

PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN  
DÉCIMO NOVENO INFORME ESTADO DE LA NACIÓN EN  
DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

Informe Final

***“Análisis Comparado de las Propuestas de Reforma del  
Estado Costarricense”***

**Investigadores:**

Dr. Felipe Alpízar R.  
Bach. Daniela Chacón Mendoza

Julio de 2013

## Tabla de Contenido

1. Introducción	3
2. Abordaje teórico y metodológico	4
3. Análisis de las propuestas de reforma del Estado (1990-2013)	6
Agrupación en ejes temáticos	6
Las propuestas de los informes y su posible relación con cambios recientes	9
Las propuestas de reforma del Estado y los desafíos en desarrollo humano	11
Las reformas propuestas desde la perspectiva de las capacidades estatales	13
4. Conclusiones	17
5. Bibliografía	19
6. Anexos	23
Anexo I: Manual Metodológico de la Base de Datos sobre Informes de Reforma de Estado (1990-2013)	23
Anexo II: Base de Datos sobre Informes de Reforma de Estado (1990-2013)	32
Anexo III: Frontera de la información	33
Anexo IV: Resúmenes de informes de reforma de Estado analizados	34

*“La monopolización de lo universal es el resultado de un trabajo de universalización que se realiza principalmente en el campo burocrático. Como lo muestra el análisis del funcionamiento de esta institución extraña que se llama comisión, conjunto de personas que están investidas de una misión de interés general e invitadas a trascender sus intereses particulares para poder producir proposiciones universales, los personajes oficiales deben trabajar sin pausa sino para sacrificar su punto de vista particular “al punto de vista de la sociedad” para, por lo menos, constituir su punto de vista en punto de vista legítimo, es decir, universal, principalmente recurriendo a una retórica de lo oficial.”* (Bourdieu, 1993).

## **1.Introducción**

A inicios de la década de 1990 se constituyó una comisión bipartidaria (PLN-PUSC) para analizar la situación del Estado y proponer formas para recomponerlo como articulador de una nueva estrategia de desarrollo. En el Informe COREC I se indicó que *“...Esta propuesta considera un conjunto de reformas que tiene como propósito central la democratización del Estado y en forma subsidiaria que su acción sea más eficaz y eficiente.”* (COREC, 1990: 18). De acuerdo con esto, se pretendía una redistribución del poder a instancias locales y regionales y un mayor control ciudadano de la gestión pública a la vez que se perseguía mayor eficiencia en la función estatal de crear condiciones para el desarrollo económico.

Más de dos décadas después, en su mensaje presidencial del 1 de mayo de 2012, Laura Chinchilla Miranda lanzaba una iniciativa similar: *“...He decidido convocar a un ilustre grupo de ciudadanos que nos presenten en el corto plazo una propuesta para avanzar hacia mayores niveles de funcionalidad y calidad de nuestra democracia.”* (citado en: Comisión Presidencial sobre Gobernabilidad Democrática, 2013: 10). El Informe de esa Comisión fue conocido en enero del 2013 y parte de la visión de que el país se encuentra en una crisis de gobernabilidad democrática y que eso estaría relacionado con el diseño de la institucionalidad política. Aunque en ese informe se admite que la gobernabilidad democrática está vinculada con la relación entre el Estado y la sociedad, se consideró oportuno proponer un remozamiento del diseño institucional del Estado.

Estos dos informes muestran una preocupación presente en los últimos 25 años del debate político mayoritario: el diseño y funcionamiento del Estado en Costa Rica deben ser revisados. Esta afirmación varía de acuerdo con las posturas ideológicas de quienes la sustentan, pero la variedad de los informes analizados en esta ponencia dan cuenta de la proliferación de diagnósticos sobre lo que le pasa al Estado y las propuestas sobre cómo “arreglarlo”.

## 2. Abordaje teórico y metodológico

El Estado como construcción moderna es sin duda un ente cuya complejidad se asoma desde los numerosos intentos para una definición aceptable. Para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) el Estado es “...*un conjunto de instituciones y relaciones sociales que cubre el territorio que éste delimita y sobre el cual ejerce normalmente la supremacía en el control de los medios de coerción...*” (2004: 63-64). Además señala el PNUD que se debe entender el Estado como un foco de identidad, un sistema legal y un conjunto de entes burocráticos.

Para Jessop, el Estado se puede entender como “...*un ensamble de instituciones y organizaciones cuya función socialmente aceptada es definir y ejecutar decisiones colectivas vinculantes en una determinada población en el nombre del interés común o la voluntad general.*” (2008:9).

A partir de la reciente redefinición de Estado de O’donnell se derivan cuatro dimensiones, a saber: el conjunto de burocracias y el grado de cumplimiento de responsabilidades (eficacia), el sistema legal y su efectividad, la credibilidad y el Estado como foco de identidad colectiva y la función de filtro que delimita territorios, espacios y esferas de aplicación de la autoridad estatal (2010:79).

Estas definiciones trascienden la visión del Estado únicamente como un conjunto de instituciones y se le otorgan funciones “no materiales”. Esto último hace referencia a la función simbólica que cumplen los Estados de aglutinar a un conjunto de personas bajo sentimientos de cohesión, pertenencia, identidad, entre otros, que a la vez son relevantes para que los ciudadanos acepten la autoridad que se ejerce sobre ellos como legítima (dominación física y simbólica). Además, es en la función simbólica del Estado que se define lo que se entiende por la voluntad general o el interés común y que luego pretende ser perseguido por medio de la función material del Estado, esto es su sistema legal y el conjunto de instituciones y organismos públicos.

Sin embargo, Jessop señala que el Estado se enfrenta a una paradoja: por un lado se pretende reducir su tamaño y hacerlo más “delgado” para que no sea más la autoridad superordinadora de la sociedad, pero al mismo tiempo se le exige que resuelva problemas complejos, interprete la voluntad general y que le recuerde a los ciudadanos sobre la importancia de vivir en sociedad (cohesión).

Precisamente, en el último Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (noviembre 2012) se hace referencia a un conjunto de desafíos que la sociedad costarricense debería abordar para avanzar en las más preciadas aspiraciones del desarrollo humano.

En la intersección de estos temas es que se enmarca esta ponencia. Por un lado se hace un análisis de los principales temas de reforma del Estado en los últimos 25 años y se establecen ejes temáticos que dan cuenta de las prioridades políticas establecidas por los autores de los informes analizados. Estos ejes temáticos se abordan a luz de los conceptos de estatalidad, poder infraestructural y capacidades estatales (PNUD, 2004;

Vargas, 2012). Finalmente, se plantea una línea de trabajo que pretende iniciar la construcción de los mapas ideológicos discursivos existentes en el país en torno a la reforma del Estado. Antes de ese punto, se explica cómo se extrajeron y clasificaron los temas de los informes seleccionados.

La ponencia nace de un conjunto de cuestionamientos planteados con el equipo de investigadores del Programa Estado de la Nación. En primer lugar había un interés por explorar la temática a partir de las siguientes preguntas generadoras: ¿Cuáles han sido las principales iniciativas y temas de reforma del Estado costarricense de los últimos 25 años?, ¿Cuáles son las convergencias y divergencias temáticas en las iniciativas de reforma del Estado costarricense?, ¿Se pueden identificar cambios normativos o institucionales en temas que han emergido como prioritarios en las iniciativas de reformas del Estado? Una vez que se contase con esta información, interesaba considerar si: ¿Coinciden las propuestas de reforma del Estado con los 17 desafíos en desarrollo humano definidos en el XVIII Informe Estado de la Nación?

Estas preguntas permitieron definir que el objeto de estudio de esta ponencia sería la identificación de los principales ejes temáticos en torno a la reforma del Estado. Estos ejes temáticos manifiestan un conjunto de discursos ideológicos<sup>1</sup> y políticos sobre el sentido, dirección y prioridades en la reforma del Estado presentes en los informes que sobre la materia se han publicado desde 1990.

La clarificación del objeto requirió en seguida la delimitación de los informes que se considerarían. Para ello se partió de un mapeo inicial de todos los textos institucionales y no institucionales que han planteado recomendaciones para la reforma del Estado costarricense. Hasta el momento se han identificado un total de 23 informes sobre esta materia y aunque se ha procurado la mayor rigurosidad en la búsqueda y se ha contado con el apoyo del PEN, es posible que no se trate de una lista completamente exhaustiva y que se deba corregir en el futuro conforme se conozcan nuevas fuentes (la lista se adjunta en el anexo 1).

Precisamente, la idea de iniciar este trabajo como un primer esfuerzo exploratorio, llevó a los ponentes a decidir que en esta primera fase únicamente se consideraría una muestra de ese universo de textos, es decir un conjunto de propuestas de reforma presentes en los informes institucionales sobre la reforma del Estado desde 1990 hasta 2013 y cuya visión fuese nacional y general. Este criterio de muestreo intencionado permitió seleccionar los cuatro informes que serían analizados en esta ponencia.

---

<sup>1</sup> Por **discursos político-ideológicos** se entiende el conjunto de representaciones y construcciones simbólicas de los actores sociales y políticos que orientan y dan sentido a las prácticas sociopolíticas, posiciones ideológicas y relaciones entre ellos. Estos discursos tienen implicaciones simbólicas (en la reconfiguración de otros discursos), prácticas (en la (re)configuración de la acción política y las relaciones sociales) e institucionales (en la configuración, justificación y orientación del Estado). Para ampliar se puede consultar, entre otros: Foucault (1997), Hernández (1996), Bourdieu, (1985), entre otros.

**Tabla 1: Lista y codificación de informes estudiados, Costa Rica (1990-2013).**

<b>Informe</b>	<b>Código</b>	<b>Total temas</b>
<b>Reforma del Estado en Costa Rica.</b> Comisión para la Reforma del Estado Costarricense (COREC I) – 1990.	<b>A.</b>	<b>58</b>
<b>La Transformación del Estado Costarricense 1990-1994.</b> Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica – 1994	<b>B.</b>	<b>21</b>
<b>Propuestas de acciones de reforma del Estado.</b> Comisión de Eficiencia Administrativa y Reforma del Estado (CEARE) - 2008	<b>C.</b>	<b>38</b>
<b>Propuestas para fortalecer la funcionalidad y calidad de la democracia costarricense. Informe Final Comisión Presidencial sobre Gobernabilidad Democrática.</b> Comisión Presidencial sobre Gobernabilidad Democrática – 2013	<b>D.</b>	<b>70</b>
	<b>Total</b>	<b>187</b>

Fuente: Alpízar y Chacón (2013) a partir de la Base de Datos sobre Informes de Reforma de Estado.

Cada texto fue identificado con un código y se elaboraron matrices que sirvieron como guía de lectura y contribuyeron a identificar los principales temas de cada informe, así como las convergencias y divergencias temáticas entre ellos. Las matrices también se utilizaron para visualizar eventuales relaciones entre los cuatro informes analizados y los 17 desafíos definidos en el XVIII Informe Estado de la Nación.

Con lo anterior, se tenía un conjunto de todas las propuestas de todos los informes, que como se puede notar en la Tabla 1 representa un total de 187 temas presentes en los cuatro informes.

Los dispositivos para la identificación y clasificación de la información contribuyeron a la construcción de una base de datos de informes sobre reforma del Estado. Este instrumento se construyó a partir de 13 variables que se describen en el Manual Metodológico adjunto a esta ponencia y su correspondiente archivo de *Excel* (Anexos 1 y 2). Se trata de una plataforma para continuar la investigación a partir de la identificación de ejes temáticos y su análisis siguiendo criterio sistemáticos, claros y disponibles para otros investigadores.

### **3. Análisis de las iniciativas de reforma del Estado (1990-2013)**

#### ***Agrupación en ejes temáticos***

Como se indicó en la introducción, los 4 informes analizados nacen del diagnóstico de problemas en el funcionamiento del Estado, ya sea relacionados con su tamaño, su eficiencia, su financiamiento, su democratización o su función de promoción del desarrollo del país. Como atinadamente lo señala el epígrafe de esta ponencia, las personas encargadas de realizar estos informes estuvieron en algún momento en cargos directivos y respaldan buena parte de sus recomendaciones en su experiencia y legitimidad, en su condición de notables. Esta legitimidad tecnocrática está acompañada, como es lógico, de sus propias concepciones ideológicas sobre lo que se debe hacer

con el Estado y la sociedad costarricense. Por ello, en esta sección se pasa de la descripción más puntual de las propuestas a un análisis más en profundidad sobre los ejes temáticos, la orientación de los mismos y la posible identificación de los principales discursos ideológicos sobre la reforma del Estado.

En la metodología se explicó que la lectura atenta de los cuatro informes permitió identificar las propuestas más relevantes y luego se realizó una agrupación de los mismos. Esto dio como resultado un conjunto de 12 ejes temáticos, que luego sirvieron como categorías para ordenar la información en la base de datos. La siguiente tabla da cuenta de los ejes temáticos y la cantidad de propuestas que agrupan cada uno de ellos.

**Tabla 2. Ejes temáticos y cantidad de propuestas en informes seleccionados, Costa Rica (1990-2013)**

Ejes temáticos	Cantidad de propuestas	
	Absoluta	Relativa
1. Reforma constitucional	1	1%
2. Reforma al Poder Legislativo	17	9%
3. Reformas a la Contraloría General de la República	8	4%
4. Reformas al Poder Ejecutivo	16	8%
5. Reformas al Poder Judicial	12	6%
6. Participación	11	6%
7. Organización territorial	25	13%
8. Planificación	20	10%
9. Finanzas públicas	7	4%
10. Empresas, instituciones y servicios públicos	20	10%
11. Eficiencia en la gestión pública	38	19%
12. Función pública y empleo	22	11%
<b>Total</b>	<b>197</b>	<b>100%</b>

Nota: el total de 197, distinto al 187 de la Tabla 1, se explica porque existen 10 propuestas que se refieren a al menos dos ejes temáticos y por lo tanto se repiten en la base de datos.

Fuente: Alpízar y Chacón (2013) a partir de la Base de Datos sobre Informes de Reforma de Estado.

La cantidad de temas enlistados en cada eje temático se debe observar con cierta cautela, pues lógicamente depende del criterio de agrupación del equipo investigador. A pesar de lo anterior, sí permite identificar ciertas tendencias en cuanto a las prioridades temáticas de estos informes. Así por ejemplo la “Eficiencia en la gestión pública” lidera por mucho la cantidad de propuestas (38, 19%), seguido por “Organización territorial” (25,13%), propuestas en “Función pública y empleo” (22, 11%) y “Planificación” (20, 10%).

En este sentido, se puede señalar que los informes ponen una fuerte carga de responsabilidad en el supuesto mal funcionamiento del Estado en la forma en que, según su diagnóstico, trabajan los funcionarios públicos. Si se consideran en conjunto ejes temáticos relacionados con lo anterior (8. Planificación; 9. Finanzas; 10. Empresas, instituciones y servicios públicos; 11. Eficiencia en la gestión pública; 12. Función pública y empleo) se llegan a un 54% de todas las propuestas. Más que una precisión numérica, lo que parece demostrar esta tendencia es la presencia de un discurso que entiende al

funcionario público como responsable de buena parte de los problemas del Estado, lo que a su vez deriva en una valoración de lo público como negativo. Lo curioso de esto es que todos los autores de los informes han sido, en algún momento, funcionarios públicos, lo que habla de una especie de contradicción en sus discursos y de cómo el desprestigio de lo público proviene también desde adentro.

Más allá del conteo para identificar tendencias, es importante destacar que existe una variedad de recomendaciones, que se distinguen por su orientación y sentido de los cambios propuestos. Así por ejemplo, al respecto de las reformas al Poder Legislativo, COREC I realiza dos recomendaciones puntuales (A.1 y A.2) para democratizar el sistema de elección de diputados, mientras que el Informe de la Comisión Presidencial sobre Gobernabilidad Democrática - 2013 plantea 14 sugerencias para cambiar el funcionamiento de la Asamblea Legislativa teniendo en cuenta criterios de eficiencia legislativa y no necesariamente de fortalecimiento del debate y profundización de la democracia (ver base de datos para mayor detalle).

Por otro lado, las reformas a la Contraloría General de la República son planteadas únicamente en el informe de la Comisión Presidencial sobre Gobernabilidad Democrática - 2013 y versan de nuevo sobre criterios de eficiencia y agilización de los procesos administrativos y de contratación, con el riesgo del debilitamiento del órgano contralor.

El Informe de COREC I coincide con la Comisión Presidencial sobre Gobernabilidad Democrática - 2013 en la necesidad de mejorar el funcionamiento del Poder Ejecutivo y reforzar los mecanismos de coordinación intersectorial e interministerial. Sin embargo esta última Comisión replantea, además, elementos profundos de la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo y propone mecanismos de control como la disolución de la Asamblea y el Gabinete que podrían representar fuente de inestabilidad y crisis.

Respecto del Poder Judicial, la Comisión Presidencial sobre Gobernabilidad Democrática - 2013 (D.21 a D.31) propone profundos cambios en el Ministerio Público, el Tribunal Constitucional, en el derecho procesal, expropiaciones y una limitación en el desarrollo constitucional de derechos prestacionales (servicios públicos) según las capacidades y condiciones objetivas del Estado.

COREC I plantea la necesidad de habilitar mecanismos de participación directa como el referendo mientras que la Comisión Presidencial sobre Gobernabilidad Democrática (CPGD) - 2013 (D.3) propone la participación del Presidente y los miembros del Poder Ejecutivo en las campañas políticas previas a los referendos que no sean de materia político electoral. Varios informes también abordan propuestas relacionadas con mayor participación gremial, sectorial y corporativa, participación ciudadana en gestión pública y transparencia y control político ciudadano. Llama la atención que COREC I y la Comisión Presidencial - 2013 coinciden en la creación de un Consejo Económico Social con participación corporativa y gremial. También se agrupan en este eje las propuestas que pretenden incorporar a los ciudadanos ya sea en la propia gestión o en su control.

La organización territorial del Estado también ha sido tema central en los informes analizados. En unos casos, como en el tema de descentralización, las propuestas



lógicamente varían según su fecha de redacción, pues en los informes anteriores al Código Municipal (1998) se resalta la necesidad de efectuar cambios hacia esa vía, mientras que en los años posteriores se procura enmendar asuntos que han fallado como por ejemplo el respaldo presupuestario para el traslado de competencias. De igual forma, las propuestas para la desconcentración del Estado progresivamente han perdido vigencia y en los informes más recientes ya no aparecen.

La planificación, que incluye los procesos de presupuestación y programación, han sido también ampliamente abordados en los informes analizados. Además, se han atendido asuntos relacionados con las finanzas públicas, sobre todo los problemas en el gasto público y el persistente déficit. Todos los informes tienen su correspondiente diagnóstico sobre los orígenes de esta situación, básicamente se refieren al tamaño del Estado y la ineficiencia de las instituciones y funcionarios públicos, pero pocos mencionan la corrupción y el clientelismo político como causas estructurales que deben ser atendidas. Esto nos permite ver una vez más el sesgo ideológico y partidario de buena parte de los integrantes de estas comisiones en estos últimos 25 años.

La idea de cambiar la lógica de funcionamiento del Estado y reducir su tamaño se encuentran plasmadas en los ejes temáticos 10. (Empresas, instituciones y servicios públicos) y 11. (Eficiencia en la gestión pública). De nuevo, el momento histórico de redacción de cada informe se refleja en las prioridades señaladas, pero es posible encontrar una tendencia similar en todos ellos.

El eje temático 12. (Función pública y empleo) fue comentado antes y baste con reiterar que la orientación ideológica de la mayoría de estos informes ha provocado que se vea en el funcionario público una especie de lastre o causa de numerosos problemas de la administración pública. Las iniciativas propuestas así como acciones de movilidad laboral y amenazas de reducción de derechos laborales han estado presentes en los últimos 25 años en la agenda pública costarricense y estos informes no parecen ser la excepción.

Finalmente, los informes analizados abordan otros temas de importancia, pero de forma relativamente puntual como: la problemática de las pensiones, las acciones concretas para promover el desarrollo socioeconómico, temas más recientes como el de ambiente, energía y cambio climático, al igual que otros de mucha actualidad simplificación de trámites a través de la administración digital.

### ***Las propuestas de los informes y su posible relación con cambios recientes***

Como se ha señalado previamente, las propuestas sugeridas en cada uno de los informes analizados abarcan diferentes aspectos que pretenden incidir en el aparato institucional del Estado y, por lo tanto, en su desempeño. Sin embargo, hasta el momento de realización de esta investigación (julio, 2013), no hay estudios disponibles sobre cuáles de las propuestas concretas lograron llevarse a cabo, ni tampoco hay

información puntual sobre los cambios institucionales o normativos experimentados entre 1990 y 2013 que pueden ligarse con los informes de reforma de Estado analizados.<sup>2</sup>

La disposición de esa información es de vital importancia ya que posibilitaría el análisis y la evaluación del impacto que han tenido las propuestas y que tienen este tipo de informes en el país. Además es relevante porque permitiría reconocer cuál es la tendencia que se sigue en las acciones o intenciones de reforma y, por lo tanto, el rol que se le pretende dar al Estado costarricense. Por esa razón, en esta investigación se efectúa un trabajo exploratorio de reconocimiento de las transformaciones normativas o institucionales ligadas a las propuestas de los 4 informes de reforma de Estado estudiados, durante el período comprendido entre 1990 y 2013.

Para realizar esa exploración, se registraron artículos académicos e institucionales enfocados en el tema, se realizó una exhaustiva búsqueda de información jurídica y se consultaron periódicos nacionales (La Nación, La República, entre otros). A partir de esta búsqueda y con la cautela del caso por las limitaciones de información, se pueden señalar algunos hallazgos preliminares.

En primera instancia, el informe de MIDEPLAN en 1994 y COREC I en 1990 parecen haber tenido un mayor impacto en la reconfiguración del Estado Costarricense. Esta tendencia se relaciona con el acuerdo ratificado entre el entonces Presidente Jose María Figueres (1994-1998) y el Ex Presidente Rafael Ángel Calderón (1990-1994) el 12 de junio de 1995, mediante el cual se logró el impulso de varios proyectos y propuestas de reforma en la Asamblea Legislativa (Mendez, 1995).

Buena parte de las propuestas ejecutadas en la década de 1990, como por ejemplo la reestructuración interna de instituciones estatales como por ejemplo MAG, CNP, DINADECO, IDA, coinciden con el discurso ideológico de reducción del aparato estatal. En los periódicos nacionales como La Nación, se indicaba que el Programa de Reforma del Estado buscaba: “...la *reducción del aparato gubernamental y el incremento en la eficiencia de los servicios brindados a la población...*” (Mendez, 1996).

Por su parte, el informe de MIDEPLAN 1994, con sus recomendaciones dirigidas a la reducción del sobreempleo público, se pueden ver reflejadas en declaraciones de uno de los ex Ministros de Planificación durante el proceso de Reforma en 1996, Leonardo Garnier, explicaba que se podían comprobar avances en la reforma tras: “*Quince entidades públicas transformadas, nueve leyes que mejoran las tareas estatales, 5.000 empleados menos...*” (Noguera, 1996). Además, esa constatación de la reducción del empleo en sector público, también se fundamenta en el estudio de Ronald Alfaro para el X Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano, el cual explica que en los momentos históricos de 1991, 1992, 1995 y 1996 se experimentó la disminución en la cantidad de funcionarios (Alfaro, 2004).

---

<sup>2</sup> Algunos trabajos han estudiado la reforma del Estado en este período con detalle, pero no en relación directa a los informes objeto de esta ponencia. Ver por ejemplo Masís (1999), Contreras (1999) y Zúñiga (1993, 1998).

Las reformas propuestas por MIDEPLAN en 1994 incorporan una visión de Estado con menos intervenciones, reducido y con funciones redefinidas y ejecutadas para alcanzar una mayor eficiencia, lo que en la nueva gestión pública se conoce como “vaciamiento” del Estado. Esto se refleja en los proyectos aprobados de privatización, reestructuración y el programa de movilidad laboral. Por ejemplo, la reducción de planilla progresiva en DINADECO a 207 plazas en 1994, 152 plazas en 1995 y a inicios de 1998 una reducción a 78 plazas distribuidas en todo el país. De forma similar se experimenta la reestructuración del IDA, del MAG y del CNP.

La reformulación del papel del Estado se orientó hacia un papel regulador de los servicios, algunas transformaciones en esta línea fueron la promulgación de la Ley de Concesión de Obra Pública en 1994, las reformas en el BCCR y creación de la SUGEF, así como la Ley de ARESEP, que regula los servicios públicos brindados por el Estado.

Por otra parte, las reformas en el ámbito económico y las dirigidas a solucionar los problemas fiscales del país, también se manifestaron aunque en un menor grado que las anteriores, por ejemplo, se promulgaron las leyes de Justicia Tributaria y de Ajuste Tributario, ambas en 1995, las cuales pretendían mejorar el sistema de recaudación y el esquema tributario,

Aunque no es posible determinar una causalidad directa entre las propuestas y los cambios normativos o institucionales ocurridos, sí es posible identificar el potencial transformador de los discursos sobre la reforma del Estado, sobre todo en la década de 1990. Como bien lo señala Bourdieu (1993), el Estado tiene la capacidad (capital estatal), a través de los marcos normativos (capital jurídico), las estructuras institucionales (capital de fuerza física e informacional), la fiscalidad (capital económico) y los mecanismos de legitimación (capital simbólico) de imponer su visión de lo que es y debería ser el propio funcionamiento del Estado. De esta forma, se logra reconocer que el sentido general de los cambios influenciados por los informes de reforma del Estado, se concentraron en la reducción de la burocracia a través de la movilidad laboral y reducción del Estado, para alcanzar una supuesta mayor eficiencia y al mismo tiempo se promovieron transformaciones que consolidarían el carácter regulador de la administración pública influenciado por la apertura del comercial en el país.

### ***Las propuestas de reforma del Estado y los desafíos en desarrollo humano***

Como se explicó en la introducción, en esta ponencia también interesa considerar si las propuestas de los informes coinciden con los principales desafíos en desarrollo humano identificados por el XVIII Informe del Estado de la Nación. Esta pregunta abordaría el alineamiento (o no) de las agendas de los informes con las prioridades en desarrollo humano sostenible que ha identificado el Estado de la Nación.

Para emprender esta tarea, se elaboró una matriz que parte de las cuatro grandes áreas en las que se estructura el Informe del Estado de la Nación y se recogen los desafíos correspondientes a cada una de ellas. Luego se tuvo en cuenta las preguntas asociadas a cada desafío para realizar una relectura de los 4 informes analizados y se relacionó el listado de temas que ya habían sido codificados y sistematizados en una

base de datos; en ella se muestra con mayor detalle aquellas áreas en las que los informes se alinean de alguna manera con los desafíos planteados (ver base de datos en Anexo 2). Como se muestra en la Tabla 3, los desafíos también sirvieron como ejes temáticos de clasificación.

**Tabla 3. Las propuestas de los informes según los Desafíos del Programa Estado de la Nación, Costa Rica (1990-2013)**

Informe	Desafíos PEN (ejes temáticos)				
	Equidad e integración social	Oportunidades estabilidad y solvencia económica	Armonía con la naturaleza	Fortalecimiento de la democracia	N./S.
<b>COREC</b>	9 (3,2%)	24 (8,7%)	16 (5,8%)	29 (10,5%)	8
<b>MIDEPLAN</b>	4 (1,4%)	18 (6,5%)	2 (0,7%)	5 (1,8%)	3
<b>CEARE</b>	13 (4,7%)	37 (13,5%)	0 (0%)	6 (2,1%)	1
<b>CPDG</b>	4 (1,4%)	32 (11,7%)	0 (0%)	54 (19,7%)	9
<b>Total</b>	<b>30 (10,8%)</b>	<b>111 (40,5%)</b>	<b>18 (6,5%)</b>	<b>94 (34%)</b>	<b>21 (7,6%)</b>

Nota: Los porcentajes se calculan sobre un total de 274, que es la cantidad de propuestas agrupadas según los desafíos. Esto porque varias propuestas podrían atender uno o más desafíos y, por lo tanto, se repiten en algunos casos.

Fuente: Alpizar y Chacón (2013) a partir de la Base de Datos sobre Informes de Reforma de Estado (1990-2013).

Es importante destacar que esta variable analítica de la base de datos y la Tabla 3 solamente dan cuenta de los desafíos planteados por el PEN y la existencia de referencias a estos temas en alguno o varios de los informes sobre reforma del Estado. Esta aclaración es relevante porque las recomendaciones contenidas en los distintos informes no necesariamente coinciden en el sentido o dirección que los desafíos que plantea el PEN. También se debe prevenir al lector de que por tratarse de una variable analítica, su clasificación ha dependido del criterio del equipo investigador.

A pesar de lo anterior, la Tabla 3 permite ver interesantes tendencias como, por ejemplo, la poca atención que ponen las propuestas de reforma del Estado a los asuntos ambientales y los relacionados con la equidad y la integración social. También resulta claro que las propuestas se concentran en atender la dimensión económica y la política.

Cuando se analiza la base de datos y el detalle de esta clasificación se observa que en realidad la mayor parte de las propuestas no necesariamente van en la dirección señalada por el PEN ni responden exactamente a las preguntas asociadas a los desafíos. Algunos casos pueden ayudar a ilustrar mejor esta afirmación. Así por ejemplo, el desafío de la reducción en la desigualdad de ingreso es mencionado tangencialmente en COREC I cuando se refiere al combate de inequidades en las remuneraciones del sector público y el mejoramiento de la gestión tributaria, el informe de MIDEPLAN 1994 llama a un mejoramiento de la gestión fiscal y la Comisión Presidencial 2013 propone equilibrar las remuneraciones en el sector público y revisar el impacto de las políticas

sociales en el combate a la pobreza. Las preguntas específicas para este desafío de reducción de la desigualdad están relacionadas con los mecanismos de inspección laboral, los salarios mínimos crecientes y la carga tributaria para los sectores de mayor ingreso. Por lo tanto, es posible indicar que las propuestas de los informes hacen cierta referencia a alguna de las dimensiones de los desafíos, pero su vaguedad o su poca clarificación no permite indicar necesariamente el cumplimiento de estas recomendaciones conduciría a la reducción de la desigualdad. En algunos casos, más bien se podría dar el caso en el cual las reformas propuestas precisamente vayan en la dirección contraria a lo que el PEN recomendaría como un avance en este sentido.

Otro ejemplo que nos permite ilustrar esto se refiere al desafío 10, proteger el agua y la riqueza marina, que se cumpliría mediante el resguardo del territorio marino y marino-costero, una gestión efectiva y transparente de Incopesca, la protección de mantos acuíferos y zonas de recarga hídrica, el tratamiento y canalización de las aguas residuales y la construcción del alcantarillado sanitario metropolitano. En la Tabla 3 se incluye COREC I en este eje ambiental porque menciona la necesidad de mejorar la gestión pública y MIDEPLAN 1994 por su recomendación de evaluar el sector de recursos naturales. Estas propuestas son muy generales y no necesariamente derivarían en una mayor protección del recurso hídrico o las riquezas marinas.

Estos dos ejemplos sirven para argumentar que el nivel de detalle que requiere el análisis para concluir sí efectivamente las propuestas de reforma son coincidentes con los desafíos en desarrollo humano no permite llegar a conclusiones necesariamente y suficientemente ciertas. Además, la vaguedad de muchas propuestas no permite identificar el sentido o dirección de las reformas planteadas a lo que además habría que agregarle los eventuales cambios que podrían sufrir las medidas en su etapa de implementación.

La lectura global de los informes sobre la reforma del Estado sí permiten señalar que en la mayoría de los informes emitidos desde los gobiernos, la tendencia presente es hacia un debilitamiento de los mecanismos de acción pública que harían posible atender buena parte de los desafíos del desarrollo humano. Así, uno de los hallazgos más destacados es una clara separación entre las recomendaciones de las comisiones y los temas más sensibles al desarrollo humano en el país.

### ***Las reformas propuestas desde la perspectiva de las capacidades estatales***

Finalmente interesa en esta sección considerar los ejes temáticos y conjunto de propuestas a la luz de las nociones teóricas de estatalidad, poder infraestructural y, más específicamente, las dimensiones de capacidades estatales.

A partir del trabajo del PNUD (2004:51), que define la estatalidad como “...*la capacidad del Estado para cumplir con sus funciones y objetivos independientemente del tamaño y la forma de organización de sus burocracias...*”, Carlos Sojo (2011) realiza una clasificación de los tipos de estatalidad presentes en América Latina. Para ello entiende los tipos de estatalidad como un producto de los equilibrios específicos entre las funciones y las capacidades estatales.

Por otro lado, Soifer y von Hau (2008) parten del concepto de poder infraestructural de Michael Mann (1984:113), entendido como “...las capacidades actuales del Estado para penetrar la sociedad civil e implementar las decisiones políticas y logísticas en su territorio...”, para avanzar en el estudio de las capacidades estatales y la legitimidad y entender que se deben considerar tanto sus características organizaciones como las relaciones.

Precisamente Vargas Cullel (2012:705) define las capacidades estatales como el “...conjunto de recursos humanos, legales, financieros y operativos con los que cuenta el Estado para implementar efectivamente las decisiones tomadas por la autoridad central...” A partir de esta definición Vargas Cullel (2012:709) propone considerar cuatro dimensiones para el estudio específico de las capacidades estatales:

- A. Capacidad extractiva:** (carga tributaria, ingresos no fiscales, fuente de los recursos).
- B. Capacidad de brindar bienes y servicios:** (bienes y servicios brindados por el Estado, las instituciones públicas y las empresas públicas, distribución territorial y cobertura pública, oferta estatal).
- C. Capacidad organizacional:** estructura institucional, competencias, líneas de mando, redes sectoriales (tamaño del aparato estatal, redes institucionales sectoriales, poder del Poder Ejecutivo, corporatismo).
- D. Capacidad burocrática:** (recursos humanos, tamaño y calidad del empleo).

Estas dimensiones de análisis de las capacidades estatales fueron incorporadas en la base de datos de este estudio para considerar si las políticas propuestas en los 4 informes procuraban abordar alguna de ellas y si lo hacían, determinar de qué manera se lo proponían, ya sea mediante un aumento o disminución en esas capacidades. La Tabla 4 recoge esta clasificación.

**Tabla 4. Las políticas propuestas de reforma del Estado según las dimensiones de las capacidades estatales y su dirección, Costa Rica (1990-2013)**

Informe	Capacidades estatales (cantidades absolutas)											
	Extractiva			Bienes y servicios			Organizacional			Burocrática		
	+	-	total	+	-	total	+	-	total	+	-	total
<b>COREC</b>	4	2	6	4	4	8	28	3	31	9	3	12
<b>MIDEPLAN</b>	3	0	3	3	2	5	3	6	9	3	1	4
<b>CEARE</b>	0	0	0	18	0	18	11	1	12	8	0	8
<b>CPDG</b>	3	0	3	13	2	15	21	18	39	5	2	7
<b>Subtotal</b>	<b>10</b>	<b>2</b>	<b>12</b>	<b>38</b>	<b>8</b>	<b>46</b>	<b>63</b>	<b>28</b>	<b>91</b>	<b>25</b>	<b>6</b>	<b>31</b>
<b>Relativo</b>	<b>6,6%</b>			<b>25,5%</b>			<b>50,5%</b>			<b>17,2%</b>		

Nota: El total de las propuestas fueron clasificadas según su sentido (aumento y disminución), salvo en 7 casos que se clasificaron como N./A. y se excluyen por lo tanto del total. Por ello el total baja de 187 a 180. Fuente: Alpízar y Chacón (2013) a partir de la Base de Datos sobre Informes de Reforma de Estado (1990-2013).

La Tabla 4 revela interesantes datos. El nivel desagregado muestra como cada informe se refiere a cada una de las capacidades estatales y clasifica aquellos casos en los que

la propuesta supondría un aumento o disminución de esas capacidades. Por ejemplo, CEARE propone medidas para hacer más eficiente la prestación de servicios y ello supuestamente aumentaría la capacidad de brindar esos bienes y servicios y por eso puntúa positivamente (aumento) en 18 propuestas relacionadas con esa capacidad estatal.

A un nivel más agregado, se tiene que la mayor parte de las propuestas están relacionadas con las capacidades organizacionales del Estado (50,5%), seguidas de las capacidades de brindar bienes y servicios (25,5%). A pesar de que se ha discutido ampliamente sobre los problemas fiscales del Estado, sólo un 6,6% de las propuestas reseñadas se refieren a las capacidades extractivas del Estado. Un tema que en el análisis de contenido realizado en secciones anteriores, esto es el papel de los funcionarios (calidad, cantidad, modelos de gestión), se destacó como central, mientras que en este ejercicio numérico no resulta tan relevante. Esto nos muestra la importancia de profundizar en cada una de las propuestas y triangular varios métodos de análisis.

El conteo de las propuestas que derivarían en un aumento de las capacidades corresponde a 136 de las 180 políticas en total, es decir el 75,5% de las políticas. Mientras que la propuestas en la dirección de la disminución suman 44 de 180 políticas en total, es decir el 24,4% de las políticas.

Posteriormente, se realizó una clasificación ulterior, que pretende transformar las cuatro dimensiones en dos ejes analíticos mayores. Por un lado, se considera que la capacidad extractiva y la provisión de bienes y servicios del Estado tienen que ver con la fiscalidad, esto es el conjunto de ingresos y gastos que se traduce en el peso económico del Estado en la sociedad (economía). Por otro lado, se agrupan las capacidades organizacionales y burocráticas en un eje que se ha denominado de regulación, el cual da cuenta del nivel de organización/determinación que representan el marco normativo, las burocracias y el aparato institucional en la sociedad<sup>3</sup>.

Para ubicar cada informe en esta matriz se realizó un ejercicio de ponderación que considera el sentido de la reforma del Estado propuesto en cada informe según las capacidades estatales. Ese conteo de la dirección de las reformas según informe, que se detalla en la tabla 5, permitió clasificar en términos generales los informes.

**Tabla 5. Clasificación de los informes según dirección de las propuestas, Costa Rica (1990-2013)**

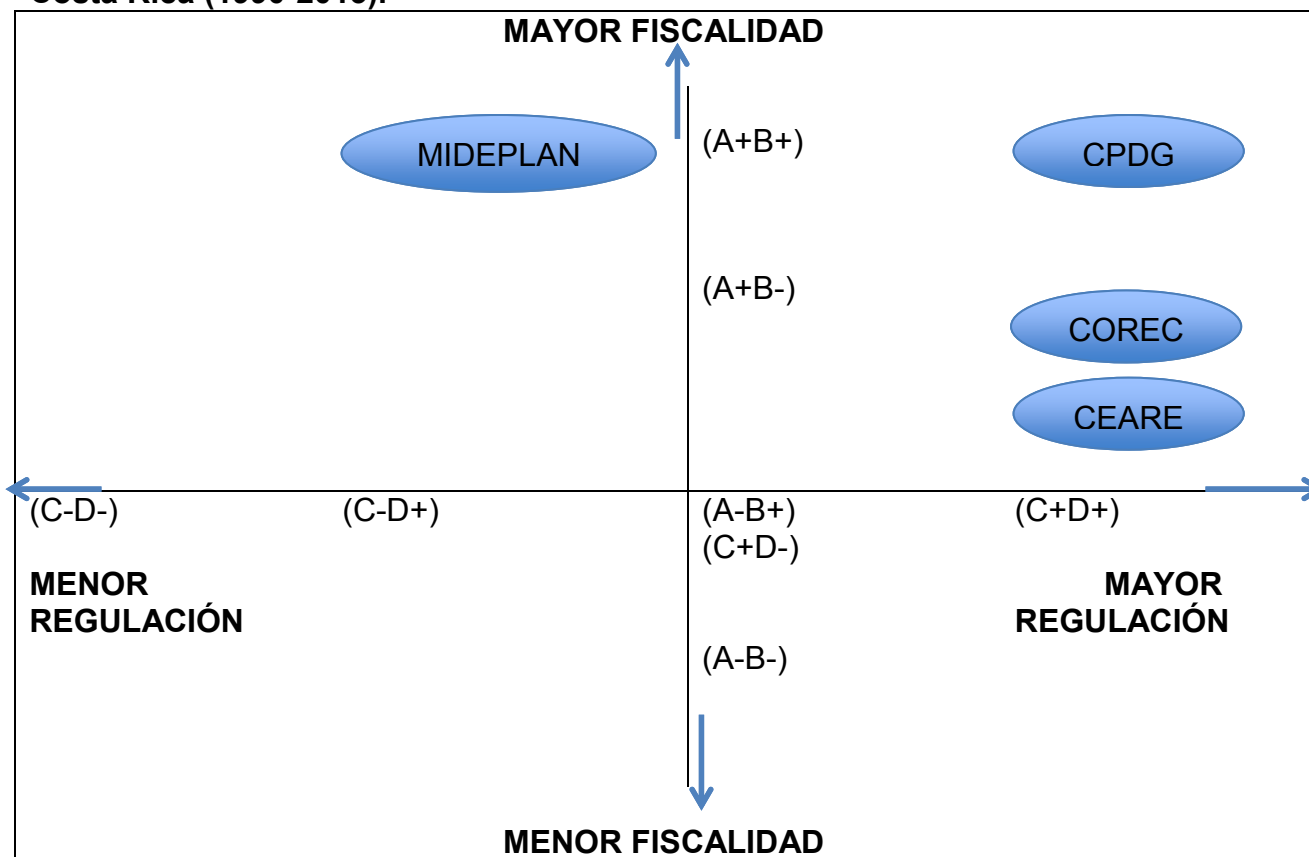
Informes	Dirección de las propuestas			
	Extractiva	Bienes y servicios	Organizacional	Burocrática
<b>COREC</b>	Aumento	Neutro	Aumento	Aumento
<b>MIDEPLAN</b>	Aumento	Aumento	Disminución	Aumento
<b>CEARE</b>	Neutro	Aumento	Aumento	Aumento
<b>CPDG</b>	Aumento	Aumento	Aumento	Aumento

<sup>3</sup> Se agradece la orientación de Carlos Sojo, por medio de una conversación telefónica, en la definición de estos ejes.

Nota: La A representa la capacidad extractiva; B la capacidad de brindar bienes y servicios; C la capacidad organizacional; D representa la capacidad burocrática. La orientación de cada una de las capacidades se calculó según la tabla 4 como la sumatoria entre las positivas (aumento) y las negativas (disminución). Fuente: Alpízar y Chacón (2013) a partir de la Base de Datos sobre Informes de Reforma de Estado (1990-2013).

Así, por ejemplo, si en la Tabla 4, COREC I propone un aumento en la capacidad extractiva, aumento en la oferta de bienes y servicios se ubica a la derecha en el eje de mayor regulación. Si, además, propone aumentar los ingresos fiscales y el gasto público se ubica arriba (mayor) en el eje de fiscalidad.

**Matriz 1. Análisis de las propuestas de reformas del Estado según estatalidad, Costa Rica (1990-2013).**



Fuente: Alpízar y Chacón (2013).

La Matriz 1 es una representación gráfica de una posible ubicación de los cuatro informes analizados según los ejes de estatalidad antes descritos. De nuevo, resulta interesante destacar que el análisis más cualitativo de las propuestas, con base en la información recogida en la base de datos, revela una visión del Estado más limitada, mientras que este conteo más cuantitativo y a nivel más agregado deja ver otras posibles interpretaciones. Este análisis permite complementar los hallazgos descritos hasta ahora y plantea numerosos retos de investigación.



## 4. Conclusiones

La construcción de la Base de Datos sobre Informes de Reforma de Estado (1990-2013) es uno de los principales aportes de esta ponencia. La información allí contenida y el Manual Metodológico para su construcción y actualización son una contribución para futuras investigaciones en este campo. Precisamente, una de las principales áreas aún por investigar, parte de la síntesis y clasificación de otros informes tanto institucionales como no institucionales para indagar si algunas de las tendencias descritas en esta ponencia se mantienen. También destaca la importancia de realizar varias “lecturas” de los informes, esto es una que toma en cuenta el detalle de cada informe, otra que considere su nivel agregado, así como otra que se interese por identificar el conjunto de valores, prioridades y posturas ideológicas que contiene cada informe. Ese conjunto de representaciones sobre lo que es y debe ser el Estado es una veta de investigación que en Costa Rica permanece poco explorada.

La ponencia ha mostrado como en distintos niveles de análisis es posible realizar interpretaciones complementarias sobre los informes de reforma del Estado y por ende del mismo proceso de reforma discutido en el país en los últimos 23 años. Cabe destacar como impera un discurso que pone sobre los hombros de los funcionarios públicos la responsabilidad de la supuesta mala gestión pública que se realiza en el país. Y cuando se afirma en esta ponencia que es una “supuesta” mala gestión se quiere llamar la atención sobre esas ideas fuerza, núcleos discursivos, colocadas en circulación en la opinión pública y que terminan convirtiéndose en una especie de verdades absolutas que nadie se atreve a discutir o cuestionar. Otro de esos núcleos discursivos es la idea de que el Estado y todo lo que remita a lo público es por naturaleza ineficiente. Claramente no existe ninguna determinación “natural” que haga que una esfera de la sociedad funcione mejor que otra y más bien sería oportuno indagar hasta que punto esta es una idea con asidero certero en todas las dimensiones de funcionamiento del Estado.

También se quiere llamar la atención en estas breves consideraciones finales sobre la contradicción inherente a estos discursos negativos sobre los funcionarios públicos y lo público, pues son precisamente personas que han competido políticamente para llegar a la esfera pública quienes socavan la legitimidad simbólica de esa misma institucionalidad que les da cobijo.

Las consideraciones sobre el eventual éxito de los informes de reforma del Estado han llevado a una valoración tentativa de la década de 1990 como aquella en la que es posible identificar más cambios. Los informes de COREC I y MIDEPLAN 1994 expresan una visión sobre el Estado que logró concretarse con mayor claridad en esa década y que tiene como norte la reducción del tamaño del Estado y la readecuación de su función hacia un Estado regulador.

Cuando se analizan las propuestas de los informes en relación a los desafíos en desarrollo humano planteados por el Programa Estado de la Nación, se encuentran resultados poco alentadores. Por un lado, se encuentra un énfasis de las propuestas en temas económicos y políticos, dejando de lado los ambientales y sociales. Pero por otro lado, aún en los casos que existen más propuestas agrupadas en el tema económico,

por ejemplo, se tiene que las sugerencias de reforma no necesariamente atenderían los desafíos planteados por el PEN.

Finalmente, interesa destacar el valor metodológico y analítico de la propuesta de considerar los informes sobre la reforma del Estado desde una perspectiva de capacidades estatales. Aunque es posible que este ejercicio deba ser revisado y mejorado, lo cual agrega nuevas vetas de investigación, este instrumental teórico permitiría trascender los núcleos discursivos señalados antes y determinar con detalle las áreas geográficas y funcionales en las que el Estado costarricense funciona mejor o peor y priorizar las energías de reforma en aquellas que así lo requieran.

## 5. Bibliografía consultada:

Alfaro, Ronald. 2004. Instituciones estatales en Costa Rica: Un balance del periodo 1990-2003. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.

ANEP, CADEXCO, CTRN, CONACOOB, Mesa Nacional Campesina, Colegio de Ingenieros Agrónomos. 2003. Propuesta de los sectores productivos. Costa Rica: Hacia la Tercera República frente a los desafíos nacionales del siglo XXI. San José.

ANEP, ILPO, FECON, MAOCO, UPANACIONAL, Frente Nacional de Comunidades Amenazadas por Políticas de Extinción, Frente Universitario de la UCR, Plataforma Campesina Indígena de Desarrollo del Territorio Norte-Norte, Vargas, Luis Paulino, Vargas, Leiner. 2009. 10 medidas para enfrentar la crisis económica con inclusión social y productiva. San José.

Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados. 2005. Aportes para una nueva Costa Rica Inclusiva y Solidaria (CRISOL). San José: Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados

Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados. 2010. Diálogo Social y Negociación Efectiva: Planteamientos sindicales para la recuperación de la inclusión social y la solidaridad, para la promoción del bien común. San José: Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados.

Barahona, Manuel. 1999. El Desarrollo Económico. Costa Rica Contemporánea: raíces del Estado de la Nación. San José: Editorial UCR. pp. 133

Bourdieu, Pierre. 1985. ¿Qué significa hablar? Economía de los intercambios lingüísticos. Madrid: Editorial Akal.

Bourdieu, Pierre. 1993. Génesis y estructura del campo burocrático. En: Actes de la Recherche en Sciences Sociales, No.96-97

Carrillo, Rafael; Martínez, Juliana; Naranjo, Fernando y Sauma, Pablo. 2011. Informe del equipo de especialistas nacionales nombrado para el análisis de la situación del seguro de salud de la CCSS. Recomendaciones para restablecer la sostenibilidad financiera del seguro de salud. San José: Presidencia de la República de Costa Rica.

Comisión ad-hoc de Exministros de Hacienda. 2002. Agenda de Transformación Fiscal para el Desarrollo. San José.

Comisión ad-hoc de Exministros de Hacienda. 2002. Voto Salvado del Lic. Oscar Barahona Streber. San José.

Comisión de Control y Ordenamiento del Gasto Público y de la Rendición de Cuentas de los Funcionarios y Empleados Públicos. 2003. Informe 2. El problema no está en el propósito y sí en el abuso. San José.

Comisión de Control y Ordenamiento del Gasto Público. 2002. Informe 1. Una Hacienda Pública ordenada traerá creciente desarrollo económico y social para todos. San José.

Comisión de Eficiencia Administrativa. 2011. Informe Noviembre 2010 - Noviembre 2011. Área de Modernización del Estado Unidad de Estudios Especiales. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

Comisión de Notables. 2005. Informe Final de Carácter General no Vinculante al Presidente de la República sobre el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos de América. San José

Comisión del Proceso de Concertación: Consenso para un Futuro Compartido 1998. Proceso de Concertación: “Consenso para un futuro compartido” San José: Presidencia de la República de Costa Rica.

Comisión Investigadora de la Caja Costarricense de Seguro Social. 2004. Informe del Ing. Rafael Carrillo Lara al Señor Presidente de la República Dr. Abel Pacheco de la Espriella. San José: Presidencia de la República de Costa Rica

Comisión para la Reforma del Estado Costarricense. 1990. Reforma del Estado en Costa Rica. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

Comisión Presidencial sobre Gobernabilidad Democrática. 2013. Propuestas para fortalecer la funcionalidad y calidad de la democracia costarricense. San José: Presidencia de la República de Costa Rica.

Consenso Patriótico Agenda Nacional, Coalición Cartaginesa Unida, Movimiento Cívico Pro Reformas Estructurales Político Administrativas que Requiere Costa Rica, Movimiento Dignidad Nacional, Agenda Ciudadana, Asociación Pro Seguridad del Comercio y La Seguridad, Foro de Acción Unitaria. 2012. Proyecto País Gente Viviendo con Dignidad. Un Llamado a La Convergencia y la Acción Ciudadana por La Refundación de una Costa Rica Renovada. San José.

Contraloría General de la República. 2002. El Sistema Tributario Costarricense. Contribuciones al Debate Nacional. San José: Publicaciones Contraloría General de la República.

Contreras, Gerardo. 1999. Costa Rica en la encrucijada Neoliberal (1980-1997). San José: Editorial Alma Mater.

Foucault, Michel. 1997. La arqueología del saber. México: Siglo XXI Editores

Hernández, Gerardo. 1996. El Discurso del Pacto Figueres – Calderón. San José: Revista de Ciencias Sociales 72: P. 29 – 43

Hernández, Gerardo. 1996. El Discurso del Pacto Figueres – Calderón. San José: Revista de Ciencias Sociales 72: P. 29 – 43, Junio

Herrera, Mauricio. 1996. Reforma del Estado, gran desconocida. 22 febrero. Disponible en: [http://www.nacion.com/ln\\_ee/1996/febrero/22/pagina06.html](http://www.nacion.com/ln_ee/1996/febrero/22/pagina06.html)

Jessop, Bob. 2008. State Power. UK: Polity Press

Mann, Michael. 1984. The autonomous power of the State: its origins, mechanisms and results. Archives Europeenes de sociologie, Vol.25 1984, pp.185-213

Masís, Daniel. 1999. Poder Político y Sociedad. Costa Rica Contemporánea: Raíces del Estado de la Nación. San José: Editorial UCR, I ed.

Matute, Ronald. 1995. Congreso marchó a ritmo de pacto. 24 diciembre. Disponible en: [http://www.nacion.com/ln\\_ee/1995/diciembre/24/pagina04.html](http://www.nacion.com/ln_ee/1995/diciembre/24/pagina04.html)

Matute, Ronald. 1996. Reestructuración toca su fin. 16 enero. Disponible en: [http://www.nacion.com/ln\\_ee/1996/enero/16/pagina04.html](http://www.nacion.com/ln_ee/1996/enero/16/pagina04.html)

Mendez, William. 1995. Agitación en el Congreso por fin del pacto político. 26 setiembre. Disponible en: [http://www.nacion.com/ln\\_ee/1995/septiembre/26/pagina05.html](http://www.nacion.com/ln_ee/1995/septiembre/26/pagina05.html)

Mendez, William. 1996. Pacto entra en recta final. La Nación. 22 setiembre. Disponible en: [http://www.nacion.com/ln\\_ee/1995/septiembre/23/pagina05.html](http://www.nacion.com/ln_ee/1995/septiembre/23/pagina05.html)

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. 1994. La Transformación del Estado Costarricense 1990-1994. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. 2008. Propuesta de acciones de reforma del Estado. I etapa: acciones potestad del Poder Ejecutivo. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. 2011. Informe técnico Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades

Noguera, Yanancy. 1996. Gobierno dice que cumplió con reforma estatal. 1 julio. Disponible en: [http://www.nacion.com/ln\\_ee/1996/julio/01/pagina04.html](http://www.nacion.com/ln_ee/1996/julio/01/pagina04.html)

O'donnell, Guillermo. 2010. Democracia, agencia y estado: teoría con intención comparativa. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Ordoñez Chacón, Jaime. 2012. Agenda Nacional. Una propuesta estratégica para la Costa Rica del futuro. San José: Lara Segura & Asociados.

PNUD-FLACSO. 2005. Desafíos de la democracia. Una propuesta para Costa Rica. San José: PNUD-FLACSO.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 2004. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas. Nueva York: PNUD.

Soifer, Hillel; von Hau, Matthias. 2008. Unpacking the Strength of the State: the utility of State infrastructural power. *Studies in Comparative International Development Journal*.

Sojo, Carlos. 2011. El Estado bajo escrutinio. Santiago de Chile: CEPAL-ONU.

Vargas Cullel, Jorge. 2012. *“Advancing the study of Stateness in Central America: Methodology and some illustrative findings*. En: *Revista de Ciencia Política Volumen 32/Nº3/2012/703-721*.

Vía Costarricense Proyecto País. 2012. Reinventar Costa Rica. Iniciativas para avanzar hacia el bienestar. San José.

Villasuso, Juan M. 1999. Economía política de las reformas estructurales en Costa Rica. Simposio Internacional del Proyecto de Investigación: “Reforma Económica y cambio Social en América latina y Caribe”. Cali.

Zúñiga, César. 1993. La reforma del Estado durante la administración Calderón Fournier (1990-94). San José: En *Revista de Ciencias Sociales* No. 70, diciembre 1993. pp. 45-56

Zúñiga, César. 1998. Reforma del Estado durante la administración Arias Sánchez (1984-90) San José: En: *Revista de Ciencias Sociales* No. 81, setiembre 1998.

## **6. ANEXOS**

### **ANEXO I MANUAL METODOLÓGICO DE LA BASE DE DATOS SOBRE INFORMES DE REFORMA DE ESTADO**

#### **Justificación**

A lo largo de los últimos 25 años, la necesidad de una reforma de Estado para la transformación del diseño institucional se ha mantenido como un tema vigente desde diversas fuentes, tanto desde instancias institucionales como desde la sociedad civil. A raíz de esa persistencia sobre el tema de reforma, se han elaborado una variedad de propuestas, que además de realizar un reconocimiento sobre cuáles son los principales problemas estructurales en el país, buscan plantear recomendaciones para su abordaje.

A partir de esto, el Programa Estado de la Nación en el marco del décimo noveno Informe Estado de la Nación correspondiente al estudio del año 2012, en su capítulo sobre Fortalecimiento de la Democracia, se propuso elaborar un estudio que abordara en retrospectiva y comparación el conjunto de propuestas de reforma de Estado que han surgido entre el período 1990 -2013. Para ello, y con miras a darle continuidad a la línea de investigación presentada, se requirió la confección de una base de datos como herramienta de ordenamiento y sistematización de la información recopilada, la cual se explica en el presente manual metodológico de base de datos.

#### **Metodología**

Para la elaboración de la presente base de datos el proceso metodológico llevado a cabo fue el siguiente:

##### **1. Recolección de información:**

Inicialmente para la recolección de información se hizo un mapeo general de los informes existentes de reforma de Estado, este mapeo fue dirigido por la información y el criterio experto de investigadores vinculados a este proyecto, posteriormente se realizó un rastreo profundo para localizar esos informes disponibles, por la tanto la búsqueda se ejecutó en los sitios web oficiales de cada institución, así como a través del contacto directo con algunas de las instituciones.

El resultado de ese rastreo fue un listado de informes de reforma de Estado (Ver Anexo1) que incluyó informes institucionales y no institucionales, estos últimos son las propuestas originadas desde la sociedad civil. Así mismo, dentro del listado se agregaron informes tanto de visión general como temáticos o parciales. Cabe señalar que dicho listado no asegura contener la totalidad de propuestas o informes de reforma de Estado existentes en el país. Se espera continuar, en una segunda fase, con el levantamiento y análisis de los informes/textos sobre reforma del Estado producidos en el país en las últimas décadas.

##### **2. Criterios de selección:**

A partir del listado elaborado se establecieron una serie de criterios de selección para definir la muestra de informes que serían utilizados en el estudio y en la base de datos. Los criterios de selección utilizados son los siguientes:

- **Producción durante el período 1990-2013:** aquellos informes producidos entre el período 1990-2013.
- **Originados por instituciones:** aquellos informes que son producidos o provienen de iniciativa de alguna instancia institucional.
- **Visión general o nacional:** informes que hacen una aproximación o lectura general de la reforma de Estado, dicho de otra forma son aquellos que no concentran en un sector específico, particular o parcial.
- **Significativos por período:** el criterio responde a la selección de los informes más significativos o relevantes por administración, entendiendo por significativos aquellos que cumplen con los criterios señalados anteriormente y que tuvieron mayor atención durante el período del gobierno en el que fueron publicados. Es importante señalar, que precisamente este criterio justifica la ausencia de informes entre el período 1995 y 2007, gobiernos de Miguel Ángel Rodríguez y Abel Pacheco, ya que el mapeo general realizado no arrojó la existencia de algún informe significativo y que cumpliera con los demás criterios.

### 3. Construcción de las matrices:

Para la identificación de los principales temas de cada informe, se elaboraron tres matrices de síntesis de la información, las cuales funcionaron como instrumento y guía para la lectura atenta de los textos seleccionados. A partir de ese insumo, se realizó la selección de los principales temas y propuestas abordados y su inclusión en la **Matriz 1: Informes, propuestas principales, convergencias y divergencias**, para ello se asignó a cada tema un código según informe (Ver Tabla 1) y un número correspondiente al orden de la cantidad de propuestas o temas por informe (A.1, A.2, A.3, etc.).

**Tabla A1: Lista y codificación de informes estudiados, Costa Rica (1990-2013).**

Informe	Código
<b>Reforma del Estado en Costa Rica.</b> Comisión para la Reforma del Estado Costarricense (COREC I) – 1990.	<b>A.</b>
<b>La Transformación del Estado Costarricense 1990-1994.</b> Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) - 1994	<b>B.</b>
<b>Propuestas de acciones de reforma del Estado.</b> Comisión de Eficiencia Administrativa y Reforma del Estado (CEARE) - 2008	<b>C.</b>
<b>Propuestas para fortalecer la funcionalidad y calidad de la democracia costarricense. Informe Final Comisión Presidencial sobre Gobernabilidad Democrática.</b> Comisión Presidencial sobre Gobernabilidad Democrática (CPGD) - 2013	<b>D.</b>

Fuente: Alpízar y Chacón (2013).



Con lo anterior, se tenía una lista de todas las propuestas de todos los informes. A partir de esto, se prosiguió a realizar una agrupación de las propuestas convergentes o divergentes. De esta forma, por ejemplo, al tema de regionalización B.21, se le determinaron como temas convergentes, en la columna indicada de esa forma, los códigos A.28, A.30, entre otros. Además, en el contenido de la Matriz 1, se especifica el número de página y el párrafo en el cual se encuentra el tema señalado, lo cual brinda precisión y referencia para posterior consulta.

Esta definición de convergencias y divergencias generó el insumo necesario para hacer la agrupación de los temas o propuestas en ejes temáticos. La agrupación se efectuó con base en las convergencias encontradas entre los informes y el criterio de los investigadores, lo que resultó en la identificación de 13 temas.

Por otra parte, con motivo de reconocer si hay o no similitudes en la orientación de las propuestas de reforma del Estado con los 17 desafíos en desarrollo humano definidos en el XVIII Informe Estado de la Nación, se procedió a la elaboración de la **Matriz 2: Correspondencias de los 17 Desafíos del XVIII Informe con las propuestas de reforma del Estado**, la cual especifica de forma sintetizada los desafíos y las preguntas que surgen de ellos. En este instrumento se trabajó la comparación con los temas dispuestos en la Matriz 1. De esta manera, por ejemplo a la categoría de “Conflictividad Ambiental” correspondiente con el desafío 12, se le asignan los temas A.54, A.55, A.56, etc. Para dicha comparación, se utilizó la herramienta de análisis cualitativo de datos textuales “Atlas Ti”, la cual permitió asignar las categorías establecidas en la Matriz 2, al conjunto de temas determinados por la Matriz 1. La información recopilada del análisis en Atlas Ti, se completó en la columna de “Similitudes” de la Matriz 2.

Para facilitar el manejo de la información de la Matriz 1 y su posterior agrupación se confeccionó un solo instrumento, **Matriz 3: Agrupación temática, convergencias y divergencias**.

Todas las matrices señaladas sirvieron de sustento y guía para la construcción de las categorías o variables de ordenamiento de la base de datos, proceso que se explica a continuación.

#### **4. Construcción de la base de datos:**

Para la construcción de la base de datos, primero se realizó la definición de las variables a utilizar, este paso se efectuó considerando los cuestionamientos que el estudio que da origen a la presente base de datos se planteó inicialmente, así como de la creación de las matrices de síntesis que ordenaron y sintetizaron la información de los informes.

Los cuestionamientos del estudio son los siguientes: ¿Cuáles han sido las principales iniciativas y temas de reforma del Estado costarricense de los últimos 25 años? ¿Cuáles son las convergencias y divergencias temáticas en las iniciativas de reforma del Estado costarricense? ¿Se pueden identificar cambios normativos o institucionales en temas que han emergido como prioritarios en las iniciativas de reformas del Estado?

También interesaba considerar si: ¿Existe correspondencia de las propuestas de reforma del Estado con los 17 desafíos en desarrollo humano definidos en el XVIII Informe Estado de la Nación?

Por su parte y en relación con las preguntas anteriores, las matrices arrojaron las siguientes categorías: nombre de informe, principales propuestas, convergencias, divergencias, ejes temáticos y correspondencias con los desafíos del informe del Estado de la Nación. Estas categorías sirvieron de insumo para la elaboración de la base de datos que se detalla a continuación.

### **Información general de la base de datos:**

En este apartado se presenta una descripción general de las características y las categorías de ordenamiento resultantes del proceso de investigación.

#### **I. Nombre de la base de datos**

Base de datos sobre informes de reforma de Estado costarricense (1990 -2013).

#### **II. Registro**

Contiene información sobre los informes institucionales de visión general o nacional de reforma de Estado costarricense (1990 -2013).

#### **III. Ubicación**

Programa del Estado de la Nación, elaborado entre abril y julio del 2013.

#### **IV. Fuentes de información**

Documentos escritos de los siguientes informes institucionales de reforma de Estado:

<b>Reforma del Estado en Costa Rica.</b> Comisión para la Reforma del Estado Costarricense (COREC) – 1990.
<b>La Transformación del Estado Costarricense 1990-1994.</b> Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) - 1994
<b>Propuestas de acciones de reforma del Estado.</b> Comisión de Eficiencia Administrativa y Reforma del Estado (CEARE) - 2008
<b>Propuestas para fortalecer la funcionalidad y calidad de la democracia costarricense. Informe Final Comisión Presidencial sobre Gobernabilidad Democrática.</b> Comisión Presidencial sobre Gobernabilidad Democrática - 2013

#### **V. Período que cubre el estudio y la base de datos**

Se cubre el período comprendido entre 1990 a 2013, de acuerdo con los criterios de selección establecidos.

#### **VI. Unidad de análisis**

La unidad de análisis es el conjunto de propuestas de reforma presentes en los informes institucionales sobre la reforma del Estado desde 1990 hasta 2013 y cuya visión es general o nacional.

Por **conjunto de propuestas** se entiende a la agrupación de recomendaciones de reforma o transformación estatal en diversas áreas o temáticas, presentadas en los informes de reforma de Estado.

Por otra parte, cuando nos referimos a **informes institucionales**, se entiende aquellos textos escritos que conglomeran diagnósticos y una serie de propuestas de transformación del Estado, los cuales provienen de la iniciativa de alguna instancia institucional, por ejemplo MIDEPLAN, Poder Ejecutivo, entre otros.

Finalmente, por **visión general o nacional** se entiende a los informes o propuestas que hacen una aproximación o lectura general de la reforma de Estado, dicho de otra forma son aquellos que no se concentran en un sector específico, particular o parcial.

Las anteriores definiciones, son parte los criterios de selección utilizados en la elaboración del estudio que da origen a la presente base de datos.

## VII. Objetivo

Sistematizar en una base de datos los principales ejes temáticos presentes en las propuestas de los informes sobre reforma del Estado de visión general o nacional originados desde instancias institucionales desde 1990 hasta 2013, para reconocer su discurso político-ideológico y el alcance institucional que han tenido tales recomendaciones.

## VIII. Descripción de variables

**V1 N° Número:** asigna un número a cada eje temático registrado.

*Por ejemplo:* 3

**V2 Eje temático:** incluye el nombre de la categoría utilizada para agrupar temas similares dentro de los discursos político-ideológicos de los informes de reforma de Estado.

*Por ejemplo:* Reforma constitucional

**V3 Informe:** incluye el nombre completo del informe de reforma de Estado seleccionado.

*Por ejemplo:* Propuesta de acciones de reforma del Estado. I etapa: acciones potestad del Poder Ejecutivo

**V4 Autor institucional:** señala el nombre completo de la comisión o institución que elabora el informe de reforma de Estado.

*Por ejemplo:* Comisión de Eficiencia Administrativa y Reforma del Estado - Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica

**V5 Acrónimo:** siglas que señalan o identifican el nombre del autor institucional que elabora el informe de reforma de Estado.

*Por ejemplo:* CEARE - MIDEPLAN

**V6 Integrantes de Comisión:** especifica el nombre completo de cada una de las personas que participaron de la elaboración del informe de reforma de Estado.

*Por ejemplo:* Francisco Antonio Pacheco,  
Vladimir de la Cruz

**V7 Año:** indica el año al cual pertenece el informe de reforma de Estado.

*Por ejemplo:* 1990

Las siguientes variables de clasificación (V8 Enunciado, V9 Política y V10 Acciones concretas) poseen un orden de concreción jerárquico que va del nivel más general al más específico según sus descripciones de las propuestas de reforma. De esta forma, V8 Enunciado tiene una descripción más general que el nivel siguiente V9 Política y, finalmente, V10 Acciones concretas incluye una descripción más particular o específica que las anteriores.

**V8 Enunciado:** incluye lo expuesto como propuesta en el informe de reforma de Estado, es decir es el ¿qué? de la propuesta o lo que se propone reformar.

*Por ejemplo:* Información oportuna y de calidad para la toma de decisiones y las políticas públicas

**V9 Política:** es la descripción de lo que se propone para alcanzar la propuesta o recomendación del informe de reforma de Estado, es decir es el ¿cómo? En esta casilla la descripción posee al inicio un código que identifica el informe y el número de la política.

*Por ejemplo:* C.7 Adscribir técnicamente el INEC a MIDEPLAN.

**V10 Acciones concretas:** esta variable describe el nivel de operacionalización concreto derivado de la política, que puede darse en términos legales, económicos o ejecutivos y que además se puede adquirir valores cualitativos o cuantitativos, según las características que presente.

*Por ejemplo:* Decreto ejecutivo para adscribir técnicamente el INEC a MIDEPLAN.

Las variables de clasificación que se explican a continuación (V11 Desafíos PEN, V12 Capacidades estatales y V13 Sentido de la propuesta política), sistematizan la información recopilada de los informes de reforma de Estado con un criterio y grado analítico propio del equipo de investigación.

**V11 Desafío PEN:** señala si entre las propuestas de los informes de reforma de Estado y el discurso de los 17 desafíos<sup>4</sup> en desarrollo humano identificados por el XVIII Informe del Estado de la Nación hay similitudes de orientación o de alineamiento temático o no las hay. De esa forma, se indica que hay similitud, cuando la casilla de la base de datos se completa con uno o varios desafíos,

---

<sup>4</sup> Los 17 desafíos en desarrollo humano identificados por el XVIII Informe del Estado de la Nación son los siguientes: Reducir la desigualdad de ingreso, reducir la pobreza, mejorar la cantidad y calidad de la inversión social pública, asegurar la sostenibilidad del sistema de seguridad social, reducir la inseguridad ciudadana, ampliar las políticas de fomento a la productividad y el empleo, mejorar la solvencia y la eficiencia del Estado, manejar los riesgos económicos con el actual régimen cambiario, modificar los patrones insostenibles de uso de los recursos, proteger el agua y la riqueza marina, ordenar el caos en el uso del territorio, contener la creciente conflictividad ambiental, fortalecer la rendición de cuentas sobre financiamiento político, mejorar la calidad de la representación política, combatir la corrupción en la función pública, dar sustento económico a los derechos reconocidos a la población y fortalecer la gestión pública.

mientras que cuando no hay similitud de orientación, se coloca N./S. (No Similitud) en la casilla.

*Por ejemplo:* 1. Reducir la desigualdad de ingreso.

**V12 Capacidades estatales:** esta variable clasifica las políticas (V9) según las cuatro dimensiones de las capacidades estatales (Vargas Cullel, 2012) a saber:

1. **Capacidad extractiva:** (carga tributaria, ingresos no fiscales, fuente de los recursos).
2. **Capacidad de brindar bienes y servicios:** (bienes y servicios brindados por el Estado, las instituciones públicas y las empresas públicas, distribución territorial y cobertura pública, oferta estatal).
3. **Capacidad burocrática:** (recursos humanos, tamaño y calidad del empleo).
4. **Capacidad organizacional:** estructura institucional, competencias, líneas de mando, redes sectoriales (tamaño del aparato estatal, redes institucionales sectoriales, poder del Poder Ejecutivo, corporatismo).

Por lo tanto, en la casilla de la base de datos se muestra según sea el caso: Capacidad extractiva, Capacidad de brindar bienes y servicios, Capacidad burocrática, Capacidad organizacional o N./A. (No Aplica).

*Por ejemplo:* Capacidad organizacional

**V13 Sentido de la propuesta de política:** Esta variable recoge, según el criterio del equipo investigador, el aumento o disminución que supondría en las capacidades estatales la concreción de la propuesta de política (V9). De tal forma que en la casilla de la base de datos se muestra según sea el caso la palabra Aumento, Disminución o N./A. (No Aplica).

*Por ejemplo:* Aumento

**Tabla A2: Listado Informes Institucionales y no Institucionales sobre Reforma de Estado (1990-2013)**

Título	Autores /Comisión	Año
Reforma del Estado en Costa Rica	Comisión de Reforma del Estado Costarricense (COREC I)	1989 - 1990
Reforma del Estado en Costa Rica	Comisión de Reforma del Estado Costarricense (COREC II)	1990
La Transformación del Estado Costarricense 1990-1994	Ministerio de Planificación Nacional y Político Económica	1994
Proceso de Concertación: "Consenso para un futuro compartido"	Comisión del Proceso de Concertación: Consenso para un Futuro Compartido	1998 - 1999
Una Hacienda Pública ordenada traerá creciente desarrollo económico y social para todos - Informe 1	Comisión de Control y Ordenamiento del Gasto Público	2002
El Sistema Tributario Costarricense –	Contraloría General de la	2002

Contribuciones al Debate Nacional	República	
Agenda de Transformación Fiscal para el Desarrollo - Informe al presidente de la República Dr. Miguel Ángel Rodríguez Echeverría	Comisión Ad-Hoc Exministros de Hacienda	2002
El problema no está en el propósito y sí en el abuso - Informe 2	Comisión de Control y Ordenamiento del Gasto Público	2003
Propuesta de los sectores productivos. Costa Rica: Hacia la Tercera República frente a los desafíos nacionales del siglo XXI	CADEXCO, ANEP, CTRN, CONACOOOP, Mesa Nacional Campesina, Colegio de Ingenieros Agrónomos	2003
Informe del Ing. Rafael Carrillo Lara al Señor Presidente de la República Dr. Abel Pacheco de la Espriella	Comisión Investigadora de la Caja Costarricense de Seguro Social	2004
Aportes para una nueva Costa Rica Inclusiva y Solidaria (CRISOL)	ANEP	2005
Desafíos de la democracia Una propuesta para Costa Rica	PNUD-FLACSO	2005
Informe Final de Carácter General no Vinculante al Presidente de la República sobre el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos de América	Comisión de Notables: Álvaro Antillón Salazar, Franklin Chang Díaz, Rodrigo Gámez Lobo, Gabriel Macaya Trejos, Guido Villalta Loaiza	2005
Propuestas de Acciones de Reforma de Estado I Etapa: Acciones potestad Poder Ejecutivo	Comisión de Eficiencia Administrativa y Reforma del Estado (CEARE)	2008
10 medidas para enfrentar la crisis económica con inclusión social y productiva	ANEP, ILPO, FECON, MAOCO, UPANACIONAL, Frente Nacional de Comunidades Amenazadas por Políticas de Extinción, Frente Universitario de la UCR, Plataforma Campesina Indígena de Desarrollo del Territorio Norte-Norte, Vargas, Luis Paulino, Vargas, Leiner.	2009
Diálogo Social y Negociación Efectiva: Planteamientos sindicales para la recuperación de la inclusión social y la solidaridad, para la promoción del bien común	ANEP	2010
Informe Noviembre 2010 - Noviembre 2011	Comisión de Eficiencia Administrativa (CEA)	2011

Informe del equipo de especialistas nacionales nombrado para el análisis de la situación del seguro de salud de la CCSS. Recomendaciones para restablecer la sostenibilidad financiera del seguro de salud	Equipo de Especialistas: Rafael Carrillo Lara, Juliana Martínez Franzoni, Fernando Naranjo Villalobos, Pablo Sauma Fiatt	2011
Una propuesta estratégica para la Costa Rica del futuro	Agenda Nacional Jaime Ordoñez	2012
Reinventar Costa Rica Iniciativas para avanzar hacia el Bien Vivir	Proyecto País Vía Costarricense	2012
Proyecto País Gente Viviendo con Dignidad	Consenso Patriótico Agenda Nacional, Coalición Cartaginesa Unida, Movimiento Cívico Pro Reformas Estructurales Político Administrativas Que Requiere Costa Rica, Movimiento Dignidad Nacional, Agenda Ciudadana, Asociación Pro Seguridad del Comercio y La Seguridad, (ASOPROSECO), Foro de Acción Unitaria (FAU)	2012
Recuperar Costa Rica	Arturo Fallas	2013
Propuestas para fortalecer la funcionalidad y calidad de la democracia costarricense. Informe Final Comisión Presidencial sobre Gobernabilidad Democrática	Comisión Presidencial sobre Gobernabilidad Democrática: Francisco Antonio Pacheco Vladimir de la Cruz Manrique Jiménez Rodolfo Piza Fabián Volio Constantino Urcuyo	2013
Estrategia Siglo XXI	Fundación CR-USA	N.D.
Movimiento Civil Costa Rica	Walter Coto Molina	N.D.

Fuente: Alpízar y Chacón (2013).

## **ANEXO II BASE DE DATOS SOBRE INFORMES DE REFORMA DE ESTADO**

Disponible en el siguiente vínculo:

<https://www.dropbox.com/s/m87jlipt28746l9/FADChBBDDTemasReformaEstadov.Final.xls> (En caso de que el vínculo no abra directamente en su computador, favor copiar el vínculo en su navegador y abrir desde ahí).



### ANEXO III FRONTERA DE LA INFORMACIÓN

Las dificultades que se han presentado para conseguir la información, se reportan en la siguiente tabla:

**Tabla A3: Fronteras de información.**

Tema/ variable	Institución/ Departamento	Tipo de dificultad enfrentado	Observación/sugerencia
Formato digital de los informes		e. otra, indicar El formato en el que tenemos algunos de los informes (escaneados o pdf), nos imposibilita la utilización de la herramienta de análisis cualitativo textual Atlas – Ti.	a. Ante la dificultad, se optó por la utilización de matrices para la sistematización de la información, una vez realizado este trabajo, se puede usar la herramienta para otras fases del análisis. b. Se puede consultar y buscar la disponibilidad de los informes en formatos aceptados el programa Atlas -Ti
Informe de COREC II		a. no disponible	a. Continuar con el rastreo de este informe.
Búsqueda exhaustiva de los informes institucionales y no institucionales sobre reforma de Estado		e. otra, indicar La búsqueda no ha podido ser más exhaustiva debido al plazo de la investigación.	a. Se espera continuar el rastreo en una segunda etapa de la investigación. b. Realizar y darle seguimiento a solicitudes de información a instituciones como CGR y MIDEPLAN

Fuente: Alpízar y Chacón (2013).

## **ANEXO IV RESÚMENES DE INFORMES DE REFORMA DE ESTADO ANALIZADOS**

### **Reforma del Estado en Costa Rica - 1990 Comisión Consultiva para la Reforma del Estado (COREC I)**

La Comisión Consultiva de Reforma del Estado fue una iniciativa que comenzó su gestión durante el período 1989 - 1990. La Comisión estuvo integrada por Justo Aguilar Fong, Carlos Manuel Echeverría Esquivel, Johnny Meoño Segura, Mauro Murillo Arias, Rodolfo Solano Orfila, Carlos Vargas Pagán y Juan Manuel Villasuso.

El resultado del trabajo realizado en ese año, se plasmó en el informe Reforma del Estado en Costa Rica, el cual contiene un primer apartado con un amplio diagnóstico sobre las siguientes temáticas: el Estado y su entorno, la democratización y participación ciudadana, las dimensiones organizativas del sector público, descentralización territorial para el régimen municipal, problemas del Estado en la conducción del desarrollo económico social y la distribución del ingreso, problemas en la gestión de los recursos humanos y, por último, sobre la cuestión ambiental.

El segundo apartado, desarrolla las propuestas a los problemas identificados en el diagnóstico previo. De esa forma, se proponen acciones para: el fortalecimiento de la democracia, reestructuración institucional, reformas jurídicas para el mejoramiento de la administración pública, reformas para la gestión de los recursos humanos en el sector público y, finalmente, propuestas de formulación y gestión de políticas públicas. Todo lo anterior bajo la idea general de darle mayor flexibilidad, eficiencia y productividad al Estado en el logro de sus objetivos.

### **Propuestas de acciones de reforma del Estado - 2010 Comisión de Eficiencia Administrativa y Reforma del Estado (CEARE)**

La Comisión de Eficiencia Administrativa y Reforma del Estado y su iniciativa de reforma de Estado fue convocada en el 2007 por Kevin Casas y seguida por Roberto Gallardo (entonces Ministros de Planificación Nacional y Política Económica, 2007, 2008 respectivamente).

Esta propuesta se enfocó en analizar los temas vinculados al diseño institucional del país y a la cantidad de instituciones existentes, con la finalidad última de sugerir cambios para mejorar la prestación de servicios a la población, a través de la eficiencia administrativa.

Jorge Mora Alfaro, fue el encargado de coordinar el proceso de trabajo de las subcomisiones de: empleo público, planificación y presupuesto; y la de organización y funcionamiento de la Administración Pública.

El producto fue un conjunto de propuestas ligadas a seis desafíos:

1. Superar el cortoplacismo en la programación y acción del Estado, estableciendo en su lugar una cultura de planificación estratégica de mediano y largo plazo.

2. Dotar a los tomadores de decisiones gubernamentales de información oportuna y de calidad para el diseño y ejecución de las políticas públicas, así como mejorar el acceso a la información de los ciudadanos.
3. Acotar los tiempos de respuesta a los usuarios y mejorar la calidad y cobertura de los servicios públicos estratégicos
4. Elevar las capacidades de los funcionarios públicos para brindar servicios de alta calidad a la ciudadanía, mediante un esfuerzo constante de capacitación, evaluación del desempeño y reconocimiento de méritos.
5. Lograr ahorros significativos en el uso de recursos públicos por medio de la optimización de los procesos de contratación administrativa, supresión de duplicidades y la planificación de las inversiones públicas.
6. Alcanzar la mayor eficiencia en la gestión y ejecución de los recursos públicos, especialmente de aquellos dirigidos a los programas sociales más sensibles y el combate de la pobreza.

Para cada uno de estos desafíos en el informe, se intenta detallar el problema, las acciones a implementar y los instrumentos a corto, mediano y largo plazo.

**Propuestas para fortalecer la funcionalidad y calidad de la democracia costarricense. Informe Final Comisión Presidencial sobre Gobernabilidad Democrática - 2013**  
**Comisión Presidencial sobre Gobernabilidad Democrática**

La Comisión Presidencial sobre Gobernabilidad Democrática convocada por la Presidenta de la República Laura Chinchilla en el 2012, estuvo integrada por Francisco Antonio Pacheco, Vladimir de la Cruz, Manrique Jiménez, Rodolfo Piza, Fabián Volio y Constantino Urcuyo.

El Informe proveniente del trabajo de esta Comisión abordó 6 áreas: relación Poder Ejecutivo-Poder Legislativo, Asamblea Legislativa, Poder Ejecutivo y Administración Pública, Poder Judicial y Sala Constitucional, seguridad jurídica y tramitomanía administrativa y por último, el área de las relaciones entre sociedad y Estado.

En primera instancia, se realiza un abordaje al tema de la gobernabilidad democrática en Costa Rica y, posteriormente, se desarrolla el apartado que contiene las propuestas de la Comisión, estableciendo en cada área: cuestiones de principio, aspectos críticos y recomendaciones.

Este documento supone un reconocimiento de la crisis de la gobernabilidad democrática que se está experimentando y la necesidad de un remozamiento del diseño institucional para afrontarlo y posibilitar el desarrollo nacional.

**La Transformación del Estado Costarricense 1990-1994.**  
**Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica**

El informe La Transformación del Estado Costarricense 1990-1994, fue uno de los productos obtenidos del Programa de Reforma del Estado 1990-1994 dirigido por

MIDEPLAN en el gobierno de Rafael Ángel Calderón Fournier y como respuesta a la modernización y transformación del Estado que se insinuaba necesaria en esa década.

En el primer capítulo del informe, se efectúa un diagnóstico sobre el Estado costarricense en el que se abordan las disfuncionalidades del Estado, en el segundo capítulo se señalan los principios fundamentales que guían el proceso de reforma entre los que destaca la eficiencia, la necesidad de concertación, la apertura de monopolios, democratización económica, reestructuración institucional, desregulación, planificación, programación y presupuesto. Finalmente, en el capítulo tercero, se desarrolla la ejecución del programa de reforma del Estado, las propuestas o recomendaciones, específicamente, abordan las nuevas formas de intervención del Estado, democratización económica, reforma institucional y sectorial, gestión de recursos humanos, propuesta metodológica para una reforma presupuestaria, descentralización y fortalecimiento municipal.