tendencias de las principales variables apuntan hacia un incremento. Comparativamente, las economías de mercado de los países in-

dustrializados, ubican la relación del gasto corriente del Gobierno General alrededor de un 17 por ciento y para los países en vías de desarrollo cerca del 13%, cifra ésta última que se adecua a la situación de Costa Rica en la que precisamente la relación es de un 13 por ciento.

En lo referente al empleo es claro como desde el año 1979 hasta 1986, inclusive, la parte pública fue más dinámica que la privada. Hacia el final de la década la tendencia se revierte, y el sector privado acelera su cuota de participación. Lo anterior debe ser interpretado dentro del comportamiento de la estructura del empleo por categoría ocupacional. En la década se incrementaron más las cuentas propias que los asalariados y la relación del empleo público con éstos últimos descendió levemente del 80 al 89; mostrando una tendencia al ascenso a partir de 1982.

Lo dicho en el párrafo anterior debe tenerse en cuenta al momento de señalar que la parte del empleo público dentro de la fuerza de trabajo, mostró durante la década una clara tendencia al descenso. En cualquier caso, de acuerdo al señalamiento de la O.I.T., en el sentido de que en los países en desarrollo la proporción del empleo público, respecto a la PEA no sobrepasa el 6%, debe resaltarse que Costa Rica, resulta un caso atípico, puesto que tal relación sobrepasa el 15%.

Independientemente de la metodología empleada para estudiar las remuneraciones promedio en el sector público, puede afirmarse que las mismas mostraron una brusca caída del

79 al 82, y luego un ascenso lento durante el resto de la década, sin lograr una recuperación total.

Las pérdidas acumuladas por los trabajadores en sus niveles reales de remuneración, se distribuyen desigualmente dentro del sector público. Son los trabajadores del Gobierno General, cubiertos por el régimen de Servicio Civil, quienes resultaron más perjudicados, comparativamente con los de las Instituciones Autónomas

Dado el comportamiento del empleo público durante los años más agudos de la crisis y el de las remuneraciones se puede afirmar que el Gobierno, logró financiar el crecimiento del empleo en el sector mediante la disminución de las remuneraciones de los trabajadores anteriormente contratados.

La caída de las remuneraciones, y de las inversiones públicas, obedece, en buena parte, al esfuerzo hecho para atender la deuda externa, el rubro correspondiente a ésta última pasó de representar menos de una cuarta parte de las remuneraciones, al inicio de la década, a casi la mitad hacia el 89.

El Gobierno y las instituciones descentralizadas han procurado compensar, el descenso en las remuneraciones reales, con otras garantías laborales. Sin embargo, es de esperar que tanto unas como las otras, atenten contra la eficiencia del Estado.

Estudios específicos realizados demuestran que a pesar de la disminución de las redistribuciones monetarias reales, no se ha operado un

flujo significativo, en términos cuantitativos, del personal altamente calificado del sector público al privado. El impacto cualitativo de tales flujos, así como por sectores específicos, sólo podrá ser evaluado mediante otros estudios puntuales.

El análisis de la estructura del empleo público por sexo muestra una feminización dentro del Gobierno Central y una masculinización dentro de las Instituciones Autónomas. Tal fenómeno es destacable, si se toma en cuenta que la tasa de absorción de la PEA femenina, por parte del sector público, descendió en casi cinco puntos, mientras la masculina cayó en dos puntos.

Las diferencias por sexo del empleo al interior del sector público, podrían ser consecuencia de la discriminación que sufren las mujeres, puesto que las mejores remuneraciones se dan dentro de las Instituciones Autónomas.

A pesar de que el análisis realizado en este trabajo permite señalar que el Estado sigue ocupando un lugar principal como empleador dentro de la economía nacional y que el mayor dinamismo mostrado por el sector privado hacia el final de la década, no da suficiente base para considerar que exista una evidente tendencia hacia la pérdida de importancia del empleo público; es necesario insistir en que el presente trabajo es sólo una aproximación al conocimiento del fenómeno, y que se requieren mayores investigaciones que abarquen nuevos aspectos tales como los perfiles ocupacionales, la distribución geográfica del empleo, las diferencias in-

trasectoriales y a nivel de instrucción en el sector público; así como profundizar los temas planteados en este trabajo, sobre todo los relativos a la cuantificación de las remuneraciones y a las diferencias por sexo.

## Bibliografía

- Anglade y Fortín. "El papel del Estado en las opciones estratégicas de América Latina.", en *Revista de la CEPAL* No.31, 1987.
- Arellano, José P. "Políticas Sociales y Desarrollo" Chile 1924-1984", CLEPLAN, 1985.
- Céspedes S. Victor Hugo y Otros. "Costa Rica frente a la crisis: Políticas y resultados". San José, Costa Rica. Academia de Centro América 1990. p. 77.
- Codesa (Corporación Costarricense de Desarrollo). "Programa de reconversión industrial 1989".
- "Desempleo y pobreza en un mundo en crisis. 1985
- Gurrieri, Adolfo. "Vigencia del Estado Planificador en la crisis actual". En *Revista de la CEPAL* No.31, 1987
- Lichtensztejn, Samuel. "Sobre el enfoque y el papel de las políticas de estabilización en América Latina". *Revista de Economía de América Latina*. 1er. semestre. 1978. México, D.F.
- Lizano Eduardo. "Programa de ajuste estructural en Costa Rica" Academia de Centroamérica, 1990.

- López, Roberto. "El ajuste estructural de Centroamérica, un enfoque comparativo". Apuntes para discusión. Mimeo, FLACSO, San José, 1989.
- O.I.T. "El trabajo en el mundo, 1989.  
"Reunión de alto nivel sobre empleo y reajuste estructural". Ginebra 1987.
- O.I.T., PREALC "El efecto del empleo sobre la inversión pública". No. 23, Chile, 1984.
- PREALC. "Ajuste y empleo. Los desafíos del presente". 1986.  
"Buscando la equidad. 1986.  
"Costa Rica: El reto del empleo en los años 80". 1984.  
"El efecto empleo de la inversión pública". 1984.  
"Más allá de la crisis". 1985.  
"Política Económica de ajuste y mercado de trabajo. El caso de Costa Rica 82-86". 1987
- "Ajuste y Deuda Social: un enfoque estructural". 1987
- "Cambio y polarización en Centroamérica. Ponencial del coloquio y subregional sobre la repercusión de la crisis económica en los mercados laborales centroamericanos". Panamá 1985.
- Ramírez, Francisco, Acuña "Estudio de la posición salarial y de la desigualdad existente en la distribución interna de la masa salarial de los servidores públicos cubiertos por el Régimen de Servicio Civil". CPT. Mimeo, 1990.
- Ramírez, Noel. "Privatización y procesos de liberación". Revista de Fintra. Junio 90, 15 pp.
- Sauma, F. Pablo. "Revista de Ciencias Económicas". Vol. VII, No. 2, 1987.
- Vermon-89 "Vermon Raymond. "Aspectos conceptuales de la privatización". en *Revista de la CEPAL* No. 37, 1989

# La Reforma del Estado Guatemalteco

INAP, Guatemala \*

EN EL PRESENTE ARTICULO EL INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA, INAP, PRESENTA UNA PROPUESTA DE MODERNIZACION Y REFORMA DEL ESTADO GUATEMALTECO.

## PRESENTACION

El Instituto Nacional de Administración Pública inicia con este cuaderno de trabajo, un conjunto de investigaciones actualizadas para contribuir en el futuro inmediato a la interpretación y a las acciones de nuestra realidad nacional.

En este número hemos integrado una propuesta de modernización y reforma del Estado guatemalteco, sujeta a los cambios y modificaciones que serán producto de la discusión con diversos sectores sociales del país.

El método de trabajo incluyó 3 seminarios internos y el seguimiento de las ideas principales por un equipo multidisciplinario bajo la dirección de la Gerencia del INAP.

Este cuaderno incluye dos de los productos obtenidos: a) Los factores que condicionan la necesidad de la

modernización y reforma del Estado guatemalteco; y b) el perfil requerido del aparato estatal para la consolidación del proceso democrático en Guatemala.

Para fines de los distintos trabajos elaborados, hemos definido la reforma como la adecuación del Estado guatemalteco a los cambios históricos ocurridos en el ámbito interno e internacional en los últimos meses: la necesidad que tiene el Estado de expresar y consolidar de óptima manera a su sociedad mediante el proceso democrático. En tal sentido la eficacia aparece como el pivote del accionar de su aparato público conducido por el Gobierno. La reforma del Estado por lo tanto, es un concepto amplio que abarca al aparato público y a sectores de la sociedad civil.

La modernización del Estado la hemos definido como el conjunto de acciones que permiten la eficiencia respecto de tareas concretas del aparato público, cuyo ensamble, está

\* Instituto Nacional de Administración Pública, Guatemala. Mayo, 1990.

dado por el énfasis en la conducción y direccionalidad contenidos en el Proyecto de Nación que los guatemaltecos deseamos.

Sirva este documento para suscitar la discusión seria, amplia y fundamentada uno de los temas cruciales de nuestro tiempo, con el propósito de contribuir al logro de una sociedad pluralista, moderna y democrática.

**FACTORES EXTERNOS  
E INTERNOS QUE HACEN NECESARIA  
LA MODERNIZACIÓN Y REFORMA  
DEL ESTADO GUATEMALTECO**

**Condicionamiento internacional**

La realidad internacional ha alcanzado un dinamismo de cambio inusitado en el último año. Las Reformas en la URSS a partir de la Perestroika, y las transformaciones en Europa del Este, muestran en la actualidad visos claros del fin próximo de la Guerra Fría y de la apertura de espacios orientados a la distensión internacional.

Desde la posguerra, la comunidad internacional se ha movido hacia nuevas formas de organización. De la sociedad de naciones del período de entreguerras, surge el sistema de las Naciones Unidas inicialmente con fuerte carga de los intereses de las potencias vencedoras en la guerra. Hoy en día, la organización internacional ha avanzado en expresiones organizativas en donde tanto los países altamente industrializados como los no industrializados, han planteado e impul-

sado sus propios intereses. En el caso de los segundos, se han aglutinado en el grupo de los 77, en el plano estrictamente económico y en el político, en el Movimiento de Países no Alineados.

De la misma manera, los principales actores de la escena internacional han experimentado cambios. De una hegemonía indiscutible de las superpotencias, se ha pasado a un vertiginoso despunte del Japón, China Popular y la Comunidad Económica Europea. Pero los cambios no se reflejan solamente en el nivel de los Estados, sino también en el surgimiento de fuerzas económicas combinadas, como el caso de la Empresas Transnacionales y el de organizaciones no gubernamentales.

La distensión o fin de la guerra fría, ha venido a acentuar este dinamismo de la comunidad internacional, derrumbando regímenes políticos autoritarios, reavivando las esperanzas de la humanidad en el logro de la justicia social, la paz y la libertad humana.

Vemos así que el mundo se dirige a una multipolaridad política y a una mayor y más compleja interdependencia económica y social. En ese contexto, Guatemala tiene que mostrar sensibilidad a los cambios ocurridos. El bajo nivel de autonomía mostrado por nuestro país en épocas recientes, respecto de su inserción en el mundo, ha reflejado también, de alguna manera, los obstáculos encontrados en su desarrollo interno.

El estrecho espacio ocupado en el plano internacional por nuestro país, hasta mediados de los ochentas, estuvo asociado a la imagen de la naturaleza autoritaria de su régimen político; ais-

lamiento que trajo consecuencias al interior en materia de cooperación económica y técnica, ausencia significativa del turismo, alejamiento de la inversión extranjera, fundamentalmente, carencia de espacio en los foros internacionales en la defensa de intereses nacionales. La crisis del Estado, experimentó también incapacidad de articular a la sociedad civil y satisfacer sus necesidades más ingentes. De aquí que precisamos transitar de un proyecto internacional con un bajo nivel de autonomía e identificación nacional a otro que englobe tanto el esfuerzo de reestructuración interna como los cambios ideológicos-políticos de la relación internacional.

No obstante la urgente necesidad de insertarse en el movimiento internacional de cambios y relaciones que ocurren en el mundo, es necesario reconocer que nuestro anterior aislamiento, válido para todas las formas de manifestación de la vida social, económica y política, a pesar de los nevos esfuerzos desplegados, tiende a observar retrasos y obliga a explicitar y difundir un modelo del nuevo estado que alcance o se ponga a la par del marco de distensión que marca el fin de la guerra fría.<sup>1</sup>

Nuestro mundo tiene que reinterpretar su historia y reorientar su futuro y sus formas mismas de vida y

convivencia. Esto constituye la oportunidad de un espacio para la negociación, el diálogo, la búsqueda del consenso y la construcción de un pacto social que permita la integración y el desarrollo nacional.

Este es el transfondo de las transformaciones habidas en la Europa del Este, del campo socialista, y de lo *sui generis* de las democracias que se abren en América Latina y otras partes.

### **Del autoritarismo a la democracia**

La superación de las raíces autoritarias y su sustitución por un régimen resueltamente democrático es el pivote central de todos nuestros esfuerzos.

Después de una larga historia de autoritarismo, el país hace esfuerzos por iniciar el desarrollo económico y social en democracia. Los retos a los que se enfrenta, con precedentes autoritarios como expresión de una sociedad desigual y polarizada políticamente, son de enorme magnitud.

Los problemas ancestrales no pueden ser resueltos sino mediante la participación de los ciudadanos para la satisfacción de las necesidades colectivas.

Para ello, el Estado precisa sintetizar a la sociedad, cohesionar sus intereses divergentes y propiciar la más amplia participación ciudadana.

La magnitud de los problemas estructurales exige esfuerzos colectivos de mayor significación y grandes con-

---

1. Caso contrario, y al igual que en el Sur estadounidense al término de la Guerra de Secesión, y en las serranías de Japón al anunciar este país su rendición a los aliados, las condiciones creadas por la Guerra Fría continuarán todavía durante algunos años con el *continuum* de disputas nacionales, evidenciando que el correo de la historia en nuestros países sigue moviéndose por medios arcaicos.

certaciones de las fuerzas políticas y sociales que solamente la democracia es capaz de promover y movilizar.

La democracia es el único marco que por su legitimidad y rasgos puede convocar y llevar a cabo los proyectos de transformación profunda que la sociedad requiere.

En Guatemala, como en la mayoría de los países latinoamericanos, las reformas a la Administración Pública no son producto de una política pública de "modernización de administración pública", o de "reforma administrativa *per se*", sino, producto de la dinámica misma del proceso político que experimenta el país. Para responder con un nivel aceptable de efectividad a los objetivos estratégicos de:

- Integrar la nación,
- consolidar la democracia;
- constituirse en el ente rector del desarrollo económico, político y social del país, y,
- redefinir su integración en el sistema internacional en condiciones de menor dependencia.

## **El Estado y la Nación**

Una cuestión esencial, está dada por la responsabilidad integradora de la sociedad (el desarrollo del proyecto nacional) que asume el Estado. En tal sentido, el proyecto político debe ser claro y conciso y propiciar la representación de toda la sociedad, sin exclusiones, a través de las instancias

representativas partidarias, sindicales, por sociedades o asociaciones, colectivas o cooperativas, etc.

Derivado de ello aparece un segundo paquete de consideraciones que se refieren a la necesidad de un gran esfuerzo consensual para legitimar la presencia del Estado en la sociedad guatemalteca como el único ente capaz de dar salida a los esfuerzos personales y colectivos de realización humana. Esta legitimación pasa por la recuperación de la confianza, la aceptación ciudadana de derechos y obligaciones y la institucionalidad de los organismos estatales.

Su no legitimación en épocas pasadas produjo, entre otras cuestiones de profunda significación, el que el tránsito hacia la democracia se vea impregnado de fuertes rasgos anarquizantes que obvian la rectoría y el control del Estado en las cuestiones fundamentales de su propia razón de ser y de la canalización de esfuerzos en beneficio de todos. Como ejemplo pueden citarse las cuantiosas evasiones de impuestos que cometen los agentes económicos y cuyas recuperaciones se plantean en difíciles situaciones de acuerdo entre sociedad civil y Estado.

## **El redimensionamiento del Estado**

### *La realización individual y colectiva*

Los cambios en la sociedad, en los niveles nacionales e internacionales, han forzado y seguirán forzando sus

formas de organización fundamental identificadas en el Estado. Parece haber una coincidencia, a lo largo y lo ancho de los diferentes países, en que el rol fundamental del nuevo Estado debe facilitar el alcance de las realizaciones individuales y colectivas de sus sociedades, sin crear contradicciones insuperables entre ambas. El espacio que por definición le corresponde al Estado de este fin de siglo en el mundo estaría dado, en consecuencia, por establecer los mecanismos de acuerdo entre esas relaciones individuales y colectivas.

Se deben formular políticas públicas y acelerar todas aquellas formas de organización que tiendan a la unidad nacional para que el enfrentamiento de los efectos de la crisis, que aún no se han manifestado totalmente en nuestro medio, golpeen con menor intensidad en el futuro al conjunto social.

Para ello, el Estado debe articular sus capacidades reestructurando sus funciones y su institucionalidad con las reformas adecuadas a su contexto histórico-social. Los meollos de la negociación interna son bastante claros en cuanto a los acuerdos de ámbitos de competencia de tareas respecto de la sociedad civil y, en particular, con el sector privado.

#### *La relación estado-economía*

Aún cuando en nuestros días resulta imposible encontrar un país en el que el Estado no participe en la vida

económica, la discusión en torno a la intervención estatal se mantiene en el centro del debate.

En cualquier forma histórica de producción y en cualquier sociedad, la acción del Estado ha sido siempre indispensable. El Estado ha sido promotor, regulador o productor directo de bienes y servicios. De aquí que la polémica en torno a la relación Estado-Economía, ha ido dejando el espacio a la discusión sobre las modalidades, características y dimensiones que debe adoptar la intervención estatal en la producción y distribución social.

Concretar la relación Estado y Economía en Guatemala, es aproximarse al estudio del papel fundamental que la instancia estatal desempeñó en la conformación de la estructura económica, social y política del país, en efecto, no es sino con el apoyo estatal que se impulsó a la agroexportación, como eje fundamental de la economía nacional, articulándola al mercado mundial. De igual manera se impulsó el modelo de industrialización en los años sesenta.

De acuerdo con el economista guatemalteco Gert Rosenthal:

"Desde que la economía del desarrollo ha adquirido la categoría de una subdisciplina de las ciencias económicas, ha existido acuerdo en que el papel del sector público es naturalmente mayor en los países en desarrollo". Ello se debe a la existencia generalizada de externalidades y distorsiones, tanto en el mercado financiero como en el de productos, y por la menor e inferior información disponible para los

agentes económicos privados. Las diferencias no se refieren sólo a la dotación de factores sino a aspectos básicos de la organización de la economía, incluyendo el funcionamiento de los mercados. Es el conjunto de la organización económica el que delimita las posibilidades de acción de las firmas en particular. En definitiva, la falla de mercado es más generalizada en los países en desarrollo que en los países desarrollados, y los desequilibrios son más extendidos y profundos, con frecuentes casos de inflación y desempleo.

Por otra parte, dichas fallas de mercado, son, en muchos casos, verdaderas faltas de mercado, espacios vacíos o semivacíos que el sector público intenta cubrir de algún modo. En la literatura se clasifica este tipo de problemas como falla de mercado dinámica. Por definición la actividad del sector público a este respecto debe ser temporal.

Han existido y existen, por lo tanto, bases para una intervención pública correcta y no puede postularse la optimalidad automática de la no intervención pública. En algunos casos la posibilidad de efectuar correcciones de mercado a las fallas de mercado han sido escasas o sencillamente inexistentes.

Por otra parte, existe también la falla del Estado ya que este presenta diversas deficiencias, algunas compartidas con el sector privado;

también presenta problemas de información, por ejemplo. El sector público está lejos de ser un agente sin problemas de eficiencia y eficacia; en ocasiones la intervención del Estado puede efectivamente bloquear el desarrollo o la profundización de diversos mercados. También puede incurrir en errores importantes de conducción estratégica en el manejo de las principales variables macroeconómicas. o, como sucedió en esta década, en el manejo de la deuda externa. Es evidente que el sector público puede realizar intervenciones inadecuadas o excesivamente prolongadas.

Por lo anterior, dice Rosenthal: no se trata de reemplazar el mercado por el Estado, sino de intervenir para suavizar y a la larga, corregir, los efectos adversos de las imperfecciones de mercado. Para ello se requiere reconocer la fortaleza y los límites de la intervención gubernamental en la corrección de la falta de mercado.

Es incluso relativamente más importante mejorar la acción del mercado y del Estado en sus esferas de responsabilidad tradicional, que redefinir los límites de esas responsabilidades. Dado que se trata de entes imperfectos, cada uno de ellos debe especializar, aunque no necesariamente en forma exclusiva, en aquellas funciones que cumple mejor y en las que es menos sustituible.

Al mercado y el sector privado le compete primordialmente la función

de producir; al Estado, la de mantener los equilibrios macroeconómicos, la función redistributiva y la superación de cuellos de botella críticos al desarrollo, como lo serían la disponibilidad de divisas y de ahorro interno.

Los problemas económicos centrales de los países subdesarrollados son endógenos o estructurales; de allí que para crecer no baste con precios correctos o liberalización. El mercado debe ser complementado por una acción estatal que, aparte de sus funciones clásicas (por ejemplo bienes públicos, equilibrios macro, equidad) incluya, dentro de los límites de su capacidad administrativa y financiera, la promoción o simulación de mercados ausentes (por ejemplo mercados de capital de largo plazo, mercados de divisas a futuro); el fortalecimiento de mercados incompletos, por ejemplo el tecnológico; la eliminación o compensación de distorsiones estructurales (por ejemplo, concentración de propiedad; segmentación de mercado de capital); la eliminación o compensación de las más importantes fallas del mercado derivadas de rendimientos a escala, externalidades, aprendizaje industrial o del sector externo.

Al afirmar la necesidad de un Estado promotor, es importante determinar una estrategia óptima de interven-

ción. Ello implica: a) priorizar su intervención, dado el monto finito de sus recursos; b) la necesidad de normas de intervención claras y comprensibles de modo de posibilitar la evaluación social de las intervenciones; c) despolitizar conflictos mediante su descentralización; d) establecer correcciones institucionales que dificulten aumentos sostenidos de la intervención".<sup>2</sup>

### *La modernización y el tamaño del estado*

En el caso de Guatemala, la dimensión del aparato público es pequeña (a diferencia de otros países, en donde creció enormemente y abarcó múltiples funciones), lo que facilita su modernización y permite abordar más fácilmente las duras tareas de reorganización del mismo. Como es bien sabido por los especialistas de la materia, el crecimiento y desarrollo del Estado guatemalteco es incompleto tanto en sus dimensiones como en su profundidad. Una buena parte de la población guatemalteca no tiene idea de las acciones del Estado y vive desarticulada a él.

Las relaciones cuantitativas que se establecen en sus ingresos y gastos respecto del Producto Interno Bruto generado, oscilan alrededor del 7%, cifra que figura entre las más bajas a nivel mundial, y que resulta significativamente pequeña en América Latina.

Para citar ejemplos, esta misma relación de factores en Costa Rica es de aproximadamente el 25%. En las gran-

---

2. Rosenthal, Gert. "Magnitud del Aparato Estatal como centro de los debates: las razones y las consecuencias" INAP, México, noviembre 1989. pp 6-8.

**COMPARACION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS  
POR CADA 100 HABITANTES  
(COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA AMERICA LATINA Y GUATEMALA)**

Región/País	Servidores Públicos por cada 100 habitantes
Comunidad Económica	
Europa	9.0
América Latina	4.8
Guatemala	2.1*

\* Dirección de Investigación Administrativa del INAP de Guatemala en base de datos ONSEC y SEGEPLAN, 1989.

Fuente: Bernardo Kliksberg "Una nota sobre ciertos "debate trampa" relativos al Estado".

des potencias, se sitúa, con oscilaciones al alza, en el 50%. La relación porcentual de servidores públicos y población es también poco significativa.

Así, el primer problema del debate internacional, que se refiere al tamaño del Estado, resulta irrelevante en nuestro medio. (Véase cuadro).

No obstante, ello no significa que algunas de las deformaciones estructurales que se asocian a una dimensión agigantada respecto de sus sociedades, no se hallan presentado en el perfil de nuestro Estado. Por ejemplo, el centralismo, derivado del excesivo poder de un pequeño sector burocrático. Es allí, fundamentalmente,

hacia donde deberá orientarse nuestros esfuerzos de transformación.

**De la megalomania  
(dirigir y hacer todo)  
a la Direccionalidad<sup>3</sup>**

La cuestión más debatida en el nivel nacional e internacional se refiere a los ámbitos de responsabilidad del Estado, sobretodo, a partir de las consecuencias derivadas de su participación en el aparato productivo y en la prestación de servicios y de intermediación financiera.

De la polvareda levantada por ese debate podemos establecer algunas cuestiones que empiezan a ser irremediables: Hay acuerdo en que debe mejorarse la eficiencia y la eficacia del aparato público del Estado. En caso de situaciones insalvables debe recurrirse a la cooperación del Sector Privado. No necesariamente ambos sectores aparecen como excluyentes ya que las

3. El concepto de direccionalidad, en este caso, se refiere a las tareas de conducción referidas fundamentalmente en los diferentes proyectos estatales condensados en su política pública. A la capacidad de ejecución de dicha política y a la plena aceptación de la misma por todos los ciudadanos.

fórmulas de equilibrio de la propiedad y conducción de las empresas son amplias y suficientes. Podemos convenir también que no es la propiedad *per se* la que garantiza las condiciones de eficiencia y eficacia sino el análisis concreto del caso que se trate.

En Guatemala es particularmente necesario el estudio detallado y serio de las pocas empresas estatales existentes que pudieran ser susceptibles de cambiar su situación jurídica y la naturaleza de su posesión por así convenir al conjunto de la sociedad guatemalteca.

Se conviene que un elemento particular de análisis, sumado al del interés social, está dado por la razón de Estado que involucra elementos de dirección de la sociedad con los del resguardo de la soberanía nacional frente a otras naciones.

Es de particular interés refundar el Estado sobre la base de la generación de las grandes líneas del interés colectivo y del control y la información acerca de la acción de los diferentes agentes de la sociedad, particularmente los económicos; o, dicho de otra manera: la modernización del Estado debe basarse en el ámbito del manejo y orientación de los diversos agentes sociales antes que en el de la producción propiamente dicha.

En ese sentido, es válida la dirección modernizadora del Estado que lo convierte, de una institución megalómana (que dirige y hace) en una institución que define y registra pero que no interviene necesariamente en los procesos de producción de la sociedad.

Ante todo, el Estado debe asegurar su capacidad de gobernabilidad<sup>4</sup> y la defensa de la soberanía nacional, comprendidos en la profundización de sus vínculos con la sociedad, el consenso de los ciudadanos y la convicción social de su atingencia (institución máxima necesaria) para la realización de los fines gregarios de la humanidad.

En la misma línea, la modernización del Estado exige un control mayor de los ingresos monetarios de la actividad privada y una desregulación arancelaria de los procesos productivos, permitiendo así que la creatividad del trabajo ocurra con más facilidad y sencillez en el seno de la sociedad.

#### **ELEMENTOS DEL PERFIL REQUERIDO DEL APARATO ESTATAL PARA LA CONSOLIDACIÓN DEL PROCESO DEMOCRÁTICO**

La problemática económica, social y política por la que atraviesa la sociedad guatemalteca plantea al Estado un gran desafío:

Cómo consolidar y desarrollar la incipiente democracia y enfrentar al mismo tiempo dicha problemática?

Cómo lograr que los efectos de la problemática no lesionen seriamente el desarrollo democrático?

Estos objetivos sólo pueden cumplirse a condición de que el Estado desarrolle un amplio consenso que le permita los recursos necesarios y su relativa autonomía para la búsqueda del bien común.

Un Estado sin capacidad financiera y sin apoyo social deviene en una instancia impotente ante los problemas

---

4. Acuerdo social que se convierte en norma.  
julio-diciembre/1990

nacionales. En consecuencia, el fortalecimiento financiero del Estado y el fortalecimiento del sistema democrático, son inseparables.

El Estado guatemalteco tiene ante sí una tarea fundamental que no puede postergarse: la reforma o reconstrucción de su aparato público y la consecuente elevación de su capacidad de gestión. El cumplimiento en cantidad, calidad y oportunidad con las obligaciones y regulaciones que la sociedad le demanda y que la Constitución de la República establece.

Esto implica, en primera instancia iniciar un proceso de profunda reflexión que apunte a definir las principales características organizativas y de funcionamiento deseables para el aparato público que el Estado guatemalteco necesita.

La ausencia de este tipo de ejercicios, la carencia de un marco conceptual de la Administración Pública, y la imposición de "modelos administrativos" desligados de la realidad e interés nacional, entre otras, son constantes que históricamente han incidido en el fracaso de algunas políticas públicas y en el bajo nivel de su implementación.

En este orden de ideas, se dan a conocer, los que a nuestro criterio son los principales rasgos de un perfil deseable del aparato estatal, en el contexto de la transición democrática. Para que dicha propuesta sea viable, debe formar parte de un proyecto político nacional, así como contar con el apoyo y participación de las diversas fuerzas y grupos políticos y sociales.

## **Desarrollo, modernización y flexibilidad de la estructura institucional y orgánica del estado**

### *Consolidación del Estado de derecho*

Uno de los aspectos fundamentales en apoyo al proceso democrático es lo referente a la consolidación del Estado de derecho. Lo cual implica que el Estado debe de velar por la correcta formulación y aplicación de las leyes constitucionales, ordinarias y reglamentarias. En este plano cobra particular importancia la aplicación de leyes y reglamentos que norman la estructura y gestión del aparato estatal.

El funcionamiento del Estado de Derecho implica la sujeción de la convivencia de los guatemaltecos al sistema jurídico y a las instituciones sociales, el apego al Derecho por parte de la función pública y la convicción de los ciudadanos de cumplir y hacer que se cumpla el régimen de legalidad.

En Guatemala todavía no existe una tradición democrática en la que la población haya forjado su espíritu de apego a la ley. Esta, sempiternamente, no ha sido observada por regímenes políticos preponderantemente autoritarios o por los sectores sociales que de una u otra manera, con su aplicación parcializada e injusta, no la han permitido. La norma jurídica como práctica social no ha coincidido con la justicia que reclama la sociedad guatemalteca. Por eso, urge la aplicación del Estado de Derecho para consolidar la democracia y apoyar con certeza jurídica, sin arbitrariedades, el

desarrollo económico, político y social del país.

Para conseguir lo anterior, se requiere: Impulsar la reforma jurídica guatemalteca, a efecto de que la legislación formalice la realidad social y se convierta en un instrumento ágil, coherente, certero, dinámico y justo en cuyo marco se desenvuelva el quehacer nacional; la vigencia de los derechos y deberes tanto individuales como colectivos, que tienda a acercarnos como sociedad a la igualdad jurídica, así como que garantice la dignidad, integridad y seguridad de los guatemaltecos.

Debe robustecerse la autonomía entre los poderes del Estado, para que no se entorpezcan sus funciones y se debilite el régimen de legalidad. La función pública debe apegarse a la Constitución y las leyes. En esta perspectiva, urge la modernización del aparato ejecutivo, el organismo legislativo y el judicial, para que la justicia se forme y sancione, administre y ejecute de manera pronta y cumplida. La independencia de poderes es condición indispensable para el equilibrio en el ejercicio del poder público.

*Organización y articulación  
sustantiva del aparato estatal  
bajo un enfoque sistémico*

Para lograr una organización y articulación de fondo del aparato estatal se deben fortalecer los vínculos orgánicos entre la administración central y entidades descentralizadas (autónomas, semiautónomas, públicas

y de participación estatal), creándose los mecanismos organizativos y de coordinación bajo un enfoque de sistemas (sistémico), que garantice el efectivo relacionamiento entre los diferentes sub-sistemas y elementos estructurales. En tal sentido conviene redefinir el papel protagónico de algunos Ministerios de Estado en su calidad de "cabezas de sector".

Asimismo, se deben fortalecer las relaciones orgánicas entre los órganos regionales, departamentales y municipales ya que se hayan disociados entre sí y sus vínculos con el gobierno central también son débiles.

Desde nuestro punto de vista, cobra particular importancia la redefinición del rol que juegan los gobernadores departamentales como representantes del ejecutivo en los departamentos. Las importantes tareas políticas y administrativas que la legislación les asigna son entorpecidas por una compleja maraña burocrática-legal; por el bajo perfil de los servidores públicos que ocupan dichos cargos; y por la ausencia del nivel departamental de gobierno en la planificación, formulación, ejecución y control presupuestario.

*Fortalecimiento  
y consolidación  
de la descentralización  
del Estado, con énfasis  
en los gobiernos municipales*

El fortalecimiento del gobierno local como forma práctica y evidente de la descentralización del poder político, constituye una de las tareas en las que

la Administración Pública debe insistir y perseverar.

La decisión inequívoca de desarrollar puntualmente todos los esfuerzos de desconcentración del aparato público como medio de depositar en la sociedad civil parte del poder y las responsabilidades públicas, rebasa los criterios puramente administrativos y técnicos de reforma o modernización del Estado y constituye la distribución del poder como oposición a la concentración del mismo. Se trata efectivamente de la democratización del Estado, de su apertura a la influencia participativa de la sociedad civil. Sólo así el Estado alcanza la plena legitimación social. Se trata también de la correspondencia con los grandes acuerdos delineados en el nivel internacional en los que la transparencia del funcionamiento del Estado y la participación ciudadana son elementos claves.

El Estado guatemalteco, ha arrastrado históricamente una excesiva centralización de la toma de decisiones. En el proceso de transición democrática este fenómeno se manifiesta como uno de los principales obstáculos. Los esfuerzos realizados por el gobierno constitucional para modernizar la administración pública, contemplan como elemento principal el proceso de desconcentración y descentralización del aparato público; sin embargo, la carencia de compromiso de funcionarios públicos con esta política, así como, la ausencia de mecanismos idóneos para su correcta implementación no han permitido que esta importante tarea del Estado responda a las expectativas del proyec-

to político de gobierno. En tal sentido, el programa de descentralización y desconcentración administrativa debe ser fortalecido dotándolo de suficiente apoyo político y de los recursos humanos, financieros y materiales necesarios. El fortalecimiento técnico, financiero y administrativo de las municipalidades se convierte en un aspecto clave del proceso de descentralización.

### *Capacidad de elaborar planes estratégicos*

El enfoque de la planificación con sentido estratégico se torna indispensable para un Estado que busca dar respuestas rápidas y oportunas a las demandas sociales. La función de estructurar y sistematizar las acciones del Estado en torno de las políticas públicas, se realiza de manera eficiente por medio de la planificación estratégica. Se estructura un sistema de planificación participativa, en que tanto las demandas sociales como las acciones de formulación de planes y su ejecución, involucran a los distintos sectores de la sociedad civil.

El vínculo del sistema de planificación con el sistema de presupuesto, es indispensable para el cumplimiento de los propósitos de la planificación estratégica. La adecuada coordinación del sistemas de contabilidad del Estado y de Tesorería, se integran en apoyo a la ejecución de los planes, programas y proyectos.

El vínculo adecuado del sistema de planificación-programación presupuestaria, con el sistema de ejecución, hacen viable el logro de los propósitos

de respuesta, rápida y oportuna, a las demandas sociales.

La mayor racionalización de esfuerzos y recursos, es el objetivo operacional de la planificación estratégica. Su integración se hace en torno de programas y proyectos concretos, y no se apega a los compartimientos estancos institucionales. De esta manera se crean mecanismos ágiles de coordinación.

#### *Mantener el tamaño relativo reducido de la estructura*

Esto implica la posibilidad de lograr un mayor nivel de eficiencia y eficacia en el aparato público, readecuando la estructura, programas, procedimientos y demás sistemas de apoyo a la actividad sustantiva del Estado. La reestructuración planteada significa el no romper con la estabilidad laboral de un importante número de servidores públicos, y, en la medida de las posibilidades, racionalizar el gasto público.

#### *Definición de una estrategia para la articulación de las empresas públicas*

El Estado debe contar con una política específica que vele permanentemente porque la administración pública paraestatal coadyuve al cumplimiento de sus objetivos y funciones estratégicas. Dicha política debe orientar el funcionamiento de las empresas estatales, definir la estrategia de privatización de las mismas, así como la creación de algunas empresas esta-

tales que contribuyan al proceso democratizador

#### *Integración de las organizaciones no gubernamentales al desarrollo nacional*

En los últimos años ha proliferado en Guatemala la constitución de organizaciones no gubernamentales para impulsar el desarrollo nacional. Sin embargo, no existe a nivel gubernamental ningún registro sobre el trabajo que desempeñan, los fondos que reciben, el manejo e inversión de los mismos, la orientación social de su trabajo, su distribución de acuerdo a proyectos concretos de desarrollo social como país, etc. En muchas ONG'S se evidencia un trabajo impulsado por motivos ideológicos, principalmente religiosos, que ha dado como resultado un nivel significativo de confusión, anarquía y desconfianza entre los grupos de población con los cuales trabajan.

Por sí sólo, el Estado guatemalteco no puede en los actuales momentos dirigir y ejecutar las respuestas traducidas en acciones concretas que exigen las demandas sociales, sobre todo de los sectores más vulnerables de la población. En este sentido, hay que reconocer que aún con las limitaciones anteriormente señaladas, las ONG'S han jugado un papel importante en la generación y ejecución de acciones de desarrollo social en campos como el de la salud, educación, vivienda, infraestructura comunal, desarrollo de organizaciones de base, etc., demostrando de alguna manera un

grado considerable de eficiencia en la prestación de sus servicios.

En este contexto, el Estado debe coordinar y orientar el esfuerzo de las ONG'S en pro del desarrollo nacional, ubicar su trabajo en las áreas que son estratégicas para impulsar el progreso social de acuerdo al proyecto económico, político y social del país, estimular su funcionamiento con la concepción que constituyen un mecanismo de la misma sociedad para impulsar su propio desarrollo, regularlas jurídicamente, apoyarlas y robustecerlas en su calidad de interlocutores confiables para la captación de la cooperación financiera y técnica internacional.

#### *Desrigidización de la estructura institucional*

La rigidez de la estructura institucional es un factor que limita grandemente la gestión pública, al constituirse en ocasiones en obstáculo para la consolidación del proyecto democrático, para contribuir al fortalecimiento del Estado es necesario revertir este fenómeno, es decir realizar modificaciones estructurales que conviertan a la Administración Pública en un aparato que facilite la respuesta estatal a las demandas que le plantea el conjunto de la sociedad, y con ello la legitimización del proyecto político.

La coordinación intra e inter-institucional, considerada como aquella actividad en la cual participan una o más instituciones del sector público en la consecución de objetivos comunes es la tarea que con mayor frecuencia se ve afectada, por la rigidez mencionada, la

cual impide que los cambios en las formas organizativas, funcionales y procesales se den directamente proporcionales a la velocidad con que la sociedad presenta diversas demandas. Más adelante abordaremos el problema de la centralización, sin embargo, es importante señalar aquí, que la desrigidización de la estructura institucional se encuentra estrechamente ligada a la descentralización administrativa.

En este orden de ideas, debe contemplarse que la estructura de cabida a nuevas formas organizativas y metodologías de trabajo, y a distintos niveles de relacionamiento interno y externo.

#### *Desburocratización del Aparato Público*

Uno de los problemas centrales que actualmente afectan la Administración Pública guatemalteca es lentitud y poca eficacia en los procesos productivos de bienes, servicios y regulaciones que demanda la sociedad civil (cuellos de botella, entramamiento burocrático, burocratización). Para superar tal problemática el aparato público se debe desburocratizar, de manera que se simplifiquen y faciliten trámites y procedimientos en la gestión gubernamental. En este sentido se deben desburocratizar áreas como las siguientes: presupuestaria, fiscal, compras, suministros y licitaciones, etc.

#### *Modernización de la estructura jurídico-administrativa*

Uno de los problemas que se presentan con mayor frecuencia en el

funcionamiento de la Administración Pública guatemalteca, es la incongruencia existente entre el marco normativo que la regula formalmente (explicitada en la Constitución, las leyes orgánicas, decretos, reglamentos, manuales, etc) y la red de relacionamiento que efectivamente funcionan.

Así, es importante que esa adecuación, entre marco institucional y estructura funcional, se dé a través de leyes orgánicas y de procedimientos. En ese sentido, la primera tarea a realizar en este apartado es el impulso de la Ley Orgánica del Ejecutivo y del Código de Procedimientos de la Administración Pública.

### **Fortalecimiento financiero del Estado**

La consolidación del sistema democrático sólo puede lograrse por medio de un Estado política y financieramente fuerte.

En Guatemala, esto representa que el Estado instrumente una política fiscal acorde a la realidad nacional. Significa la implementación de medidas tendientes a ampliar y fortalecer los ingresos y a recuperar la eficiencia y eficacia de los gastos estatales.

Una política fiscal acorde a la realidad nacional debe comprender: a) La gravación progresiva de la propiedad y el ingreso (ganancias, rentas, utilidades, etc); b) desgravación del ahorro y la inversión; c) desgravación de los bienes esenciales para la producción (Insumos productivos) y gravación progresiva a las importaciones sun-

tuarias; d) Desgravación de las exportaciones; e) permanencia de los niveles impositivos al consumo.

### *Los ingresos del Estado*

Las fuentes de financiamiento público más importantes son: los impuestos, el endeudamiento público, las empresas públicas y los servicios públicos.

- **Los impuestos**

En este renglón la política debe dirigirse a.

- a. Lograr una conciencia impositiva en los ciudadanos.
- b. Simplificación y descentralización del pago de impuestos
- c. Modernización administrativa del Ministerio de Finanzas Públicas
- d. Actualización permanente del Registro de Contribuyentes
- e. Elaboración de una política de incentivos y estímulos a los agentes de cobro de impuestos.
- f. Profesionalización del personal aduanero.
- g. Aumento de multas y sanciones a los evasores fiscales
- h. Creación del impuesto sobre activos de las empresas que no reporten utilidades.

- El endeudamiento público

Se recomienda

- a. Creación de un sistema administrativo para que regule la contratación, administración y ejecución del financiamiento externo e interno, así como su control, seguimiento y evaluación.
- b. Sistematizar el manejo del financiamiento externo.
- c. Definición de un sistema de proyectos que permita atraer y utilizar racionalmente el financiamiento externo.

- Los gastos del Estado

El objetivo fundamental lo constituye la eficiencia y eficacia del gasto público. Los principios que guiarán el gasto del Estado serán: racionalidad, honestidad, austeridad, disciplina fiscal y prioridad social.

Los destinos del gasto público son:

- El funcionamiento del Estado y la inversión pública.

#### *Gastos de funcionamiento*

Se recomienda

- Disminuir su tamaño relativo respecto de la inversión
- Racionalizarlos estructuralmente

#### *Gastos de inversión:*

Se recomienda:

1. Definir la política de inversión pública
2. Revisión de la Ley de Compras y Contrataciones; y, la Ley Orgánica del Presupuesto, Contabilidad y Tesorería.
3. Promover la inversión que tienda a lograr la soberanía alimentaria del país.
4. Creación de una dependencia que se encargue de la investigación, planeación y elaboración de proyectos para la inversión pública.

#### **Compromiso nacional**

Para su efectivo funcionamiento el aparato estatal debe tener un claro compromiso nacional. En tal sentido, se plantea que el funcionamiento global de la Administración Pública, debe orientarse hacia el afianzamiento de la autodeterminación y la plena soberanía nacional. El aparato estatal tiene un papel central en éste plano, a través de muchas de sus decisiones cotidianas. El desarrollo de su compromiso nacional, requiere entre sus dimensiones fundamentales, la formación de sus funcionarios, especialmente de sus cuadros superiores, a partir de marcos valorativos, no neutros, sino dirigidos definitivamente a la identificación de los mismos con la nación, la democracia y la autodeterminación.

## *Participación social en la Gestión Pública*

Para democratizar la administración pública, deben efectuarse los mayores esfuerzos para dar representatividad y participación a los diversos grupos sociales, especialmente a los sectores mayoritarios de la sociedad civil para articular efectivamente sus demandas. En esta perspectiva, el Estado debe ser capaz de impulsar la organización y movilización de amplios sectores de acción productiva y social que se hallan latentes en la sociedad para ello debe contribuir vigorosamente a la mayor articulación de la sociedad civil y a la creación en ella de formas organizacionales y proyectos basados en la acción conjunta y la autogestión para la resolución de los problemas y demandas sociales. Por otra parte, el Estado debe llevar a cabo una constante tarea de concertación social a gran escala, para dar viabilidad a los programas de cambio económico-social de fondo, lo cual exige nuevos mecanismos y capacidades de gestión pública.

En tal sentido, las acciones que tiendan a dar mayor seguridad ciudadana; que fomenten la organización de sindicatos, cooperativas, organizaciones no-gubernamentales, la consolidación del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo y, en general que garanticen las condiciones para facilitar la organización de los distintos sectores de la sociedad, cobran primordial importancia.

julio-diciembre/1990

## *Explicitación y difusión de la Política Pública*

Desde el Aparato Gubernamental, no se han consolidado los esfuerzos para explicitar una política pública inequívoca y unitaria que consolide los esfuerzos realizados por los distintos sectores de la administración pública. Sería necesario, nuevamente para citar un ejemplo, asegurar a los servidores públicos, calificados y eficientes, su inamovilidad en los puestos que desempeñan (salvo faltas graves), ya que, en el caso guatemalteco no se aplica lo relativo a compromisos contraídos con organismos internacionales de financiamiento para "adelgazar al Estado".

El Estado debe desplegar amplios esfuerzos para explicitar y difundir sus políticas públicas con el objeto de que los servidores públicos de los distintos niveles tengan pleno conocimiento de las políticas y estrategias globales que orientan los planes, programas y proyectos de carácter institucional; y de que los distintos grupos sociales debidamente organizados se constituyan en elementos cohesionadores y facilitadores para su ejecución. Para tal efecto el Estado guatemalteco debe contar con un Sistema de Información y Comunicación Social efectivo (Medios de comunicación masiva, recursos humanos y técnicos calificados, sistema de información confiable).

### *Políticas públicas coherentes*

Las políticas públicas como ejes o líneas orientadoras de las acciones del

Estado deben ser coherentes en su conjunto. En el Estado democrático las políticas sustantivas (económico-financiera, social, educativa y cultural, infraestructura, y servicios) tienen objetivos precisos y sectores sociales, beneficiarios o afectados, claramente identificados. Las políticas de gestión pública se plantean en términos de la interacción entre la sociedad civil y la política, específicamente, los sectores sociales y el aparato de gobierno.

La coherencia entre las políticas sustantivas y las de gestión pública, se logra por medio de los mecanismos de participación de los distintos sectores sociales en las sucesivas etapas del proceso de formulación, implementación, ejecución y evaluación de la política pública. El éxito o fracaso de la misma depende también de su correspondencia con las demandas sociales.

En el Estado democrático, la garantía de la coherencia de las políticas públicas se asigna a un organismo colegiado del más alto nivel de decisión (Comité de Gerencia Presidencial) y se considera tarea estratégica de primer orden. La conducción de este organismo, por razones constitucionales, le corresponde al Vicepresidente de la República.

### **Austeridad, Administración de la escasez y transparencia de la Administración Pública**

La efectiva gestión del aparato público, en el marco de la problemática por la que vive el país, debe regirse por

criterios de "administración de escasez", para lo cual debe considerar entre otros, los siguientes aspectos:

- a. Revisión y afinamiento de los procesos de selección de prioridades y productividad general del aparato público.
- b. Estructuración de un marco preciso de políticas públicas en áreas básicas de la gestión, para la ejecución de planes, programa y proyectos, con criterios constantes de asignación de recursos.
- c. Regionalización, racionalización y dinamización en la formulación, planificación, ejecución y control de presupuesto público, especialmente en la inversión pública.
- d. Optimización y racionalización de la cooperación técnica y financiera internacional.
- e. Renegociación y racionalización de la deuda externa.

Otro aspecto fundamental en relación al manejo de la cosa pública se refiere a su "transparencia". En este sentido, los mecanismos internos de toma de decisiones, las opciones consideradas, la elección de cursos de acción, deben ser de conocimiento público. Asimismo, se deben establecer mecanismos que propicien la transparencia de la actuación gubernamental, la participación continua de los grupos y fuerzas sociales, a efecto de lograr una gestión pública transparente y participativa, exenta de corrupción y vicios administrativos.

## **Gestión pública con control, seguimiento y evaluación para el logro de los objetivos del gobierno**

La gestión pública se conduce y dirige para garantizar los resultados planificados. El seguimiento, control y evaluación se implantan como mecanismos permanentes de gestión pública. La supervisión gerencial se garantiza en las áreas de trabajo.

El sistema de seguimiento, control y evaluación de la ejecución de programas y proyectos de gobierno involucra a representantes de los sectores sociales interesados. Los términos y normas de referencia se establecen desde la etapa de planificación estratégica. El sistema en su conjunto se descentraliza por regiones o áreas geográficas y grupos de programas y proyectos para garantizar la evaluación de informes de avance con proximidad a los mismos. La integración de informes se realiza de manera selectiva para ser enviados a los niveles altos de decisión de gobierno.

## **Desarrollo de los recursos humanos**

Uno de los aspectos fundamentales para el efectivo funcionamiento del aparato estatal, lo constituye la cantidad y calidad de los recursos humanos con que cuenta. En este sentido, el Estado debe contar con una amplia política de desarrollo de sus recursos humanos, que tome en consideración los siguientes aspectos:

*Formación y capacitación  
de los servidores públicos,  
especialmente en el nivel  
de conducción superior  
y en el nivel ejecutivo medio*

El Estado debe procurar formar e incorporar a la Administración Pública a equipos gerenciales del más alto nivel, que garanticen al mismo tiempo, el compromiso nacional y social y la eficiente y eficaz gestión gubernamental. La formación a nivel de posgrado y los cursos de especialización en alta gerencia, y en los niveles ejecutivos medios constituye una de las formas más adecuadas para el desarrollo de los recursos humanos.

La Administración Pública debe contar con equipos de trabajo altamente especializados en el estudio y profundización de metodologías y técnicas de negociación para la resolución de conflictos en diversas áreas de acción de la administración pública (actividad productiva, cooperación internacional, conflictos laborales, cuotas de mercado exterior, deuda externa, etc).

*La motivación  
de los servidores públicos*

Entre otros problemas, la baja capacidad de gestión del aparato administrativo del Estado es una constante que aparece en el diagnóstico de la Administración Pública guatemalteca; para algunos estudiosos dicha circunstancia radica en problemas provenientes de una defectuosa or-

ganización, para otros, en situaciones que se originan fuera del ámbito administrativo. En uno u otro caso, el elemento que cobra mayor importancia es el recurso humano: de poco o nada servirían estructuras organizacionales, manuales de funcionamiento y demás recursos técnicos, o bien, sistemas rígidos de control, si el personal no tiene plena identificación con las tareas que a distinto nivel le corresponde desempeñar; la efectividad de los modernos sistemas de trabajo, el uso apropiado de la tecnología, el éxito de leyes, reglamentos y manuales la pronta y oportuna respuesta a las demandas que se le presentan al Estado, y, el logro de los objetivos y metas en planes y programas de gobierno, que sintetizan un cambio cualitativo en la capacidad de gestión, se encuentra estrechamente ligado a la profesionalización del servidor público, que dentro del marco de una reforma del Estado tiene en el ámbito administrativo como eje la consolidación de la Carrera Administrativa.

Por motivación del servidor público se entiende el proceso por medio del cual se pretende:

- a. Que los servidores públicos tomen conciencia de las trascendencias de su proceder, sin importar lo sencillo o complejo que parezca la tarea que desempeñan;
- b. Que se identifiquen plenamente con el Estado de Derecho, el proceso de transición a la democracia, y, los planes y programas de gobierno para lograr con su participación un mayor y más profundo alcance en los resultados esperados;

- c. Que se comprometan a mejorar sus niveles de eficiencia y eficacia, y, a mantener una actitud de honestidad en el desempeño de sus funciones;
- d. Que se desarrolle una sólida carrera administrativa que dignifique al servidor público, garantizándole un mejoramiento en su situación laboral, económica y cultural, la cual debe comenzar por la creación de un proceso riguroso de reclutamiento, selección y contratación de los servidores públicos.

#### *Política de sueldos y salarios*

La administración pública debe contar con una política de sueldos y salarios como elemento promocional y motivacional, en la búsqueda de la eficiencia y la eficacia. La presencia de otros agentes empleadores en el medio hace necesario también el que, por un lado, se tengan condiciones de competitividad en las remuneraciones y, por el otro, se evite la evasión de las leyes sobre el trabajo, que permite en algunos casos un trato discriminatorio.

#### **Replanteamiento del papel del estado en la educación (hacia una nueva política educativa)**

En materia de política educativa, la Administración Pública guatemalteca debe orientar (definir) un proyecto educativo de identidad nacional que recupere la riqueza cultural del país y los valores históricos, adecuando los contenidos curriculares a la realidad

concreta. Este proyecto educativo debe tender a la incorporación adecuada de los guatemaltecos a su propia sociedad y a las formas de producción y reproducción de sus medios de vida.

En este sentido, el papel del Sector Educación debe enfatizar en la homogeneidad orgánica del contenido educativo y de su orientación y no simplemente en la infraestructura básica. Esto último ha desvirtuado el papel del Estado enredándolo en la maraña cuantitativa y desligándolo del sentido cualitativo esencial de su rectoría en la materia. En esta etapa de nuestra historia el papel de la educación es el de contribuir a la unidad nacional, el de definir el rol histórico del Estado mismo y el de sentar las bases definitivas de la democracia y el desarrollo.

La coherencia de la política educativa con la modernización del Estado, depende de que la primera expresa con mayor firmeza (formulación, implementación y ejecución), a éste.

La modernización del Estado implica para la política educativa recobrar desde la base de las relaciones sociales (e individuales), económicas y culturales el ejercicio de la tolerancia. Enfatizar en la primacía del diálogo y la negociación para el logro de la democracia y de la paz. La acción educativa debe profundizar en la articulación de los proyectos individuales con el proyecto social de la Nación que queremos construir. Así, la ejecución de la política educativa, concebida integralmente en su forma y contenido, contempla la creación, desarrollo y fortalecimiento de destrezas, valores y conductas de la comunidad educativa para enfrentar su problemática en una

julio-diciembre/1990

conjunción de esfuerzos, tanto de la población como de las instituciones públicas y privadas.

La ejecución de la política contempla, en un primer plano, un esfuerzo necesario de acercamiento de las instituciones educativas a su sociedad, de tal manera que la realidad social constituya un elemento generador y receptor del aprendizaje. En una segunda instancia, debe fortalecerse, por todos los agentes educativos, el papel de acopio y depósito de los intereses generales e individuales que le corresponden al Estado, y la responsabilidad de éste para transformarlos en proyecto educativo de largo aliento, en el que su vigilancia, control, seguimiento y retroalimentación resultan básicos.

Estos pilares facilitan el que el lugar y las condiciones del acto educativo puedan ser tarea de la sociedad civil, ya sea como agentes libres individuales (iniciativa privada) o como asociaciones o comunidades o cooperativas formadas por los padres de familia, o bien, como unidades de enseñanza que compartan su responsabilidad entre el Estado y la Comunidad o en cualquiera de las combinaciones que puedan darse entre sí y con el Sector Privado.

En materia de capacitación y adiestramiento el Estado debe contemplar programas de capacitación y adiestramiento para los niveles de gerencia alta y media, técnico administrativo y operativo, como parte de un programa integral de desarrollo de los recursos humanos del sector público. Otro tanto correspondería a las empresas del Sector Privado y, otro más, específico, a la acción combinada

de ambos. En todo caso, lo más importante, es su articulación en un proyecto global que comprendería no sólo el proyecto nacional como tal sino el de las distintas instituciones de Educación Superior que ya existen en nuestro medio.

### **Modernización tecnológica de la Administración Pública**

El aparato público debe fortalecerse y modernizarse incorporando nuevos métodos y técnicas administrativas para agilizar la gestión pública en los diferentes niveles de toma de decisiones, ejecución y evaluación de las tareas encomendadas a las instituciones.

En el Estado democrático la información permite una mejor comunicación entre la sociedad civil y el aparato institucional a la vez que al interior de éste. La automatización de la información acelera las comunicaciones y lo oportuno de sus resultados. La creación de sistemas de información automatizada en los distintos sectores del aparato público con posibilidad de integrarse a un sistema de redes garantiza esta necesidad de flujos de información rápida. La normalización y en su caso, la estandarización de la información se torna imperativa y útil para los propósitos de registro estadístico.

El contenido y flujos de información están orientados al logro de una gestión ágil, eficiente y oportuna, sobre la base del apoyo a los distintos niveles de toma de decisiones. Así se viabiliza la transferencia del poder de decisión (descentralización) a los distintos niveles de

la estructura de organización del aparato institucional; se logran mejores niveles de comunicación en apoyo al trabajo personal en las instituciones del Estado y se alcanzan altos niveles de coordinación intrainstitucional e interinstitucional que permiten la integración de esfuerzos y la articulación de las políticas públicas.

La transparencia de la gestión pública se alcanza sobre la base de la fluidez, veracidad y oportunidad de la información que se transmite a la sociedad civil, de esta manera se orienta la participación social y la opinión pública.

La transparencia de la gestión también se da al interior del aparato público, entre las distintas instituciones. La integración de esfuerzos y recursos en torno de programas y proyectos concretos se hace posible. El proceso de seguimiento y control también puede ser aplicado.

### **Inserción del Estado guatemalteco en el contexto internacional.**

Guatemala necesita para acompañar la dinámica del mundo actual e insertarse al concierto internacional, desarrollar como Estado una política internacional tendente a ampliar y consolidar el reducido espacio que posee en el exterior, expresar el programa de desarrollo económico y político de la nación, viabilizar el comercio exterior, conquistar nuevos mercados, coadyuvar en la conducción de las exportaciones, promover la democracia y la recuperación de espacios de

negociación a nuestros problemas domésticos y regionales. Para ello requiere:

1. Integrarse a proyectos concretos a nivel centroamericano, participando más activamente con Honduras y El Salvador en el Trifinio, aprovechando para nuestro desarrollo económico la cooperación financiera y técnica de la Comunidad Económica Europea y otros países que han manifestado su deseo de colaborar con ese proyecto; el Parlamento Centroamericano que de alguna manera puede llegar a convertirse en el foro idóneo para la discusión y generación de propuestas propias a nuestros problemas internos que afectan el área y afianzar esa iniciativa con la institucionalización de las instancias de los Presidentes y Vicepresidentes Centroamericanos que ha demostrado en su trabajo en el proceso de paz de Esquipulas, la participación centroamericana en la formulación de una política internacional más acorde a nuestras realidades.
2. Promover la formalización de relaciones diplomáticas, consulares y comerciales con países o grupo de países agrupados por zonas conforme a nuestro interés nacional, que actualmente constituyen mercados potenciales para la producción guatemalteca. Este planteamiento es viable en las actuales condiciones internacionales, donde se visualiza un impulso creciente a la democratización de las relaciones internacionales. En este sentido, habría que retomar la experiencia de los últimos años, donde sin tener relaciones formales, productores guatemaltecos han negociado algodón, azúcar, cardamomo, etc., con países asiáticos y europeos. El resultado podría ser la ampliación de mercados y la obtención de precios más justos a los productos de exportación.
3. Impulsar la negociación en base al interés nacional de aquellos problemas que afectan al desarrollo nacional y que se enmarcan en el campo internacional. Concretamente, debe empezarse por negociar la deuda externa que en el momento actual ya absorbe el veinticinco por ciento del presupuesto en pago a su servicio y amortización de capital. En este sentido, se propone como parte de la negociación, que no se paguen intereses sobre deuda no ejercida (ampliación del período de gracia que empieza a contar a partir de la disposición de los fondos), se compre deuda a precios más bajos en los mercados internacionales de capitales, se negocie la baja de intereses, etc.
4. Institucionalizar la captación y aprovechamiento de la cooperación financiera y técnica internacional, a partir del enfoque del programa de desarrollo económico y social del país, porque de esta manera sí puede convertirse en mecanismo impulsor del desarrollo guatemalteco y evitar así, que se convierta en instrumento para acentuar la dependencia.

5. Definir la política exterior, fortaleciendo su carácter neutral, democrático y multipolar, congruente con el interés y seguridad nacionales, así como con el proyecto económico, político y social del país, lo cual debe reflejarse en la participación y cumplimiento de Guatemala de los convenios y tratados internacionales que en materia económica y social dan forma y sentido al planteamiento de un nuevo orden internacional, el derecho que le asiste al Estado guatemalteco de defender y disponer de sus recursos naturales en su propio beneficio, regular las transferencias de capital y tecnología, obtener precios justos en la venta de sus productos y por supuesto, rechazar la injerencia de los gobierno y empresas del destino de los guatemaltecos. Un aspecto importante para fortalecer nuestra política en lo internacional, lo constituye la profesionalización del servicio exterior, a través del impulso de la carrera diplomática.
6. Crear un organismo especializado para las exportaciones, integrado por los agroexportadores tradicionales, los no tradicionales, cooperativistas, sindicalistas y representantes del aparato público (Finanzas, Economía, Agricultura, Relaciones Exteriores) que dinamice el comercio exterior.

### Bibliografía general

ACAS. *Estado, Democratización y desarrollo en Centroamérica y*

*Panamá*. VIII Congreso Centroamericano de Sociología. Serviprensa, Guatemala 1989, 1083 pp.

Badaloni, N. et al. *Filosofía y Política en el Pensamiento de Gramsci*. Ediciones de Cultura Popular, México 1988, 295 pp.

Brewster C., Denny. *Sistema de Gobierno y Política Exterior de los Estados Unidos*. Grupo Editorial Latinoamericano. Argentina 1986. 227 pp.

Beteta, Luis Alfonso. *El tamaño del Sector Público Guatemalteco*. INAP, Guatemala, 1989. 48 pp.

Cordera Campos, Rolando; Juan Enrique Vega; Luis F. Aguilar Villanueva; Carlos Pereyra *La democracia como problema en, México: El Reclamo Democrático*. Siglo XXI editores, México 1988, 489 pp.

Cordova, Arnaldo. *Sociedad y Estado en el Mundo Moderno*. Editorial Grijalbo, México 1976, 288 pp.

Del Arenal, Celestino. *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Editorial Tecnos, Madrid 1988.

DESCO Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo. *América Latina 80: Democracia y Movimiento Popular*. DESCO, Perú, 1981, 501 pp.

Dobb, Maurice. *Estudios sobre el desarrollo del capitalismo*. Siglo XXI, Editores, México 1978, 496 pp.

Duverger, Maurice. *Los partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica, México 1974, 459 pp.

- Gorbachov, Mijail. *Perestroika*. Editorial Diana, México, 1988.
- Gramsci, Antonio. *La política y el Estado Moderno*. Premia Editora, México 1985, 174 pp.
- Instituto Nacional de Administración Pública. *Administración pública y Crisis*. INAP, Guatemala, 1987, 416 pp.
- Experiencias sobre descentralización y desconcentración en diversos países* INAP, Guatemala 1987, 455 pp.
- Lineamientos para la Acción 1987-90* INAP, Guatemala 1987, 44 pp.
- Descentralización y Desconcentración administrativa en Guatemala*. INAP, Guatemala 1989. 234 pp..
- Kliksberg, Bernardo et al. *La Democracia frente al reto del Estado eficiente*. Grupo Editor Latinoamericano, Argentina, 1988, 215 pp.
- López García, Carlos E. *Caracterización de la Política Pública en Guatemala*. INAP, Guatemala 1989, 34 pp.
- Maira, Luis et al. *Recomposición de la Hegemonía Norteamericana*. Grupo Editorial Latinoamericano, Argentina, 1988
- Moore, Barrington. *Los orígenes sociales de la dictadura y de la democracia*. Ediciones Península, Barcelona, España, 1976, 484 pp.
- Muñoz, Heraldó et al. *Entre la Automatización y la subordinación Política Exterior de los Países Latinoamericanos*. Grupo Editor Latinoamericano, Argentina 1989.
- O'Connor, James. *La crisis fiscal del Estado*. Editorial Península. Barcelona, España, 1984. 420 pp.
- Pereyra, Carlos. *El sujeto de la Historia*. Alianza Editorial, Madrid, España, 1984, 249 pp.
- Portantiero, Juan Carlos. *Los usos de Gramsci*. Editorial Plaza y Valdés, México, 1987, 192 pp.
- Sommers, Harold. *Finanzas Públicas e Ingreso Nacional*. FCE, México, 1980. 480 pp.
- Rosenthal, Gert. "Magnitud del Aparato Estatal como Centro de los debates: Las razones y las Consecuencias". INAP. México, , 1989. Varios autores
- La Reconstitución del Estado, en *Pensamiento Iberoamericano* 5a. y 5b. CEPAL, España 1986.
- Vega, Juan Enrique (Coordinador) *Teoría y Política en América Latina*. Centro de Investigación y Docencia Económicas -CIDE-, México, 1983, 380 pp

# Reforma del Estado e Informática

Jorge D. Calvo Drago\*

---

PRESENTA UN MODELO PARA DETERMINAR LOS ELEMENTOS BASICOS DEL NIVEL DE DESARROLLO DE LA INFORMATICA EN EL SECTOR PUBLICO EN UN PAIS DETERMINADO.

## Introducción

La informática se ha convertido en una herramienta de amplia utilización en el sector público. Sin embargo, su utilización no ha sido ampliamente entendida por una gran mayoría de ejecutivos públicos y por los gobiernos de la región centroamericana.

La informática es una herramienta flexible que puede apoyar las políticas de descentralización y desconcentración de servicios públicos, o de centralización si fuere el caso. Para ello es indispensable la formulación de políticas nacionales y sectoriales de informática, que complementadas con órganos centrales que coordinen los esfuerzos de estandarización, capacitación, formación de recursos humanos, investigación y desarrollo, cooperación exterior, legislación informática, etc., puedan articular un nivel coherente y aceptable de eficiencia y

eficacia en la entrega de servicios a la población y en el apoyo a la toma de decisiones.

Es un hecho que las personas involucradas en la formulación de políticas nacionales de informática o en la planificación estatal encuentran a menudo problemas para analizar el estado o situación de la informática. Esto dificulta el diseño e implementación de estrategias que permitan un uso adecuado de las tecnologías de información. Muchos dirigentes y ejecutivos públicos están conscientes de que existe una situación de "anarquía informática" en el sector público pero no les es fácil encontrar métodos para descubrirla y atacarla.

En este artículo se presenta un modelo que de una manera más bien sencilla permite determinar algunos elementos básicos del nivel de desarrollo de la informática en el sector público de un país determinado.

---

\* Consultor del Proyecto ICAP-Naciones Unidas.

El modelo está basado en la división del Estado en grupos y grandes grupos

funcionales<sup>1</sup>, en la división sistemática de la organización pública<sup>2</sup> y la orientación de las aplicaciones informáticas y en ciertos aspectos tecnológico-organizativos de dichas aplicaciones de computación, tales como procesos en lote o interactivos.

El modelo a su vez necesita como datos de entrada un inventario o censo de los recursos informáticos<sup>3</sup> del sector público del país objeto de análisis.

### **División funcional del sector público**

Existen, para efectos de este modelo, 3 grandes grupos funcionales y 13 grupos funcionales (ver Anexo I) en el sector público que son:

1. Servicios Generales del Gobierno (Grupos Funcionales 01-03), que incluye aquellas actividades del gobierno que no pueden ser asociadas con servicios a personas o empresas. Este grupo incluye servicios monetarios y fiscales, políticas de personal, servicios de compras y proveedurías, asuntos exteriores, ac-

1. Para mayores detalles acerca de los grandes grupos, grupos y sub-grupos funcionales, ver la publicación "Classification of functions of government", Statistical Office, Department of International Economic and Social Affairs, United Nations, New York.
2. Ver Miller y Rice "Systems of organization", Tavistock y Carrillo Castro, Alejandro, "Características del enfoque de sistemas", Instituto de Administración Pública de México.
3. El autor ha desarrollado un formulario de encuesta, con el cual se han recopilado los datos del sector público de los países de Centroamérica y actualmente está trabajando en una base de datos que permita la reactualización y la administración de la encuesta en forma automatizada.

tividades de defensa y orden público y seguridad. Estos servicios, que son indispensables para la existencia de un estado organizado, no pueden incluirse como servicios a grupos particulares de beneficiarios.

2. Servicios Comunitarios y Sociales (Grupos Funcionales 04-08), que incluye los servicios proporcionados directamente a la comunidad. Este grupo incluye servicios de educación, salud, seguridad social, bienestar y protección social, vivienda, desarrollo comunitario, sanidad pública y recreación y cultura.
3. Servicios Económicos (Grupos Funcionales 09-13), que contiene los gastos gubernamentales asociados con la regulación y operación eficiente de las empresas o negocios. Este grupo incluye objetivos tales como el desarrollo económico, desempleo, promoción del comercio, etc.

### **División sistémica de la organización pública**

El modelo también utiliza la división sistémica de la organización pública. Los grandes sistemas o estructuras (ver figura 1) de que la organización pública está compuesta, con algunas ligeras variantes para empresas públicas, instituciones autónomas y descentralizadas, son:

#### *Sistema de Regulación, Normativo o de Dirección*

Se encarga de la toma de decisiones, la formulación de políticas,

Julio-diciembre/1990

programas, metas, proyectos e instrucciones y de los subsistemas formales e informales de comunicación y control internos y externos.

### *Sistema de mantenimiento*

Se encarga del abastecimiento adecuado, suficiente y oportuno de las distintas clases de recursos necesarios para que funcionen efectiva y eficazmente el sistema operativo o de conversión.

### *Sistema Operativo o de Conversión*

Se encarga de las funciones sustantivas de la organización, como lo es traducir insumos en productos finales para el medio ambiente (educación, salud, vivienda, seguridad, etc).

### **Aspectos tecnológico-organizativos de la informática**

Entre los aspectos tecnológico-organizativos más relevantes de la informática están:

*Aplicaciones  
en microcomputadoras  
y/o computadoras pequeñas,  
medianas y grandes.*

Esta distinción es importante debido a que los resultados del procesamiento de información y trámites especialmente en el sector  
julio-diciembre/1990

público puede ser crítico dependiendo del tipo de tecnología usada. Las necesidades de almacenamiento masivo de datos, así como su recuperación inmediata en consultas determina un mejor servicio en ventanillas y trámites públicos. Esto obviamente sólo puede ser logrado en la mayoría de casos a través de computadores pequeños, medianos y grandes aún cuando las redes de microcomputadoras están ganando aceptación en este terreno. El modelo, por el momento, analiza el uso de computadores pequeños, mediano y grandes y considera también las microcomputadoras utilizadas como terminales (Inteligentes).

### *Aplicaciones en lote o interactivas*

Dependiendo de la forma en que se procesen las transacciones se pueden deducir una serie de características organizativas de una institución. Las aplicaciones que procesan transacciones en lote usualmente implican un flujo centralizado de las transacciones hacia un departamento de procesamiento de datos y una diseminación lenta de la información. En lo que respecta al servicio al público, el trabajo humano fuera del centro de procesamiento de datos está organizado esencialmente como una línea de producción, pues cada empleado opera manejando gran número de transacciones, las tareas están fragmentadas y estandarizadas. Los documentos de trámite son llevados a las ventanillas receptoras o de la recepción del correo al inicio de la línea

de producción, eventualmente los documentos emergen al final de la línea, los empleados públicos llevan a cabo pasos sucesivos e incrementales y dejan sus escritorios solamente para examinar gabinetes de archivos o listados de computadora. Si una consulta es efectuada, es con un empleado de pobablemente no está en capacidad de responderla y rara vez puede darle seguimiento a la solución del problema.

Este tipo de aplicaciones implica un proceso de trabajo donde el es tedioso y aburrido para el empleado, el flujo de información y el servicio al público es extremadamente lento y pobre. Esta organización del trabajo, sobre todo con los cada vez mayores volúmenes de transacciones en las instituciones públicas, puede generar descontento entre el público usuario y deteriorar la imagen de las instituciones y de la administración pública.

El proceso interactivo o en línea de transacciones por lo general implica descentralización y un flujo muy rápido de información ya que cada empleado, en lo posible, maneja una estación de trabajo o terminal, conectada a una computadora que mantiene y actualiza constantemente los registros de transacciones y usuarios, cada empleado ejecuta varias funciones, manejando todos los pasos y operaciones para unos pocos usuarios del servicio, en vez de una operación repetitiva para un gran número de ellos, las acciones correctivas necesarias pueden ser llevadas a cabo en forma inmediata, los formularios de trámites son actualizados y las cartas y documentos son producidos en la misma estación de

trabajo que proporciona acceso a los datos almacenados, los formularios y correspondencia pueden ser impresos automáticamente. Adicionalmente este tipo de proceso hace uso intensivo de medios masivos de almacenamiento de datos (especialmente disco magnético), terminales de computador (unidades visuales e impresoras) o computadoras personales conectadas al computador central (terminales inteligentes).

El proceso interactivo total no es siempre posible, hay casos en los cuales el proceso en lotes no puede ser del todo sustituido, por ejemplo, en los casos de servicios de agua y electricidad, donde la recolección de lecturas de contadores se lleva a cabo en formularios especiales que son ingresados al sistema computarizado en lote, sin embargo, las consultas pueden ser efectuadas en forma interactiva, lo que hace aplicaciones de tipo mixto, que de alguna forma pueden mejorar los servicios al público, especialmente en caso de reclamos o en la construcción de modelos para la toma de decisiones.

Existe otro tipo de aplicaciones que podrían ser incorporadas al modelo, como las de apoyo a la toma de decisiones (DSS). Estas usualmente utilizan modelos no estructurados de análisis y podrían ser identificadas a través del uso de redes de información nacionales e internacionales y/o medios audiovisuales modernos para el despliegue de gráficos y tablas. El uso de indicadores varios, tales como económicos, sociales, de rendimiento, productividad, etc., está asociado a muchos de estos modelos.

## Modelos de análisis

El modelo de análisis contempla las aplicaciones administrativas o de mantenimiento y las aplicaciones sustantivas u operativas<sup>4</sup>. Las primeras son las orientadas a los aspectos financiero-contables, es decir para el sistema de mantenimiento de una institución pública. Ejemplos de este tipo de aplicaciones son contabilidad, presupuestos, planillas, inventarios, activos fijos, cuentas corrientes y más recientemente se ha incorporado la automatización de oficinas.

Las aplicaciones sustantivas u operativas, que están orientadas al sistema operativo y sirven directamente las

4. Existen diversas tipologías de las aplicaciones informáticas y los sistemas de información. Por ejemplo las Naciones Unidas las clasifican en las que apoyan funciones de gestión interna, funciones reguladoras y específicas, de gestión de servicios públicos y la planificación y formulación de políticas (ver Naciones Unidas, "Sistemas Modernos de Gestión e Información para la Administración Pública de los Países en Desarrollo"). Esta clasificación se asemeja a la usada en este modelo, sin embargo el responsable del modelo podría utilizar alguna otra clasificación.
5. Los datos provienen de la "Encuesta de Recursos Informáticos del Sector Público Costarricense" realizada en el tercer trimestre de 1989 por el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), Ministerio de Ciencia y Tecnología (MICYT), Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN) y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas.
6. Los datos aquí presentados incluyen sólo aquellas instituciones del sector público que poseen computadoras centrales del rango de minicomputadoras hacia arriba, así como microcomputadoras que son utilizadas como terminales inteligentes. Las instituciones que sólo poseen micros, por lo tanto, están excluidas de este análisis.
7. Aquí se incluyen no sólo las aplicaciones que corren en los computadores, sino también las que están siendo desarrolladas (en fase de análisis y diseño, programación, prueba).

operaciones sustantivas de una institución pública en su servicio al público usuario. Ejemplos de este tipo de aplicaciones existen en una variedad increíble según las funciones sustantivas de cada institución. Algunos ejemplos serían, trámites de vivienda, registros de pacientes, de estudiantes, de contribuyentes, de propiedad industrial, etc.

En el ejemplo que se da a continuación, se presentan algunos datos del sector público costarricense<sup>5</sup>. En los gráficos del 1 al 5, al presentar los datos de 40 instituciones públicas que utilizan computador pequeño, mediano y grande<sup>6</sup> se puede observar por un lado, la distribución y el nivel de desarrollo informático desigual en los diferentes grupos funcionales del sector público. Por otro lado se puede claramente observar que los grupos funcionales 01, 09, y 13 (servicios públicos generales, combustible y energía y otros servicios económicos respectivamente) son los que poseen mayores recursos informáticos en lo referente a recursos humanos, memoria principal, unidades de disco y cinta, terminales e impresoras.

En lo referente a aplicaciones<sup>7</sup> y de acuerdo a las definiciones dadas anteriormente, se puede observar en el gráfico 6 que la relación de aplicaciones de mantenimiento es mayor que las aplicaciones operativas en los grandes grupos funcionales 2 y 3 (servicios comunitarios y sociales y servicios económicos), lo cual podría significar que muchos de los esfuerzos en la mecanización de datos han sido concentrados en aplicaciones contables y

financieras, mientras que el servicio a los usuarios todavía es lento e ineficiente.

Al ahondar en el análisis, en el gráfico 7 se puede observar que la tecnología de las aplicaciones de mantenimiento, especialmente en el gran grupo funcional 2 (servicios comunitarios y sociales) es en lote. Lo mismo se ilustra en el gráfico 8 para las aplicaciones operativas o sustantivas. Esto puede llamar la atención de los responsables de la política nacional y la planificación informática en el sentido de orientar esfuerzos de tipo presupuestario, entrenamiento, cooperación internacional, etc. para modernizar dicho grupo funcional y de esta manera lograr una mejor entrega de servicios a la población usuaria de dichos servicios.

El modelo también permite analizar los grupos pertenecientes a un gran grupo funcional. En el gráfico 9 se puede observar que los grupos funcionales 04 y 05 (educación y salud) son los menos beneficiados de las modernas tecnologías de información, pues aún tienen un predominio de aplicaciones en lote.

El modelo, finalmente permite analizar los sub-grupos de un determinado grupo funcional. En el gráfico 10 se puede observar que los sub-grupos 31, 40 y 50 (universidades, educación para-universitaria, capa-

citación y administración de servicios educativos) poseen más aplicaciones en lote que interactivas.

Una comparación de carácter histórico proporcionaría un mejor panorama para el análisis de las tendencias o el estancamiento de algunos grupos funcionales. Para ello es necesario una reactualización anual o bianual del inventario de recursos informáticos, lo cual es uno de los propósitos de la base de datos que actualmente se está implementando para la región centroamericana a través del Proyecto CAM/89/007 de PNUD-ICAP.

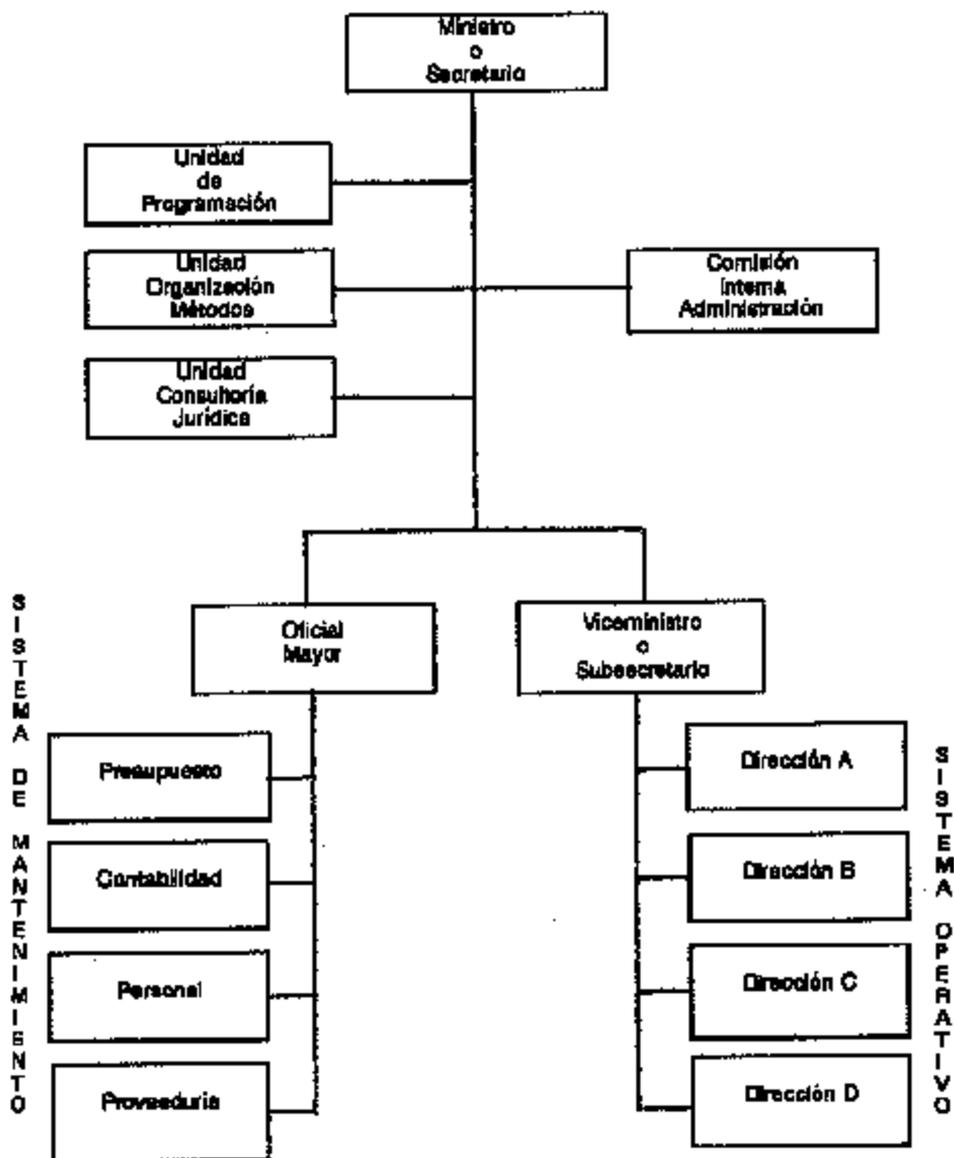
Una última advertencia es que este artículo no tiene la intención de sugerir que la sola introducción de tecnologías de información en la administración pública basta para resolver los problemas de trámites y de entrega de servicios a la población.

La introducción de dichas tecnologías debe ser concebida como una herramienta poderosa y auxiliar y debe ir a la par de otras medidas de tipo administrativo. El impacto organizacional, los planes de capacitación y sobre todo la actitud hacia el cambio deben ser cuidadosamente considerados y evaluados. Finalmente, está demostrado, que el uso adecuado de las tecnologías de información permite mejorar la organización y el servicio de Estado a la población

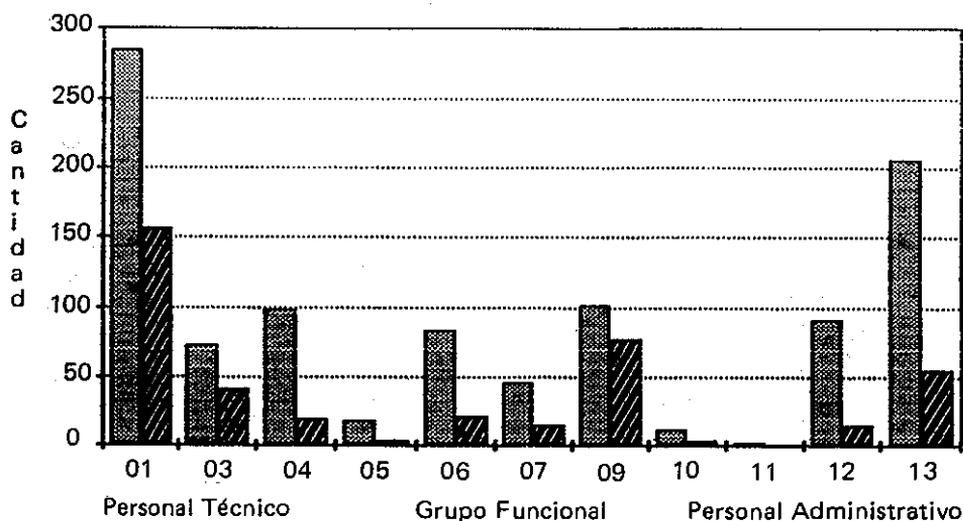
## ANEXO I GRUPOS FUNCIONALES DEL SECTOR PUBLICO

- 01 SERVICIOS PUBLICOS GENERALES**  
Organos Ejecutivo y Legislativo, Asuntos Financieros y Fiscales, Asuntos Exteriores, Investigación y Servicios Generales del Estado.
- 02 DEFENSA**  
Defensa military y civil.
- 03 ORDEN PUBLICO Y SEGURIDAD**  
Policia y bomberos, cortes legales y administración y operación de prisiones.
- 04 EDUCACION**  
Educación pre-primaria, primaria, secundaria, superior, capacitación y servicios subsidiarios de educación.
- 05 SALUD**  
Hospitales, Clínicas, servicios médicos, dentales y paramédicos, salud pública, medicamentos, prótesis, equipo médico, investigación aplicada y experimental relacionada con el sistema de entrega de servicios médicos y de salud.
- 06 SEGURIDAD SOCIAL Y BIENESTAR**  
Seguridad Social, Bienestar y Protección Social.
- 07 VIVIENDA Y DESARROLLO DE LA COMUNIDAD**  
Vivienda y desarrollo comunal, agua potable, sanidad pública y protección ambiental, iluminación pública.
- 08 RECREACION, CULTURA Y RELIGION**  
Recreación, cultura y religión.
- 09 COMBUSTIBLE Y ENERGIA**  
Combustible, electricidad y otras fuentes de energía.
- 10 AGRICULTURA, FORESTACION, PESCA Y CAZA**  
Agricultura, forestación, pesca, caza, investigación para la agricultura.
- 11 MINERIA Y RECURSOS MINERALES, INDUSTRIA Y CONSTRUCCION**  
Minería y recursos minerales, (excluye combustibles), industria manufactura y construcción.
- 12 TRANSPORTE Y COMUNICACIONES**  
Carreteras y caminos, transporte marítimo y fluvial, ferrocarriles, transporte aéreo, oleoductos y gasoductos, comunicaciones.
- 13 OTROS SERVICIOS ECONOMICOS**  
Distribución, almacenamiento y bodegaje, hoteles y restaurantes, turismo, proyectos integrales de desarrollo, aspectos generales de comercio y economía, trabajo.  
Cada grupo a su vez, puede dividirse en sub-grupos para análisis más detallados.

**FIGURA No. 1**  
**ORGANIGRAMA TIPO DE INSTITUCION PUBLICA**  
**INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACION PUBLICA**  
**SISTEMA DE REGULACION**



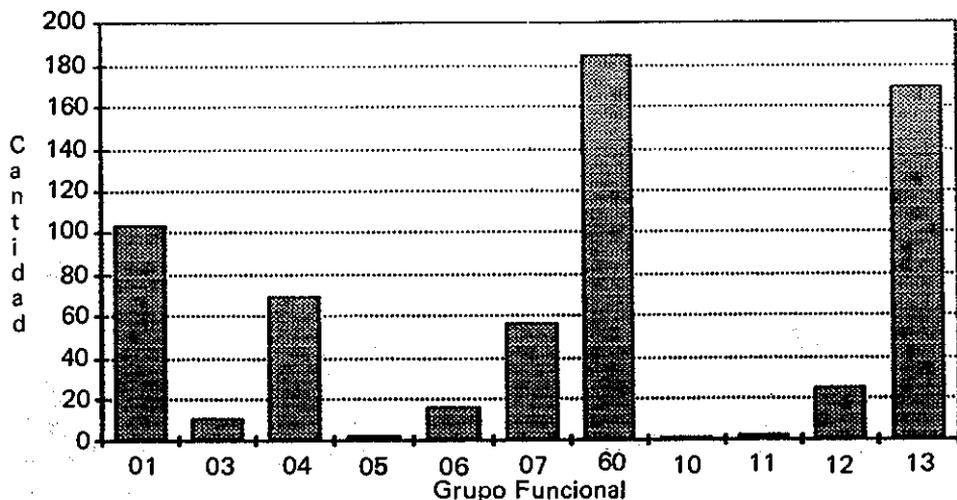
**GRAFICO No. 1**  
**COSTA RICA. DISTRIBUCION DE PERSONAL TECNICO**  
**Y ADMINISTRATIVO EN UNIDADES INFORMATICAS DEL SECTOR**  
**PUBLICO POR GRUPO FUNCIONAL. 1989**



**Fuente:** Elaboración del autor con base en datos de la encuesta "Inventario de Recursos Informáticos del Sector Público Costarricense", realizada por PNUD-ICAP, MIDEPLAN, MICYT y CONICIT; 1989.

- 01 - Servicios Públicos Generales
- 03- Orden Público y Seguridad
- 04- Educación
- 05- Salud
- 06- Seguridad Social y Bienestar
- 07- Vivienda y Desarrollo de la Comunidad
- 09- Combustible y Energía
- 10- Agricultura, Caza y Pesca
- 11- Minería y Recursos Minerales
- 12- Transporte y comunicaciones
- 13- Otros servicios económicos

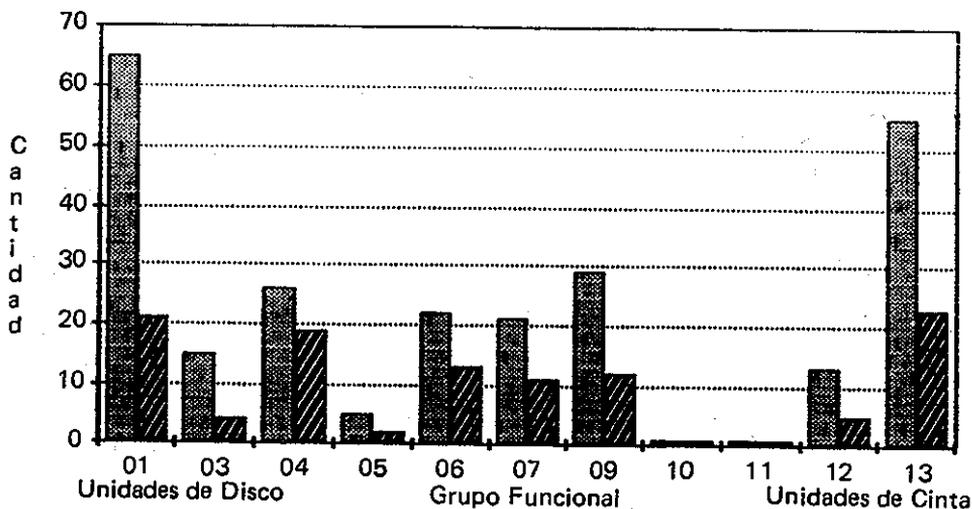
**GRAFICO No.2**  
**COSTA RICA. DISTRIBUCION DE MEMORIA PRINCIPAL EN**  
**MEGABYTES EN UNIDADES INFORMATICAS DEL SECTOR PUBLICO**  
**POR GRUPO FUNCIONAL 1989**



Fuente: Elaboración del autor con base en datos de la encuesta "Inventario de Recursos Informáticos del Sector Público Costarricense", realizada por PNUD-ICAP, MIDEPLAN, MICYT y CONICIT; 1989.

- 01- Servicios Públicos Generales
- 03- Orden Público y Seguridad
- 04- Educación
- 05- Salud
- 06- Seguridad Social y Bienestar
- 07- Vivienda y Desarrollo de la Comunidad
- 09- Combustible y Energía
- 10- Agricultura, Caza y Pesca
- 11- Minería y Recursos Minerales
- 12- Transporte y comunicaciones
- 13- Otros servicios económicos

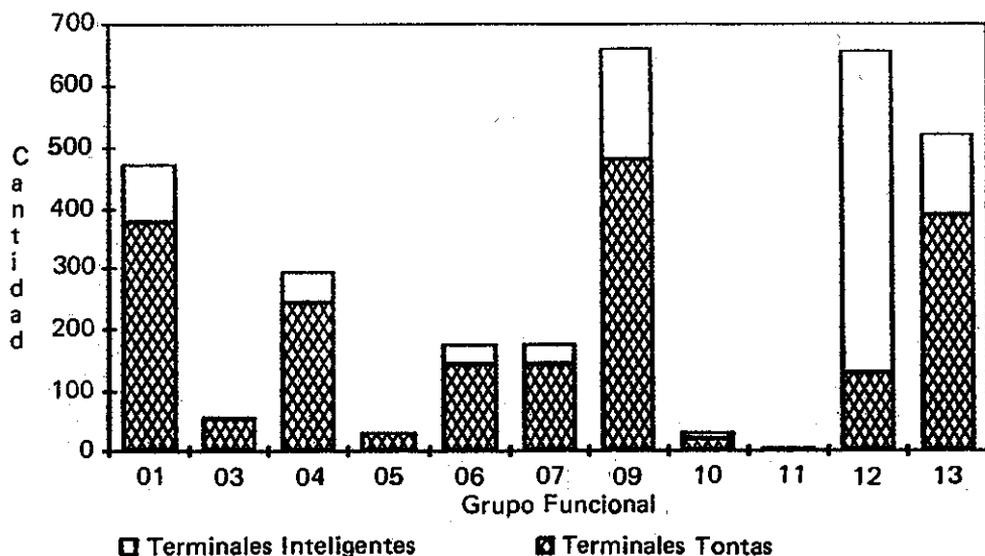
**GRAFICO No.3:  
COSTA RICA. DISTRIBUCION DE UNIDADES DE DISCO  
Y CINTA EN UNIDADES INFORMATICAS DEL SECTOR  
PUBLICO POR GRUPO FUNCIONAL 1989**



Fuente: Elaboración del autor con base en datos de la encuesta "Inventario de Recursos Informáticos del Sector Público Costarricense", realizada por PNUD-ICAP, MIDEPLAN, MICYT y CONICIT; 1989.

- 01- Servicios Públicos Generales
- 03- Orden Público y Seguridad
- 04- Educación
- 05- Salud
- 06- Seguridad Social y Bienestar
- 07- Vivienda y Desarrollo de la Comunidad
- 09- Combustible y Energía
- 10- Agricultura, Caza y Pesca
- 11- Minería y Recursos Minerales
- 12- Transporte y comunicaciones
- 13- Otros servicios económicos

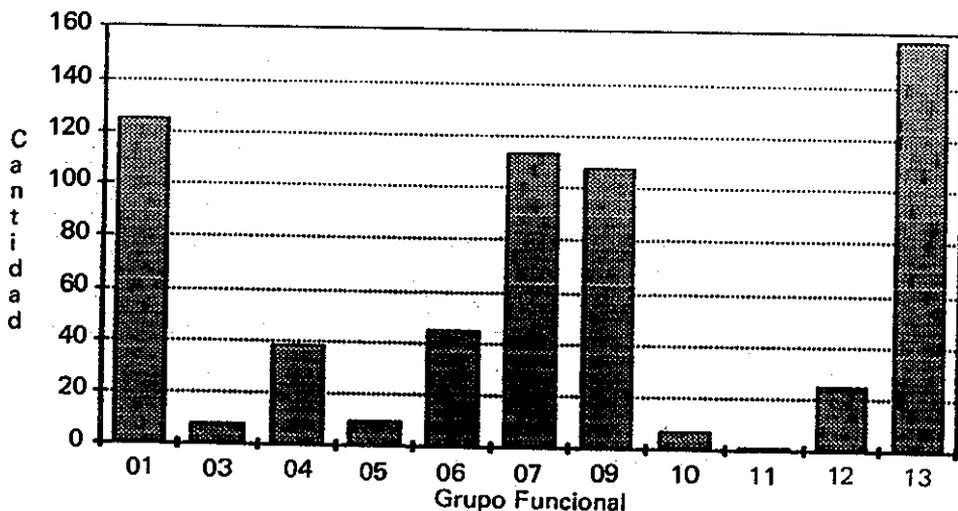
**GRAFICO No.4**  
**COSTA RICA. DISTRIBUCION DE TERMINALES**  
**(TONTAS E INTELIGENTES) EN UNIDADES INFORMATICAS**  
**DEL SECTOR PUBLICO POR GRUPO FUNCIONAL 1989**



Fuente: Elaboración del autor con base en datos de la encuesta "Inventario de Recursos Informáticos del Sector Público Costarricense", realizada por PNUD-ICAP, MIDEPLAN, MICYT y CONICIT; 1989.

- 01-Servicios Públicos Generales
- 03- Orden Público y Seguridad
- 04- Educación
- 05- Salud
- 06- Seguridad Social y Bienestar
- 07- Vivienda y Desarrollo de la Comunidad
- 09- Combustible y Energía
- 10- Agricultura, Caza y Pesca
- 11- Minería y Recursos Minerales
- 12- Transporte y comunicaciones
- 13- Otros servicios económicos

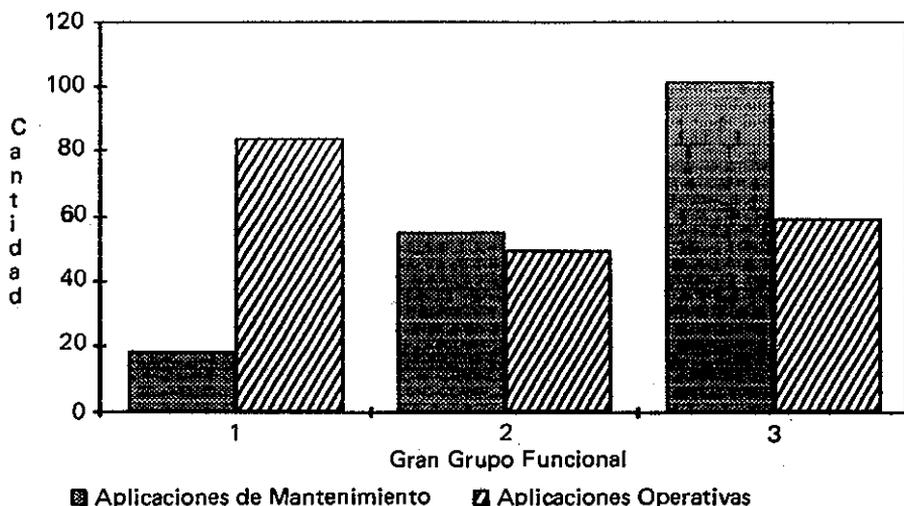
**GRAFICO No.5  
COSTA RICA. DISTRIBUCION DE IMPRESORAS  
(DE SISTEMA Y TERMINALES) EN UNIDADES INFORMATICAS  
DEL SECTOR PUBLICO POR GRUPO FUNCIONAL 1989**



Fuente: Elaboración del autor con base en datos de la encuesta "Inventario de Recursos Informáticos del Sector Público Costarricense", realizada por PNUD-ICAP, MIDEPLAN, MICYT y CONICIT; 1989.

- 01- Servicios Públicos Generales
- 03- Orden Público y Seguridad
- 04- Educación
- 05- Salud
- 06- Seguridad Social y Bienestar
- 07- Vivienda y Desarrollo de la Comunidad
- 09- Combustible y Energía
- 10- Agricultura, Caza y Pesca
- 11- Minería y Recursos Minerales
- 12- Transporte y comunicaciones
- 13- Otros servicios económicos

**GRAFICO No.6**  
**COSTA RICA. DISTRIBUCION DE APLICACIONES DE MANTENIMIENTO**  
**Y OPERATIVAS EN EL SECTOR PUBLICO POR GRAN**  
**GRUPO FUNCIONAL 1989**

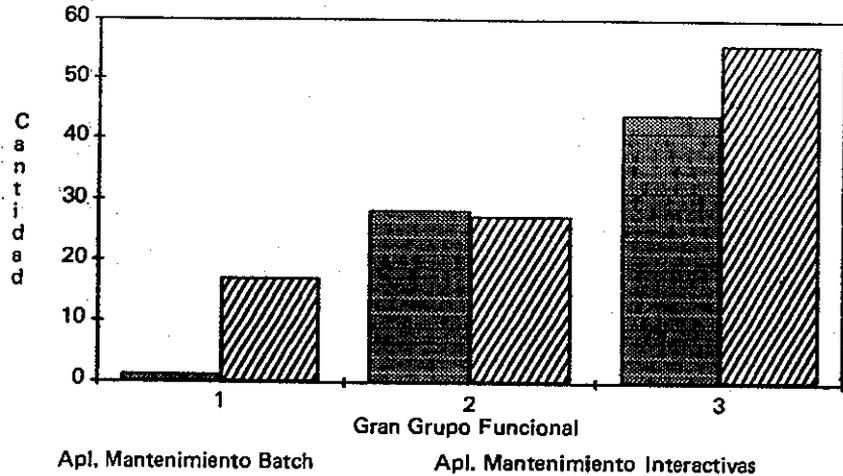


Fuente: Elaboración del autor con base en datos de la encuesta "Inventario de Recursos Informáticos del Sector Público Costarricense", realizada por PNUD-ICAP, MIDEPLAN, MICYT y CONICIT; 1989

- 1- Servicios Generales de Gobierno (Grupos 01-03)
- 2- Servicios Comunitarios y Sociales (Grupos 04-08)
- 3- Servicios Económicos (Grupos 09-13)

- 01- Servicios Públicos Generales
- 03- Orden Público y Seguridad
- 04- Educación
- 05- Salud
- 06- Seguridad Social y Bienestar
- 07- Vivienda y Desarrollo de la Comunidad
- 09- Combustible y Energía
- 10- Agricultura, Caza y Pesca
- 11- Minería y Recursos Minerales
- 12- Transporte y comunicaciones
- 13- Otros servicios económicos

**GRAFICO No.7  
COSTA RICA. TECNOLOGIA DE LAS APLICACIONES  
DE MANTENIMIENTO EN EL SECTOR PUBLICO  
POR GRAN GRUPO FUNCIONAL 1989**

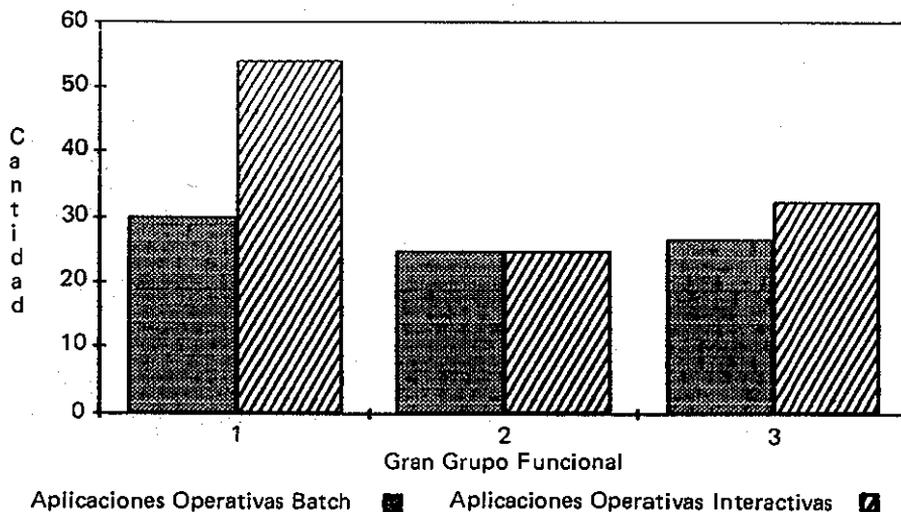


**Fuente:** Elaboración del autor con base en datos de la encuesta "Inventario de Recursos Informáticos del Sector Público Costarricense", realizada por PNUD-ICAP, MIDEPLAN, MICYT y CONICIT; 1989.

- 1- Servicios Generales de Gobierno (Grupos 01-03)
- 2- Servicios Comunitarios y Sociales (Grupos 04-08)
- 3- Servicios Económicos (Grupos 09-13)

- 01- Servicios Públicos Generales
- 03- Orden Público y Seguridad
- 04- Educación
- 05- Salud
- 06- Seguridad Social y Bienestar
- 07- Seguridad Social y Bienestar
- 07- Vivienda y Desarrollo de la Comunidad
- 09- Combustible y Energía
- 10- Agricultura, Caza y Pesca
- 11- Minería y Recursos Minerales
- 12- Transporte y comunicaciones
- 13- Otros servicios económicos

**GRAFICO No.8**  
**COSTA RICA. TECNOLOGIA DE LAS APLICACIONES OPERATIVAS**  
**EN EL SECTOR PUBLICO POR GRAN GRUPO FUNCIONAL 1989**

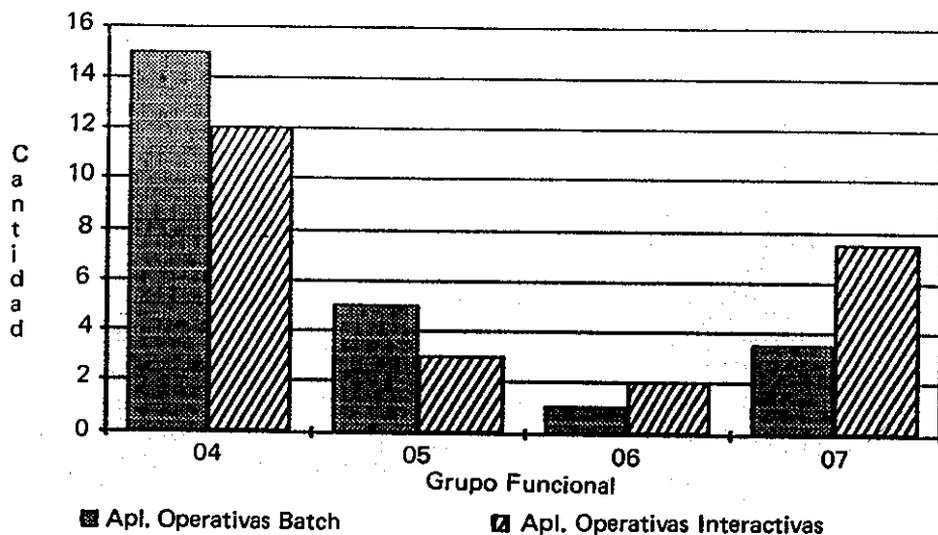


Fuente: Elaboración del autor con base en datos de la encuesta "Inventario de Recursos Informáticos del Sector Público Costarricense", realizada por PNUD-ICAP, MIDEPLAN, MICYT y CONICIT; 1989.

- 1- Servicios Generales de Gobierno (Grupos 01-03)
- 2- Servicios Comunitarios y Sociales (Grupos 04-08)
- 3- Servicios Económicos (Grupos 09-13)

- 01- Servicios Públicos Generales
- 03- Orden Público y Seguridad
- 04 Educación
- 05- Salud
- 06- Seguridad Social y Bienestar
- 07- Vivienda y Desarrollo de la Comunidad
- 09- Combustible y Energía
- 10- Agricultura, Caza y Pesca
- 11- Minería y Recursos Minerales
- 12- Transporte y comunicaciones
- 13- Otros servicios económicos

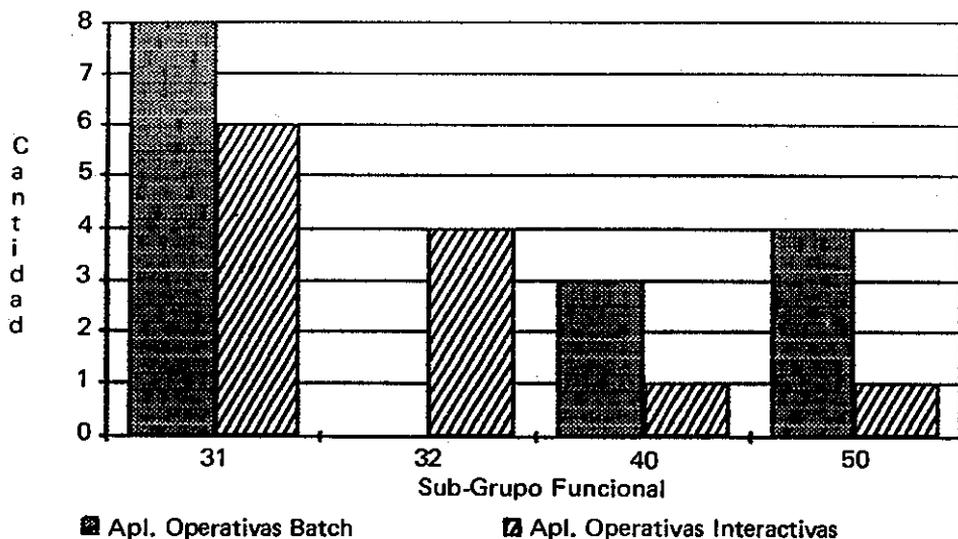
**GRAFICO No.9**  
**COSTA RICA. TECNOLOGIA DE LAS APLICACIONES OPERATIVAS**  
**DEL GRAN GRUPO 2 EN EL SECTOR PUBLICO POR GRUPO FUNCIONAL**  
**1989**



Fuente: Elaboración del autor con base en datos de la encuesta "Inventario de Recursos Informáticos del Sector Público Costarricense", realizada por PNUD-ICAP, MIDEPLAN, MICYT y CONICIT; 1989.

- 04- Educación
- 05- Salud
- 06- Seguridad Social y Bienestar
- 09- Vivienda y Desarrollo de la Comunidad

**GRAFICO No. 10**  
**COSTA RICA. TECNOLOGIA DE LAS APLICACIONES OPERATIVAS**  
**DEL GRUPO FUNCIONAL 04 EN EL SECTOR PUBLICO**  
**POR SUB-GRUPO FUNCIONAL 1989**



Fuente: Elaboración del autor con base en datos de la encuesta "Inventario de Recursos Informáticos del Sector Público Costarricense", realizada por PNUD-ICAP, MIDEPLAN, MICYT y CONICIT; 1989.

- 31- Universidades
- 32- Educación Para-Universitaria
- 40- Capacitación
- 50- Administración de la Educación

# Macropolíticas de Ajuste y Recursos Humanos en el Sector Público\*

Juan Manuel Villasuso

---

ANALIZA EL AJUSTE MACROECONOMICO, LA REFORMA DEL ESTADO Y LOS RECURSOS HUMANOS EN EL SECTOR PUBLICO DENTRO DEL MARCO DE PROFUNDOS Y RAPIDOS CAMBIOS TECNOLOGICOS Y POLITICAS QUE SE ESTAN OPERANDO EN NUESTROS PAISES.

## Transformaciones del entorno mundial

Vivimos un momento histórico de grandes, profundos y rápidos cambios en el entorno mundial. Cambios que incluyen los procesos que en el último año se han observado en Europa del Este, donde los pueblos se han rebelado no sólo contra un sistema político totalitario, sino también contra un Estado ineficiente e incapaz de satisfacer las necesidades básicas de las grandes mayorías de ciudadanos.

Esos procesos de cambio han ido modificando un escenario que prevaleció por décadas, y está con-

figurando un nuevo orden político internacional. La bipolaridad que se presentaba entre los países comunistas y los países capitalistas, entre la Unión Soviética y los Estados Unidos, entre el Este y el Oeste, ha ido desapareciendo. Con toda seguridad, en pocos años tendremos un mosaico planetario muy diferente al que se vivió durante la Guerra Fría. Es difícil predecir hacia donde nos conducirán estas transformaciones mundiales, pero sí es posible prever que los cambios en las relaciones de poder provocarán alteraciones importantes en las relaciones económicas y comerciales entre los países.

Pero no sólo se observan reacomodos en el ámbito político mundial. De igual manera se están presentando nuevos panoramas en la esfera económica. Los bloques económicos se están consolidando y se vislumbra la

---

\* El presente documento es una transcripción de la ponencia presentada en el Seminario sobre Ajuste Estructural y Recursos Humanos en el Sector Público, que se celebró los días 31 de octubre y 1 de noviembre de 1990 en la ciudad de Panamá.

aparición de otros nuevos. Posiblemente el ejemplo más claro y más evidente es el de Europa, el de la Europa comunitaria. A menos de dos años, en 1992, la Comunidad Económica Europea estrechará aún más sus lazos integracionistas, establecerá una unidad monetaria única y las fronteras prácticamente desaparecerán. Al mismo tiempo, los Estados Unidos han iniciado un proceso de unión aduanera con Canadá y México, a la vez que le plantean a las naciones hispano-americanas, a través de la "Iniciativa para las Américas" del presidente Bush, el establecimiento de una zona de libre comercio. Por su parte, los países asiáticos, los famosos "dragones orientales", articulan sus economías y Taiwan, Japón, Korea del Sur y Hong Kong van poco a poco conformando una unidad económica.

Adicional a lo anterior, y como parte de las grandes transformaciones que están ocurriendo en la actualidad, es necesario resaltar la revolución que está viviéndose en el campo científico y tecnológico. La forma rápida, incluso precipitada, en que se están dando las innovaciones y avances en campos como la robótica, la telemática, la informática y la ingeniería genética, causan perplejidad en muchos pero constituyen realidades palpables en varias partes del mundo.

Y esos cambios tecnológicos, que a veces nos parecen cosa de novelas y de películas de ciencia ficción, están transformando de manera irreversible las relaciones económicas y comerciales en el mundo, ya que están modificando las estructuras de costos de producción.

Cada vez más, los sectores tradicionales, sobre todo la agricultura y la industria, se ven superadas por nuevas formas en el sector terciario. Los bienes y los servicios tecnológicos son los que cada día tienen mayor relevancia y mayor importancia en el contexto internacional.

Es dentro de este marco de profundos y rápidos cambios que se debe analizar el ajuste macroeconómico, la reforma del Estado y los recursos humanos en el sector público de nuestros países. Es dentro de esta perspectiva, no sólo internacional, sino también de futuro, que tenemos que visualizar la etapa que estamos viviendo, y la cual, sin duda alguna, constituye una etapa de transición a partir de la cual se deben definir los derroteros que queremos seguir a fin de obtener un espacio en ese mundo del mañana que aún no se perfila con suficiente claridad.

### **Una etapa de transición**

Planteadas las cosas en estos términos, parece indispensable hacer un intento por comprender, con la mayor claridad y detalle posible, esta etapa de transición que estamos viviendo; y para ello, nada más prudente que examinar la realidad imperante, las posibilidades que se vislumbran y las limitaciones y peligros que tendremos que enfrentar.

Por una parte, resulta evidente que la incorporación de los países de Europa del Este a la economía occidental tiene implicaciones importantes para

los países de nuestra región. Esto es así porque las naciones del este europeo van a demandar apoyo de los países industrializados. En realidad ya se está viendo que gran parte de la ayuda financiera y de la ayuda técnica de los Estados Unidos, de Europa Occidental y de Japón se está orientando hacia esas naciones. Eso significa que la asistencia hacia nuestros países, en los próximos años, va a reducirse sustancialmente. Esta es una realidad que tenemos que tomar en cuenta para poder perfilar, de manera realista, la etapa de transición que actualmente vivimos.

Al mismo tiempo, la inversión extranjera, que constituye un elemento clave para casi todos los países latinoamericanos, y en la cual se tiene puesta la cofianza para impulsar el desarrollo en los próximos años y superar la crisis de la década de los ochenta, también se está orientando con mayor intensidad hacia Europa del Este, e incluso hacia la Unión Soviética. A manera ilustrativa observamos como MacDonaldis, Kentucky Fried Chicken y Pizza Hut han abierto establecimientos comerciales en Moscú.

Sin duda alguna estas naciones de Europa del Este, que comienzan a incorporarse al mundo capitalista, constituyen importantes mercados consumidores. Además, tienen mano de obra barata, en ocasiones más barata que la de muchos de los países del Tercer Mundo.

De lo dicho se puede concluir que la reorientación de la asistencia técnica y de la inversión conlleva que los países julio-diciembre/1990

latinoamericanos van a disponer de menores recursos externos para financiar su desarrollo. Si a eso le añadimos una variable que desafortunadamente no pareciera que cambiará de manera sustancial en los próximos años, cual es la deuda externa, que representa una enorme carga para las frágiles economías de la región, realmente el panorama que se visualiza encierra serias limitaciones y grandes restricciones para el crecimiento económico y el mejoramiento social de los países.

Por otra parte, la constitución de los bloques económicos conlleva tanto aspectos positivos como negativos para nuestros países. La posibilidad de entrar comercialmente en los bloques constituidos, si bien ofrece grandes oportunidades, puesto que representan mercados de enorme amplitud y con gran capacidad económica, también tiene la limitante de las barreras arancelarias y no arancelarias que conforman una protección comercial que impide la entrada de muchos de los bienes producidos por los países latinoamericanos en general y centroamericanos en particular. Esas restricciones comerciales, en el caso de la Comunidad Económica Europea, son claras cuando se trata de productos agrícolas. También son claras en el caso de los Estados Unidos cuando se refiere a productos textiles.

Desde luego, ya que se está haciendo referencia a los bloques económicos y a las posibilidades que nos pueden ofrecer el futuro, pareciera oportuno considerar un tema que ha recobrado importancia en los últimos meses. Se trata de la conveniencia de que los países centroamericanos revivan el

proceso integracionista. Eso nos daría la oportunidad de participar, ya no como pequeñas unidades económicas en el entorno mundial, sino formando parte de un contexto más amplio.

El Mercado Común Centroamericano, el cual podría expandirse para incluir a Panamá, Belize y República Dominicana, puede ofrecer oportunidades interesantes, las cuales no sólo se enuncian en la dimensión de la unión aduanera de los años sesenta y setenta, sino de nuevas posibilidades en términos de proyectos de integración. Algunos de esos proyectos tendrían el propósito de fortalecer la infraestructura física, sobre todo aquella orientada a la exportación, otros serían esfuerzos concretos de exportación para incorporar un mayor valor agregado a las producciones nacionales; otros incluirían la armonización de políticas y a la negociación conjunta frente a organismos comerciales y financieros internacionales como el GATT, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

### **Las restricciones estructurales**

Pero no sólo resulta indispensable analizar el periodo de transición en el que nos encontramos inmersos, sino también revisar nuestra evolución reciente y las restricciones que imponen los compromisos internacionales.

Hay que recordar que en los países centroamericanos se siguió, desde la década de los años sesenta, un Modelo de Sustitución de Importaciones (MSI) configurado dentro de un esquema in-

tegracionista, con un elevado arancel externo común, que propiciaba el desarrollo industrial. Era el sector industrial, por diseño previo, el motor del desarrollo, para lo cual recibió una variada gama de incentivos. El resultado fue que, poco a poco, la industria comenzó a desempeñar un papel más importante en la economía de la región, así como a tener una mayor participación relativa en la generación del producto interno bruto.

Ahora bien, el Modelo de Sustitución de Importaciones requería, para poder evolucionar y consolidarse, que el Estado desempeñara un papel muy activo. Es decir, para poder promover la industria se requería que el Estado creara la infraestructura necesaria, no sólo de carácter físico, sino también infraestructura para la formación de capital humano que sirviera de apoyo al desarrollo industrial.

De esta forma, el Estado inició un proceso de crecimiento asumiendo funciones y actividades tendentes a fortalecer y sustentar la expansión del sector industrial. Así, el Estado tuvo una primera etapa, que podríamos denominar "desarrollista", durante la cual construyó carreteras, obras de electrificación, caminos y puertos. También edificó hospitales para mejorar la salud, construyó escuelas para elevar los niveles educativos, e incurrió en programas de nutrición con el propósito de ir formando los recursos humanos que el desarrollo nacional demandaba.

Algunos años más tarde, el Estado vivió una nueva etapa de expansión, caracterizada por el deseo de "reducir la brecha social". Este periodo "pater-

nalista", al igual que el desarrollista anterior, se caracterizó por la creación de instituciones públicas responsables de solucionar problemas concretos a los que se enfrentaba la sociedad en ese momento determinado.

Un último periodo de crecimiento institucional ocurrió bajo la concepción del Estado empresario, promotor de grandes proyectos productivos de interés nacional que no podían, en razón de su tamaño, ser asumidos por el sector privado.

Después de casi tres décadas de relativo éxito en cuanto a crecimiento de la producción y mejoramiento de los niveles de vida, el Modelo de Sustitución de Importaciones, que contenía implícitamente un alto grado de dependencia en cuanto a importación de bienes de capital, materias primas e insumos para la industria, fue generando déficits estructurales en la balanza comercial. El modelo contenía, intrínsecamente, un sesgo antiexportador que no permitía generar las divisas suficientes para atender las importaciones de materias primas. Por su parte, el Estado fue incapaz de hacer las reformas tributarias necesarias para financiar su propio crecimiento, por lo que fue acumulando importantes deficit fiscales, que fueron cubiertos tanto con endeudamiento interno como externo.

### **El período de crisis**

Esta situación, que se vino gestando desde la década de los años sesenta, llegó a su clímax a principios de los ochenta con la crisis de la deuda exterior-julio-diciembre/1990

na. En ese momento se produjeron fenómenos internacionales que impactaron de manera decisiva nuestra economía: el segundo *shock* del petróleo en el año 1979, el aumento de las tasas de interés en los mercados internacionales en los años 1980 y 1981, y la recesión de los países industriales también en los años 1980-82.

Si conjugamos estos dos fenómenos, el deterioro del Modelo de Sustitución de Importaciones y los negativos acontecimientos del entorno mundial de principios de la década de los ochenta, es posible visualizar una situación de crisis que no encuentra antecedente próximo y que lleva a los países a acelerar su endeudamiento externo con el fin de evitar la inevitable disminución en los niveles de vida. Los crecientes montos de endeudamiento, sin embargo, no se pudieron mantener por mucho tiempo y ya en los años 1982 y 1983 en la mayoría de los países latinoamericanos se desencadenó la crisis de la deuda externa.

A partir de ese momento los países de la región se vieron obligados, para poder sobrevivir ante una deuda cuyo servicio sobrepasaba, sin duda alguna, sus posibilidades reales, a iniciar procesos de negociación con la banca internacional privada, que era la principal acreedora de esa deuda externa. No obstante, para poder llevar a cabo esos procesos constantes de renegociación con la banca internacional, los países se vieron obligados a obtener "cartas de buena conducta" que se obtenían con la firma de compromisos y acuerdos con el Fondo Monetario Internacional.

En otras palabras, para poder llevar a cabo los procesos de renegociación de la deuda externa, los países se vieron en la necesidad de negociar primero convenios de *stand by* o de facilidad amplada con el Fondo Monetario Internacional. A su vez, los convenios con el FMI normalmente han llevado aparejados la negociación de Programas de Ajuste Estructural con el Banco Mundial. Adicionalmente, y en particular en el caso centroamericano, aparece en escena un tercer actor, cual es la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos (USAID), con la cual es también necesario establecer acuerdos antes de poder renegociar la deuda externa.

Vemos así que, poco a poco, se fue configurando un panorama en el cual la crisis de la deuda externa y la necesidad de reprogramar los pagos llevó a los gobiernos a procesos continuos de negociación con tres organismos financieros: el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la USAID. Y esas tres entidades han estado presentes en la definición de la política económica de nuestros países durante toda la década de los años ochenta.

### **Las negociaciones con los organismos internacionales**

Ahora bien, ¿en qué consisten estas negociaciones a las que hemos hecho referencia? ¿qué es lo que se negocia con el Fondo Monetario, con el Banco Mundial y con la USAID? Para dar respuesta a estas preguntas conviene

recordar el origen, los objetivos y las funciones que cumple cada una de estas organizaciones internacionales.

El Fondo Monetario Internacional es un organismo constituido con base en los acuerdos de Bretton-Woods, al concluir la Segunda Guerra Mundial. Tiene como objetivo fundamental el mantener los equilibrios financieros internacionales y propiciar que los países cumplan sus compromisos con las otras naciones.

El Fondo se estableció, justamente, para darle apoyo a las economías que por razones de carácter coyuntural se veían imposibilitadas de atender, en un determinado momento, sus compromisos externos. En otras palabras, el Fondo Monetario Internacional se constituyó para ayudar a los países que enfrentan problemas momentáneos de balanza de pagos. Así, el Fondo surge como un instrumento, como un mecanismo institucional, al cual los países miembros pueden recurrir para obtener respaldo económico de corto plazo con el cual solucionar una situación de emergencia. De esa forma, y con ese respaldo, el FMI garantiza que el sistema financiero internacional no se vería afectado por los desajustes individuales.

Obviamente, el Fondo Monetario Internacional, antes de prestar sus recursos, examina las causas por las cuales los países que solicitan su intervención enfrentan problemas financieros. Normalmente esto se ha debido a fenómenos naturales: terremotos, sequías o algún desastre de la naturaleza, o porque el país enfrentó condiciones adversas en los mercados internacionales, o porque manejó las

finanzas de una manera inapropiada. Consecuentemente, con base en su filosofía y con una forma de privilegiar los equilibrios macroeconómicos, el FMI le pide a las autoridades económicas que hagan los ajustes del caso (generalmente reducción de la demanda agregada y modificaciones en las tasas de cambio) a fin de que en el corto plazo puedan estar de nuevo en capacidad de atender sus compromisos externos.

Este es, en resumen, el origen y la razón de ser del Fondo Monetario Internacional: coadyuvar con recursos especiales en la solución de problemas coyunturales que le impiden a los países atender sus compromisos financieros internacionales.

El Banco Mundial, pariente cercano del Fondo Monetario surge también recién concluida la Segunda Guerra Mundial, período en el que había una gran preocupación por los problemas del subdesarrollo. En los años de la posguerra y durante la década de los cincuenta florecieron muchas de las teorías del desarrollo. Era la época en que se constituyeron la CEPAL y la UNTACD, y aparecieron escritores como Sir Arthur Lewis y Albert Hirschman, entre otros, que se preocuparon por la temática del desarrollo. Eran los años en que se discutía sobre el "círculo vicioso del subdesarrollo" y la obligación de los países ricos de ayudar, por medio de la asistencia financiera y técnica, a los países más pobres. Dado que la principal deficiencia de los países pobres era la formación de capital entonces, se decía, la transferencia de ahorro de los países

ricos a los países pobres podría romper ese círculo del subdesarrollo.

Es en este contexto filosófico y a la sombra del Plan Marshall para la reconstrucción europea que se crea el Banco Mundial con dos propósitos específicos: ayudar a los países europeos en su reconstrucción y cooperar con los países subdesarrollados a iniciar el proceso de desarrollo.

Pero ¿cuál es la filosofía que sustenta la creación del Banco Mundial? ¿Cuáles son los lineamientos teóricos que orientan su accionar? Conceptualmente se considera que el desarrollo sólo puede lograrse a través del comercio. Dentro de esta óptica se considera que la mejor forma de estimular y fomentar el comercio internacional es eliminando las restricciones que puedan afectar este comercio; en otras palabras, eliminando las barreras de carácter arancelario y no arancelario, que puedan afectar o limitar el comercio internacional. Desde luego, el Banco Mundial no olvida los aspectos relacionados con la pobreza, con la distribución del ingreso, y con el mejoramiento del nivel de vida de las personas, pero considera que el crecimiento económico, estimulado por la vía del comercio, es el mecanismo más adecuado para reducir la miseria y alcanzar más elevados estados de progreso.

Como tercer actor en el escenario de nuestra realidad se ha mencionado a la USAID. La USAID no es un organismo internacional, es una institución del gobierno de los Estados Unidos y, por lo tanto, su filosofía y sus planteamientos corresponden a las filosofías y a los

planteamientos prevalecientes en las esferas gubernamentales de Washington en un momento dado. Así, se puede recordar el apoyo que USAID le dió al movimiento cooperativo, a los programas de desarrollo comunal y a la construcción de vivienda a través del esfuerzo comunitario en los años sesenta. Ese era el tipo de programa hacia los cuales se canalizaban los recursos de USAID en una época en que se promovía la "Alianza para el Progreso" y se impulsaba el establecimiento de organizaciones sociales de base.

La USAID de hoy día, al igual que la del pasado, responde a los planteamientos conceptuales, del gobierno de los Estados Unidos. Y en estos momentos esos planteamientos se basan en la liberalización de la economía y en un mayor papel para el sector privado en la cotidianidad económica.

Los planteamientos de USAID, sustentados en la ortodoxia liberal y monetarista propone que deben ser las fuerzas de mercado las que orienten el desarrollo y hagan crecer la producción. Por medio del libre juego de la oferta y la demanda se logrará una mejor asignación de los recursos.

En términos globales, se señala que si los países pobres deben su pobreza, en gran medida, a la carencia de recursos, entonces, con mayor razón esos recursos deben utilizarse de la manera más eficiente. Desde luego, se insiste, la forma más eficiente de asignar los recursos es a través del funcionamiento de los mercados. Consecuentemente la USAID estimula todos aquellos

programas tendentes a darle un rol más activo y más dinámico al sector privado y a todas aquellas ideas que busquen la reducción del papel del Estado.

Estos son, a grandes rasgos, los tres organismos internacionales con los que hemos vivido, durante varios años, procesos constantes de negociación para poder después ir donde los bancos comerciales y plantearles la reprogramación de nuestra deuda externa.

### **El nuevo modelo de desarrollo**

Dentro de estos procesos, desde luego, la capacidad de los países para negociar es relativamente limitada y restringida. De tal suerte que durante estos años se ha ido perfilando un nuevo modelo de desarrollo. Un nuevo modelo, basado en la apertura hacia el exterior, el Modelo de Promoción de Exportaciones (MPE), en el cual el rasgo más importante es el estímulo a la producción para la venta en los mercados internacionales.

Con este fin se han diseñado una serie de políticas con el propósito de que sean los sectores exportadores no tradicionales los que asuman el papel dinámico en la economía. A este respecto, se conceden incentivos de carácter fiscal a las exportaciones no tradicionales y se comienza a reducir la protección arancelaria, con el fin de incrementar la competitividad, sobre todo en el sector industrial.

Se dice que al reducir la protección eso traerá aparejado que las industrias se hagan más competitivas, puesto que

al disminuir los aranceles vendrán nuevos productos importados con los cuales las industrias nacionales tendrán que competir. Las que sean eficientes, o las que logren reconvertirse, sobrevivirán. Las que no logren hacer esa reconversión, desaparecerán. Las que sean más eficientes no sólo podrán competir en el mercado interno sino que tendrán la capacidad, de salir a los mercados mundiales para generar divisas.

Simultáneamente, se están haciendo una serie de ajustes, promovidos por el Fondo Monetario Internacional, tratando de reducir los déficits fiscales. Esas reducciones se tratan de lograr restringiendo el gasto público.

En el transcurso, lo que se busca es la reducción del tamaño del Estado, y en ese sentido en los últimos años se han puesto en práctica, por iniciativa de la USAID, dos tipos de programas. Uno de ellos busca trasladar al sector privado varias empresas públicas. En algunos casos USAID ha estado dispuesta a financiar y asumir los costos de ese traslado. Como ejemplo se puede mencionar el caso de Costa Rica, donde a mediados de los años setenta se constituyó la Corporación de Desarrollo (CODESA), que actuó como matriz creadora de empresas: fábricas de cemento, procesadoras de aluminio, planta de fertilizantes, etc. USAID estuvo dispuesta, en su momento a donar 140 millones de dólares, que se constituyeron en un fideicomiso, con el propósito de comprar al Estado estas empresas por su valor nominal y, posteriormente, venderlas a la empresa privada por su valor de mercado, asumiendo el fideicomiso las pérdidas.

Este fue un proceso que se realizó entre los años 1985 y 1989.

El segundo tipo de iniciativas se refiere a la reducción del empleo público, o sea, los llamados Programas de Movilidad Laboral. Hay diferentes modalidades que se han estado aplicando en varios países, desde la Argentina hasta Honduras, pero todos ellos contemplan el despido de funcionarios públicos y el pago de prestaciones equivalentes a algunos meses de salarios. Se trata de disminuir, de manera permanente, el gasto de la planilla pública.

Este es, en forma sucinta, el escenario dentro del cual nos estamos desarrollando. Esta es nuestra realidad actual.

### **Algunas reflexiones críticas**

Pareciera, oportuno aprovechar la ocasión para hacer unas pocas reflexiones críticas respecto a las implicaciones y consecuencias que puede tener el nuevo esquema de desarrollo que promueven los organismos internacionales. La primera reflexión es en el siguiente sentido. No cabe duda que para sobrevivir en el entorno mundial, al que se hizo referencia, nuestros países tienen que plantear transformaciones importantes, no sólo en su estructura productiva, sino también en su aparato estatal. Esto es incuestionable. Por lo tanto, tenemos que abocarnos a un proceso de ajuste estructural en el cual se establezca una nueva forma de inserción en el comercio internacional.

Históricamente la mayoría de los países latinoamericanos han basado su inserción internacional en los bienes primarios. En sus primeras fases la agroexportación: café, banano, algodón, azúcar, ganado, cereales, trigo, etc. Ahora con los productos no tradicionales de exportación que incluyen frutas, plantas ornamentales, flores, pescado y recursos marinos, entre otros.

En este sentido es necesario recordar los planteamientos de Prebisch en cuanto a que los precios internacionales reflejan un deterioro permanente de los términos de intercambio en contra de los países productores de bienes primarios. Esa es una realidad, que no podemos olvidar. Es por ello que si en la definición de una nueva inserción en los mercados internacionales nuestros países se especializan nuevamente en la producción de bienes primarios, mientras las otras naciones incursionan en áreas como la ingeniería genética, la telemática y la robótica, realmente lo que estaremos haciendo es especializándonos en nuestra propia pobreza.

Una segunda reflexión tiene que ver con los aspectos distributivos del Modelo de Promoción de Exportaciones: ¿Cuáles son los sectores sociales que se están beneficiando con la nueva estrategia de desarrollo?, ¿Quiénes son las personas y grupos que están pagando el costo del cambio estructural?

El fenómeno que se observa en la mayoría de los países es que, si bien desde el punto de vista retórico, se dice que en la estrategia de promoción de

exportaciones se busca eliminar las distorsiones, sobre todo las distorsiones en los precios relativos creados por los impuestos y los subsidios del Estado, lo cierto es que para impulsar al nuevo sector exportador, se están eliminando algunas distorsiones, pero al mismo tiempo se están creando otras nuevas.

Al sector exportador no tradicional se le están dando, en la mayoría de los países, enormes incentivos de carácter tributario, además de asistencia técnica por parte del Estado. Se están desarrollando una serie de programas, a través del Estado y a través de instituciones paralelas paraestatales, financiadas por organismos internacionales, con el propósito de apoyar los procesos de exportación, creando oficinas comerciales en países consumidores potenciales.

¿Y quiénes son los que están participando en estas nuevas actividades exportadoras? ¿Quiénes son los que se están beneficiando con esos incentivos? Lo que se observa, en casi todos los países, es que son los grupos existentes, poderosos desde el punto de vista económico, y ubicados tanto en el campo industria, como en el agropecuario, en el financiero, o en el comercial, los que están incursionando en las nuevas actividades exportadoras no tradicionales.

Adicionalmente, las actividades exportadoras no tradicionales generalmente incluyen la participación de empresas transnacionales que son las que llevan a cabo la labor de comercialización. Y son justamente los grupos nacionales más estructurados empresarialmente, los que tienen la

capacidad de establecer contactos con esas empresas.

Así pues, el análisis desde la perspectiva distributiva, muestra que existen grupos económicamente poderosos que como consecuencia de las políticas de promoción de exportaciones se están haciendo más ricos.

Esto que está ocurriendo en la parte superior de la escala social contrasta con lo que sucede en los grupos más débiles de la sociedad, que están viendo reducirse sus niveles de ingresos, particularmente los ingresos no monetarios, producto de la disminución de los servicios del Estado: educación, nutrición, salud y programas de asistencia social.

Si a esta situación le añadimos las etapas recesivas que han vivido los países de América Latina en la década de los ochenta, etapas recesivas que han afectado a los asalariados y a las personas menos calificadas, es fácil visualizar que los estratos empresariales se han fortalecido, mientras que los segmentos más pobres han visto empeorar sus condiciones de vida. Esto nos está llevando a una estructura distributiva sumamente peligrosa desde el punto de vista social y político. Además de la injusticia que humanamente entrañan esas diferencias sociales, lo cierto es que la apertura de la brecha social provoca efervescencia en las estructuras de la sociedad, y hace perder la confianza en que el sistema democrático puede efectivamente resolver los problemas de la producción y el consumo manteniendo un nivel de vida digno.

Una tercera reflexión tiene que ver con el papel del Estado. Generalmente se señala, que el mercado es el mecanismo más adecuado para asignar los recursos, que es el instrumento a través del cual los factores de producción se asignan más eficientemente, puesto que cada persona, al hacer sus compras, está emitiendo un voto monetario con el cual respalda sus gustos, preferencias y deseos.

Pero sucede que en todas las sociedades, pero sobre todo en las sociedades de los países subdesarrollados, hay una gran cantidad de personas que no pueden votar en los mercados porque no cuentan con medios económicos para ello. Y es justamente con respecto a estos ciudadanos que el Estado tiene una gran responsabilidad.

Es por esta razón que no se debe visualizar al Estado únicamente como un instrumento para perfeccionar los mercados. El Estado se debe concebir como un mecanismo de carácter social que busca garantizar la cohesión de la propia sociedad.

### Individuos y ciudadanos

Es por ello que resulta importante distinguir entre dos conceptos que generalmente se contraponen desde el punto de vista filosófico, cuales son el concepto de individuo y el de ciudadano. En el caso del individuo, la libertad constituye su bien máspreciado, por lo que cualquier restricción a esa libertad resulta inaceptable. El hecho de que el Estado limite la liber-

tad del individuo y tome decisiones por él, constituye una situación de verdadera minusvalía para el ser humano. Sin embargo, el hablar del individuo se hace referencia a una persona que vive aislada en el mundo. En realidad cada uno de nosotros más que individuos somos ciudadanos, personas que vivimos en una sociedad. Esto modifica sustancialmente el enfoque porque ahora mi libertad pierde su dimensión absoluta al verse restringida por la libertad del otro, con el cual tengo que llegar a un compromiso de convivencia para que se pueda mantener el orden social. Y justamente es el Estado el que interviene, por mandato de la misma sociedad, para poner límites a las libertades de cada uno de los individuos y valorar el principio de la solidaridad.

El problema, desde luego, se presenta cuando el Estado sobrepasa sus atribuciones, cuando se extralimita en sus funciones y actividades. Lamentablemente pareciera que esa es la situación que estamos viviendo hoy día en casi todos los países de hispanoamérica.

### **El Estado democrático y sus deficiencias**

El Estado se ha extralimitado, en cuanto a sus responsabilidades y en cuanto a los límites que ha establecido a la libertad de los ciudadanos. Por lo tanto se requiere un cambio, una transformación en el orden político del Estado. Ese cambio pasa, necesariamente, por una descentralización del poder político. Hay que desintegrar las estructuras centralistas a fin de que

la toma de decisiones esté más cerca del ciudadano y para que haya una mayor participación en la definición de las políticas y en la asignación de los recursos. Es la forma de hacer más democrática la democracia.

La democracia representativa constituye, sin duda, un anhelo fundamental para todos los pueblos que viven bajo los regímenes autoritarios y dictatoriales. Tener la posibilidad de ir las urnas para elegir el Presidente de la República, a los congresistas y a los gobiernos locales, constituye un logro de enorme importancia. Sin embargo, pareciera que en estos momentos se impone ir un paso más allá. La democracia no se debe ejercer únicamente cada cuatro o cada cinco años, cuando ocurren los procesos electorales. La democracia es una vivencia que debe practicarse diariamente, con la participación en la toma de decisiones. Además, la mayor participación de los ciudadanos contribuirá, sin duda alguna, a hacer más eficiente, más eficaz y más cristalino el funcionamiento del aparato estatal.

Un examen de los aparatos estatales latinoamericanos muestra que estos son ineficaces, ineficientes y con una baja productividad. Son ineficaces, porque las instituciones no están cumpliendo los objetivos que se le asignaron. En algunos casos, se ha cometido el error de asignarle objetivos contradictorios a las instituciones. El caso más típico es el de los organismos reguladores de precios de granos básicos, a los cuales se les ha dicho que paguen un precio de sustentación que permita a los agricultores tener un nivel de vida digno; y al mismo tiempo que

vendan barato a los consumidores más pobres. Además, se espera que no tengan déficits en sus operaciones. Esto, desde luego, es imposible; y la conclusión a la que se llega es que a estas instituciones las crearon con el pecado original de la ineficacia.

En otros casos la ineficacia se produce por la falta de recursos, ya sea recursos humanos o financieros. En muchos otros se debe a toda una serie de restricciones de carácter legal y administrativo que hacen que las instituciones sean dinosaurios, que prácticamente no pueden moverse para cumplir con sus objetivos, o que el movimiento sea tan lento, que cuando finalmente van a iniciar la ejecución de un programa o una actividad ya resulta totalmente improcedente e inoportuna, porque se va a realizar uno, dos o tres años después del momento en que se requería.

Pero también las instituciones estatales son ineficientes; y lo son porque a la hora de asignar los recursos, estos no se asignan con criterios técnicos de rentabilidad económica privada o de rentabilidad social. Por lo general los recursos se asignan utilizando el concepto de rentabilidad política: ¿cuál es la clientela que se va a satisfacer? Este es el criterio que, lamentablemente, ha prevalecido en nuestros países para asignar muchos de los recursos públicos. Evidentemente, esta forma de asignación explica el por qué se han realizado muchos proyectos que no tenían ninguna factibilidad y que al cabo de poco tiempo constituyen una carga grande para el sector público y, consecuentemente, para la sociedad.

julio-diciembre/1990

Una tercera deficiencia importante que se observa en las instituciones públicas es la baja productividad del recurso humano. Baja productividad que se debe a diversos factores, pero que por lo general se relaciona con la falta de mecanismos o de instrumentos con los cuales premiar y castigar al funcionario público. El funcionario público que desempeña bien su labor generalmente no es gratificado, pero tampoco es sancionado si no cumple adecuadamente sus responsabilidades. Esto va generando una actitud altamente negativa: no buscarse problemas y evitar dificultades.

Pero también la baja productividad se debe a otros factores, como las muchas trabas que encuentra el funcionario público para hacer su trabajo lo cual, poco a poco, lo va desmotivando, lo va frustrando. Hay casos de personas que comienzan en la función pública con gran entusiasmo, con muchas ganas de hacer cosas y que al cabo de tres o cuatro meses se sienten desilusionadas porque no habían los recursos, o las disposiciones existentes, administrativas o legales, impedían que eso se pudieran hacer.

### ¿Cuáles son las opciones?

Ahora bien, hecho este reconocimiento de las principales deficiencias del aparato estatal ¿cuáles son las soluciones viables? Existe un camino recomendado por los organismos internacionales, y más concretamente por USAID. En pocas palabras se resume así: si el sector público padece todas

estas deficiencias lo que hay que hacer es reducir el tamaño del sector público. Hagámoslo más pequeño, traslademos muchas de las funciones que realiza al sector privado y de esa forma se logrará una mayor eficiencia, una mayor eficacia y un aumento en la productividad.

Esta solución, de carácter global, contradice la función esencial que el Estado debe cumplir en una sociedad con problemas de pobreza y concentración de la riqueza. Es por ello que no puede aceptarse sin evaluar las implicaciones distributivas. Como alternativa, se plantea el análisis institucional de carácter casuístico, ya que la naturaleza y las circunstancias de los problemas y de las deficiencias pueden ser muy diferentes entre países o entre organismos.

Otro de los grandes males que se le pueden atribuir al sector público es que ha contribuido a la concentración del ingreso y de la riqueza. En años pasados las políticas públicas han sido concentradoras del ingreso, al igual que muchas de las políticas actuales están beneficiando a grupos empresariales específicos. Esto se debe a que el sector público se ha desfigurado y responde a intereses privados, de grupos y de sectores, que controlan instituciones o políticas. Y es justamente a través de estas instituciones y de estas políticas que los grupos privados se aprovechan para su propio beneficio. Así las cosas, lo que hay que hacer, en realidad, no es privatizar, sino más bien republicanizar, reconstituir al Estado como *res pública*, como cosa pública. Se trata de volver al concepto de función pública, lo cual se relaciona

con la democratización de la democracia, con un mayor control ciudadano y con una mayor participación en las decisiones y en la asignación de recursos.

En el tanto los ciudadanos tengan una mayor participación y un mayor control sobre las decisiones de política y sobre la asignación de los recursos, en ese tanto los grupos privados no podrán aprovecharse del Estado para beneficio propio.

Hay casos, sin embargo, en los cuales se podría justificar algunos tipos de privatización. No obstante, es importante hacer una diferenciación entre diversas modalidades de privatización. Generalmente cuando se habla de privatizar se piensa en una sola cosa: traspasar al sector privado, la propiedad de las empresas públicas. Pero en realidad existen múltiples fórmulas y grados de privatización.

Hay, por ejemplo, situaciones en las cuales las condiciones de mercado, o las características de la actividad impiden que se pueda dar competencia en el mercado: condiciones de monopolio puro, rendimientos crecientes, tamaño del mercado en relación con la escala de planta, etc. En esos casos podría traspasarse la propiedad al sector privado, pero el Estado tendría que mantener el control y la regulación de la actividad.

Un escenario diferente es aquél en que una empresa pública presta un servicio o elabora un bien en condiciones de monopolio legal. En esa situación se podría considerar conveniente que haya una mayor competencia a fin de

lograr mayor eficiencia. Se podría, en ese caso, permitir que se establezcan otras empresas. Lo que realmente se estaría haciendo en esas circunstancias no es privatizando la empresa pública, sino desmonopolizando un sector de actividad.

De igual forma, no se podría decir que tiene el mismo efecto el trasladar empresas públicas al sector privado social (cooperativas, asociaciones de desarrollo, sindicatos, etc.) que trasladarlas a la empresa privada mercantil, nacional o transnacional.

De esta forma, resulta claro que cuando se habla de privatización, es importante examinar con detalle la modalidad de la que se trata, pues en algunos casos podría ser una solución positiva, mientras que en otros podría resultar perjudicial.

### **Recursos humanos en el sector público**

En lo que concierne a los recursos humanos, no debe olvidarse el viejo refrán castellano que señala que "las instituciones las hacen las personas". Y para que efectivamente las instituciones sean más eficaces, más eficientes y aumenten la productividad es indispensable introducir cambios profundos en las actitudes y aptitudes de los funcionarios públicos.

Cada día me convenso más que en el caso de los recursos humanos, tan importante, o tal vez más importante que la capacitación, los títulos, las

julio-diciembre/1990

habilidades y las destrezas que la persona pueda tener, es la actitud de ese funcionario. En los últimos años, lamentablemente, el sector público ha ido perdiendo servidores muy valiosos, principalmente porque existen dos estructuras salariales completamente diferentes. En el sector público se observa una estructura salarial en la cual los grupos menos calificados obtienen salarios superiores al de sus homólogos del sector privado. Por su parte, los grupos más calificados del sector público, los que tienen nivel técnico y ejecutivo, generalmente reciben salarios inferiores a los del sector privado.

Esta situación ha hecho que se produzca un traslado voluntario de personal calificado del sector público hacia el sector privado, con lo cual las empresas estatales se están quedando sin las personas más aptas y más capaces.

Además, los funcionarios públicos tienen que encarar factores de frustración y desaliento que se van acumulando. Uno de esos factores es la reducción del gasto público y las medidas que se han tomado para entorpecer ese gasto. En multitud de ocasiones, las disposiciones adoptadas no han sido para evitar el gasto, sino para postergarlo. Siempre se llega a gastar, pero en lugar de hacerlo en el momento oportuno, se hace uno o dos años después, cuando ya posiblemente era innecesario hacer el gasto. Durante todo ese tiempo, sin embargo, seguramente se han tenido que hacer una cantidad de trámites y de gestiones a las cuales el funcionario ha tenido que

dedicar tiempo y esfuerzo, ha tenido que comprometerse emocionalmente y ha experimentado frustraciones y problemas. Estos factores, en muchas ocasiones, lo ha motivado a desplazarse hacia el sector privado.

En cuanto a las actitudes, pareciera que la única forma de modificarlas es generando nuevas ilusiones en el funcionario en cuanto a su papel como servidor público y como pieza importante en el desarrollo del país. Esto sólo se puede lograr planteando una verdadera reestructuración del aparato estatal.

Es difícil cambiar al funcionario público si no se cambia también al Estado. No es posible modificar mentalidades si al mismo tiempo no se modifica el entorno, ese entorno de frustraciones dentro del cual se mueve el funcionario público.

## **Una reforma concertada**

De esta forma, llegamos inevitablemente a la conclusión de que existe una imperiosa necesidad de plantear una reforma estructural no sólo de la estructura productiva, sino también del aparato estatal. Y ese cambio estructural, esa transformación de la estructura productiva y del aparato estatal solo puede hacerse de manera concertada entre las fuerzas políticas y con la participación de los diferentes sectores sociales.

Esas transformaciones no las puede hacer, ni un presidente, ni un gabinete, ni un partido político, ni un sector social, tiene que ser, justamente, el resultado de un proceso de negociación y de concertación entre los diferentes grupos sociales, proceso durante el cual cada uno de los actores tendrá una idea clara de los beneficios y de los costos que derivará en el futuro

Manuel Rojas Bolaños

---

EN ESTA SECCION SE PRESENTAN CIFRAS SOBRE LA POBLACION TOTAL, POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA Y EMPLEO PUBLICO EN CENTROAMERICA. PARA GUATEMALA, HONDURAS, PANAMA Y COSTA RICA SE PRESENTA ADEMAS LA DISTRIBUCION DEL EMPLEO PUBLICO POR SECTOR INSTITUCIONAL.

## **Empleo público y Estado en Centroamérica**

La gravitación del Estado sobre la sociedad y el tamaño del empleo público en cada uno de los países de la región, son puntos destacados del actual debate político centroamericano. Sin embargo, la discusión sobre estos aspectos de la realidad de nuestros países no siempre se realiza en el nivel apropiado; muchas veces quienes defienden las instituciones del Estado y quienes propugnan un Estado mínimo, parten de planteamientos ideológicos y no de datos empíricos. Otras veces se dejan por fuera aspectos que son fun-

damentales dentro de un planteamiento integral sobre Reforma del Estado.

Con el ánimo de contribuir al debate, se presentan a continuación algunas cifras sobre el empleo público en cinco países de Centroamérica, recogidos de los informes nacionales presentados por los participantes en la Segunda Conferencia sobre Ajuste Estructural y Recursos Humanos en el Sector Público, celebrada en San José, los días 29 y 30 de noviembre de 1990, organizada por el ICAP y el Instituto Europeo de Administración Pública (IEAP), así como la Unidad de Recursos Humanos de la Secretaría de Coordinación, Planificación y Presupuesto de Honduras

◇

**CUADRO No. 1**  
**POBLACION TOTAL, POBLACION ECONOMICAMENTE**  
**ACTIVA Y EMPLEO PUBLICO EN CINCO PAISES**  
**DE CENTROAMERICA**

Países	Población total (1)	Pob. Ec. Act. (PEA)	Total Emp. Sect. Púb.	Emp. Púb. y PEA	No. Emp. por c/100 h.
Guatemala	9.197,351	2.877,053	181.996	6,33%	2
El Salvador	5.251,678	1.827,535	123.774	6,77%	2.4
Honduras	4.804,800	1.408,100	104.769	7,45%	2.3
Costa Rica	2.753,882	1.025,548	187.957	18,38%	6.1
Panamá	2.315,047	820,040	148.488	18,4%	6.4

(1) Los datos del El Salvador, Honduras y Costa Rica son para 1989; los de Guatemala y Panamá para 1990.

(2) Excepto para el caso de Guatemala, los datos sobre empleo en el sector público incluye a los empleados municipales. Los datos de Costa Rica y Panamá incluyen la fuerza pública.

Fuente: Informes nacionales presentados a la Segunda Conferencia sobre Ajuste Estructural y Recursos Humanos en el Sector Público, celebrada en San José, los días 29 y 30 de noviembre de 1990, organizada por el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) y el Instituto Europeo de Administración Pública (IEAP); Unidad de Recursos Humanos, Secretaría de Coordinación, Planificación y Presupuesto (SECPLAN), de Honduras

**CUADRO 2**  
**GUATEMALA**  
**DISTRIBUCION DEL EMPLEO PUBLICO**  
**POR SECTOR INSTITUCIONAL, 1990**  
**(cifras absolutas y relativas)**

Sector Institucional	1990(*)	%
TOTAL (1)1	81.986	100.0%
Gobierno Central	144.810	79.5
Institución de Servicio Social, Educación y Fomento	14.786	8.1
Gobiernos Locales(3)	-	-
Empresas Públicas	18.941	10.2
Instituciones Públicas y Financieras	4.109	2.3

(\*) Información a junio de 1990, no incluye puestos vacantes o congelados.

(1) Incluye personal permanente, contrato y planilla.

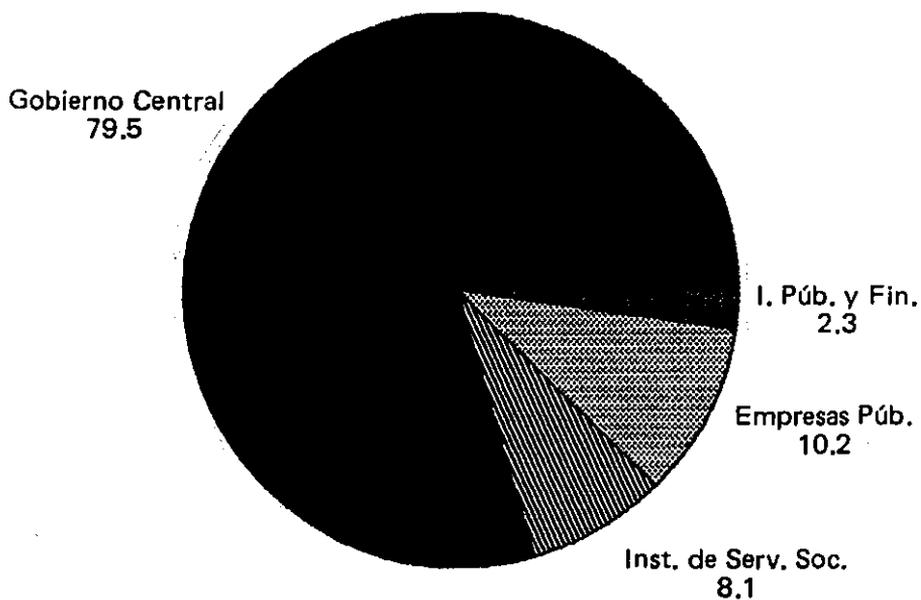
(2) La clasificación institucional del Sector Público guatemalteco incluye dentro del Gobierno Central a los Organismos Legislativo y Judicial.

(3) Sólo se cuenta con información para el año 1989; 10.702 empleados, o sea el 5.3% del total del número de puestos para ese año.

Fuente: El ajuste macroeconómico y los recursos humanos en el sector público guatemalteco, Informe presentado a la Segunda Conferencia sobre Ajuste Estructural y Recursos Humanos en el Sector Público, celebrada en San José, los días 29 y 30 de noviembre de 1990, organizada por el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) y el Instituto Europeo de Administración Pública (IEAP).

---

**GRAFICO 1**  
**GUATEMALA**  
**DISTRIBUCION DEL EMPLEO PUBLICO**  
**POR SECTOR INSTITUCIONAL**  
**1990**



---

No hay datos para gobierno local

**CUADRO 3**  
**HONDURAS**  
**DISTRIBUCION DEL EMPLEO PUBLICO**  
**POR SECTOR INSTITUCIONAL, 1989**  
**(cifras absolutas y relativas)**

Sector Institucional	1989	%
TOTAL	104.769	100.0%
Gobierno Central(1)	66.769	62.8
Instituciones descentralizadas	27.000	25.8
Local(2)	12.000	11.4

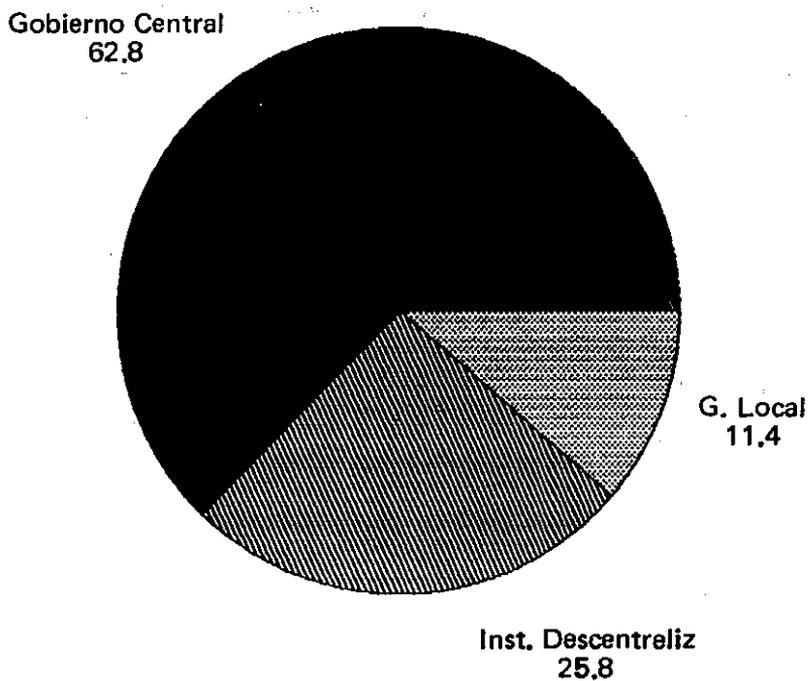
(1) Incluye 29.000 profesores públicos, el personal administrativo de la Secretaría de Defensa y la Fuerza Pública (policía).

(2) El Gobierno Local incluye el empleo municipal en 286 jurisdicciones políticas.

Fuente: Unidad de Recursos Humanos, Secretaría de Coordinación, Planificación y Presupuesto (SECPLAN), de Honduras.

---

**GRAFICO 2**  
**HONDURAS**  
**DISTRIBUCION DEL EMPLEO PUBLICO**  
**POR SECTOR INSTITUCIONAL**  
**1989**



**CUADRO 4**  
**PANAMA**  
**DISTRIBUCION DEL EMPLEO PUBLICO**  
**POR SECTOR INSTITUCIONAL, 1990**  
**(cifras absolutas y relativas)**

Sector Institucional	1990	%
TOTAL	148.486	100.0%
Organo Ejecutivo	136.843	92.1
Nivel Central	78.759	51.7
Nivel Descentralizado	60.084	40.5
Organo Judicial	.995	0.7
Organo Legislativo	225	0.2
Organismos Independientes	3.759	2.5
Gobiernos Locales	6.664	4.5
Nivel Provincial	.171	0.1
Nivel Distrital	6.493	4.4

Fuente: El ajuste estructural y de recursos humanos en el sector público de Panamá, informe presentado a la Segunda Conferencia sobre Ajuste Estructural y Recursos Humanos en el Sector Público, celebrado en San José, los días 29 y 30 de noviembre de 1990, organizada por el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) y el Instituto Europeo de Administración Pública (IEAP).

**CUADRO 5  
COSTA RICA  
DISTRIBUCION DEL EMPLEO PUBLICO  
POR SECTOR INSTITUCIONAL, 1989**

Sector Institucional	1990	%
TOTAL	167.957	100.0%
Gobierno Central(1)	82.322	49.0
Instituciones Autónomas y Semiautónomas	72.273	47.2
De Servicio(2)	39.843	23.7
Financieras(3)	13.935	8.3
No Financieras(4)	25.495	15.2
Municipalidades	6.362	3.8

(1) Incluye empleados de ministerios, Asamblea Legislativa, Poder Judicial.

(2) Comprende instituciones tales como la Caja Costarricense del Seguro Social, Universidades, etc.

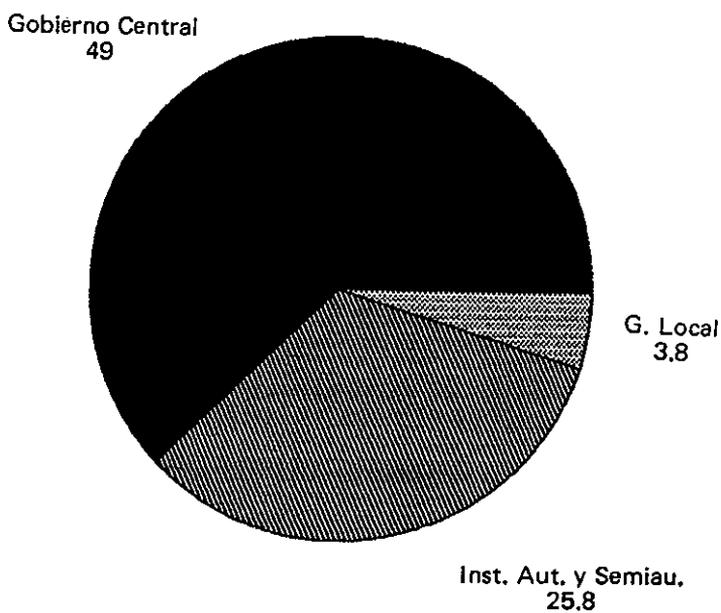
(3) Abarca instituciones tales como los bancos estatales, CODESA, y otras.

(4) Incluye instituciones como el Consejo Nacional de Producción, el Instituto Costarricense de Electricidad, etc.

Fuente: Informe Nacional de la República de Costa Rica, presentado a la Segunda Conferencia sobre Ajuste Estructural y Recursos Humanos en el Sector Público, celebrado en San José, los días 29 y 30 de noviembre de 1990, organizada por el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) y el Instituto Europeo de Administración Pública (IEAP).

---

**GRAFICO 3**  
**COSTA RICA: DISTRIBUCION DEL EMPLEO PUBLICO**  
**POR SECTOR INSTITUCIONAL**  
**1989**



# documentos

## Estrategias y acciones político-institucionales para la Reforma del Estado

Autoridad Presidencial  
de Reforma del Estado -APRE-

---

LA AUTORIDAD PRESIDENCIAL DE LA REFORMA DEL ESTADO, APRE, EXPONE EL PLAN DE ACCIÓN DEL PROGRAMA DE REFORMA DEL ESTADO, DE LA REPUBLICA DE COSTA RICA.

### Plan de acción del programa de Reforma del Estado

por su arbitraria y unilateral voluntad lo que considere más adecuado a la conciencia humana.

### Puntos estratégicos

#### *Estado y bien común: aspectos doctrinarios*

El pensamiento socialcristiano le asigna al Estado, un carácter instrumental, colocándolo desde hace muchas décadas al servicio de todos como garante del bien común. No es anterior ni superior a sus miembros, sino la expresión o cuerpo político de la sociedad natural civil. En virtud de lo anterior, no puede sustituirse a las personas y grupos sociales, para imponer

El Estado tiene tareas esenciales en la democracia participativa. El objetivo fundamental del Estado es promover el bien común, como lo repite la doctrina y lo consigna el Código de Malinas, que es el beneficio social más armónico posible, de manera que los miembros de la sociedad puedan disfrutar plenamente de los beneficios que el orden social produce, procurando el desarrollo integral de todo el hombre y de todos los hombres. Para ello se requiere un conjunto de condiciones sociales, políticas, económicas y culturales que permitan a los ciudadanos vivir mejor. La acción del Estado, promoviendo el bien común, es necesaria porque inevitablemente es cierta la tesis de que en

la medida en que cada persona busca su máximo bienestar individual, automáticamente se logre el óptimo bienestar social.

Por lo tanto, impulsamos la existencia de un Estado promotor, regulador u orientador, en el cual se revierta el proceso centralizador hacia uno cada vez más participativo promoviendo el acceso de grupos y personas cada vez mayor en la tarea de construir una sociedad más justa y solidaria y más acorde con sus deseos, aspiraciones y posibilidades.

Por las mismas razones, el Estado no puede ser indiferente ante la injusticia y la necesidad, sino que debe ser un agente activo en favor de una mejor distribución de las cargas, beneficios y responsabilidades sociales.

Nuestra concepción del Estado se rige por dos principios fundamentales: el de subsidiariedad y el de complementación. Entendemos el primero como la obligación de promover, apoyar, asistir y complementar la acción de los particulares, cuando está orientada al bien común, no sea suficiente para alcanzar los fines sociales propuestos. Comprendemos el principio de complementación como el deber del Estado de asumir por sí, todas aquellas funciones que la complejidad creciente del orden social, interno y externo, hace imposible, inconveniente o difícil que sean realizadas por grupos privados, sin que se dañen o afecten los postulados del bien común.

La acción estatal no se justifica si viene a coartar indebidamente, la iniciativa y el derecho privado de los ciudadanos. Por el contrario, debe promoverla, pero coordinarla y orientar-

la en orden del bien común, con lo que se preponderará la acción subsidiaria sobre la complementaria.

Se incurre de esta forma, en nuestro Gobierno, en un conjunto de acciones de cambio articulado y coherente hacia mayores niveles de efectividad estatal, con el propósito superior en mente, de modernizar el aparato administrativo del Estado para servir mejor a la nación. Respaldamos el derecho ciudadano a que el Estado sea más eficaz y sensible a las legítimas necesidades de la sociedad. El Estado tiene que ser mucho más eficaz y sensible en todo sentido, y ello se logrará simultáneamente con el cuestionamiento también legítimo de qué cosas pueden hacerse mejor a través de una mayor participación de las mismas comunidades organizadas, y con el necesario respaldo estatal, o de otras formas de democratización de la propiedad o servicios estatales. Así se realizarán las siguientes acciones:

### **Objetivo general**

Modernizar el aparato político-institucional del Estado para servir mejor y su contexto político, dentro de los límites que el tamaño de la economía y el financiamiento sano del gasto público imponen en las actuales y previsibles condiciones económico-financieras de la nación.

### **Objetivos específicos**

- ◊ Respaldar el derecho ciudadano a que el Estado sea más eficaz y sensible a las legítimas necesidades.

- ◊ Fomentar una mayor y más adecuada participación de los ciudadanos en los asuntos de Gobierno, y una efectiva descentralización de poder, recursos y capacidad de ejecución a nivel de dichas comunidades.
- ◊ Enfrentar y subsanar, reorientando o eliminando, las causas que determinan el tamaño del Estado para ubicarlo en la dimensión necesaria según su papel subsidiario y complementario.
- ◊ Generar cambios en la organización política del Estado y de la sociedad como un todo, que en conjunto permitan formar una cultura política, social y económica, más crítica y vigorosa tanto en aspectos de producción económica como de bienestar social, y con pleno reconocimiento de los condicionamientos y posibilidades que ofrece el entorno internacional.

### **Acciones prioritarias**

#### **Análisis de los factores positivos del Estado**

Identificar los factores positivos que han propiciado históricamente un desempeño exitoso del Estado y de sus instituciones, en relación con su inadecuado y rígido desempeño actual, con miras a replantearlos, globalmente y por sectores de actividad así como a nivel de regiones y cantones, con la

finalidad de mejorar la capacidad y eficacia de la gestión del Estado. (v.g., el Ministro de Salud históricamente ha logrado más eficacia con sistemas propios de gestión, tecnologías médicas y menos recursos, que la Caja Costarricense de Seguro Social; el Instituto Costarricense de Electricidad ha sido exitoso aún en situaciones de financiamiento restrictivo, pero se requiere expansión urgente de muchas de sus actividades incluso mediante la intervención de actores no estatales, para mantener la calidad de los mismos servicios, así como enfrentar la expansión de la demanda)

### **Perfil del Estado necesario**

- ◊ La administración pública adquirirá mayor flexibilidad de gestión, tanto a nivel central como descentralizado sin menoscabo del necesario equilibrio global que ha de lograrse en las finanzas públicas como un todo. Ello apunta a la búsqueda a partir de 1990, de cambios en leyes generales que regulan los recursos humanos y financiero-presupuestarios; y de modalidades de organización y gestión más flexibles y adaptables a las cambiantes demandas y prioridades del entorno, con plena responsabilidad de las autoridades de turno por el grado de éxito de su gestión política en el manejo del aparato institucional público.
- ◊ Se deberá lograr a partir de 1990 una participación más directa de los grupos usuarios de servicios públicos en la satisfacción de sus

necesidades, tanto asumiendo más responsabilidades propias como fiscalizando mejor el desempeño de todo ente público.

- ◊ Se limitará a partir de 1991 el crecimiento del gasto del Sector Público consolidado y por instituciones; de suerte que dentro de esta limitación global, la reducción de los gastos corrientes será mayor que los de inversión.
- ◊ El crecimiento del empleo público se dará a partir de 1990, en actividades que ofrezcan condiciones convincentes de real necesidad nacional y de productividad y generación de recursos o ingresos sanos, y se establecerán mecanismos normativos durante el primer semestre de 1991, que permitan a las autoridades reguladoras (Autoridad Presupuestaria, Contraloría General de la República) autorizar tales programas o proyectos por períodos que permitan evaluar su eficacia, y determinar si se mantienen o no después de comprobar sus resultados concretos.
- ◊ Se activarán a partir de enero de 1991, procesos de consulta y debate público sobre la conveniencia de cambios importantes en el sistema político nacional, alrededor del rol y estructura de partidos políticos, régimen electoral, estructura de Gobierno en distintos niveles (nacional, regional, local comunal); rol y dinamismo requeridos del Poder Legislativo según necesidades presentes y futuras de modernización parlamentaria, igual que en

relación con el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones y la misma Contraloría General de la República. Se valorará la conveniencia de impulsar reformas parciales a la Constitución Política, y en corto se buscará una concertación sistemática con el Partido Liberación Nacional y con su fracción legislativa, a través de un trabajo integrado de la APRE con la fracción legislativa del PUSC.

- ◊ Se buscará que al final del período de gobierno, el porcentaje de empleados públicos con respecto a la fuerza laboral, y el gasto público con relación al PIB se reduzcan significativamente.

## **Regionalización del desarrollo**

### *Filosofía*

La dimensión regional se usará para una revisión de perspectivas y acciones hoy muy centralistas. Se pretende una mayor asignación de recursos y de poder a niveles u organismos de decisión fuera del Área Metropolitana.

Debe darse a las comunidades mayor participación a nivel de región, de cantones y de comunidades, con los mecanismos para que asuman competencias y responsabilidades en relación con su desarrollo integral.

### *Desconcentración administrativa de todo ente*

- a Durante 1990 se sentarán las bases para la desconcentración durante

1991, de las sedes y oficinas centrales de todo ente nacional ubicado en San José, con sustento en la división territorial que formalmente promulgará el Gobierno. Se hará así un claro señalamiento de las ciudades que serán sedes de cada región y en las que toda Dirección Regional tendrá que instalarse durante 1991 para acrecentar la coordinación de sus operaciones en relación con las demás Direcciones Regionales de otros ministerios y entes autónomos, según cada sector de actividad.

- b. En apoyo a lo anterior, se propiciarán convenios entre instituciones de un mismo sector para que busquen al máximo edificios e instalaciones compartidas en cada sede regional y local, con miras a racionalizar recursos y a dar servicios mejores y más integrados al usuario.
- c. Se definirá durante el segundo semestre de 1991, un conjunto de medidas que permitan un aprovechamiento más racional y menos costoso de los recursos utilizados por los funcionarios de todo ente tanto en sus desplazamientos de San José a las regiones, como dentro de ésta.

#### *Directores Regionales y Recursos para las Regiones*

- a. Se otorgará durante 1990 y se concentrará en 1991, una desconcentración o delegación amplia de potestades en materia técnica y ad-
- julio-diciembre/1990

ministrativa hacia el Director Regional del Ministerio y ente autónomo, de suerte que funja como verdadero representante directo del jérfarca del ente y pueda resolver conflictos en cada región. Asimismo, un Director Regional será designado por el Ministro Rector de cada sector como coordinador de éste en cada región, mejorando así la coordinación y racionalidad del gasto público en su impacto territorial, y facilitando a la vez la comunicación de los usuarios y grupos de interés con grupos de instituciones en sus operaciones regionales y locales.

- b. El crecimiento del gasto de las instituciones se canalizará preferentemente a apoyar operaciones e inversiones en las regiones y no en San José, y en este sentido la Autoridad Presupuestaria dictará regulaciones claras, para concretar las asignaciones presupuestarias año tras año.

#### *Fortalecimiento del régimen municipal*

- a. Se propiciará a partir de 1991 el traslado paulatino de responsabilidades y recursos en el suministro de servicios públicos, a las municipalidades, con base en el Código Municipal y dando preferencia a la modalidad de empresas locales o intermunicipales, incluso considerando la transferencia de funcionarios de entes nacionales a gobiernos locales, sin pérdida de beneficios laborales y profesionales.

- b. Igualmente, se activará en 1991 una revisión del régimen político-electoral y financiero de las municipalidades que busquen acrecentar la calidad de líderes municipales, así como dotarlas de poder de determinación de tributos –lo cual requiere una reforma constitucional– o de alegamiento de mayores recursos para financiar el desarrollo cantonal, sin supeditarse a autorizaciones legislativas, como hoy ocurre.
- c. Dotar al Régimen Municipal de potestad para cobrar derechos efectivos por recolección de basura, agua potable, escuelas, caminos y aceras. Reforzar con inspectores *in situ* de carácter nacional y por estudios catastrales, geodésicos y geográficos detallados, el cobro de impuestos municipales. Actualizar el Registro de la Propiedad y reforzar las sanciones, multas o penas por retraso, evasión o defraudación.

#### *Corporaciones regionales de desarrollo*

Se iniciará también en 1991 un debate nacional sobre el esfuerzo tendiente a crear en cada región una instancia de decisión, sujeta a políticas y a legislación nacional, pero con carácter jurídico regional y patrimonio propio, autónomo en relación con el Gobierno Nacional, que se sustente en la experiencia y modelo de Consejos Regionales de Desarrollo, y que ofrezca vías de desarrollo integral que hoy se niegan a través de las formas tradicionales de como opera el Estado.

#### *Consejos regionales de desarrollo*

Se fortalecerá por Decreto Ejecutivo a los Consejos Regionales de Desarrollo, y se instalará durante 1991, un Consejo Interregional como instancia conciliadora de intereses regionales, y que permita una participación ilustrada de los Presidentes de los Consejos de Desarrollo Regional, con el Presidente de la República, así como con el Consejo Social y Económico, con miras a acrecentar la integración entre intereses regionales y nacionales en cuanto a prioridades de desarrollo y gasto. Esto se manejará como paso previo a la acción enunciada en el párrafo anterior.

#### *Financiamiento del Desarrollo Regional*

Se buscare y orientará a partir del segundo semestre de 1991, las bases de una estructura muy equilibrada de captación de ingresos para una mayor utilización en cada región de las fuentes de ingreso que sus actividades productivas generen.

#### **Sectorialización del desarrollo**

#### *Filosofía*

Organizar por sectores de actividad la gestión política y técnico-administrativa de la administración

pública, y hacer más sencillo el esfuerzo de concertación social con los grupos de interés no estatales.

### *Nueva forma de gobierno articulado y concertado*

Se establecerán, como órganos consultivos del Presidente, para el análisis intersectorial de problemas y toma de decisiones de nivel macro económico y social, el Consejo Económico y el Consejo Social. Lo integrarán el Presidente de la República, los Vicepresidentes, el Ministro de la Presidencia, Planificación Nacional y Autoridad Presidencial de Reforma del Estado, así como los Ministros Rectores de sectores económicos y de sectores sociales.

### *Ambito del Ministro Rector y determinación de sus funcionarios claves de confianza*

- a. Los Ministros Rectores de sector se activarán a partir del 8 de mayo y serán responsables en su sector o ramo, por:
  - La dirección y fiscalización sistemática del desempeño de los entes de su sector;
  - Los resultados de tales entes;
  - Racionalizar los entes y recursos del sector;
  - Lograr consenso y compromiso sobre políticas y acciones, de los demás jefes de su sector;

- Concertación sistemática con grupos privados del sector.

Los instrumentos básicos de dirección política, serán las directrices, según la Ley General de la Administración Pública y la Ley de la Autoridad Presupuestaria.

- b. Para junio de 1991, cada Ministro deberá haber realizado un análisis integral de su sector, de suerte que conozca a fondo la situación de políticas, programas, gasto y servicios con miras a determinar la estrategia de cambio hacia niveles de mayor eficacia y productividad a partir de 1991, propiciándose entonces la reestructuración integral de los entes de cada sector, incluso vía legal si corresponde. Ello implica revisar y justificar, situaciones concretas sobre duplicidades o sobre si conviene transferir activos o actividades públicas a manos no estatales. La Autoridad Presidencial de Reforma del Estado apoyará ampliamente el proceso, y cada Ministro activará los mecanismos sectoriales previstos para que jefes y técnicos de todo nivel, así como líderes privados, en San José y en las regiones, tengan una amplia participación de la búsqueda de soluciones nuevas a problemas viejos y recientes.

### **Planificación del desarrollo**

#### *Filosofía*

- La planificación se reorientará para asumir el papel de articular la gestión

de Gobierno; en apoyo del Presidente de la República.

- Las unidades y especialistas en Planificación, son facilitadores de la participación sistemática en los procesos de análisis y toma de decisiones.

#### **MIDEPLAN**

- a. MIDEPLAN se reformará para fortalecer su capacidad de liderazgo del proceso de planificación a nivel global, regional, sectorial e Institucional.
- b. MIDEPLAN se retirará del manejo o coordinación ejecutiva de proyectos de Inversión rural, asignándolos a los entes afines según la materia.
- c. MIDEPLAN deberá reestructurarse para actuar como verdadero órgano especializado del Presidente de la República en la conducción de la gestión socioeconómica de gobierno, en el espíritu en que lo enuncia la actual Ley de Planificación. Debe revisarse que actividades actuales contribuyen a este rol y cuáles no realiza del todo, y en qué medida podrían comisionar servicios profesionales de alto nivel en vez de producirlos internamente. Este debe ser el criterio de organización de este órgano central de planificación.

#### *Sistema de Planificación, Presupuesto y Contabilidad para el Desarrollo.*

- a. Se propiciará a partir del primer semestre de 1991 la integración de la

actividad de planificación con los presupuestos y la contabilidad, a nivel global, regional, sectorial y de instituciones, con miras a racionalizar la programación y uso del gasto público; ello se hará con sustento en la actual Ley de Planificación, de la Autoridad Presupuestaria y de la de Equilibrio Financiero.

- b. Las metas presupuestarias anuales que se fijan para cada sector y para los entes públicos, han de precisar en qué sentido son promovidas por acciones de otros entes públicos y privados, y qué ventajas socioeconómicas acarrea el prestarlas públicamente en vez de privada o asociativamente. Se analizarán resultados anuales de no lograrse medidas correctivas. En casos graves y reiterados de ineffectividad institucional, se considerará la forma más adecuada de transferencia de la actividad a medios no estatales;
- c. Los presupuestos indicarán las actividades y programas que son de índole permanente y temporal. Los programas de índole temporal cesarán automáticamente al final de su vida esperada, y la Autoridad Presupuestaria propiciará el marco normativo que permita esta modalidad de utilización de recursos públicos;
- d. Se hará énfasis formal a partir del primer semestre de 1991, en la liquidación de presupuestos públicos a efectos de que los directores de entes públicos expliquen los logros y costos de los ejercicios económicos.

- e. Se revisarán a partir del primer semestre de 1991 los renglones de servicios personales, nivel de empleo, política salarial, pensiones y "transferencias" del Gobierno Central, al sector público y privado, a la luz de criterios de eficiencia y equidad;
- f. Se deberán reorientar administrativamente las partidas presupuestarias subejecutadas, con miras a lograr nuevos ordenamientos internos en cada ente que permitan mayor eficacia y productividad aún en las nuevas condiciones de menor disponibilidad de recursos;
- g. Se fortalecerá el proceso de presupuestación de inversión sobre una base multianual;
- h. Se establecerá un porcentaje mínimo de gastos de inversión pública a nivel global e institucional;
- i. Se dará énfasis a la contratación directa de obras y participación al sector privado;
- j. Se buscará a partir del segundo semestre de 1991, fijar límites cuantitativos al crecimiento del gasto de todas las instituciones (como excepción, un decrecimiento en una partida podría ser parcialmente compensado por un aumento menor en otra);
- k. Se pedirá por parte del Consejo de Gobierno a la Autoridad Presupuestaria, limitar globalmente y a nivel de cada institución el nivel de endeudamiento interno y externo, de acuerdo con la evolución financiera global y el Programa Monetario;
- l. Se restringirá el financiamiento del gasto corriente con recursos de capital, mediante deuda interna o externa o por venta de activos.
- m. Se buscará trasladar al usuario de servicios, parte importante del costo (por ejemplo, costo de la educación universitaria estatal).

*Directrices presupuestarias  
y MIDEPLAN*

- a. El Plan Nacional de Desarrollo será promulgado por Decreto Ejecutivo, y ello lo hará vinculante para todo el sector público y para la Autoridad Presupuestaria; será producto de un amplio proceso participativo de los jerarcas de Gobierno para asegurar compromiso en la definición y ejecución del PND.
- b. La Autoridad Presidencial de Reforma del Estado proveerá propuestas de directrices de reformas administrativas a la Autoridad Presupuestaria, y MIDEPLAN, en consulta con el Presidente de la República, velará porque las prioridades de desarrollo global, como establece el Art. 7 de la Ley de dicha Autoridad Presupuestaria, sustenten en todo momento las directrices presupuestarias.
- c. La Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria no procederá a cortar presupuestos sin previo dictamen

de MIDEPLAN y del respectivo Ministro Rector del Sector, como sugiere el Art. 7 de la Ley de la Autoridad Presupuestaria. En este sentido, el manejo de directrices de sub-ejecución presupuestaria se basará en consideraciones de gasto y prioridades por sector de actividad, de suerte que se deba realizar un análisis más coherente e integral donde cada ministro rector será interlocutor de los entes de su ramo en cuanto a determinación de qué es viable recortar y por qué; se activarán también los mecanismos intersectoriales para el análisis de prioridades entre sectores (Consejo Económico, Consejo Social, Consejo de Gobierno, negociaciones bilaterales entre ministros).

- d. Se revisará concertadamente, la Ley de la Autoridad Presupuestaria y la Ley de Planificación, para adecuarlas a los momentos actuales y al futuro previsible.
- e. La Autoridad Presupuestaria actuará como órgano regulador de los aspectos de reforma institucional que afectan al presupuesto en su fase de programación y en la de ejecución. Para ello fungirá con participación indelegable de sus tres jefes –Ministro de Hacienda, Ministro de Planificación y Presidente del Banco Central– y con participación asesora del Ministro de Reforma del Estado. Igualmente su Secretaría Técnica operará ampliada como establece el Art. 6 de la Ley de la Autoridad Presupuestaria, especialmente con funcionarios de estos cuatro entes

para la mejor aplicación de su tarea de evaluar la eficacia del proceso de ejecución presupuestaria, según dicta el Art. -1- inciso c) de la ley.

### *Planificación para enfrentar la pobreza*

Se dará prioridad como acción gubernativa directa e indirecta, a acciones que permitan volcar el impacto masivo del gasto público y privado, sobre las zonas más deprimidas del país.

### *Ley de Presupuesto*

Se buscará tener para diciembre de 1991 un Proyecto elaborado de una Ley de Presupuesto, que contemple los puntos enumerados en la página 128, y que no puedan regularse vía reglamento de MIDEPLAN, de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, en el espíritu previsto en cuanto a prescripción de sistemas de presupuesto, en el Art. 8 de la Ley de la Autoridad Presupuestaria.

### **Flexibilización de la gestión pública**

### *Filosofía*

Los costarricenses tienen derecho a una administración pública a su servicio.

La administración pública debe ser dinámica, flexible y moderna, y el funcionario público debe mostrar una aptitud de entrega y servicio sin límites en el cumplimiento de sus tareas ante todo ciudadano.

*Devolución de autonomía a entes descentralizados y autonomía para ministerios*

- a. Se propondrá diseñar, desde el primer semestre de 1991, un régimen de mayor autonomía de gestión administrativa de los entes descentralizados y un régimen de autonomía funcional para ministerios, que garanticen una Administración moderna y dinámica, y un máximo aprovechamiento de los recursos públicos disponibles, incluso en cuanto a transferencias presupuestarias dentro de cada ente o entre entes a lo largo del período de ejecución.
- b. Los ministerios llegarán a ser no sólo más flexibles en su gestión sino que tendrán una menor complejidad funcional y de gestión, volcándose más a competencias reguladoras y fiscalizadoras, que ejecutoras, producto de la transferencia de actividades a entes autónomos o a regiones y gobiernos locales, como se enunció en el capítulo sobre regionalización.
- c. Se revisarán el Régimen de Servicio Civil y el Régimen de Carrera Administrativa de todo ente descentralizado y la Ley de Ad-

ministración Financiera, y otros marcos legales, que en conjunto afectan la eficacia y productividad de toda institución estatal, con miras a concretar los patrones de modernización y flexibilización enumerados arriba. Los análisis se iniciarán en 1990 y se buscará concretarlos en 1991. Sin embargo, se buscará activar cambios importantes en esos sistemas dentro de los marcos jurídicos vigentes, simplificando regulaciones y capacitando al funcionario responsable de los sistemas, así como buscando áreas de interés común y actuales con la Contraloría General de la República, con miras a flexibilizar la gestión más que a entorpecerla, dentro del propio interés contralor en esa materia.

*Régimen de mayores incentivos y sanciones para el funcionario público*

- a. Se fortalecerán los incentivos para funcionarios profesionales y técnicos del sector público; a la vez, se darán criterios y mecanismos rigurosos de evaluación, con base en la consideración de objetivos y resultados reales de la gestión personal del funcionario, criterios que serán incorporados durante 1991 en los marcos vigentes de personal.
- b. Se buscarán mayores incentivos para el magisterio nacional, personal de policía preventiva y represiva, así como al personal del sistema recaudador de impuestos para in-

crementar su eficacia sobre la base de un más justo trato salarial en estas áreas tan estratégicas para el desarrollo del país.

*Atención prioritaria  
a cooperación internacional  
y programas  
de inversión pública*

La cooperación técnica internacional, y en particular el flujo de financiamiento externo para inversiones, que dinamizarán en sistemas más expeditos que los que hoy existen, los cuales son onerosos e ineficaces para el país, pues dilatan y encarecen los programas y actividades a que esos recursos se dedican. Se diseñará y buscará promulgar legislación especial para ello antes del segundo semestre de 1991.

*Hacia una ley orgánica  
de la administración pública  
por regiones y sectores/  
dinamización  
de la gestión administrativa*

- a. Se buscará integrar en un sólo instrumento jurídico los aspectos nuevos de regiones y sectores y de administración financiera y presupuestaria, con los contenidos en la Ley General de la Administración Pública, para darle organicidad y unidad con flexibilidad, a la gestión institucional del Estado. Esto se activará en 1990 y se buscará plantearlo en su forma final en el primer semestre de 1991.

**Eficiencia  
y democratización**

- a. Se establecerán mecanismos claros de evaluación del desempeño institucional (ejemplo: en el sector vivienda se medirá el número de viviendas, áreas promedio de la casa, calidad constructiva, manejo financiero global, personal administrativo mínimo) para evaluar sus resultados.
- b. Se fijarán durante 1990, reglas objetivas para el ajuste periódico de precios de los servicios públicos.
- c. Se continuará el proceso de liquidación de CODESA y sus subsidiarias.
- d. Se incentivará la producción privada de energía eléctrica.
- e. Se explorará con relación del ICAA, por ejemplo, la contratación privada de servicios de mantenimiento, lectura de medidores y administración del cobro para el servicio de agua. Igual se estimulará para todo otro ente.
- f. Con relación al MOPT, se buscará favorecer la contratación directa de obras con empresas privadas y el cierre de programas redundantes, con amplia participación de los mismos funcionarios y líderes sindicales involucrados
- g. Se buscará iniciar en 1991 la modernización del sistema de recaudación de impuestos para evitar la evasión y generar un mayor nivel de recursos sanos que no impliquen mayor costo al ciudadano y que sí permitirán

mejorar la calidad de los servicios públicos en forma casi inmediata.

servicios públicos que operen bajo fiscalización municipal.

h. Creación de la Procuraduría Fiscal contra la corrupción.

*Duplicidad de funciones*

i. Se revisará la política salarial y de empleo en el sector público, incluyendo la sustitución de los laudos por un sistema de concertación salarial.

Se buscará con empeño la identificación concluyente de qué actividades o procesos institucionales presentan situaciones inadecuadas de duplicidades funcionales y costos asociados. Durante 1991 se revisarán en particular situaciones como las referidas a los siguientes grupos institucionales

j. Se buscará asociar los aumentos salariales reales, con aumentos en la productividad y en la eficacia del funcionario y para ello se introducirán criterios más rigurosos de evaluación del desempeño anual del funcionario en toda área.

k. Se propiciará una reducción voluntaria del personal mediante pago de prestaciones y otros incentivos.

a. CONICIT y el Ministerio de Ciencia y Tecnología, así como el MEP en materia de programas informáticos y científicos;

l. Se buscará a partir de 1990, unificar y modificar los regímenes de pensiones: pensiones mínimas no inferiores al salario mínimo y ajustables periódicamente; pensiones máximas de acuerdo con previsiones actuariales, crear y fortalecer regímenes contributivos voluntarios, como seguros, cajas de ahorro, etc.

b. JAPDEVA, INCOP e INCOFER y el MOPT;

m. La nueva política energética buscará fijar tarifas por mecanismos más flexibles acorde con las necesidades de expansión de la industria eléctrica; menor dependencia de hidrocarburos; desarrollar fuentes energéticas alternativas de origen nacional; promover la competencia en la distribución y generación energética para alcanzar más cobertura y mejor servicio, incluido el concurso de empresas locales de

c. Departamento de Transacciones Internacionales del BCCR, CENPRO, CINDE y Zonas Francas y el Ministerio de Comercio Exterior. Los Departamentos del MAG y Hacienda relacionados con comercio exterior, se ubicarían en el Ministerio de Comercio Exterior;

d. INVU y BANHVI, y el Ministerio de Vivienda, así como los programas de vivienda del IMAS;

e. IDA, CNP y MAG, así como PIMA/CENADA y otros organismos menores del Sector Agrícola, así como MIRENEM, en cuanto a recursos naturales;

f. Actividades diversas que, como con insumos agropecuarios, permisos de construcción e inscripción de

vehículos, implican múltiples entes que intervienen con visiones y procedimientos competitivos que ocasionan un grave desgaste de energía al usuario. Se buscará la simplificación de esfuerzos, sea estableciendo ventanillas únicas o estableciendo criterios más sencillos de análisis y decisión, que en conjunto le ahorren energía y tiempo al usuario, y sea el funcionario público quien efectúe el desgaste y busque así la mayor simplificación y expedición posibles en sus tareas.

### *Ley de Emergencia*

Propiciar en los primeros meses de Gobierno una Ley de Emergencia que regule sobre lo siguiente:

- a. Derogatoria de los aspectos en la Ley de Equilibrio Financiero que limitan la flexibilidad de la gestión pública;
- b. Regulación para flexibilizar en el plazo inmediato aspectos claves de la contratación administrativa (Leyes de Administración Financiera, de la Contraloría, de la Caja Costarricense de Seguro Social), así como del Estatuto y el Régimen de Servicio Civil;
- c. Esquema para transferir temporalmente —vía Decreto Ejecutivo— competencias, programas y recursos asociados, entre entes (nacionales/municipales), con base en prioridades de política y racionalización administrativa, y bajo condiciones de temporalidad con

finés de experimentación hacia su eventual institucionalización legal si los resultados lo aconsejan;

- d. Esquema para crear con carácter temporal, unidades integradas con varias unidades o servicios de diversos entes, según necesidades de mejoramiento de tales bienes o servicios para atender situaciones de emergencia o de coyuntura que hagan deseable y de interés público tal arreglo temporal, tanto para programas o proyectos regionales específicos como para ventanillas únicas u "oficinas integradas" de servicios diversos que simplifiquen las relaciones de grupos de usuarios con las instituciones públicas.

### **Fiscalización política y ciudadana de la gestión de Gobierno**

#### *Filosofía*

Consolidar mecanismos diversos que facultan a una mayor y más efectiva participación ciudadana y legislativa en los procesos decisorios estatales.

#### *Control ciudadano sobre entes públicos*

Se crearán durante 1990 mecanismos de concertación y fiscalización a nivel de los ámbitos global, regional, sectorial e institucional y local, en la forma de comisiones consultivas y de grupos o comisiones de usuarios, que

grupos o comisiones de usuarios, que acerquen al usuario y a los grupos de interés a una supervisión y a un enriquecimiento de los procesos decisorios estatales y de los servicios públicos.

### *Defensa de derechos ciudadanos*

- a. Se creará en el segundo semestre de 1990, un órgano central y un sistema de defensa de los derechos del ciudadano, incluido el derecho a información veraz y oportuna sobre los servicios públicos.
- b. Las unidades-contraparte en Entes Públicos, estarán debidamente interconectadas al órgano central para resolver al ciudadano toda consulta y queja que haga.

### *Auditoría de servicios institucionales*

Se dará una verdadera acción de "auditoraje" de servicios institucionales, para incrementar y mantener alto el nivel de compromiso del jerarca y del funcionario público en la realización de sus tareas.

### **Mecanismos de dirección y fiscalización del proceso**

#### *Mecanismos existentes*

- a. No se institucionalizarán formas permanentes de organización para atender situaciones temporales. De aquí surge la Autoridad Presidencial

de Reforma del Estado, constituida con funcionarios facilitadores por las instituciones públicas.

- b. La Autoridad Presidencial de Reforma del Estado determinará que se quiere hacer, y el método de cómo hacerlo, producto de las experiencias que se tienen de Reforma del Estado, en el país y de los métodos propios que la APRE desarrolle.
- c. Individuos públicos y privados, tanto en sectores de actividad como en regiones de desarrollo, tendrán opciones de una participación activa alrededor de este esfuerzo de transformación del Estado, bajo la premisa estratégica de que todos tienen mucho que contribuir hacia el cambio.
- d. Así, la APRE fungirá como órgano central de un sistema de reforma, y los Directores Ejecutivos de Secretarías Sectoriales de Planificación asumirán con su apoyo, el rol de líderes técnicos del proceso en apoyo de cada Ministro rector. En este rol, se integrará en Comités Sectoriales de Reforma a los siguientes funcionarios de cada ente:

- Al director de Planificación
- Al director de Análisis Administrativo
- Al Director del Departamento o Asesoría Legal

Cada ente establecerá una Comisión de Reforma Administrativa o de Racionalización y Productividad, con estos funcionarios y

abrirá el concurso de todos en el ente que quieran sugerir soluciones a problemas internos. La APRE apoyará el esfuerzo, y vigilará la eficacia del mismo a nivel central y de regiones de desarrollo.

- e. Se establecerán grupos consultivos que enriquezcan el trabajo de la APRE y del Gobierno en esta materia, representantes calificados

de partidos políticos, diputados, intelectuales y académicos calificados, y líderes de grupos nacionales no estatales, constituirán durante 1991 los órganos de consulta permanente que el Ministro de Reforma y la -APRE- establecerán para propiciar la mayor viabilidad posible de este esfuerzo nacional

# Áreas y puntos prioritarios para la revisión del papel del Estado

Programa de Mejoramiento  
de la Gestión del Estado

---

SE EXPONEN LAS ÁREAS Y PUNTOS PRIORITARIOS DE LA REFORMA DEL ESTADO QUE SE HA PLANTEADO EL GOBIERNO DE HONDURAS.

## Introducción

El esfuerzo de someter a revisión el concepto Estado implica una reflexión multidisciplinaria y un análisis en diversos niveles y categorías. No obstante, el propósito que se persigue con esta tarea, es el de enfatizar en un conjunto de aspectos claves, problemas relevantes y variables críticas de naturaleza institucional, de gestión, organización y conducción del Estado; no abarca en consecuencia la diversidad de enfoques posibles de tipo jurídico, político, sociológico y económico entre otros.

Dada su complejidad y trascendencia, la Reforma del Estado representa un claro desafío para la concertación nacional. Es por tanto, un tema de agenda del gobernante y un problema de reflexión con los sectores organizados de la nación.

El ambiente es propicio para lograr que un esfuerzo aparentemente restringido y de énfasis técnico, se traslade al juicio ciudadano en una efectiva y orgu-  
julio-diciembre/1990

ganizada participación. El tipo de Estado necesario debe ser ante todo, una definición de su concepto y una decisión sustentable socialmente; concretar ese propósito es responsabilidad del gobernante, de los legisladores y de la comunidad en general.

## Revisión del concepto de Estado

Las nuevas condiciones económicas, políticas y sociales que vive la sociedad hondureña, han dado paso a la necesidad de replantear el papel de Estado, es decir, revisar su papel con el propósito de impulsar decisiones y medidas que permitan su adecuación, redimensionamiento y modernización.

La búsqueda del tipo de Estado necesario, implica una serie de reflexiones políticas y técnicas, que abarcan desde el análisis del marco constitucional, hasta los mecanismos operativos de su organización y funcionamiento. Este proceso es influen-

ciado, además, por las tendencias fuertes que a nivel internacional se observan.

### **Situación actual y tendencias**

La experiencia comparada nos refleja una clara crisis del intervencionismo estatal, situación que ha provocado el cuestionamiento de la presencia del Estado en áreas y actividades productivas. En consecuencia, los programas emergentes para dar respuesta a estos problemas son los referidos a privatización, desestatización y desburocratización.

Existe una clara tendencia a concebir los esfuerzos de redefinición del papel del Estado en función de las ideas dominantes sobre privatización. No obstante que estas últimas ejercen una influencia significativa, es importante señalar que esa tarea es más amplia y compleja que implica la rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad, el perfeccionamiento del sistema democrático y las mejoras cualitativas al modelo político-administrativo entre otros.

Al interior de la organización estatal se identifican los modelos de gestión centralizada, desconcentrada y descentralizada, que deben considerarse como complementarios y no antagónicos. Similar enfoque debe aplicarse en relación al proceso de privatización, ya que debe armonizarse en el marco de política y programas globales de organización del Estado.

### **Modelos hacia afuera y hacia adentro**

El redimensionamiento del Estado debe seguir un modelo hacia afuera y un modelo hacia adentro. El primero tiene relación directa con el tamaño y la importancia relativa del Sector Público frente al Sector Privado en el desarrollo de la economía y de la nación. El segundo, se refiere al examen interno sobre la dimensión y participación del Gobierno Central frente al Departamento y el Municipio en la gestión del estado, del desarrollo y el bienestar.

La necesaria visión hacia afuera y hacia adentro, deben producir un efecto complementario y un balance en las decisiones que se adopten respecto del tamaño del Estado y el papel que se le asigne; por tanto, es indispensable que los tomadores de decisiones actúen en esas 2 direcciones.

### **Reactivación del Poder Legislativo**

El papel revitalizado del Poder Legislativo, específicamente de las asambleas o congresos en esta etapa de expansión democrática, ha provocado un ejercicio más efectivo y amplio de las atribuciones de este poder. En efecto, la reactivación del Poder Legislativo incide en un fuerte y competitivo protagonismo frente al Poder Ejecutivo. Esta situación constituye un elemento nuevo de análisis de los ámbitos de poder y de las decisiones que en él impulsan sobre temas o problemas de interés nacional.

Cada vez se torna más necesario diseñar y establecer nuevos mecanismos de articulación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Los procedimientos tradicionales de coordinación no muestran eficacia frente a la complejidad de problemas que exigen análisis y decisiones concertadas, tanto en el nivel político como técnico, lo que implica una indispensable inserción y participación de los legisladores y sus equipos de apoyo en las diversas fases del proceso de decisiones en áreas y problemas específicos.

Se trata también de identificar un problema fundamental en el Poder Legislativo, y es el referido a desarrollar y mejorar su propia estructura organizacional para dar una respuesta más adecuada a las necesidades que surgen de su creciente participación en el manejo de la nación.

### **El modelo de organización del Poder Ejecutivo**

Las concepciones sobre el tipo de Estado necesario están influenciadas en gran medida por el papel y el modelo de organización del Poder Ejecutivo que se impulse. Sin duda, las reflexiones y decisiones que se adopten para este ámbito del Estado, contribuirán a forjar el tipo de Estado que la sociedad reclama.

El análisis del Poder Ejecutivo implica considerar las cualidades y deficiencias del modelo de organización político-administrativo que da soporte al ejercicio de las funciones de Gobierno. Los niveles de Gobierno

Central, departamental y municipal requieren consideraciones globales y específicas sobre su situación, evolución y peso relativo en las acciones y decisiones para administrar el país.

La característica institucional predominante en la organización del Gobierno Central, ha sido la de concentrar potestades a través de los órganos ministeriales y de los entes descentralizados. Esta modalidad ha incidido en el mantenimiento de un Gobierno Departamental impreciso y de escaso contenido y, un Gobierno Municipal débil y alejado de las decisiones que afectan sus propios ámbitos y comunidades.

### **Deterioro y reforma departamental y municipal**

La centralización de poderes en el Gobierno Central ha estado alentada no sólo por actitudes y concepciones políticas, sino también, por una estructura jurídica que no ha sido oportunamente sometida a revisión y actualización. Se puede afirmar que el único nivel de gobierno activo es la administración central, situación que ha provocado alejar cada vez más las decisiones del ámbito departamental y municipal y postergar la efectiva participación de las comunidades en la solución de sus propios problemas. Con ello se ha dado paso para que estas unidades político administrativas departamental y municipio se conviertan con sus autoridades y ciudadanos en verdaderos grupos de presión frente

al Gobierno Central y a la sociedad en general.

Todo parece indicar que no pueden demorarse las reformas políticas y administrativas que fortalezcan el Departamento y el Municipio, procurando la descentralización político administrativa a través de la transferencia de competencias del Gobierno Central a los gobiernos departamentales y locales. Los mecanismos y modalidades de este proceso –financieros, institucionales, etc–, son elementos de las decisiones a tomarse pero, no su principal motivación.

### **Gestión social**

Al mismo tiempo que se realizan esfuerzos para redefinir la intervención del Estado en la actividad económica, surge la necesidad de revitalizar el papel del Estado en los sectores sociales.

La atención a los grupos de población de mayor pobreza, exige no solo una respuesta rápida y creativa mediante los programas y medidas compensatorias, sino además, una reorganización de las estructuras e instrumentos estatales de gestión social. La reactivación del Gabinete Social como principal instancia de decisión política en ese campo, es una opción inmediata para impulsar la urgente mejora de la oferta estatal de servicios sociales masivos.

### **Proceso decisorio y gerencia de Estado**

El proceso de formulación e implementación de políticas públicas

debe ampararse en una mejor organización de la toma de decisiones. En efecto, desde la gerencia presidencial y ministerial deben definirse acciones que permitan que la calidad, oportunidad y eficacia de las decisiones gubernamentales, dependan no sólo de las virtudes de los gerentes públicos, sino que además, del aparato organizativo que les da soporte en el análisis y manejo de información relevante.

Cada vez más las decisiones dependen de la calidad de las fórmulas o arreglos organizacionales en donde se originan.

La transparencia como signo fundamental de las decisiones, implica no solo objetividad y ética, sino que acceso a información sobre como se decide.

La gerencia de Estado ejercida por el Presidente de la República, no ha constituido en la tradición gubernamental hondureña, una prioridad que haya permitido organizar la oficina del Presidente como el más importante centro de gerencia pública. Situación similar se ha observado en la gerencia ministerial, en la que una de sus principales funciones como lo es dirigir y gobernar un sector –gerencia sectorial– no ha sido entendida adecuadamente ni aplicada con eficacia.

### **Viabilidad de la planificación**

La crisis del intervencionismo estatal se refleja con mayor impacto en la propia crisis del sistema de planificación, la que de prolongarse amenazaría con la existencia de uno de

los más importantes sistemas de gestión pública.

La actual coyuntura de ajuste estructural de la economía encuentra a un sistema de planificación débil y sin un perfil definido; una contradicción fundamental es la de que nunca antes la planificación gubernamental había contado con un marco jurídico tan consistente en atribuciones y de tan amplia cobertura para el nivel sectorial, departamental, regional y municipal. No obstante estas condiciones favorables, la reciente legislación no alcanzó un mínimo grado de aplicación, comprometiendo su viabilidad en el corto plazo y reflejando cada vez más la necesidad de decidir sobre su institucionalidad.

### **Gerencia pública profesional**

La complejidad de la administración pública recomienda la profesionalización de los gerentes públicos, especialistas, profesionales y cuadros de apoyo.

Hasta ahora, no se han atendido adecuadamente en el nivel de educación formal, programas orientados a la formación de administradores públicos; igual ocurre en el ámbito de la capacitación en donde proliferan microprogramas dispersos y con escasa calidad y contenido.

### **Gestión de la Cooperación Internacional**

La gestión de la cooperación internacional es una de las áreas más sensibles

en las tareas de Gobierno. La alta dependencia de recursos externos para el impulso de proyectos y programas nacionales, tornan las decisiones en esta materia, urgentes y de la mayor prioridad.

Se trata de revisar toda la capacidad gerencial y técnica orientada al manejo de la oferta internacional de recursos y, a la generación de ayuda financiera y técnica de acuerdo a las prioridades que el equipo de gobierno defina.

Es indispensable por tanto, mejorar la capacidad instalada al más breve plazo, permitiendo entre otros propósitos articular las demandas nacionales y ordenar los mecanismos de coordinación y vinculación con las fuentes bilaterales y multilaterales de cooperación para el desarrollo.

### **Gestión de proyectos**

En el área de administración y control de proyectos de desarrollo, especial significado han adquirido éstos en relación a los montos de inversión pública, al peso relativo en el endeudamiento externo, a la función redistributiva y sobre todo, al impacto social que generan.

El establecimiento de una capacidad institucional para el monitoreo y evaluación selectiva de resultados en proyectos prioritarios, se torna necesario no sólo para el control efectivo de cumplimiento físico de avance sino por alimentar las decisiones que den seguridad de continuidad y correcciones oportunas.

## **Articulación sector público-sector privado**

Se amplifica el problema de la articulación y coordinación con el sector privado, ya que tradicionalmente no se han desarrollado ni utilizado mecanismos e instancias orientadas a producir esos efectos.

El ajuste del papel del Estado en los sectores de la producción, amerita el establecimiento de nuevos instrumentos y capacidad institucional de concertación en determinadas áreas de gestión económica. La concertación necesita en adición a las decisiones que la impulsan, crear, mantener y darle continuidad a estructuras y mecanismos orientados a esos fines.

## **Coordinación con el sistema de ONG's**

Un fenómeno de significativo dinamismo ha sido el origen y proliferación de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG'S), también conocidas como Organizaciones Privadas de Desarrollo (OPD), con un papel activo y competitivo en la entrega de servicios a la población. Su evolución ha sido tan importante en términos cuantitativos y cualitativos, que el sector público no ha estado preparado para establecer vinculaciones ordenadas, ni mucho menos para regular u orientar sus acciones.

La situación actual se torna más compleja en cuanto que los problemas de descoordinación provocan no sólo duplicación de esfuerzos sino que conflictos en el tipo de servicios necesarios

para la comunidad, su modalidad de entrega y las prioridades de cobertura de los mismos.

Este grupo de organizaciones debe considerársele como un sistema y no como un conjunto disperso sin posibilidades de impacto; es preciso por ello considerar el desarrollo de una capacidad de vinculación, inserción y aprovechamiento global de sus recursos, eliminando las concepciones antagónicas entre sector público y ONG'S.

## **Gestión de políticas y Programas de Integración**

La perspectiva de incorporación en un esquema renovado de integración centroamericana, plantea la urgente previsión de diseñar ajustes a la organización estatal para la gestión de políticas y programas comunitarios.

Honduras como el resto de los países de la región, ha mostrado un prolongado y drástico deterioro de la capacidad institucional —estructura e instrumentos de gestión— orientada a la participación en los procesos de integración económica.

Los acuerdos de Esquipulas han dado paso fundamentalmente a la revisión de la organización comunitaria, siendo indispensable retomar esa tarea a nivel nacional.

## **Conclusión**

Los puntos anteriores son una invitación a la reflexión sobre el papel del

Estado en nuestra sociedad. Nadie pone en duda la necesidad de racionalizar al Estado y hacerlo más eficaz y efectivo.

No hay que olvidar que existe el marco constitucional que nos da el campo dentro del cual se pueden llevar a cabo las acciones de reforma gubernamental según sea la orientación que se juzgue más conveniente. Pero la

definición de dicha orientación será el primer paso en el camino para mejorar la gestión del Estado, lo que no será labor de un día, sino un esfuerzo paciente y prolongado que al culminar nos dejará con un sector público bien organizado, bien dotado de los recursos necesarios para enfrentar los desafíos que traerán los años de esta década y los albores del nuevo siglo      ◊

# 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\*<sup>1</sup>, Dr. Mauro Murillo Arias\*\*, Lic. Rodolfo Solano Orfila\*\*<sup>2</sup>, 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

◊

# La Reforma del Estado en Costa Rica

Rolando Laclé Castro\*

---

COMENTARIO PRESENTADO EN UNA MESA REDONDA SOBRE REFORMA DEL ESTADO EN COSTA RICA.

Ha llegado el momento en la historia de los costarricenses en que debemos reformar nuestro Estado. Pocas veces se da con tanta precisión y de forma tan clara un "tiempo histórico" en el que somos conscientes que debe hacerse una tarea. La reforma del Estado es una de esas tareas.

En realidad dos factores nos explican esta conciencia nacional sobre la necesidad de reformar el Estado, a saber:

- Por un lado el pensamiento político moderno ha llegado a replantearse la función y el rol que juega el Estado en las democracias occidentales. Se estima que los males actuales de la sociedad no son males de la "economía" sino que por el contrario son males causados en gran medida por el "Estado". En efecto, nuestros

Estados, como forma de gobierno, fueron conceptualizados a finales del siglo XVIII y XIX y desde esa época muy poco han evolucionado. Digamos que los Estados se quedaron "rezagados" con respecto al desarrollo económico y técnico y ese rezago ha sido precisamente el causante de muchos males.

- Por otro lado, ya propiamente en el ámbito nacional, el Estado costarricense que se estructuró en la Constitución de 1949, ha sido objeto de múltiples críticas y se han dado gran cantidad de iniciativas tendentes a modificar la Constitución o bien a convocar a una "Constituyente". Esas iniciativas han permeado muy hondo en la conciencia nacional y reflejan un descontento con el tipo de Estado que tenemos y con la necesidad de reformarlo. En realidad podemos afirmar que prácticamente desde su adopción, la

---

\* Diputado Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), período 90-94.

Constitución del 49, ha sido cuestionada y se ha pretendido su reforma.

Además de los dos factores antes considerados, estimo que existe un tercer factor que explica esa conciencia nacional sobre la necesidad de "reformular el Estado", y que es precisamente su crecimiento enorme y desordenado. Ejemplo de ello es que en el breve lapso de vigencia de la Constitución de 1949 más de cien instituciones del Estado han sido creadas. Ante los ojos de los costarricenses el Estado aparece como una organización desproporcionada, burócrata, ineficiente y dispendiosa.

1. Este cuadro lo tiene claramente diagnosticado el actual Gobierno del Lic. Calderón Fournier en su Programa de Reforma del Estado, elaborado con toda seriedad y coherencia hace ya año y medio, y en ello coincide notablemente el recientemente entregado informe de la COREC. Aquí hay felices coincidencias que dicen mucho bueno de ambos planteamientos.

No obstante, si bien es cierto que existe una conciencia nacional sobre la necesidad de reformar el Estado, cuando nos preguntamos qué es lo que se debe reformar de ese Estado, o cómo reformarlo, la respuesta no resulta tan obvia. Esta primera impresión debemos vencerla y hacer un esfuerzo para tratar de detectar los puntos en que existe un "consenso nacional" en lo que se debe reformar y cómo hacerlo. Este trabajo no es ocioso, creo que nos sorprenderá darnos cuenta de la gran cantidad de puntos en los que estamos de acuer-

do, a partir de los esfuerzos que en materia de reformas administrativas globales, se vienen intentando en el país desde 1975/76 sin que ningún partido político asumiera un proyecto serio en esta materia desde entonces, como sí lo asumió el PUSC para la recién pasada contienda electoral.

Por mi parte trataré de hacer en esta breve exposición un ensayo de esos grandes puntos en los que creo los costarricenses estamos de acuerdo que se deben reformar, y para ello los dividiré en dos grandes secciones: 1) las reformas del sistema político; y 2) las reformas del Aparato Estatal.

#### *Las reformas del sistema político*

Una de ellas inciden no tanto en la estructura constitucional del Estado, sino más bien en las actitudes y costumbres políticas de la clase dirigente costarricense. Digamos que se trata de un cambio en la forma de hacer política en el país. De la cultura política en el país.

En este sentido, podemos decir que desde que se inició un cambio en nuestros líderes políticos adoptando la tesis de "oposición responsable", se dio con ello una gran transformación de la cultura política nacional. La oposición tiene el derecho y el deber de hacer sus críticas y ejercer el control político, pero no tiene el derecho de "torpedear" o impedir la acción de gobierno de la mayoría. Esta concepción, que desde hace varios años ya impera en el país, es lo que permite hoy día distinguir

aquellos temas o problemas nacionales, en lo que se da un consenso o, mejor aún, que sólo por consenso pueden ser resueltos, de aquellos temas menores que si pueden ser objeto de una confrontación política.

Pasando del plano de las costumbres políticas, al plano de las instituciones, un campo en el que se necesita una reforma, es en el campo electoral. Desde hace mucho, ya se oyen diversas iniciativas tendentes a mejorar el sistema de representación de nuestros diputados y el sistema de la deuda electoral. Subyace en esos proyectos la idea de perfeccionar nuestra democracia ya sea porque ésta sea más participativa, o bien porque se logre que nuestros diputados "representen mejor" a sus electores, en breve, se apuesta por una mayor cercanía entre elector y designado.

Actualmente en la Asamblea Legislativa existe una Comisión Especial que estudia las reformas electorales, en la que se ha dado un gran trabajo y un gran avance en este sentido. Dos cosas lo explican: el consenso nacional acerca de la necesidad de introducir reformas en este campo y, por otro lado, la actitud responsable de la oposición.

Otro campo en el que se requieren reformas, siempre dentro del espíritu de hacer más participativa nuestra democracia, es aquel de los "Referendums y Plebiscitos". Nuestro sistema debe prever, en casos muy calificados, la posibilidad de consultar directamente al pueblo para que éste se pronuncie específicamente en temas fundamentales.

También, siempre dentro de este mismo espíritu, debemos introducir dentro de nuestro aparato de gobierno mecanismos mediadores que le permitan al ciudadano, al pueblo en general, encontrar soluciones y mediar en aquellos puntos muertos o injustos de los trámites administrativos o bien casos de simples abusos de funcionarios. Me refiero a instituciones como el "Defensor del Pueblo o Ombudsman", que en Costa Rica ya son objeto de estudio y análisis en la corriente legislativa.

En todos estos campos, el Programa de Reforma del Gobierno plantea al igual que la COREC, la necesidad de acciones y de debate público a partir de enero de 1991. Y va más allá al preconizar la necesidad de un gran salto en cuanto a un fortalecimiento integral de niveles inferiores de Gobierno, a nivel de regiones de desarrollo, de cantones y de comunidades propiamente, donde el ciudadano puede decidir y controlar mejor sus destinos.

#### *La reforma del Aparato del Estado*

La reforma del Estado en este campo supone un esfuerzo por su racionalización. En momentos de grave apuro fiscal, no resulta concebible la existencia de más de ciento trece instituciones con competencias superpuestas, con el consiguiente desperdicio de los recursos y esfuerzos públicos. Los costarricenses tenemos la certeza que el reordenamiento del aparato estatal, permitiría una mayor

eficiencia en el cumplimiento de sus funciones con un menor sacrificio para el pueblo. Por ello, el Gobierno del Presidente Calderón Fournier viene realizando grandes esfuerzos de estudio y reestructuración de todo ente público bajo la guía del Ministro de Reforma del Estado y de su oficina, la Autoridad Presidencial de Reforma del Estado (APRE), y de cada Ministro Rector de Sector. El Gobierno se apresta a cumplir con entusiasmo el fallo de la Sala IV sobre la Ley de Equilibrio Financiero de 1984, en lo pertinente a la evaluación institucional ordenada en el Artículo 37, que no se cumplió en Gobiernos anteriores.

Por otra parte, la reforma del Estado pasa también por un proceso de profundización democrática. En el campo de los servicios públicos, el Gobierno tiene conciencia de la necesidad de institucionalizar "Comités de Usuarios", de suerte que mediante mecanismos participativos se ejerza un control real y efectivo sobre su eficiencia y a través de una democrática supervisión. Este esfuerzo por redimensionar el funcionamiento democrático de la sociedad, nos obliga incluso a tomar los rumbos de la democracia económica. Mediante los mecanismos adecuados, ha de permitirse el acceso de los trabajadores a la propiedad de las empresas y a las instancias de decisión

en su seno, es decir formas asociativas de propiedad, como la que se pretende realizar con los estancos del CNP y en otros entes público bajo estudio, como la cooperativización de la lavandería del Seguro Social.

Todo este proceso reformador puede empezar a andar ahora mismo, toda vez que las bases para lograr un consenso nacional están dadas. Paso a paso, se ha ido construyendo un clima de diálogo y acercamiento entre las distintas formaciones políticas nacionales, alrededor del cual han surgido grandes bases de entendimiento. La creación de la Comisión de Reforma del Estado durante la anterior Administración y la designación por el Presidente Calderón Fournier, de un Ministro encargado de un ambicioso y bien hilvanado Programa de Reforma del Estado, así como la determinación del señor Presidente y de su Ministro de Reforma de fortalecer y ampliar las bases de una Comisión para la concertación de la Reforma del Estado próximamente, así lo atestiguan y, a la vez, son instrumentos innegables que han ido permitiendo un acercamiento programático de grandes dimensiones. Los representantes del pueblo estamos en la obligación de concluir y materializar este esfuerzo nacional por la reforma del Estado, de frente a los grandes retos del siglo XXI

# 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.<sup>1</sup> 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? ♦

# El ICAP en Centroamérica

## Comisión Jurídica Declaración de Principios

---

PRESENTA LOS PRINCIPIOS Y RECOMENDACIONES DEL TRABAJO DE LA COMISION DE JURISTAS DE LA INTEGRACION ESTABLECIDA CON EL PROPOSITO DE READECUAR O REDISEÑAR LAS BASES FUNDAMENTALES DEL SISTEMA DE INTEGRACION.

La Comisión Jurídica de la Integración ha analizado antecedentes históricos y los principales actos jurídicos, desde 1960 hasta la fecha, incluyendo las declaraciones cumbres de los Presidentes de 1986 a 1990 y los compromisos cuya vigencia han reiterado constantemente, y ha llegado a la conclusión de que la integración renovada de Centroamérica no puede ser actualmente un proceso independiente del contexto político, centroamericano que expresa, en forma fidedigna, que la paz, la democratización expresa, en forma fidedigna, que la paz, la democratización y el desarrollo son inseparables, y que deben tenerse como un todo armónico, común e indivisible.

La Comisión estima que estos son los lineamientos generales de la nueva Centroamérica que surge de la crisis en medio de transformaciones que perfilan un nuevo orden mundial y se erige así

julio-diciembre/1990

de cara al siglo XXI, en cuyo contexto el proceso específico de la integración aparece como un instrumento de desarrollo y transformación del istmo.

Este contexto delinea el marco del presente y del porvenir centroamericano como insertos en un sistema cuyos elementos constitutivos ya existen, aún cuando requieran ser articulados jurídicamente para hacer patente, en forma precisa, su congruencia en la sustentación de la reactivación, fortalecimiento y reestructuración de la integración, cuyo marco jurídico a readecuar o rediseñar debe estar orientado a la conformación y consolidación de la Comunidad del Istmo Centroamericano.

A partir de esos lineamientos, la Comisión Jurídica ha podido identificar las bases fundamentales de dicho sistema, y de todo programa conducente a la elaboración del nuevo marco jurídico e institucional de la integración

del Istmo, hacia una Comunidad Centroamericana y, en consecuencia, propone que se reconozca como fundamento del proceso de integración renovada, los principios y objetivos siguientes:

### Principios

- Solidaridad de los Estados Centroamericanos
- Seguridad jurídica de sus relaciones
- Solución pacífica de sus controversias.
- Libre comercio
- Desarrollo equilibrado y tratamiento a países de menor desarrollo relativo.
- Equidad y reciprocidad
- Cláusula centroamericana de excepción
- Gradualidad y progresividad del proceso
- Globalidad:

Material: Desarrollo integral: Económico, Social, Educativo, Cultural, Científico y Tecnológico.

Espacial: Integración de Panamá

Personal: Consulta y participación de los distintos sectores sociales.

### Objetivos

- Obtener un sistema de bienestar y justicia económica y social para las poblaciones de los Estados Centroamericanos mediante el mejoramiento del nivel y la calidad de su vida y de su trabajo.
- Orientar la integración dentro del proceso de desarrollo de la región, hacia la creación de una Comunidad del Istmo Centroamericano, mediante una Centroamérica unida y con participación plena de la población en los esfuerzos y beneficios de ese desarrollo.
- Promover, en forma armónica y equilibrada, el desarrollo económico y social de los Estados miembros y de la región en su conjunto.
- Reafirmar y consolidar la autodeterminación de Centroamérica en sus relaciones económicas externas y su condición de socia eficaz para la cooperación internacional, fortaleciendo la participación de nuestras economías en el comercio internacional.
- Lograr un desarrollo sostenido propiciando un crecimiento económico con una mayor y más justa distribución de sus beneficios.
- Aumentar constantemente la productividad e incorporar al proceso productivo a los sectores de la población más afectados por la pobreza y la carencia de recursos.

- Incrementar los niveles de empleo y remuneración justa de los trabajadores.
- Ampliar las posibilidades de desarrollo económico y social de los Estados miembros y de las regiones, zonas o sectores menos desarrollados del área, para asegurar la equidad en la participación de los beneficios del desarrollo integrado.
- Proteger adecuadamente los ecosistemas de la región haciendo efectivos la preservación del medio ambiente centroamericano y el desarrollo ordenado y conjunto de los recursos naturales regionales.
- Mejorar las condiciones de alimentación, nutrición, salud, educación y vivienda, especialmente en los sectores poblacionales más desprotegidos.

Sobre las bases fundamentales anteriores, el nuevo Marco Jurídico e Institucional debería incorporar, entre otros aspectos importantes, las siguientes metas y medidas.

### **Metas y medidas**

- *Impulsar el desarrollo sostenido de Centroamérica*
  - a. Coordinación de programas de ajuste macroeconómico
  - b. Reactivación de las economías, libre comercio y disponibilidad de infraestructura centroamericana apropiada.

- c. Modernización o transformación de las estructuras productivas y tecnologías; así como las del sector público.
- d. Reconversión industrial
- e. Incorporación del sector agrícola al desarrollo
- f. Protección del ecosistema
- g. Desarrollo de los recursos humanos
- h. Funcionamiento de mecanismos de consulta y participación entre los gobiernos y los distintos sectores sociales.
- i. Incorporación de Panamá.
- *Mejorar la capacidad de negociación internacional y optimizar la cooperación externa*

1. Mejoramiento de la Capacidad de Negociación
  - a. Coordinar políticas
  - b. Fortalecer los Grupos Centroamericanos (GRUCA) ante los diversos foros y conferencias internacionales con miras a lograr una posición unificada centroamericana.
  - c. Diseñar un programa selectivo para un servicio exterior de representatividad centroamericana en materia de comercio exterior, promoción de la inversión extran-

jera, turismo, y en las negociaciones multilaterales.

## 2. Optimización de la cooperación

- a. Fortalecer la coordinación y el diálogo en los diferentes foros y buscar la consolidación y ampliación del apoyo internacional hacia la región.
- b. Promover el financiamiento y el co-financiamiento activos de la Banca Internacional de Desarrollo, particularmente del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Centroamericano de Integración Económica.
- c. Establecer un foro de consulta y coordinación en materia de deuda externa.
- d. Buscar a corto plazo, las fórmulas de negociación concertada que nos permitan emprender una negociación frente a la "Iniciativa de las Américas" como un impulso más para el desarrollo de la región, sin menoscabo de los logros alcanzados en el marco de la Cuenca del Caribe.
- e. Conformar la "Comisión Coordinadora para el Desarrollo de Centroamérica".

## Conclusiones y recomendaciones

La Comisión Jurídica reunida en Santo Domingo de Heredia, Costa Rica,

con motivo de preparar su informe para los Ministros Responsables de la Integración Centroamericana, en ejecución de la Declaración Presidencial de Antigua, del PAECA y de la Resolución del 29 de junio de 1990 de la Reunión de Ministros Responsables de la Integración, ha llegado a las conclusiones y recomendaciones siguientes:

## Conclusiones

1. Que el alcance del mandato de la Comisión Jurídica es adecuar el marco jurídico de la Integración, orientando su reactivación, fortalecimiento y reestructuración hacia la conformación de la Comunidad del Istmo Centroamericano, y que el contenido de su mandato es:
  1. La determinación de la positividad de las normas que regulan las relaciones de integración y cooperación entre los cinco Estados Centroamericanos:
    - a. Positividad del marco jurídico vigente, y
    - b. Identificación de los mecanismos operativos.
  2. La ejecución del programa que establezca las bases fundamentales que propicien la creación de la Comunidad del Istmo Centroamericano;
    - a. Principios y objetivos;

- b. Medios, metas y medidas y,
  - c. Determinación de relaciones jurídicas de cooperación con Panamá que fomenten áreas de integración.
- II. Que el Sistema Jurídico Político de los Estados Centroamericanos se fundamenta en los principios del Derecho Público Centroamericano, en la Carta de San Salvador de 1962, en el Tratado General de Integración Económica, en el Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras Instancias Políticas, en el Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana y otras Instancias Políticas, en el Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo y en las demás normas fundamentales contenidas en otros convenios y actos jurídicos, incluido el Acuerdo para el Relanzamiento, Sistemas de Pagos, derivado del Acuerdo de Luxemburgo, suscrito entre los países del Istmo Centroamericano y la Comunidad Europea, en Luxemburgo, el 11 de noviembre de 1985.

## Recomendaciones

- I. El análisis del marco jurídico sustantivo debe preceder a la reestructuración institucional, so pena de afectar negativamente el logro de la funcionalidad del sistema centroamericano. En consecuencia, se recomienda que se suspendan los

procesos de reestructuración de las instituciones subregionales y el nombramiento de comisiones diversas con esa finalidad.

- II. Que con el propósito de garantizar la ejecución y credibilidad de los acuerdos y decisiones conjuntas de los presidentes centroamericanos y teniendo en cuenta las disposiciones constitucionales de cada uno de los países, complementadas por actos y práctica integracionista de estos últimos diez años, debe observarse el siguiente nivel de jerarquía y competencia:

Reunión de Presidentes Centroamericanos

Reunión de Vicepresidentes Centroamericanos

Reuniones Sectoriales e intersectoriales de Ministros o de Titulares de entes autónomos.

Otros foros de carácter ministerial o institucional

Los órganos del sistema, en sus resoluciones de carácter general, deben publicar los proyectos de resolución, consultar a los sectores interesados y darle publicidad a las resoluciones definitivas.

Se sugiere, que en ejecución del punto cuarto Participación Activa de los Sectores Sociales numeral nueve del Paeca, se tome en cuenta la experiencia del Comité Económico Social de la Comunidad Económica Europea.

Los órganos del sistema gozarán de autonomía funcional, dentro de la necesaria coordinación intersectorial.

Deberán establecer y publicar el calendario anual de sus sesiones ordinarias.

- III. Sin perjuicio ni menoscabo de las funciones y responsabilidades específicas atribuidas a cada uno de los titulares de los niveles de jerarquía enunciados en el numeral anterior, se sugiere constituir o en su caso consolidar un órgano coordinador nacional, al más alto nivel político, con reconocida capacidad de convocatoria, a fin de garantizar la coherencia, compatibilidad y aplicabilidad de la toma de decisiones en el orden referido en el numeral que antecede.
- IV. Que se debe estructurar la Secretaría como órgano de apoyo a las Reuniones de Presidentes, de Vicepresidentes, y de Ministros de Relaciones Exteriores, teniendo en cuenta el funcionamiento actual de la Secretaría de Coordinación de la Reunión de Vicepresidentes Centroamericanos.
- V. Que debe ser la Reunión de los Ministros de Relaciones Exteriores la encargada de la organización de

Secretaría, orientada a la administración, consulta, publicidad, seguimiento y control financiero de las decisiones adoptadas en esos foros e integrarla, en una primera etapa, con personal de cada uno de los niveles jerárquicos señalados, y con el apoyo de los organismo sub-regionales y sus secretarías técnicas.

- VI. Que en la Reunión de Presidentes se reconozca la importancia de la funcionalidad de aquellos Consejos Ministeriales, Secretarías Técnicas y otros foros regionales, que han surgido en el desarrollo del proceso de integración sin contar con instrumentos jurídicos constitutivos propios, pero que forman parte del Sistema Jurídico Político y funcionan efectivamente en la región.
- VII. Que en caso de controversias sobre competencia, éstas se resuelvan atendiendo al orden jerárquico establecido en el numeral II de las Recomendaciones.
- VIII. Que se continúe el trabajo que realiza la Comisión Jurídica, de tal manera que pueda completar, en el corto y mediano plazo, las actividades encomendadas y expresadas en la Conclusión I, numerales 1 y 2

Santo Domingo de Heredia, Costa Rica, 9 de octubre de 1990.

Dr. Jorge Luis Borrayo R.  
Jurista de Guatemala

Dr. H. Roberto Herrera Cáceres  
Jurista de Honduras

**Dr. José Roberto Preza Quesada**  
Jurista de El Salvador

**Dr. Alfonso José Sandino C.**  
Jurista de Nicaragua

**Lic. José Miguel Alfaro R.**  
Jurista de Costa Rica

# referencias

---

SE PRESENTA EN ESTA SECCION UNA BIBLIOGRAFIA SELECTIVA SOBRE REFORMA DEL ESTADO QUE INCLUYE TANTOS LIBROS COMO UN LISTADO DE REVICAP, BASE DE DATOS SOBRE LAS REVISTAS INDIZADAS DEL CENTRO DE DOCUMENTACION DEL ICAP

## **Bibliografía selectiva sobre reforma del Estado**

- González, Edgar Alfonso; Sarmiento, Alfredo y Torres, Javier. "Identificación de las grandes tendencias de las reformas más recientes en el sector central de la administración". *Administración y Desarrollo*. 27:9-66, 1989.
- "Informe Final: Comisión Presidencial para la Reforma de la Administración Pública del Estado Colombiano". *Administración y Desarrollo*. 28:9-53, 1990.
- Kliksberg, Bernardo. "La Reforma administrativa en América Latina". *Administración y Desarrollo*. 11(21):155-186, 1983.
- Pérez Salgado, Ignacio. Balance de los movimientos de reforma administrativa en América Latina. En: *Congreso Iberoamericano sobre Sociedad, Democracia y Administración*. Madrid: INAP, 1984.
- Las siguientes referencias pueden ser consultadas en:
- Segundo Seminario Internacional: *Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública*. México, D.F. INAP, 1991.
- Abadle, Marc. *La descentralización: balance y perspectivas de las Reformas realizadas en Francia en la década de los ochenta*.
- Berard, Marie-Hélène. *Las privatizaciones: el ejemplo francés 1986-1988*.
- Caldera Campos, Rolando. *Relaciones entre la sociedad civil y el Estado: una problematización de sus cambios y una nota sobre la autonomía estatal*.
- Chaves Alvarado, Miguel A. *Elementos condicionantes para la reforma del Estado*.
- Danin Lobo, Luis Carlos de. *La Profesionalización como instrumen-*

- to para la modernización del sector público y apoyo a la integración marzo de 1991.
- Fernández Marcelino, Gileno. *El papel y el tamaño del Estado en Brasil.*
- Frein, Franklin. *El Estado y lo Privado en América Latina.*
- García Fernández, Javier. *La acción del gobierno en el marco del nuevo papel del Estado.*
- Guzmán, Raymundo Amaro. *La Reforma del Estado dominicano.*
- Ink, Dwight. *Impacto de la modernización como parte del diseño de modernización.*
- Jiménez. Castro, Wilburg. *Descentralización Político-Administrativa (Descentralización auténtica).*
- Kliksberg, Bernardo. *Problemas estratégicos en la Reforma del Estado en la década de los noventa.*
- Konig, Klaue. *Estrategias encaminadas al redimensionamiento del sector público. El caso alemán.*
- Liévano de Márquez, Mirna. *La Modernización de la administración pública en El Salvador durante la Administración del Presidente Alfredo Cristiani.*
- Mestre García, Soledad. *La administración de justicia: su modernización.*
- Rivera Banuet, José. *El Estado y las economías latinoamericanas en los años noventa.*
- Rogozinski, Jackes. *La experiencia mexicana en el proceso de privatización.*
- Smith, Bruce L.R. *El Triunfo del mercado: implicaciones del liberalismo económico y la reforma democrática para el servicio público.*
- Zedillo Ponce de León, Ernesto. *Reorientación de la acción estatal e impacto de la modernización del Estado* ◊