

Reforma y modernización del Estado en Costa Rica 1982-2004: Antecedentes, desarrollo y perspectivas*

Justo Aguilar**

REALIZA UNA EVALUACIÓN DEL PROCESO DE REFORMA DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COSTARRICENSE DURANTE EL PERÍODO COMPRENDIDO ENTRE 1982-2004, TANTO A NIVEL DE DISEÑO COMO DE IMPLEMENTACIÓN, IDENTIFICANDO LOS DIFERENTES MOMENTOS DE SU DESARROLLO.

PALABRAS CLAVES: REFORMA DEL ESTADO / COSTA RICA / PROGRAMA DE AJUSTE ESTRUCTURAL

La modernización del Estado en el marco de la estrategia del ajuste estructural y de promoción de las exportaciones

La estrategia del ajuste estructural fue promovida por los organismos financieros internacionales en particular por el Banco Mundial, BM, y el Fondo Monetario Internacional, FMI, en los países de la región a mediados de los ochentas. Esta

estrategia tenía el propósito de orientar la reestructuración de estas economías para el logro de condiciones de crecimiento y de aumentar su capacidad de pagos externos. Bajo este enfoque, los gobiernos adoptaron políticas de desgravación arancelaria, de desregulación de sus mercados internos, de modernización e internacionalización de sus sistemas financieros y de flexibilización de los mercados laborales; políticas que se complementaron con la promoción de incentivos de exportación. Además se impulsó un proceso de reforma del Estado para

* Conferencia presentada en el Programa de Pasantías "Tendencias Modernas de la Administración Pública", celebrado en San José, Costa Rica, del 25 al 29 de abril del 2005 y organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

** Director del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas y Profesor de la Escuela de Economía de la Universidad de Costa Rica. Es gradua-

do de la Universidad de Connecticut y especialista en las áreas de Finanzas Públicas y Regulación Económica.

Recibido: 4 de diciembre del 2007.
Aceptado: 9 de setiembre del 2008.

adecuarlo a los nuevos requerimientos de la internacionalización de sus economías.

Panamá en 1983 y Costa Rica y Honduras en 1985, fueron los países líderes de la Región que formalizaron el ajuste estructural por medio de aprobaciones legislativas y políticas públicas. Un segundo grupo de países, Guatemala, El Salvador y Nicaragua entraron en forma tardía al ajuste estructural y de inserción de sus economías en los mercados mundiales. La presencia de conflictos militares en estos países (Nicaragua, 1979; El Salvador, 1982; y Guatemala, 1982) distrajo su atención de la solución de los problemas económicos de sus poblaciones, y ello limitó su capacidad para enfrentar los ajustes requeridos por sus economías en el nuevo entorno de la economía mundial. Debido a ello, el ajuste estructural fue acompañado en forma explícita de políticas redistributivas.

Costa Rica implementó dos préstamos de ajuste estructural: PAE I y PAE II con el BM en 1985 y 1989, y todavía ejecutó un tercer programa de ajuste estructural a partir de 1995

1. Para mayor detalle ver el trabajo "Las Políticas de Reforma en Centroamérica y la Nueva Economía Regional" de J. Aguilar y M. Elizondo. Conferencia presentada en el Seminario "El Ajuste Estructural en Centroamérica durante los Noventa" organizado por el Instituto de Investigaciones Económicas en el Auditorio de la Ciudad de Investigación de la Universidad de Costa Rica en octubre del 2004.

el que fue financiado con recursos propios, los que fueron apoyados con donaciones de la Agencia Internacional para el Desarrollo, AID, del gobierno norteamericano, y que tuvieron incidencia directa en reformas de tipo institucional. Debe señalarse que para efectos prácticos, las políticas de ajuste estructural adoptadas desde 1985, complementaron las políticas de estabilización macroeconómica, apoyadas por el FMI, razón por la cual los resultados observados en el comportamiento de la economía son atribuibles a ambos tipos de políticas.¹

La estrategia fue ejecutada por el gobierno costarricense mediante las siguientes políticas:

- Apertura comercial: reducción arancelaria, eliminación de impuestos de exportación, creación de incentivos para la exportación y de instituciones públicas que simplificaron los procedimientos y ofrecieron servicios a las firmas exportadoras.
- Modernización del sistema financiero, incluyendo la apertura del monopolio bancario estatal.
- Eliminación de la intervención gubernamental en la producción agropecuaria.
- Solución del problema de deuda externa bajo los acuerdos del Plan Brady.

- Una reforma y modernización del sector gubernamental:² contención de la planilla estatal, privatización de programas e instituciones públicas, entre otras medidas.

En Costa Rica, la modernización del sector estatal fue formalizada al extremo de crearse una Comisión Consultiva para la Reforma del Estado Costarricense, COREC, con representación bipartidista que formuló el Plan de Reforma del Estado, el que fue ejecutado por un Ministerio de Reforma del Estado creado para ese mismo propósito.³ Sin embargo, cuando el plan perdió dinamismo, el Ministerio de Reforma del

Estado fue eliminado y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, MIDEPLAN, asumió las responsabilidades de su ejecución, como parte de sus responsabilidades en la negociación del tercer programa de ajuste estructural con el BM.

La Reforma del Estado durante el período 1988-1996

La propuesta de Reforma del Estado de la COREC, fue asumida por la Administración Calderón Fournier (1990-1994) y continuada por la Administración Figueres Olsen de manera formal durante 1995 y 1996, hasta su cierre formal a mediados de 1996.

Los problemas relevantes del Estado y la administración pública

La propuesta de Reforma del Estado de la COREC (1990) consideró los siguientes problemas:

- Insuficiente capacidad del Estado para enfrentarse a las nuevas dinámicas de un entorno internacional caracterizado por la globalización, la formación de nuevos bloques políticos y un acelerado cambio en el conocimiento científico y tecnológico aplicado a los procesos productivos y sociales.

2. El proceso de reforma estatal se ejecutó bajo las siguientes modalidades: Plan de Reforma del Estado en Costa Rica (1990) a cargo del Ministerio de Reforma del Estado en su fase inicial y del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica en su fase posterior. Programa de Modernización del Estado en Honduras (1990) bajo la responsabilidad de la Comisión Presidencial de Modernización del Estado de Honduras. Programa de Modernización del Sector Público en El Salvador (1992) ejecutado por el Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social. Acuerdo Gubernativo N° 151-86 para la Reorganización y Reformas Administrativas del Gobierno de la República, en Guatemala (1986) bajo la responsabilidad de la Vicepresidencia de la República. Programa de Reforma y Modernización del Sector Público en Nicaragua (1994) bajo la coordinación del Comité Ejecutivo para la Reforma de la Administración Pública, CERAP, y responsabilidad del Ministerio de la Presidencia.

3. Aguilar, J; C. M. Echeverría; W. Jiménez; J. Meoño; M. Murillo; R. Solano; C. Vargas y J. M. Villasuso. Reforma del Estado en Costa Rica. San José: EDICOSTA, 1990.

- Excesiva concentración del poder en el ámbito central del Estado (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial y Tribunal Supremo de Elecciones) lo que generó una cultura del Estado en perjuicio del desarrollo de las instancias municipales, regionales y comunales.

Ello se constituyó en un cuello de botella para la profundización de reformas democráticas en el sistema político, e imposibilitó reformas del control ciudadano sobre la gestión pública.
- La aparición de límites en la estructura social al no permitir la generación de espacios suficientes para la ampliación de los derechos personales y sociales, así como de las libertades de los ciudadanos.
- Restricciones del sistema político para que la sociedad civil pudiera desarrollar formas propias y alternas de gobernabilidad que balancearan la relación Estado/sociedad civil.
- Debilitamiento del Régimen Municipal al perder una parte importante de sus funciones y atribuciones, las que son asumidas por instituciones nacionales.
- Pérdida de autonomía administrativa en los entes públicos descentralizados, razón por la cual estas instituciones se transforman en nuevas dependencias del Gobierno Central (Jiménez, 1992) con resultados inmediatos y negativos sobre su eficiencia.
- Sobredimensionamiento de la estructura estatal por la gestión de negocios propios de la empresa privada con implicaciones en el desfinanciamiento gubernamental.
- Duplicidades, excesos de controles legales, ineficiencias y traslapes institucionales, factores que debilitaron la capacidad de gestión ministerial, particularmente de los Ministros Sectoriales, dando origen a un problema muy serio de gobernabilidad y descoordinación de la administración pública.
- Presencia de una estructura tributaria desfasada con los cambios ocurridos en la estructura de la nueva economía, con efectos en un congelamiento de la carga tributaria frente a mayores requerimientos del gasto público.
- Esta interpretación del Estado en lo relativo a su organización, formas de funcionamiento y problemas de relevancia, constituyen el marco de referencia para la programación de la reforma del Estado costarricense, tal como fue con-

cebida en el Proyecto Político de la COREC y posteriormente de la Administración Calderón Fournier, la que fue responsable por iniciar su implementación a partir de mayo de 1990.

La propuesta de Reforma del Estado (COREC, 1990)

La Reforma del Estado, se gestó a fines de 1988, cuando el Presidente de la República, Dr. Oscar Arias Sánchez, autorizó la creación de la COREC, como mecanismo de orientación y coordinación política para emprender la programación de la reforma del Estado costarricense.⁴ La propuesta de la COREC propuso:

- Reformas políticas para cambiar los procesos de representación política, el fortalecimiento del control político en el manejo de la administración pública, la creación de mecanismos que garantizaran la transparencia de las decisio-

nes del gobierno, y el reforzamiento de los derechos personales y sociales de los ciudadanos.

- Reestructuración institucional para mejorar la eficiencia y eficacia de la administración pública incluyendo a las empresas públicas y los monopolios estatales. Asimismo, recomendó revisar la estructura organizacional del Estado para generar los espacios necesarios que permitieran trasladar instituciones y programas a la empresa privada, las cooperativas, gobiernos locales y órganos comunitarios.
- Reorganización de la administración pública con base en marcos de descentralización, desconcentración, regionalización, y revisión de la organización de su conducción sectorial (con ministros rectores por sector) para mejorar la gobernabilidad del Estado costarricense.
- Modernización de la gestión de los recursos humanos; la revisión del principio básico de inmovilidad del funcionario público como fundamento del Régimen del Servicio Civil Costarricense, y la introducción del principio de estabilidad laboral.
- Revisión del sistema de planificación y de las formas de

4. El Plan Global de Reforma Administrativa formulado por OFIPLAN en 1976 constituye el antecedente directo del Plan de Reforma del Estado, dado que ambos fueron preparados bajo la coordinación del Ministro de Planificación y algunos miembros de la COREC que participaron en la formulación de ambas propuestas. Ver J. Meoño, en su trabajo *"Evolución, Actualidad y Prospecciones del Modelo Político Institucional Costarricense"*, en proceso de publicación por el IICE/UCR. p. 86.

formulación y gestión de las políticas públicas, y de la legislación requerida para poner en marcha el proceso de la reforma del Estado.

Implementación de la Reforma del Estado

La evaluación del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, sobre el avance de la Reforma del Estado a mediados de 1996,⁵ permitió lograr una perspectiva de los logros realizados, los que se comentan a continuación:

En relación con la conducción del Programa y su impacto global

El resultado más importante logrado por el Programa, fue el de dimensionar la Reforma del Estado como una de las políticas estratégicas y de mayor relevancia de la Administración Calderón Fournier durante el período 1991-1994. No hay duda que el Programa cuestionó con seriedad los roles económicos del Estado en el marco de una economía globalizada; y que impulsó proyec-

tos específicos para limitar el accionar del gobierno a funciones que le son propias, incorporando nuevos instrumentos de gestión para la provisión de servicios públicos.

Desde un principio fue claro que la Reforma del Estado debía pasar por la Asamblea Legislativa. Las reformas sujetas a la discrecionalidad del gobierno eran mínimas y de poca trascendencia; a su vez, las reformas fundamentales debido a su carácter estructural requerían de autorizaciones de la Asamblea Legislativa. Desde esta perspectiva se tomó de la experiencia venezolana, el papel que desempeñan ciertas leyes que tienen un poder desencadenante, al generar una dinámica propia que permitirían lograr un carácter irreversible del proceso de la Reforma del Estado.

Siguiendo este enfoque, el Programa consideró la formulación de un paquete de proyectos de ley en los campos de: a) concesión de la obra pública, b) la democratización económica, c) el empleo público y d) la formulación presupuestaria, por el impacto global que tendrían sobre la estructura y funcionamiento de la administración pública. Sin embargo, los efectos de estos proyectos de ley no pudieron valorarse en este análisis, en razón de lo tardío de la aprobación de los proyectos de concesión de obra pública y democratización económica, y de que el proyecto de empleo público no fue aprobado por la Asamblea Legislativa.

5. Aguilar, Justo. *Estudio de evaluación de la situación y avances de los procesos de modernización y reforma del Estado: El caso de Costa Rica (1989-1994)*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD. Julio, 1994.

En relación con la revisión de los monopolios estatales y el fortalecimiento de la organización de mercados

Uno de los logros más importantes de la Reforma del Estado se dio en el campo de la revisión de los monopolios públicos, la privatización de empresas estatales y el fortalecimiento de la organización de mercados. El Programa logró terminar finalmente, un largo proceso iniciado en la Administración Monge Álvarez (1982/1986) para dismantelar la función empresarial del Estado, con el traslado de las últimas empresas estatales (Cementos del Pacífico, S.A., CEMPASA, y Fertilizantes de Centroamérica, S.A., FERTICA), que formaron parte de la Corporación de Desarrollo, S.A., CODESA, al sector privado.

El Programa generó un espacio para la discusión sobre la conveniencia de abrir a la competencia, los monopolios estatales en las industrias de la banca, los seguros, la producción de alcohol y gasolina. Los resultados fueron muy parcos en esta área, los que fueron complementados por la reducción de ciertos factores de intervención estatal en el mercado, tales como la desgravación arancelaria, y la reducción de privilegios fiscales (créditos fiscales y eliminación de transferencias gubernamentales al sector privado), acciones que tuvieron el efecto de ampliar la competencia de los mercados internos.

Se planteó una revisión profunda de la función regulatoria del Estado, en lo que se refiere a regulaciones de las prácticas monopólicas en los mercados, los monopolios estatales. Sobre lo primero, se propuso el Proyecto de Ley "Promoción de la libre competencia y defensa efectiva del consumidor", el que tiene el propósito de crear la responsabilidad del Estado para regular los mercados dominados por prácticas monopólicas, así como las prácticas comerciales que distorsionan la transparencia de los mercados. Este proyecto quedó en trámite ante la Asamblea Legislativa. Además, se planteó la necesidad de fortalecer la Auditoría General de Entes Financieros, AGEF, para ampliar su función regulatoria a todo el sistema financiero; la creación de una superintendencia en el sector de los seguros; el fortalecimiento de la Bolsa de Valores para garantizar el funcionamiento de los entes responsables por las pensiones complementarias; y finalmente, la ampliación de competencias del Servicio Nacional de Electricidad, SNE, como el ente regulador de las tarifas públicas.

En relación con la reestructuración institucional de la administración pública

La evaluación institucional fue una preocupación constante a lo largo del proceso de la Reforma del Estado, posiblemente porque la misma respondía a un mandato de la Ley de Equilibrio Financiero, cuyo

cumplimiento había sido ordenado por la Sala Constitucional. A pesar de ello, la reestructuración institucional sólo se ejecutó en forma parcial en cinco sectores: Salud; Vivienda y Asentamientos Humanos; Agropecuario, Transportes; y Ciencia y Tecnología de la Administración Pública. El propósito de esta política fue el de plantear propuestas de reforma en dos direcciones: primero, para enfrentar las deficiencias y problemas propios de cada sector; y segundo, para atender problemas comunes de los sectores, que pudieran ser de uso generalizado en la administración pública. Las propuestas de reforma sectorial fueron del primer tipo, habiéndose omitido las de uso generalizado.

A pesar de esta limitación, los planes de reformas sectoriales plantearon un conjunto de reformas jurídicas e institucionales que tienen un patrón común en las siguientes áreas: el fortalecimiento de los ministerios rectores en cada sector; la especialización de las instituciones participantes en lo que se refiere al manejo de sus funciones sustantivas; la articulación de los mecanismos existentes de coordinación sectorial; y la revisión de mecanismos orientados a incrementar la eficiencia en la provisión de servicios. Sin embargo, el Programa se quedó corto en lo relativo a plantear las reformas generales de cobertura global para atender estos problemas sectoriales. Las razones que explican en parte estos resultados, están referidos a la complejidad de la reforma y a la resistencia de la buro-

cracia para ejecutar los cambios. El Programa no pudo avanzar en la formulación de Proyectos de Ley para reformar las macroleyes que regulan el funcionamiento de la administración pública, a saber: la Ley de Administración Pública, la Ley de Administración Financiera, el Reglamento de Contratación Administrativa, y la Ley de la Contraloría General de la República.

En relación con la reforma de descentralización y el fortalecimiento municipal

La propuesta de reforma para descentralizar la administración pública y fortalecer el régimen municipal fracasó aparentemente por dos razones: primero, por la falta de condiciones políticas que favorecieran los planteamientos propuestos; y segundo, por el alto grado de complejidad que conlleva y que planteaba la necesidad de formular un programa de reforma de mayor envergadura. El Programa formuló una propuesta de descentralización bajo un enfoque técnico-administrativo, omitiendo su verdadera dimensión política, lo que motivó una resistencia pasiva de la élite política del país.

En relación con la función pública

Los estudios de la COREC fueron concurrentes en la necesidad de contar con una ley marco de empleo público, que permitiera unificar

las políticas y los criterios de la administración de los recursos humanos para el Poder Central y las instituciones del sector descentralizado; así como de reestructurar la Dirección General de Servicio Civil, DGSC, y de descentralizar la gestión de recursos humanos en las instituciones del Estado.

Sobre lo primero, el Programa formuló el Proyecto de Ley del Régimen de Empleo Público como una propuesta apropiada que permitiría articular para todas las instituciones de la administración pública, las bases administrativas y laborales del empleo público, el que todavía está archivado en la Asamblea Legislativa. Segundo, no se planteó la reestructuración de la DGSC, a pesar de que en el último decenio se presentaron a la Asamblea Legislativa, dos proyectos de ley para reformarla, y de que hay estudios que indican que el proceso de desconcentración realizado por la Dirección en los últimos años, no mejoró la situación de deterioro de su gestión como ente tramitador.

En relación con la reforma presupuestaria

Se formuló una propuesta para reformar el proceso de la formulación presupuestaria y su articulación con la planificación del desarrollo institucional y la política económica. A pesar de las bondades de esta reforma, la misma no tuvo el beneplácito de la Contraloría

General de la República, CGR, y la Presidencia de la República no la consideró prioritaria durante su gestión de gobierno.

La movilidad laboral

La movilidad laboral como mecanismo para descongestionar la estructura del empleo público no fue aparejada en el nivel institucional, con reajustes organizacionales ni se acompañó inmediatamente de los instrumentos de gestión privada para restaurar su capacidad en la prestación de servicios. Ello le restó efectividad a la reestructuración institucional promovida por el Programa y provocó tensiones innecesarias entre sus coordinadores. Esta situación podría tener su aplicación en que la condición de complementariedad de estas reformas no fue objeto de una cuidadosa programación, lo que redundó en forma directa en que ciertas metas, como las descritas no pudieran alcanzarse.

Avance de las reformas específicas (1996-2004)

Aún cuando la Reforma del Estado como política pública formal fue abortada prematuramente por la Administración Figueres Olsen en 1996, la inercia del proceso continuó manifestándose en un conjunto de reformas que tenían una prioridad específica, en particular aquellas de

contenido económico. Incluso a finales de esta misma Administración de Gobierno se presentó una Propuesta de Ley de Planificación Nacional para reestructurar el sistema de planificación, y crear la Oficina de Planificación como una instancia adscrita al Despacho de la Presidencia de la República, la que al 2004 todavía no ha sido aprobada. A continuación se detallan estas reformas.

Reforma de la Administración Financiera

En el contexto de la reforma del Estado, el Ministerio de Hacienda inició a mediados de los noventa una reforma presupuestaria con el apoyo del BM, la que culminó en 1998, con el desarrollo del Sistema Integrado de la Gestión Financiera, SIGAF, y su implementación a partir del 2003. Los antecedentes se remontan a la propuesta fallida de reforma presupuestaria de 1992, la que fue diseñada por funcionarios del MIDEPLAN con el apoyo finan-

ciro y técnico del BM.⁶ En la misma se determinaron los siguientes problemas:⁷

- Un modelo de organización para gestionar las finanzas públicas con alta dispersión y fragmentación de sus competencias.
- Falta de coordinación de la política fiscal con la política macroeconómica, y su débil coordinación en la gestión presupuestaria para el logro de los objetivos fiscales.
- Deficiencias marcadas en la formulación del presupuesto con base en una programación que responda a objetivos de mediano y largo plazo y de evaluación y control.
- Inconsistencias de la política fiscal expresadas por un déficit fiscal recurrente que ha incidido en un crecimiento sostenido de la deuda pública externa.
- Descoordinación del proceso contable y de control interno, así como falta de un sistema integrado de información.

Con base en ello se optó por un proceso de reforma integral de la administración financiera que permitiera lograr los siguientes objetivos: primero, un marco legal actualizado para la gestión financiera; segundo, una estructura organizativa funcional en el Gobierno Central para dar so-

6. Aguilar, Justo. *Estudio de evaluación de la situación y avances de los procesos de modernización y reforma del Estado: El caso de Costa Rica (1989-1994)*. Caracas. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD. Julio, 1994.

7. Arlina Gómez; William Solís y Maritza Sanabria. *Avances Recientes en los Procesos de Reforma de la Administración Financiera Integrada en Costa Rica*. En *Avances de los Sistemas de Administración Financiera Integrada: Una Perspectiva Comparada*. San José: ICAP-DSE, 2001, pp. 424-425.

porte a la modernización de la gestión financiera; y tercero, un sistema financiero integrado para mejorar la eficacia de la acción gubernamental y facilitar su transparencia ante la sociedad civil. Esta reforma fue responsabilidad del MIDEPLAN, institución responsable por el diseño e implementación de la Reforma del Estado.

No fue sino hasta 1996, cuando se gestó el Proyecto de Modernización de la Administración Financiera con el apoyo técnico del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, que tenía el propósito de cumplir con los objetivos ya mencionados. Se definieron dos orientaciones en este proyecto que fueron determinantes en acciones posteriores: la centralización normativa y desconcentración operativa, así como un procesamiento distribuido de la información financiera del sistema. Los objetivos específicos del Programa se definieron en relación con las siguientes áreas básicas:⁸ primero, gestión de procesos financieros y de sus recursos humanos; segundo, normativa para poner en marcha un nuevo marco jurídico para la administración financiera del Estado; y tercero, el desarrollo del SIGAF, con base en una concepción integrada y metodologías informáticas de avanzada, así como mejoras en los sistemas in-

formáticos complementarios de la administración financiera.

Durante el período 1997-1998 se rediseñó el Sistema de Planillas o Pagos y se contrató a la empresa de consultoría SONDA para el diseño conceptual del sistema de gestión financiera. Sin embargo, la entrega del informe coincidió con el inicio de la Administración Rodríguez Echeverría (1998-2002), lo que retrasó la implementación del proyecto en razón de que se tomó la decisión de rediseñar la propuesta. Además, se negoció el préstamo BID-1030 para apoyar el subcomponente de "Fortalecimiento del Sistema de Administración Financiera", y complementar los recursos limitados del Ministerio de Hacienda en la ejecución de este proyecto.⁹

El proyecto se gestó finalmente durante la Administración Rodríguez Echeverría (1998-2002). Los trabajos consideraron la propuesta técnica preparada por la empresa de consultoría SONDA y que había sido entregada en 1997.¹⁰ En el 2002, el proyecto experimentó atrasos en relación con la licitación de la compra de equipos de computación (servidores y estaciones de trabajo), situación que fue resuelta en noviembre del 2002 y su instalación finalizada en febrero del 2003. El desarrollo del sistema culminó en el mes de julio de ese mismo año, y en setiembre se creó un grupo de trabajo paralelo responsable de la formulación de un modelo integrado presupuestario para los Poderes del Estado al SIGAF en ambiente *Micro-*

8. Arlina Gómez. Et., Al. *Op. Cit.*, pp. 427-429.

9. Entrevista con el Lic. Carlos Pravia Pichardo. Abril, 2002.

10. *Op. Cit.*

soft (Legislativo, Judicial, Elecciones, Defensoría).

Con la aprobación de la nueva ley de administración presupuestaria, se incorporaron los elementos esenciales que facultan la gestión financiera integrada, aún cuando será necesaria una modificación para autorizar la firma electrónica. También operó un grupo de trabajo que integró funcionarios del proyecto de las unidades del Ministerio de Hacienda y la CGR con el propósito de agilizar los pasos procedimentales, de lo cual resultó la determinación de 112 pasos en materia de contratación. La cobertura del Sistema incluyó a diecisiete ministerios y oficinas financieras de los Poderes (Legislativo, Judicial, Elecciones y Defensoría) y 400 usuarios (120 del Ministerio de Hacienda y el resto corresponde a los ministerios y poderes).

Los atrasos experimentados por la licitación del equipo de soporte informático pospuso el arranque del Proyecto SIGAF para los primeros meses del 2003. Ello permitió desarrollar la capacitación del personal que estaría a cargo del sistema para los meses de diciembre, enero y febrero del 2003. El cierre del presupuesto correspondiente al 2002 se realizó en el sistema viejo, pero los compromisos de pago y transferencias fueron trasladados al Sistema SIGAF con el propósito de realizar los pagos de proveedores y acreedores durante el 2003.

Reformas al empleo público

Como parte del proceso de la Reforma del Estado ejecutado durante la Administración Calderón Fournier (1990-1994) se planteó la necesidad de modificar el Régimen de Servicio Civil, y establecer un marco legal claro y definido de gestión de la función pública para el sector descentralizado. El MIDEPLAN como ente responsable de la Reforma del Estado, formuló el Proyecto "Ley del Régimen de Empleo Público" (1993), el que fue diseñado por un grupo de especialistas costarricenses con el apoyo de los consultores Dr. Gerard Timsit (consultor francés) y el Dr. Bruce Periman (consultor norteamericano). Sin embargo, el mismo no recibió el respaldo necesario por parte de la Asamblea Legislativa para su aprobación durante esa Administración de Gobierno. Con posterioridad en 1998, la Asamblea Legislativa puso a discusión este mismo proyecto, pero con modificaciones importantes que resultaron de las discusiones previas del trabajo de sus comisiones, aún cuando al 2004 no había sido aprobado.

La Reforma Regulatoria en las áreas de Fallos del Mercado y de los Servicios Públicos

El nuevo modelo económico asume que el Estado es responsable por la regulación de fallos del mer-

cado para alcanzar los niveles aceptables de competencia, así como para regular los servicios públicos del tipo monopolios naturales.

Sobre lo primero, la Reforma del Estado propició la creación de una institucionalidad especializada para atender los problemas de organización y funcionamiento de mercados que presentan problemas de competencia y de información asimétrica. En este sentido, se señala la creación de los siguientes órganos desconcentrados del Estado en el sector financiero: primero, la Superintendencia General de Entidades Financieras, SUGEF, en 1995, con la responsabilidad de regular y fiscalizar el funcionamiento del sistema financiero nacional; segundo, la Superintendencia General de Valores de 1997, para regular los mercados de valores y protección de los inversionistas; y finalmente, la Superintendencia de Pensiones, SUPEN, para fiscalizar el funcionamiento de las operadoras de pensiones complementarias. La SUGEF permitió la apertura del monopolio bancario estatal y la incorporación de la banca privada en el marco de la Ley No. 7558 de noviembre de 1995.¹¹

Segundo, la Ley No. 7593 del 7 de agosto de 1996 reestructuró la organización y funcionamiento del sector de servicios públicos bajo el marco regulatorio de la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos,

ARESEP. La organización institucional de regulación del país está formada por los ministerios que gozan de la rectoría de los sectores económicos y sociales y cuyas políticas orientan el desarrollo de las industrias en que operan los entes prestatarios, así como de la ARESEP, el ente regulador de la totalidad de los servicios públicos que están a cargo de prestatarios públicos y privados en las industrias de telecomunicaciones, energía, agua potable, transportes y servicios municipales.

El proceso regulatorio de los servicios públicos opera bajo los siguientes principios: independencia de su organización institucional, definición legislativa de los servicios definidos como de interés público y de los entes prestatarios de estos servicios, y la fijación tarifaria sobre la base de servicio al costo, complementada por subsidios para garantizar el acceso universal de los ciudadanos al disfrute de los servicios públicos. Su cobertura incluye al sector de energía eléctrica (generación, transmisión, distribución y comercialización (bajo la rectoría del Ministerio del Ambiente y Energía, MINAE); telecomunicaciones, acueductos y agua potable; alcantarillado, recolección, tratamiento y evaluación de aguas negras, residuales y pluviales; combustibles derivados de hidrocarburos a nivel de distribución y destinados al consumidor final (MINAE); riesgo y avenamiento si es ofrecido por una empresa pública, concesión o permiso (MINAE); transporte público remunerado de

11. F. Delgado. *La Política Monetaria en Costa Rica. 50 Años del Banco Central*. San José, BCCR, 2000. p. 387.

personas, excepto el transporte aéreo (MOPT); servicios marítimos y aéreos en los puertos nacionales (MOPT); transporte de carga por ferrocarril (MOPT); y finalmente la recolección y tratamiento de desechos sólidos e industriales (municipalidades).

Se encuentra bajo discusión en la Asamblea Legislativa un proyecto de ley para reestructurar al Instituto Costarricense de Electricidad, ICE, y la apertura de los servicios de telecomunicaciones y de seguros. Atendiendo una resolución de ARESEP, los prestatarios de agua potable y alcantarillado están estudiando una redefinición de los sistemas de subsidios para focalizarlos hacia los usuarios pobres de estos servicios.

La reforma de descentralización y fortalecimiento municipal

En concordancia con los planteamientos de la Comisión Consultiva para la Reforma del Estado, la Administración Calderón Fournier planteó la descentralización de servicios públicos a las municipalidades como un componente del Programa de Reforma del Estado. Se planteó un diseño de reformas en lo económico, que permitieran acompañar la transferencia de servicios con un incremento de los ingresos de las municipalidades por medio de cambios en los instrumentos y mecanismos de financiamiento local. En lo político, planteó la incorpora-

ción de reformas estratégicas, como las siguientes: elecciones municipales independientes de las elecciones del Presidente y los Diputados; elección de un Alcalde como la cabeza del Municipio, en sustitución del Ejecutivo Municipal quien actualmente ejerce la administración del Ayuntamiento bajo designación del Concejo Municipal; elección de los Regidores en forma individual en sustitución del método actual de papeleta colectiva.

Esta propuesta de reforma fracasó debido a que las condiciones políticas no favorecieron los planteamientos propuestos por el MIDEPLAN dado que nunca estuvo en la agenda presidencial, y de que el alto grado de complejidad de la reforma requería de un planteamiento político de mayor envergadura que el propuesto. En el ocaso de la Administración Calderón Fournier (1993) y con ocasión del VII Congreso Nacional de Gobiernos Locales se constituyó la Comisión Bipartidista PLN/PUSC, la que integró a representantes de los dos partidos políticos mayoritarios del país, con el propósito de articular una estrategia de acción política que impulsara la descentralización y la autonomía municipal en el seno de la Asamblea Legislativa, y paliar de esa forma los pobres resultados logrados en este campo. El esfuerzo fue positivo en el sentido de que se logró el consenso entre ambos partidos para impulsar las siguientes reformas: primero, el Proyecto de Ley para la elección directa del Ejecutivo Municipal; segundo, el Proyecto de Ley para celebrar las elecciones de los

regidores a mediados del período presidencial; y tercero, el Proyecto de Ley para trasladar la administración del Impuesto Territorial a las municipalidades.

El primer año de la gestión de Gobierno Figueres Olsen se caracterizó por problemas serios de gobernabilidad reflejados en conflictos con los representantes del partido opositor en la Asamblea Legislativa, y una lentitud de la maquinaria estatal para desarrollar la labor propia de gobierno. Esta situación retrasó la ejecución del Programa de Reforma del Estado, con la excepción del programa de movilidad laboral y la descentralización fiscal municipal. El Programa de Reforma del Estado fue trasladado de MIDEPLAN a la Casa Presidencial en abril de 1995 y el mismo empezó a ejecutarse una vez que se suscribió el Pacto Figueres-Calderón en junio de ese mismo año. El Programa desarrolló un amplio programa de reestructuración institucional con efectos directos en el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, IFAM, así como un replanteamiento de las reformas políticas municipales.

La reforma tributaria municipal fue aprobada por medio de la Ley sobre Bienes Inmuebles No. 7509 de 1995. Esta ley sustituyó la gestión del Impuesto Territorial en el Ministerio de Hacienda por el Impuesto Inmobiliario que sería administrado directamente por las municipalidades. Esta reforma consolidó el modelo de financiamiento municipal basado en impuestos y tasas

gestionadas directamente por los gobiernos municipales, aún cuando sus recaudaciones todavía son relativamente bajas al compararseles con los ingresos del gobierno nacional.

El nuevo Código Municipal fue aprobado el 30 de abril de 1998, e incorporó cinco elementos sustantivos que permitirían mejorar la organización y funcionamiento de las municipalidades, a saber:

- La elección directa del Alcalde, lo que reforzará la autonomía política de la municipalidad.
- Eliminación de los tutelajes que ejercía la ARESEP sobre la autonomía municipal al permitirle incrementar sus tarifas por decisión del Concejo Municipal.
- La creación de los Concejos Municipales de Distrito como sustrato del gobierno local que ejerce cada municipalidad en los diferentes cantones del país.
- Un replanteamiento de la autoridad del Concejo Municipal para autorizar los precios, patentes, contribuciones y retribuciones privadas que corresponden a los servicios municipales.

- La capacidad del Concejo Municipal para crear empresas de servicios municipales.

La Asamblea Legislativa aprobó la Ley No. 7755 "Control de las Partidas Específicas con cargo al Presupuesto Nacional" el 16 de febrero de 1999, con el propósito de regular la asignación y uso de las Partidas Específicas de las municipalidades, asociaciones de desarrollo comunal y otras instancias de interés social que perciben este tipo de recursos del Presupuesto Nacional. Bajo esta ley, las transferencias del Presupuesto Nacional adquirieron un uso específico para financiar proyectos de inversión local/comunitario. El monto global del fondo presupuestario destinado a financiar las partidas específicas es determinado por el MIDEPLAN, y se distribuye proporcionalmente a cada municipalidad con base en criterios de población (25%), extensión territorial (25%) y condición de pobreza (50%).

La población cantonal es determinada por la Dirección Nacional de Estadística y Censos, la extensión geográfica a su vez es certificada por el Instituto Geográfico de Costa Rica, mientras que los cálculos de un índice de pobreza a nivel de los distritos del país es responsabilidad de MIDEPLAN.

Finalmente, y como resultado del I Congreso Nacional de Descentralización y Poder Local (31 de agosto del 2000), con participación de representantes de los ochenta y un municipios y las Asociaciones de

Desarrollo Comunal, se le planteó a la Asamblea Legislativa y a la Presidencia de la República poner en discusión la reforma al Artículo 170 de la Constitución, con la finalidad de trasladar el 10% de los ingresos del Presupuesto Ordinario de la República a las municipalidades. Esta solicitud fue exitosa, pues el proyecto de ley correspondiente, presentada originalmente por el diputado Oscar Arias en la gestión legislativa 1978-1982, fue aprobado el 5 de setiembre del 2000, aún cuando por modificaciones sugeridas por la Sala Constitucional, su aprobación definitiva debió esperar hasta el 25 de octubre del 2000. Esta reforma no se ha llevado a la práctica pues requiere de la aprobación legislativa de una ley que permita operacionalizar la distribución de esos recursos con la transferencia de servicios específicos, actualmente bajo gestión de los ministerios gubernamentales.

La Reforma del Estado de la Administración Rodríguez Echeverría

La Reforma del Estado tomó un nuevo aire a fines de 1999 cuando el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, autorizó un crédito por \$12,5 millones para profundizar el proceso de reforma iniciado en 1990 por la Administración Calderón Fournier, y estuvo bajo la responsabilidad de la Segunda Vicepresidencia de la República. Se revisó el diagnóstico de funcionamiento del

Estado y de los logros del proceso anterior. La propuesta aparentemente fue responsabilidad de dos grupos diferentes de expertos, y el planteamiento final desarrolló proyectos de ley que fortalecían el régimen presidencialista vigente, en demérito de la descentralización del aparato institucional del Estado y de mecanismos efectivos de participación de la sociedad civil.¹² Esta fase estuvo bajo la responsabilidad de la Segunda Vicepresidencia de la República, y se centró en el diseño de una ley marco de la administración pública.

Como proceso político para reestructurar el Estado y acomodarlo a una nueva realidad de la economía globalizada, se planteó de nuevo en 1999.

La Reforma del Estado propuesta por la Administración Rodríguez Echeverría, y que fuera analizada por el MSc. Carlos Serrano, con referencia al Proyecto de Reforma de la Ley de Administración Pública, el Proyecto de Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos y la contratación administrativa.

En relación con el Proyecto de Reforma a la Ley de Administración Pública, el que no ha sido aprobado

por la Asamblea Legislativa, plantea tres objeciones importantes: primero, centraliza el modelo político/administrativo del Estado conllevando a un fortalecimiento del Poder Ejecutivo y de la Presidencia de la República y del Poder Ejecutivo; segundo, no responde a los cuestionamientos del ejercicio político y deterioro en la gestión pública en los campos de la moral y la ética, aún cuando si plantea un capítulo satisfactorio de principios generales; y finalmente, incorpora vicios de inconstitucionalidad en el área de las instituciones autónomas.

En lo que se refiere al Proyecto de Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, se plantean los siguientes argumentos: primero, constituye un avance importante en la modernización de la administración financiera y el manejo del proceso presupuestario; segundo, facilita una gestión de los recursos públicos bajo criterios de eficacia y eficiencia, a la vez que permitiría evaluar el desempeño y las funciones de control, evaluación, supervisión y de rendición de cuentas; y tercero, es omisa en proponer avances importantes en el campo de la contratación pública. El Dr. Meño argumenta que la propuesta presentó un problema fundamental al incumplir “los términos de referencia originales pactados con el BID en cuanto al modelo de Estado a diseñar”, así como de haber utilizado “un marco conceptual débil y poco riguroso”.¹³ El proyecto central de la reforma consideró una ley marco de la administración pública, la que

12. Ver el trabajo de J. Meño. “Evolución, Actualidad y Prospecciones del Modelo Político Institucional Costarricense”. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio: Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad de Costa Rica, 2004. En proceso de publicación, p. 106.

13. *Op. Cit.*, p. 106.

fue adversada y al 2004 no ha sido aprobada por la Asamblea Legislativa.

Finalmente, menciona que esta propuesta de reforma del Estado no incorporó una reforma a la normativa de contratación administrativa, aún cuando ello es un factor estratégico de la acción pública. Argumenta que el proceso de formulación e implementación de la contratación administrativa carece en la práctica de una visión sistémica que le dé integración y facilite la unidad organizacional. Esto hace que cada institución tenga sus mecanismos o modalidades de contratación muy particulares, perdiéndose la coherencia y la unidad que debe tener la gestión pública.

Comentarios finales

Una evaluación del proceso de "Reforma del Estado y la Administración Pública Costarricense" durante el período 1982-2004 muestra el alto grado de dificultad, tanto en su diseño como en su implementación. Sobre lo primero, ese problema se dio en razón de que el país estaba experimentando al mismo tiempo una profunda reforma estructural de su organización económica. Segundo, su ejecución requirió estar en la agenda del Presidente de la República y de acuerdos entre el Poder Ejecutivo y la Asamblea Legislativa para la aprobación de los proyectos de ley; determinándose que ante la falta de acuerdos entre estas instancias de gobierno, algunas de las

reformas no pudieran ejecutarse y en otros casos todavía están a la espera de su discusión legislativa.

El proceso de la reforma del Estado tuvo dos momentos estratégicos: su diseño integral por parte de la COREC en el bienio 1989/1990, y su implementación en los años que van de 1990 a 1996; y la propuesta de reforma presentada por la Segunda Vicepresidencia de la República en 1999 la que no fue aprobada. Ese proceso estuvo matizado e influenciado en forma significativa por el desfinanciamiento crónico y sistemático que experimentó el Gobierno Central como resultado de la desgravación arancelaria promovida por la apertura comercial del ajuste estructural, y de lo limitado de las diferentes reformas tributarias ejecutadas por las diferentes administraciones. Ello resultó en un déficit fiscal promedio de un 3% del Producto Interno Bruto, PIB, a lo largo del período 1990-2004, y en un crecimiento significativo de la deuda pública que llegó a representar un poco más del 50% del PIB. La crisis fiscal del Gobierno Central limitó la capacidad de gobernabilidad del Poder Ejecutivo y redujo el financiamiento vía transferencias presupuestarias de las instituciones públicas de servicios, lo que se reflejó en un agudo deterioro de las prestaciones sociales y servicios públicos a cargo de este nivel centralizado de gobierno.

El especialista del CLAD, Dr. Klisberg, considera que la Reforma del Estado en América Latina demanda de un proceso innovador

alrededor del tema, y de como replantear los nuevos desarrollos teóricos sobre la administración pública en este proceso. En su visión de este problema, la Reforma del Estado se visualiza como una gestión de la complejidad frente al dilema de cómo buscar los balances apropiados entre la gestión pública que procura ser eficaz y eficiente en la prestación de los servicios públicos, y la participación ciudadana como control social en un régimen de democracia política. Considera que hay un conjunto de ejes fundamentales que deben considerarse en los diseños de un proceso de Reforma del Estado: ser parte de una agenda política; integrar reformas en campos nuevos; facilitar la concertación social y política; tener un enfoque multidisciplinario; articular la planificación de programas con su presupuestación; valorar los roles propios del Estado, y tener un ámbito territorial que dimensione lo regional y lo local. Sin embargo, ello requiere de que el Programa de la Reforma del Estado sea posicionado en forma correcta en la realidad histórica por la que atraviesa el país. A continuación se presenta un conjunto de comentarios que evalúan este proceso de reforma en relación con los ejes sugeridos por Klisberg.

En relación con la agenda política del gobierno

La decisión del Presidente de la República en un sistema político altamente centralizado como el cos-

tarricense es un requisito para la discusión y aprobación de un Programa de Reforma del Estado. De igual manera, la búsqueda de consensos en la Asamblea Legislativa para la aprobación de las reformas que requieren de cambios de su normativa. El problema que se presentó en la ejecución de las reformas propuestas por la COREC en 1990 tuvo que ver con el horizonte temporal de su formulación, discusión y aprobación, lo que trascendió al período de una Administración de Gobierno. Ello se ejemplifica por las reformas de descentralización y fortalecimiento municipal diseñadas en la Administración Calderón Fournier, y ejecutadas parcialmente por la Administración Figueres Olsen (nuevo Código Municipal y cesión del Impuesto Inmobiliario) y la Administración Rodríguez Echeverría (Situa-do Constitucional y Ley de Partidas Específicas). Se notó diferencias en los enfoques seguidos por las diferentes Administraciones de Gobierno a lo largo del período 1990-2002, lo que motivó discontinuidades de las reformas y cambio en las prioridades asignadas a las diferentes reformas.

En relación con el carácter integral de la Reforma del Estado

La Reforma del Estado fue planteada por la COREC como una reforma integral que visualizó reformas al sistema político y la administración pública como parte comple-

mentaria de una estrategia de economía política, para insertar a la economía costarricense en los mercados internacionales. Ello explica, la presencia de un conjunto de reformas de carácter económico en el accionar del Estado costarricense como parte de un proceso integral de Reforma del Estado, que incluyó reformas para el fortalecimiento de la democracia, la reestructuración institucional, reformas jurídicas para el mejoramiento de la administración pública; la reorganización de la administración pública; y reformas para la gestión financiera del sector público. Aparentemente, a partir de la Administración Figueres Olsen, las reformas económicas del Estado tomaron prioridad en demérito de las reformas políticas y de modernización de la administración pública.

***En relación
con la concertación política***

La Reforma del Estado se inició en la Administración Arias Sánchez como un esfuerzo concertado de los dos partidos dominantes, Partido Unidad Social Cristiana, PUSC, y Partido Liberación Nacional, PLN, para articular un programa de reformas de largo plazo para adecuar la estructura del Estado a un nuevo ordenamiento de la economía costarricense y su vinculación con la economía global. Con posterioridad ese esfuerzo se mantuvo para su implementación: primero por la Administración Calderón Fournier con la COREC2; segundo, por la

concertación de sectores en la Administración Figueres Olsen (1994) y la Administración Rodríguez Echeverría (1998/1999). Sobra decir que los esfuerzos de concertación de estos dos últimos gobiernos fracasaron con implicaciones en reformas estratégicas que se deseaban implementar: primero, la reforma tributaria de 1994; y segundo, apertura de los monopolios de telecomunicaciones, energía y seguros en 1998.

***En relación
con las competencias propias
del Estado***

La reforma del Estado y modernización de la administración pública en Costa Rica fue parte de una estrategia estructural orientada a cambiar el modelo económico. El paradigma económico supone que el Estado tiene competencias propias en las áreas de redistribución de rentas para garantizar el bienestar social bajo criterios de equidad; la regulación de fallos del mercado que requiere de la promoción de competencia y defensa de los consumidores, la corrección de externalidades con efectos ambientales y de salud pública, la regulación de monopolios naturales orientados a la prestación de servicios, las prestaciones sociales (salud, educación, seguridad, entre otros), y la construcción de infraestructura económica y social.

Las reformas implementadas en los años noventa tenían el propósito de reestructurar una orga-

nización del Estado compatible con la nueva economía. Sin embargo, aquellas reformas relativas a la participación del gobierno en la economía estuvieron afectadas por las contradicciones propias de ideologías contrapuestas de los partidos dominantes, que abogaron por un mayor gobierno (PLN) o una mayor participación del mercado (PUSC). Esta situación provocó tensiones que retardaron las reformas económicas del Estado. Este es el caso de la apertura del monopolio bancario cuya reforma fue resistida por la fracción liberacionista en la Asamblea Legislativa, o del fracaso para aprobar la apertura del monopolio estatal de energía y telecomunicaciones ante la presión popular de los sindicatos y organizaciones sociales que lo adversaron en forma violenta con manifestaciones populares.

En cierta manera puede argumentarse que reformas para crear una institucionalidad estatal a cargo de la regulación del mercado en áreas de competencia (Comisión para la Competencia) y protección al consumidor (Comisión de Defensa del Consumidor), de simplificación de trámites (para la exportación y otros procedimientos comerciales) y la creación de entes responsables por la regulación de actividades económicas (Superintendencia General de Entidades Financieras y

la Superintendencia de Pensiones), así como de apoyo al esfuerzo exportador del país (Promotora de Comercio Exterior) fue logrado con relativa facilidad.

Desde otra perspectiva, la apertura comercial impulsada como política central del nuevo modelo económico conllevó una desgravación arancelaria¹⁴ que afectó en forma significativa el financiamiento tributario del Gobierno Central. A pesar de varias reformas tributarias de tipo parcial, la carga tributaria se mantuvo en un promedio de un 13% del PIB a lo largo de las dos décadas del ajuste estructural. Dado un nivel de gasto mayor que el financiamiento tributario incidió en un déficit fiscal recurrente y sistemático a lo largo de ese mismo período, lo que debilitó la capacidad del gobierno para atender el financiamiento de los servicios públicos. Resultado de esa situación fue el deterioro de servicios básicos como educación, seguridad ciudadana, administración de justicia y la construcción de infraestructura.

En relación con la dimensión territorial del Estado costarricense

La Reforma del Estado incorporó el fortalecimiento de los gobiernos municipales con una nueva normativa más actualizada a los tiempos y con una mayor delegación de responsabilidades; sin embargo, la reforma crucial de transferirle el 10% de los ingresos corrientes del

14. El arancel medio disminuyó de un 53% en 1985 a un 6% para el bienio 2001/2002. Ver el trabajo de J. Aguilar y K. Carmona. *Impacto Fiscal del TLC de Estados Unidos con Centroamérica. El Caso de Costa Rica*. IICE, 2004. p. 6.

Presupuesto Nacional fue bloqueada por los partidos políticos, y ello limitó su impacto para generar una estructura de Estado menos centralizada y sujeta al control ciudadano. Aún más, el proyecto de ley propuesto por la Administración Rodríguez Echeverría en el 2000 impulsó una centralización mayor de la administración pública, que era contrario al fortalecimiento político y económico de los gobiernos municipales.

Bibliografía

Aguilar, Justo. (1994). *Estudio de Evaluación de la Situación y avance de los Procesos de Modernización y Reforma del Estado: El caso de Costa Rica 1989/1994*. San José: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

_____. *La Descentralización y el Fortalecimiento Municipal en el Marco de la Modernización del Estado Costarricense*. ICAP: San José, 2003.

_____. *Reforma del Estado y Modernización de los Sistemas de Gestión Financiera. El Caso de Costa Rica*. Documento presentado en el Programa de Pasantías "La Colaboración entre los Poderes del Estado en Centroamérica en el marco de la Gestión Financiera de los Sistemas Integrados de Administración

Financiera, SIAF's, que ejecuta el ICAP conjuntamente con la Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH, InWEnt. San José, 2003.

J. Aguilar; C. M. Echeverría; W. Jiménez; J. Meoño; M. Murillo; R. Solano; C. Vargas y J. M. Villasuso. *Reforma del Estado en Costa Rica*. San José: EDICOSTA, 1990.

J. Aguilar y K. Carmona. *Impacto Fiscal del TLC de Estados Unidos con Centroamérica. El Caso de Costa Rica*. Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad de Costa Rica. Octubre, 2004.

J. Aguilar y M. Elizondo. "Las Políticas de Reforma en Centroamérica y la Nueva Economía Regional". Ciudad Universitaria Rodrigo Facio: IICE-UCR, 2004.

J. Meoño. "Evolución, Actualidad y Prospecciones del Modelo Político Institucional Costarricense". Ciudad Universitaria Rodrigo Facio: Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad de Costa Rica, 2004. En proceso de publicación.

J. Aguilar y M. Yong. *Propuesta para la Ejecución de un Sistema de Tarifas y Subsidios para el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados*. Documento presentado en el Seminario "Regulación, Desarrollo y Sostenibilidad del

Sector de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario”, celebrado en el Hotel Radisson de San José, el 21 de abril del 2005. San José, abril, 2005.

Klisberg, Bernardo. “Cómo transformar el Estado: un Enfoque del Problema”. CLAD. 1988.

Serrano, Carlos E. *Informe sobre el Análisis de la Propuesta del Gobierno para la Reforma del Estado*. Escuela de Administración Pública, Universidad de Costa Rica. 2002 ◇