

LA REFORMA DEL ESTADO DURANTE LA ADMINISTRACION CALDERON FOURNIER (1990-94):

El caso de la reforma institucional

César Alexander Zúñiga Ramírez

Resumen

El presente artículo, analiza los alcances y limitaciones de la Reforma institucional del Estado Costarricense promovida por la administración Calderón-Fournier. Se parte del análisis de la base filosófica de la reforma, el principio de subsidiaridad estatal, para luego examinar los procesos de privatización y desregulación como las dos columnas de la misma. Por último, se examinan las propuestas de Reforma sectorial y se cuestiona su viabilidad concreta.

La Reforma del Estado Costarricense se constituye, sin lugar a dudas, en el proceso socio-político más relevante por el que atraviesa nuestro conglomerado social en la actualidad. Efectivamente, no se trata de una simple redefinición institucional del aparato de estado, de reducir el gasto público, de vender empresas estatales o de eliminar duplicidades; se trata más bien de una profunda transformación del *estado de cosas* que le han dado sentido a las formas de articulación y estructuración política, económica y cultural de la sociedad costarricense de los últimos 40 años.

En razón de ésto, la Reforma del Estado se constituye en un proceso estructural, multi-dimensional, sumamente complejo y de largo plazo; en el cual aún estamos inmersos. El presente ensayo pretende generar algunas lu-

Abstract

This article analyses the overtakings and limitations of institutional reform of costarrican state, raised by the Calderón Fournier administration. It starts with the analysis of philosophic base of the reform, the principals of state subsidy and then examines processes of privatization and disregulation, as the two main columns. Lately, examines the proposal of sector reforms and questions its concrete viability.

ces en torno a las principales tendencias detectadas, específicamente en materia de la reforma institucional/funcional del Estado Costarricense, durante la administración Calderón Fournier (1990-94); con el fin de que nos permitan vislumbrar las perspectivas futuras de dicha reforma con más claridad.

A. EL ESTADO SUBSIDIARIO: BASE FILOSOFICA DE LA REFORMA

Históricamente, los gobiernos opositores al Partido Liberación Nacional han cuestionado y criticado vehementemente el intervencionismo estatal y la estrategia de sustitución de importaciones que le era contraparte. Con el agotamiento de ésta última y la adopción, a lo

largo de la década pasada, de una estrategia de desarrollo basada en la promoción de exportaciones a terceros mercados y en la liberalización de la economía; la administración socialcristiana inicia su gestión señalando que es precisamente el estado, a través de las múltiples "distorsiones" que su intervención genera en la economía, el que ha impedido el desarrollo del país a través de las exportaciones. Sobre la necesidad de "borrar" los resabios de antaño, apuntaba el exministro de Hacienda, Rodolfo Méndez Mata;

... aun prevalece en nuestro modelo económico un importante sesgo antiexportador que es el resabio de políticas pasadas que privilegiaron la sustitución de importaciones antes que la promoción de exportaciones. (...) Sabemos que la estabilidad macroeconómica, la creación y adecuación de infraestructura institucional y de servicios para la exportación y la eliminación de distorsiones que, en su mayoría generadas en el estado, afectan a la producción y a la exportación son elementos básicos para el éxito de sus actividades ... (Exportación, nº 39; 26).

Dado que las múltiples distorsiones del intervencionismo estatal han impedido el pleno desarrollo de la estrategia neoexportadora, la Reforma del Estado Costarricense en beneficio de dicha estrategia se constituye en el principal objetivo de política global de la administración Calderón Fournier. Por este motivo, es indiscutible que la característica central que modela la gestión de este gobierno es una clara *aceleración* de la Reforma del Estado Costarricense, cuestión que se ve reflejada en la notable proliferación de una copiosa cantidad de proyectos de ley, la mayoría preparados por el Poder Ejecutivo, tendentes a generar una serie de transformaciones estructurales del estado en sus múltiples dimensiones.

Para la administración Calderón Fournier, la necesidad de reformar al estado obedece al exagerado *tamaño* que éste posee en relación con la economía. Se considera que desde 1949 el estado ha crecido en forma des coordinada, de tal manera que se ha generado un aparato estatal muy grande, costoso e ineficiente en cuanto a coordinación y control. Más

aún, se considera que estos desarrollos mutilaron la capacidad estatal para resolver las diversas demandas sociales, por lo que el Estado Costarricense no sólo no se ha constituido en un verdadero factor de desarrollo para nuestra sociedad; sino que además se ha convertido en un obstáculo (MIDEPLAN, 1991b; 1).

La exacerbada crítica que se le hace al desarrollo histórico del Estado Costarricense de los últimos cuarenta años, particularmente lo que se ha dado en llamar su carácter "acromegálico"¹ concluye con la tesis de que el Estado Costarricense está en crisis. Una crisis que se manifiesta en el ámbito político constitucional, por un debilitamiento de su legitimidad y en el ámbito administrativo institucional por la descoordinación, el burocratismo, las duplicidades, los privilegios y el despilfarro y uso desmedido de los recursos (Méndez; 47-51).

De esta manera, la Reforma del Estado debe tender a eliminar estos problemas a través de la configuración de un "Estado Subsidiario" del sector privado. El principio de la subsidiaridad estatal fue el recurso ideológico que utilizó el antiliberacionismo, desde tiempos de J. J. Trejos F., para confrontar el intervencionismo predominante. Sin embargo, en la coyuntura actual este recurso es más que ideológico, se constituye en una posibilidad viable desde el punto de vista político.

En el sentido más general, redefinir al estado para que éste asuma un papel subsidiario, implica que éste sólo intervenga en actividades en las que el sector privado no tenga ventajas comparativas. En forma más específica, la administración Calderón Fournier desagra el principio de subsidiaridad en tres elementos principales. En primer lugar, es necesario buscar la "racionalidad" en la administración pública, con el fin de eliminar las duplicidades y la descoordinación. En segundo lugar, es menester lograr la "eficiencia" para que no haya despilfarro de recursos en función de las duplicidades. Finalmente y el más importante, conviene que exista "congruencia" entre el estado y la economía de tal forma que el estado

¹ Término acuñado por el exministro de Hacienda, Ing. Rodolfo Méndez M., el cual es utilizado en medicina para describir malformaciones corporales que han crecido en forma desproporcionada.

sea pequeño pero eficiente en sus funciones, para que libere los recursos necesarios que necesita el sector privado para desarrollarse (Vargas, 1991; 91).

En consonancia con el principio de subsidiaridad y a diferencia de la administración precedente, que no fue más allá de un programa de "racionalización" del sector público, esta administración define en el Plan Nacional de Desarrollo 1990-94, un Programa de Reforma del Estado (PRE) que se constituye en un conjunto integral de políticas encaminadas a generar transformaciones estructurales en el Estado Costarricense. Entre los objetivos del programa destacan la reducción del tamaño del estado y el déficit fiscal, la búsqueda de eficiencia y flexibilidad en su gestión, la reducción de los gastos corrientes y el incremento de la inversión pública, la participación ciudadana en la gestión pública, la racionalización administrativa y la "focalización" del gasto social (MIDEPLAN, 1991b; 6).

El concepto de "subsidiaridad estatal" es la base filosófica en la que se apoyó esta administración para promover reformas institucionales tendentes a reducir la intervención del aparato estatal y correlativamente, a fortalecer el funcionamiento del sector privado en general y el libre mercado en particular.

B. PRIVATIZACION Y DESREGULACION: BINOMIO PARA UNA REFORMA INSTITUCIONAL

En consonancia con la tradición histórica de los gobiernos antiliberationistas y anclada en la filosofía misma del "Estado Subsidiario", la reforma institucional impulsada por la administración Calderón Fournier se opone a la posibilidad de crear nuevas entidades públicas. Esto no es de extrañar si se considera que uno de los objetivos fundamentales del PRE es la reducción de su tamaño. Con todo y que el análisis del desarrollo institucional del Estado Costarricense durante este gobierno no autoriza la tesis de que éste sufre una transformación estructural —y ello es lógico dado el corto tiempo—, si nos permite entrever una clara tendencia en este sentido.

Como prueba sintomática de la intención del gobierno por no crear instituciones públi-

cas adicionales, la única propuesta de crear un entidad nueva, el "Instituto de la Familia", anclada en las promesas de campaña, se trata de impulsar, sin éxito, a través de las estructuras existentes. En primera instancia, el gobierno envía un proyecto de ley para crear el instituto por medio de la fusión del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), el Patronato Nacional de la Infancia (PANI), el Centro Nacional de la Mujer y la Familia y la Dirección de Estudios de Alcoholismo y Fármacodependencia (DESAF). Con esta normativa, se pretendía que el estado incorporara la dimensión familiar, con participación comunal, en la formulación y ejecución de las políticas de asistencia social, así como, en congruencia con el PRE, generar la reorientación de los recursos asistenciales del estado con el objetivo de "focalizarlos" hacia los sectores más desprotegidos de la población.

No obstante, el proyecto no prospera en la Asamblea Legislativa debido a la oposición de los diputados del PLN, por lo que el ejecutivo se ve obligado a elaborar una segunda propuesta. En este caso se mantienen los mismos objetivos del proyecto precedente, con la diferencia de que la permutación institucional consiste en transformar al IMAS en el Instituto de la Familia, para que abandone sus características universalistas y se convierta en una entidad eminentemente focalizante. En todo caso y por la misma razón apuntada, el proyecto no prospera en el Congreso, de tal suerte que durmió el "sueño de los justos" en los laureles parlamentarios.

Así las cosas, la venta de algunas empresas públicas al sector privado y la reducción del intervencionismo estatal heredado, en beneficio del funcionamiento del libre mercado, son los dos elementos claves de la reforma institucional propuesta por la administración Calderón Fournier. Ambos elementos son totalmente consonantes con el principio de "subsidiaridad estatal", ya que por su intermedio no sólo se reduce el desproporcionado tamaño del estado, sino que además se fortalece la iniciativa privada.

1. Las dificultades de la privatización

Es indiscutible que la privatización es un instrumento de difícil aplicación en una socie-

dad que, como la nuestra, posee un estado con empresas públicas estratégicas de gran cuantía, alrededor de las cuales existen múltiples grupos, públicos y privados, que se oponen a que dejen de ser públicos. A esto debe sumarse la enorme carga político-ideológica que pesa sobre algunas de ellas, como el caso de la CCSS para el PUSC —obra de Rafael A. Calderón G.— y el ICE para el PLN —obra de José Figueres Ferrer—.

Dadas estas dificultades, el gobierno utilizó dentro del PRE, el concepto/componente "Democratización Económica" para plantear la posibilidad de vender algunas empresas estatales; particularmente Cementos del Pacífico (CEMPASA), Fertilizantes de Centroamérica (FERTICA), Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE), Fábrica Nacional de Licores (FANAL), Sistema Nacional de Radio y Televisión (SINART) y el Instituto Nacional de Seguros (INS). Para el eventual traslado de estas empresas, el programa se inclina por la modalidad de la privatización propiamente dicha —venta al sector privado mercantil— de tal suerte que las acciones no se repartan entre grupos específicos. No obstante, el PRE deja abierta esta otra posibilidad —socialización— en función de las presiones política² (Ministerio de la Presidencia, 1991; 11-12).

A lo largo de todo el período de gobierno, la privatización de RECOPE y el SINART fue muy poco probable, debido a las presiones políticas que giraron en torno a la primera y que le valieron la ratificación parlamentaria del monopolio —volveremos sobre esto más adelante— y al hecho de que la segunda está comprometida en un convenio internacional con el Gobierno Español. Mientras para el caso de FANAL y del INS ya se elaboraron los proyectos pertinentes para reformarlas, los dos logros concretos que el gobierno ejecutó en estos años fueron el traslado de los estancos

del Consejo Nacional de la Producción (CNP) a los empleados en 1991, los cuales se organizaron en una gran cooperativa³; y sobre todo la aprobación de la ley que autoriza la venta de los dos últimos grandes resabios de la fallida Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA): CEMPASA y FERTICA.

Efectivamente, con la aprobación de la Ley de Democratización de las Subsidiarias de CODESA, n° 7330 del 24 de Febrero de 1993, el parlamento autoriza la venta de estas empresas con el fin de que los recursos generados se utilicen para que la corporación cancele sus obligaciones con el Banco Central y termine de sanear sus finanzas.

La normativa estableció que las acciones de CEMPASA se venderían en una primera licitación a un precio igual a un 50% del avalúo realizado por la Contraloría en 1990 —\$ 317 500, o sea, \$1863 por acción— que de no prosperar se reduciría a 40% en segunda licitación. Para FERTICA se dispuso que su precio no fuera menor al 25% del avalúo, de tal suerte que su precio en primera licitación sería de \$2 727 500 —\$109,10 por acción— y de 15% en una eventual segunda licitación (*La República*, 5/9/93; 5A). La ley también dictaminó que de no prosperar las licitaciones, se autorizaría al ejecutivo a vender ambas empresas a la Fiduciaria de Inversiones Transitorias (FINTRA)⁴, la cual a su vez, procedería a venderlas a una tasación no menor del 30% del avalúo de la Contraloría para el caso de CEMPASA y de 10% para el caso de FERTICA.

Por otra parte, pese a que el gobierno se inclinaba por la modalidad de "privatización" en el traspaso de las empresas al sector privado, dadas las presiones y circunstancias políticas tuvo que privilegiar el instrumento de "socialización" en la ley. Según consta en el inciso K del artículo primero, las acciones de ambas empresas deberán venderse a grupos nacionales de interés social con base en los siguientes patrones: 30% para los trabajadores

2 Siguiendo la propuesta de la Comisión de Reforma del Estado Costarricense (COREC I), es conveniente diferenciar los conceptos de "privatización" y "socialización" en el sentido de que si bien los dos apuntan al traslado de empresas públicas a la sociedad con la renuncia del Estado a intervenir; el primero implica que el traslado se haga al sector privado mercantil, en tanto el segundo sugiere que éste se haga a las organizaciones intermedias de la sociedad civil (véase Aguilar *et al.*; 170-171).

3 Este experimento cooperativo fracasó rápidamente y la cadena comercial "Periféricos" los compró y rebautizó con el nombre de "Periestancos".

4 Entidad privada sin fines de lucro, financiada por la AID y creada en 1988 para facilitar la venta de las empresas de CODESA.

de las empresas, 9% a los sindicatos, 8% a cooperativas, 8% a asociaciones de desarrollo comunal, 9% a asociaciones solidaristas y 8% a asociaciones de pequeños productores agropecuarios. Además, en el artículo 7 se autoriza al estado, a través de la deuda interna, para que cancele sus obligaciones patronales con el Banco Popular a fin de que éste utilice estos recursos para financiar la adquisición de acciones por parte de estos grupos.

Únicamente un 28% de las acciones se autoriza que sean vendidas al sector privado mercantil; 20% a pequeños inversionistas y un 8% a las cámaras empresariales. Aparte de ello, la privatización es relegada en la ley como mecanismo de última instancia, ya que de no prosperar la tercera licitación, se autoriza a FINTRA a vender las acciones sin ningún límite. Indiscutiblemente, con la aprobación de esta ley, queda sellado el último capítulo del Estado Empresario en nuestro país, por lo que CODESA, en tal sentido, está condenada a ocupar su lugar en el museo de la historia.

2. Desregulación: la búsqueda del libre mercado

En materia de desregulación, el PRE define dos componentes a través de los cuales se pretende abordar los obstáculos que impiden el libre funcionamiento del mercado; desde el punto de vista del aparato estatal por un lado, y del mercado mismo por el otro. En cuanto a lo primero, el programa define el componente de "Análisis de Monopolios Estatales", ya que considera que estos encarecen el costo de los servicios para los consumidores, promueven ineficiencia y coartan los espacios de participación y libertad de la sociedad civil. A pesar de ello, el programa no promueve la desmonopolización *a priori*, sino que pretende establecer los análisis necesarios para ver si procede o no; en específico, para los monopolios protegidos constitucionalmente —ferrocarriles, puertos y telecomunicaciones—, los de alta controversia ideológica —la banca⁵— y otros monopolios concretos tales como el INS, RE-

COPE y FANAL (Ministerio de la Presidencia, 1991; 9-10).

Debe señalarse que en la práctica, las políticas de privatización y desmonopolización están íntimamente ligadas, de tal suerte que si no prospera la primera opción se busca la segunda, o ambas. Mientras el caso de FANAL refleja con claridad esto último, el análisis de monopolios se concentró en el INS y RECOPE⁶.

Indiscutiblemente, el binomio privatización-desregulación adquiere su mayor sentido a través del proyecto de Ley de Venta de FANAL y Supresión del Monopolio de Destilación de Alcohol presentado por el Poder Ejecutivo al Congreso. Partiendo de la base de que la producción de licor por parte del estado es un contrasentido moral, el proyecto autoriza la venta de la fábrica con el fin de que el CNP, entidad que la administra, cancele sus deudas y utilice el remanente para reducir la deuda interna.

Con este fin, se crea una comisión asesora de alto nivel, para que en un plazo de seis meses establezca dos avalúos de la fábrica, a través de dos consultorías de prestigio, los cuales deberán ser refrendados por la Contraloría General. Nueve meses después, el proyecto determina la venta de la empresa, que deberá permutarse en sociedad anónima con antelación, según un esquema "democratizante" —socialización—, de tal forma que en primera licitación se les adjudique un 30% de las acciones a los empleados del CNP y FANAL, un 20% para pequeños inversionistas y el resto distribuido en cuotas de 10% entre los sindicatos, asociaciones solidaristas, cooperativas, cooperativas de cañeros y productores independientes de caña y melazas. En segunda licitación los grupos legitimados pueden aumentar sus ofertas, en tanto que en la tercera

⁵ Eventualmente, el gobierno descartaría esta posibilidad para no entorpecer políticamente el resto del PRE.

⁶ Debe señalarse que para el caso de los ferrocarriles, puertos y telecomunicaciones, las propuestas tuvieron poca acogida. El Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER) continúa en manos del Estado y más bien se ha fortalecido con el proyecto de transporte ferroviario interurbano -intertren-. Además, en cuanto a telecomunicaciones, el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) recientemente ha cuestionado la legalidad de algunas empresas privadas dedicadas a la telefonía celular y ya ha iniciado actividades en este campo.

las acciones serían vendidas al mejor postor sin ninguna distinción (privatización).

Como correlato de lo anterior, el proyecto dispone la supresión del monopolio actual y la eliminación de las ventajas impositivas que posee la fábrica con el fin de facilitar la apertura del mercado. Finalmente, se autoriza el traslado del laboratorio de control de calidad de FANAL al Ministerio de Salud, para que la producción de alcohol, ahora privada, se apegue a las normas de calidad y salud pertinentes. Con todo, el proyecto no se aprobó, por lo que es en la actual administración en la que se resolverá el debate.

El cuestionamiento del monopolio de RECOPE para importar, procesar y comercializar el crudo estuvo asociado a dos fenómenos. Por un lado, las firmas transnacionales SHELL y TEXACO, que habían abandonado el país en los años 70, empezaron a comprar numerosas gasolineras locales que se encontraban en estado deplorable y las transformaron en modernas instalaciones de múltiples servicios. Esto promovió la competencia en el plano de la comercialización del crudo, a la vez que se empezaba a asomar la intención, en boca de los representantes de estas firmas, de que ellas deseaban incursionar en la importación del mismo en el futuro. Por otro lado, el fallo emitido por la Sala IV a inicios de 1992, que eliminó las exoneraciones que poseía RECOPE, dejó al descubierto que la empresa gozaba de un monopolio de hecho, por conducto de las mismas, y que no era de carácter legal como el de otras empresas estatales (*La Nación*, 22/3/92; 5A).

A partir de ello, se encendió un acalorado debate entre quienes pedían el mantenimiento y legalización del monopolio y los que abogaban por la desmonopolización definitiva. Ya en Mayo de 1992 la balanza comenzó a inclinarse a favor de los primeros, cuando una comisión especial del Congreso, creada para estudiar el rol de RECOPE, votó por unanimidad el mantenimiento del monopolio estatal debido a su carácter "estratégico" y de función "básica" del estado. A lo sumo, la comisión recomendó la privatización de diez estaciones de servicio que poseía, mejoras administrativas y tecnológicas y la atracción de la inversión externa para promover la explotación y exploración petrolera en el país (*Ibid*, 15/5/92; 6A).

Lo anterior, aunado a las negociaciones que se gestaron entre la Federación de Trabajadores de Limón (FETRAL), el Sindicato de Trabajadores Petroleros, Químicos y Afines (SITRAPEQUIA) y la Presidencia de la República; concluyó con la ratificación legislativa de la Ley 5508 de Abril de 1974, emitida en Setiembre de 1993, la cual sancionó legalmente el monopolio de RECOPE. De esta forma, el intento de desmonopolización de RECOPE, a pesar de la solicitud de la Asociación Nacional de Fomento Económico (ANFE) para que el Presidente vetara esta normativa, no prosperó (*Ibid*, 14/9/93; 5A).

En cuanto al caso del INS, aunque en un principio se barajaron ideas privatizantes, la propuesta de desmonopolización del mercado de seguros y su liberalización es la que más claras posibilidades tiene. Para ello, el ejecutivo elaboró el proyecto de Ley de Apertura del Mercado de Seguros y sus posibles mejoras, con el cual se pretende suprimir el monopolio del INS, sin que éste pierda su carácter público, y promover la competencia en el mercado con las regulaciones básicas necesarias. Sobre la conveniencia de eliminar el monopolio estatal sobre los seguros, se lee en la exposición de motivos del proyecto;

... la rígida figura de un "monopolio estatal" es un verdadero obstáculo al surgimiento y desarrollo de nuevos productos, nuevas tecnologías, nuevas relaciones entre compañías y usuarios y un reacomodo del papel del seguro como instrumento de desarrollo. (...) En una palabra se requiere de flexibilidad. La flexibilidad, que otorga un mercado más abierto, plenamente integrado a las grandes tendencias mundiales de vanguardia (Proyecto supra citado; p. 5).

Con el fin de eliminar esta "rigidez", la normativa plantea dos grandes desarrollos. Por un lado, se liberaliza el mercado de seguros para que sociedades anónimas privadas compitan en igualdad de condiciones con el INS y el Magisterio Nacional, que continúan siendo entidades estatales, con el fin de incrementar la eficiencia y calidad de estos servicios. Esta liberalización se ve favorecida por la creación de las figuras del "Corredor de Seguros", que a

diferencia de las "agentes" actuales ejercerían liberalmente la profesión, así como el "Ajustador de Pérdidas", que al igual que los corredores, ejercerían en forma liberal la corroboración de los siniestros.

Por otro lado, para evitar anomalías en el mercado de seguros y siguiendo la tendencia general de las reformas al sistema financiero, se establece la creación de una "Superintendencia de Seguros", como órgano adscrito al Ministerio de Hacienda pero desconcentrado en "grado máximo"; con atribuciones de regulación y control absolutas sobre el mercado. Con esta figura institucional, el INS pierde las facultades de regulación que con el monopolio posee. Además, con el fin de que el instituto no desvíe su atención de la competencia generada, el proyecto establece que el Benemérito Cuerpo de Bomberos, administrado por el INS, se convierta en una fundación privada, con personería jurídica y patrimonio propios.

Por último, cabe señalar que la normativa establece, en las disposiciones transitorias, un proceso de apertura del mercado de carácter gradual dispuesto en tres etapas. En la primera etapa (seis meses), que podríamos llamar "preparatoria", el monopolio se mantiene pero se crean la Superintendencia y la Fundación Benemérito Cuerpo de Bomberos, a la vez que se establecen los mecanismos de readecuación del INS para que se adapte al nuevo contexto.

En la segunda etapa (dos años) se establece una apertura restringida del mercado —se mantiene el monopolio de los reaseguros—, de tal suerte que se autoriza al Magisterio Nacional y al Movimiento Cooperativo para que participen en el mismo. Además, se autoriza la creación de compañías que se dediquen con exclusividad al seguro de crédito a la exportación, se liquidan a los agentes del INS para que se conviertan en corredores de seguros privados y se le deja la opción tentativa al instituto para que liquide al personal dedicado al ajuste de pérdidas. Finalmente, en la tercera etapa se establece la apertura total del mercado de seguros, por parte de compañías privadas, nacionales y extranjeras, aunque con cierta ventaja para las primeras. Al igual que FANAL, la propuesta de desmonopolización del INS continúa en proceso de discusión, por lo que habrá que esperar para ver el resultado.

En otro orden de cosas, en cuanto a la intervención indirecta del estado en la economía, el PRE define un componente de "Desregulación" con el cual se pretende determinar los múltiples "cuellos de botella" y trabas legales y burocráticas que obstaculizan el eficiente desarrollo de los sectores productivos del país, particularmente aquellos relacionados con el comercio internacional (Ministerio de la Presidencia, 1991; 16).

La política de liberalización de mercados pretendida por la administración Calderón Fournier, encontró su versión más acabada y sistematizada en el proyecto de "Ley de Defensa Efectiva del Consumidor" presentado por el exministro de Economía, el Dr. Gonzalo Fajardo. La normativa apunta a disminuir, simplificar y eliminar los diversos regímenes regulatorios de la economía, a excepción de los controles relativos a la salud humana, vegetal, animal y ambiental, seguridad pública y control de calidad. Elimina y simplifica la tramitanía que traba el comercio interno y externo, acredita al sector privado para que participe en el control de calidad, liberaliza la política de precios, salvo en los casos en que no haya competencia, y elimina la facultad de ciertos organismos colegiados para regular el comercio (*La Industria*, nº 31; 34-35).

Además, el proyecto incluye mecanismos anticartel para evitar la competencia desleal, la repartición discriminada de mercados y las políticas públicas de fijación de precios y cuotas. También se define una serie de mecanismos de protección al "consumidor" que incluye el establecimiento de sus derechos, la formulación de programas de educación e información, la defensa contra la publicidad engañosa, la promoción de organizaciones de consumidores y la definición de sanciones contra los agentes que perjudiquen sus derechos (*Ibidem*).

De esta forma, el gobierno pretende únicamente regular los precios de los servicios públicos, dejando al libre mercado la fijación de los otros precios. Con este propósito y para complementar el proyecto comentado, el ejecutivo presentó a la Asamblea Legislativa el proyecto de Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARSP) con el fin de transformar al Servicio Nacional de Electricidad (SNE) en un organismo con mayor inde-

pendencia funcional del gobierno y con mecanismos de fijación tarifaria más transparentes.

Para ello, se le otorga a la ARSP la potestad de fijar los precios y tarifas de los servicios públicos brindados por empresas estatales o privadas, tomando en cuenta los costos de producción, y la recuperación de las inversiones; a la vez que se prohíbe expresamente cualquier subsidio en su fijación. Además, se le brindan potestades para velar por la calidad de los servicios con el fin de que estos cumplan con los requerimientos de salud pública y eficiencia, así como potestades de imposición de sanciones sobre las entidades sometidas a su esfera de influencia.

Por último, debe destacarse que en el artículo 27 del proyecto, se establece una prohibición contra cualquier tipo de "discriminación" en favor o en contra de determinado grupo, clase o consumidor individual; por parte de los servicios regulados. Este artículo da pie para eliminar la política de segmentación de mercados en la fijación de las tarifas públicas y con ello, la posibilidad de tomar en cuenta el estatus socioeconómico de los usuarios para determinar el cobro de las mismas. Así, se pagaría uniformemente en proporción al consumo, lo cual, según dictaminan Garnier e Hidalgo (1991; 63), se traduciría en la "desigualdad de los formalmente iguales".

C. REFORMAS SECTORIALES: ¿EJERCICIO ACADEMICO O INSTRUMENTO REAL?

Además de las políticas de privatización y desregulación impulsadas por la administración Calderón Fournier, la propuesta de sectorialización—instrumento de reforma administrativa que apunta a la organización de las funciones públicas por sectores de actividad dirigidos por un ministro rector—es la otra política planteada para avanzar en el proceso de redefinición institucional del estado.

Dentro del contexto del PRE, el gobierno define el componente de "Reestructuración Institucional del Aparato Público", con el cual se busca establecer una serie de análisis funcionales sobre los diferentes sectores relacionados con la función pública, a saber; vivienda, agropecuario, educación, ciencia y tecnología, energía y telecomunicaciones, transpor-

tes, salud, seguridad, hacienda pública y comercio exterior. A través de estos análisis sectoriales, se pretendió establecer las insuficiencias administrativas del estado relacionadas con la superposición de competencias, exceso de personal, duplicidades presupuestarias y obsolescencias en la gestión pública; así como los lineamientos fundamentales para resolverlas (Ministerio de la Presidencia, 1991; 14).

De todos los análisis propuestos a Mayo de 1993, se habían concluido los planes de reforma sectorial de vivienda, ciencia y tecnología, transportes, salud y agropecuario; los cuales están organizados en tres niveles principales. En un primer nivel, se establecen los antecedentes y la conformación institucional de los sectores analizados. En un segundo nivel, se dictamina un diagnóstico situacional de los principales males que los aquejan. Por último, se definen las propuestas de reforma sectorial con los elementos jurídicos, administrativos y técnicos necesarios para darles solución.

En términos muy generales, el "Plan Nacional de Reforma del Sector Vivienda y Asentamientos Humanos" parte de la base de que no existe un marco legal apropiado para su funcionamiento; que hay traslapes entre las funciones del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), IMAS y la Comisión de Vivienda (CEV); que el sistema financiero para la vivienda cuenta con insuficiencias presupuestarias y que hay un exceso de regulaciones de la Contraloría y la Autoridad Presupuestaria, en demérito del INVU (Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos; 13).

Para resolver estos males, el plan plantea la aprobación de la ley constitutiva del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH) con el fin de fortalecer su rectoría. También se propone el traslado del departamento de urbanismo del INVU al ministerio, así como el traspaso de los recursos y funciones del CEV, y aquellas atinentes en esta materia para el caso del IMAS, al INVU. Con ello se pretende fortalecer y consolidar el papel del estado como intermediario financiero de segundo piso, a través del Banco Hipotecario de Vivienda (BANHVI), y la eliminación de su participación directa en la construcción de viviendas. A la vez, se fortalece su función de tono "focalizante" a través de la redefinición del INVU, que dedicaría todos sus esfuerzos a

resolver el problema habitacional de los grupos de bajos ingresos; y del IMAS, que colaboraría en la elaboración de estudios y "mapeos" de pobreza para estos efectos. En este mismo sentido, se propone el fortalecimiento de la focalización del bono gratuito de la vivienda otorgado por el BANHVI (*Ibid*; 20-28).

En cuanto al "Plan Nacional de Reforma del Sector Salud", éste diagnostica la inexistencia de integridad en el mismo, la falta de un sistema de información ágil y la disminución en la cobertura y calidad de los servicios preventivos y hospitalarios; como los principales problemas a resolver (Ministerio de Salud; 12-14).

A partir de ello, se define un plan operativo encaminado a fortalecer la rectoría del Ministerio de Salud (MS) para que éste especialice sus funciones en la planificación de la política sectorial y al desarrollo de programas prioritarios de salud pública, enfocados sobre los sectores de más bajos ingresos. En cuanto a la Caja CCSS, se propone su fortalecimiento institucional y la adopción de un modelo de salud integral que humanice los servicios, promueva su desconcentración regional y funcional; así como la participación ciudadana en su administración. Además, se propone el traslado del régimen de riesgos del trabajo, a cargo del INS, a la CCSS para reducir la tramitomanía del caso; así como fortalecer la estructura administrativa y funcional del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA), incluyendo la centralización de los servicios de agua a cargo de los municipios, con el fin de mejorar la calidad y salubridad de los servicios (*Ibid*; 25-30).

Anclado en los cánones fundamentales de la estrategia neoexportadora de desarrollo, el "Plan Nacional de Reforma del Sector Agropecuario" apunta a la modernización del sector para que éste se acople a las condiciones de globalización y competitividad del mercado mundial. Para ello, se pretende eliminar los problemas de ausencia de sistemas de planificación e información idóneos, la falta de especialización de las instituciones del sector y la existencia de "distorsiones" en el mercado debido a las prácticas intervencionistas del CNP (Ministerio de Agricultura y Ganadería, MAG; 16 y 21).

Desde el punto de vista institucional, lo anterior implica que el CNP abandone las fun-

ciones de estabilización de precios y concentre todos sus esfuerzos en desarrollar programas de mercadeo y desarrollo agroindustrial que le facilite a las unidades productivas acoplarse más fácilmente a un mercado más competitivo. Debe señalarse que la desregulación se plantea en un sentido diferenciado, ya que se mantienen políticas de atención directa a los pequeños productores y se definen lineamientos indirectos para el caso de los medianos y grandes.

Paralelamente, se propone que el MAG especialice sus funciones de rectoría sectorial por medio del desarrollo de programas de investigación y transferencia tecnológica, lo cual implica el traslado de sus funciones de mercadeo al CNP y la creación de las direcciones pertinentes en su estructura organizativa. En cuanto al Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), éste retiene su función tituladora, en tanto al Servicio Nacional de Riego y Avenamiento se le insta de modo urgente que incremente su eficiencia. Finalmente, se propone la privatización de diversos servicios auxiliares, sobretudo los de asistencia técnica, así como el establecimiento de un programa de recuperación de costos para algunas oficinas especializadas -ICAFE, OFIARROZ, etc- para reducir las transferencias estatales que las financian (*Ibid*; 30-31 y 43).

Las insuficiencias en cuanto a infraestructura vial y de puertos -aéreos y marítimos-, el desajuste entre el elevado costo de construcción/mantenimiento y los cargos a los usuarios, y el excesivo reglamentismo, son los principales problemas identificados en el "Plan Nacional de Reforma del Sector Transportes", que redundan en el deterioro de la infraestructura básica del país (Ministerio de Obras Públicas y Transportes, MOPT; 16).

Para revertir esto, se propone una serie de reformas de gran trascendencia. En el plano legal se establece la elaboración de una gran cantidad de proyectos de ley, entre los que destacan el de creación del Fondo Nacional para el Mantenimiento Vial, sustentado en gravámenes a los combustibles; el de creación del Instituto Costarricense de Aeropuertos y algunos otros encaminados a mejorar el uso de la licitación pública, desregular la actividad de taxis y fortalecer las sanciones contra los inspectores de tránsito deshonestos.

A la par de estos proyectos y en el marco del plan, la Asamblea Legislativa aprobó en Setiembre de 1992 la Ley General de Concesión de Obra Pública, con la cual se autoriza al estado a trasladar, por concesión temporal no mayor de 25 años y 50 para el caso de puertos y ferrocarriles, la construcción, administración y explotación de obras públicas al sector privado, bajo el control de la administración, pero con el riesgo del concesionario; que al extinguirse el contrato, regresan a propiedad del estado en buenas condiciones y sin gravámenes. Ello, sin demérito de que el contrato caduque por incumplimiento de los extremos contemplados en él o por "rescate" indemnizado por fines de interés nacional.

Desde el punto de vista institucional, el plan señala la conveniencia de fortalecer el papel rector del MOPT, rentabilizar la actividad del INCOFER, separar las funciones de desarrollo y portuarias de la Junta Administradora para el Desarrollo de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA) y fortalecer la infraestructura a cargo del Instituto Costarricense de Puertos (INCOP). Además, se propone la descentralización y desconcentración de algunos servicios, como la educación vial y el otorgamiento de licencias; así como la privatización de algunos otros (*Ibid*; 35-36 y 40-41).

Finalmente, el "Plan Nacional de Reforma del Sector Ciencia y Tecnología" pretende fortalecer el proceso de formación y desarrollo del conocimiento, con el fin de que éste coadyuve en el incremento de la competitividad del aparato productivo, así como de la eficiencia estatal en el proceso de su reforma (Ministerio de Ciencia y Tecnología; 12-13).

En términos generales, el plan pretende integrar en un sólo sistema al sector, a través de la aplicación de la Ley de Promoción Científica y Tecnológica (7169), sancionada por el Poder Legislativo en Junio de 1990. El sistema involucra a todas las entidades públicas y privadas vinculadas con el sector, bajo la rectoría del Ministerio de Ciencia y Tecnología (MICIT), el cual se constituye en el ente encargado de coordinar el Programa Nacional de Ciencia y Tecnología. En suma, más que un intento de reforma sectorial, el plan es un esfuerzo por sistematizar la conformación del sector.

Los planes de reforma sectorial que hemos reseñado, son un primer intento por esta-

blecer los lineamientos generales necesarios para racionalizar la estructura administrativa e institucional del estado desde una perspectiva de coordinación por sectores. En todo caso, los planes no van más allá de ser propositivos. Si a ello le agregamos el hecho de que tradicionalmente los cambios de gobierno interrumpen cualquier intento serio de planificación, la interrogante es obvia; ¿Fueron estos planes simples ejercicios académicos o tendrán algún efecto concreto en el futuro? La respuesta está en manos de la actual administración.

EPILOGO

Aún queda mucho camino por recorrer en el proceso de la Reforma del Estado en general y la reforma institucional en particular. La administración Calderón Fournier estuvo lejos de configurar un Estado "Subsidiario" durante su gestión, tal como subyacía en los objetivos del PRE. Sin embargo, la discusión sí avanzó notoriamente, al punto que los proyectos de ley que aquí señalamos, y otros referentes a reformas en otros planos, se siguen debatiendo actualmente en la Asamblea Legislativa por lo que no han perdido vigencia. De hecho, recientemente y ante la incapacidad del gobierno de promover las reformas que desea sin la colaboración de la oposición, se ha acordado una agenda parlamentaria "de consenso", la cual contempla varios de estos proyectos.

Es muy probable que muchos senderos se decidan en la actual administración, aunque no se percibe aún un interés tan marcado por la reforma estatal como el que caracterizó al gobierno predecesor. Con todo, lo importante es que la Reforma del Estado Costarricense se configure a partir de la discusión inteligente y el sano balance histórico, de tal manera que se profundicen los logros del pasado y se rectifiquen los errores del presente.

BIBLIOGRAFIA

Aguilar Fong, Justo. *et al. Reforma del Estado en Costa Rica*. COREC, Fundación Friederich Evert, San José, 1990.

- Asamblea Legislativa. *Colección de Leyes, decretos y resoluciones*. ediciones semestrales (1986-1988) y mensuales (1989-1992), San José, Costa Rica, 1986-1992.
- . *Ley de Democratización de las Subsidiarias de CODESA*, nº 7330, 24 de Febrero de 1993.
- . *Ley de promoción Científica y Tecnológica*, nº 7169, San José, Junio de 1990.
- . *Ley General de Concesión de Obra Pública*, San José, Setiembre de 1992.
- . *Proyecto de Ley de Creación del Instituto de la Familia*, Fracción Parlamentaria del PUSC, San José, 1990.
- Banco Central de Costa Rica. "Propuesta del gobierno de Costa Rica para el PAE III". mimeo, BCCR, presidencia ejecutiva, San José, Enero de 1991.
- Fajardo, Gonzalo. *Proyecto de Ley de Defensa Efectiva del Consumidor*. Ministerio de Economía, Industria y Comercio, San José, 1991.
- Fiduciaria de Inversiones Transitorias. *Memooria sobre seminarios de Reforma del Estado*. con la participación del gobierno de Costa Rica, la AID, el BM y FINTRA, San José, Junio-Julio de 1991.
- Garnier, Leonardo e Hidalgo, Robert. "El Estado necesario y la política de desarrollo"; En: Garnier, Leonardo *et al.* *Costa Rica: Entre la desilusión y la desesperanza*, 1ra. edición, San José, editorial Guayaacán, 1991.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería. *Plan nacional de reforma del sector agropecuario, Lineamientos fundamentales*, San José, MAG/Mideplan/Presidencia de la República, Marzo de 1993.
- Ministerio de Ciencia y Tecnología. *Plan nacional de reforma del sector ciencia y tecnología. Lineamientos fundamentales*. San José, MICIT/MIDEPLAN/Presidencia de la República, Marzo de 1993.
- MIDEPLAN. *Rol. Funciones y Tamaño del Sector Público Costarricense*. San José, Dirección de Racionalización del Estado, 1990.
- . "Elementos para el diseño de un nuevo PAE". (propuesta para discusión), mimeo, San José, Enero de 1991a.
- . *Plan nacional de desarrollo 1990-94*. (resumen), San José, Junio de 1991b.
- . *Programa de Reforma del Estado. Plan Nacional de Desarrollo 1990-94*. San José, Presidencia de la República, 1991c.
- . *Documentos Fundamentales del PAE II*. San José, Enero de 1993.
- Ministerio de la Presidencia. *Programa de Reforma del Estado*. San José, Presidencia de la República, 1991.
- Ministerio de Salud. *Plan nacional de reforma del sector salud. Lineamientos fundamentales*. San José, MS/Mideplan/Presidencia de la República, Marzo de 1993.
- Ministerio de Obras Públicas y Transportes. *Plan nacional de reforma del sector transportes. Lineamientos fundamentales*, San José, MOPT/MIDEPLAN/Presidencia de la República, Marzo de 1993.
- Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos. *Plan nacional de reforma del sector vivienda. Lineamientos fundamentales*. San José, MIVAH/MIDEPLAN/Presidencia de la República, Marzo de 1993.
- Méndez Mata, Rodolfo. "La crisis del Estado Costarricense". En: FINTRA; *op. cit.*, pp:46-53.
- Mora, Jorge. "Propuestas Metodológicas para el Estudio de las Políticas Estatales". En: Fernández, Oscar (comp.). *Sociología. Teoría y Métodos*, 1ra. edición, San José, EDUCA, 1989.

- Offe, Claus. "Ingovernabilidad. Sobre el Renacimiento de Teorías Neoconservadoras de la Crisis". En: Torres-Rivas, Edelberto; (Comp.) *Política. Teoría y Métodos*. 1ra. edición, San José, EDUCA-FLACSO, 1990.
- Presidencia de la República. "Proyecto de Ley de Creación del Instituto de Bienestar Social y de la Familia". San José, 1991.
- _____. "Proyecto de Ley de Venta de FANAL y supresión del Monopolio de destilación de Alcohol". Ministerio de la Presidencia/MIDEPLAN, San José, 1992.
- _____. "Proyecto de Ley de Apertura del Mercado de Seguros y sus posibles reformas". San José, 1992.
- _____. "Proyecto de Ley de la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos". San José, 1990.
- Revista *Exportación*. (Órgano informativo oficial de la Cámara de Exportadores de Costa Rica CADEXCO). n.ºs. del 10 al 40, San José, 1986-1992.
- Revista *La Industria*. Órgano oficial de información de la Cámara de Industrias de Costa Rica (CICR). n.ºs. del 1 al 32, 1986-1992.
- Rovira Mas, Jorge. "El nuevo estilo nacional de desarrollo". En: Villasuso, Juan M. et al.; *op.cit.*, pp: 441-455.
- Vargas Madrigal Thelmo y Guardia Quirós, Jorge. "Carta de intenciones del Gobierno de Costa Rica con el FMI". 27 de Febrero de 1991. En: *La Nación*, Miércoles 6 de Marzo de 1991, pp: 16A y 30A.
- Vargas Pagán, Carlos. "Evaluación del Estado Costarricense". En: *FINTRA; Op. cit.*, pp: 88-95, 1991.
- Zúñiga Ramírez, César Alexander. "Reforma del Estado y Poder Político en Costa Rica. 1986-92". Tesis de grado para optar por la licenciatura en Ciencias Políticas, UCR, San José, 1994.

César Zúñiga Ramírez
Guadalupe, El Alto
100 mts. norte y 75 sur
del Colegio Madre del Divino Pastor
(Edificio de apartamentos) Apto.5
San José, Costa Rica