

ABRA 30

**IDEARIO
COSTARRICENSE**

**EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DE
LA GESTIÓN PÚBLICA COSTARRICENSE:
EN BÚSQUEDA DE NUEVAS ALTERNATIVAS**

Carlos Carranza Villalobos

Reflexiones en torno a la modernización.
De lo clásico a la actualidad.
El sustrato político

Para analizar el Estado es necesario considerar el contexto en el cual se desarrolla, manteniendo presente su carácter social e histórico. En vista de que el mismo representa el resultado del equilibrio de una serie de fuerzas, de intereses grupales que muchas veces pueden entrar en contradicción, debe ser analizado desde la perspectiva de sus relaciones con la sociedad, lo cual permite comprender los cambios que ha experimentado a lo largo de la historia y, sobre todo, los que se desarrollan actualmente.

El Estado, como expresión social, representa un conjunto de interacciones y relaciones entre individuos y grupos sociales, lo cual hace difícil dar una concepción acabada sobre el mismo. Vemos cómo el análisis estrictamente formalista lo sitúa como un ente normativo, que asume ciertas capacidades y demuestra cierta voluntad administrativa. Sin embargo, el análisis histórico evidencia que la dimensión jurídica representa solamente una faceta de la actividad estatal, pues en ciertos momentos éste ha escapado a la formalidad dando respuesta a situaciones concretas con acciones que no se fundamentan en el orden normativo preexistente, o bien que introducen modificaciones en el mismo. En otros casos el mismo orden jurídico se convierte en un obstáculo para la realización de nuevas tareas, lo cual determina que surjan y se desarrollen mecanismos paralelos para dar respuesta a las demandas que se le hacen al Estado. De esta forma, lo normativo se presenta como un componente del fenómeno político y éste como una dimensión de la realidad social, y no como un elemento que en sí mismo resume la causalidad del fenómeno estatal.

En la misma línea, no es conveniente reducir el Estado a un epifenómeno económico, o bien limitar su análisis a los aspectos derivados de la relación Estado—estructura de clase, ya que con ello se quita importancia a otras variables de índole cultural, social, ambiental y política, que son parte integrante de la relación del Estado con su entorno.

Los aportes de autores como Kliksberg, Kaplan y Poulantzas, así como las reflexiones de Foucault y Bourdieu, nos permiten observar que el Estado es además un órgano político en permanente ne-

gación, destrucción y construcción; es decir, que no se trata de una institución inmutable, sino que sufre profundas transformaciones de acuerdo a la forma en que se comportan los actores sociales, a los cambios desarrollados hacia el interior de la nación y a las modificaciones del contexto internacional. Nosotros mismos, retomando a diferentes autores, hemos situado al Estado como una estructura, una institución y una relación¹, sin que por ello se pretenda agotar al mismo en estas referencias, ya que representa una construcción histórica que lleva en su seno, tal y como señalaba Hegel, la contradicción que lo dinamiza. Representa, como mencionamos anteriormente, el agente que equilibra intereses en pugna, tratando de salvaguardar las condiciones que permiten la convivencia y el bien común. Para cumplir esta función, el Estado se presenta como una instancia de organización social universalmente aceptada, con fuerza para imponer a los individuos el interés del colectivo, y dotado de la facultad de determinar legítimamente cuál es ese interés colectivo. En otras palabras, se trata de un órgano político que cuenta con mecanismos que sustentan su poder, relacionados con el carácter de representatividad social que asume y con la posibilidad de usar la fuerza para imponer su proyecto social -no en nombre propio, sino como expresión de diferentes actores y sujetos sociales- que supuestamente refleja la voluntad e interés generales. Para cumplir esa "voluntad general", se puede apoyar en diferentes mecanismos, como la represión abierta de cualquier tipo de oposición, o la manipulación ideológica destinada a influir en la percepción social, de manera que se logre crear consensos en torno a las decisiones que afectan al colectivo, lo cual permite evadir o minimizar el conflicto.

Así, el sentido de la gestión pública descansa en los sujetos sociales, en las necesidades que la convivencia dentro de un territorio común plantea y, de esta forma, refiere al fenómeno de la organización. De acuerdo con Heller, "**el organizar es un obrar encaminado a promover y realizar aquellas acciones (u omisiones) necesarias para la existencia actual y constantemente renovada de una estructura efectiva ordenada (organización)**"².

1 Carranza (1994).

2 Heller (1987: 249).

Esta idea, tradicionalmente abordada desde la óptica de las relaciones entre la sociedad y el Estado, debe ser el eje que articule la discusión sobre nuevas políticas y estrategias para la modernización estatal, ya sea que se hable en términos clásicos, del *ciudadano* (en el sentido de sujeto que construye el contrato social) pero superando las perspectivas meramente individualistas para retomar la dimensión social o bien, tal y como se plantea actualmente, de la *sociedad civil*. Cualquiera que sea el eje de la discusión, los sujetos sociales deben considerarse como actores potenciales capaces de construir nuevos referentes políticos, y no simplemente receptores de políticas públicas o la contraparte pasiva de un grupo de instituciones que se arrojan el derecho de decidir la forma de organizar a la sociedad.

La forma en que este tema se enfoca actualmente, tiene que ver con el concepto de «participación ciudadana». En él se haya implícita una idea sobre lo que son el Estado y el ciudadano, así como de las relaciones entre ambos. Representa, tal y como lo desarrolla Nuria Cunill, una forma de enfrentar la necesaria rearticulación de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, orientadas hacia la consolidación de la democracia y a la búsqueda de un desarrollo social pleno³. En ese sentido, continuando con los planteamientos de la autora, el fundamento de la discusión sobre la participación ciudadana es de carácter político o económico, dependiendo de que la crisis del Estado se interprete como crisis de representatividad o de eficacia. De esta manera se pueden considerar como mecanismos que hagan efectiva esa participación, el involucrar a los ciudadanos en la producción, gerencia, e incluso financiamiento de servicios tradicionalmente brindados por el Estado, o bien el redistribuir el poder estimulando el acceso de los ciudadanos a la toma de decisiones sobre temas de su interés directo. En ambos casos, como podemos ver, se asume como **“un proceso de rearticulación de las relaciones Estado - sociedad como medio para superar la crisis económica, política y social”**⁴, es decir, como un mecanismo capaz de generar alternativas en cuanto a la movilización de recursos y seguimiento de proyectos. A

la vez se desarrolla como un medio para enfrentar la ingobernabilidad, asociada a la contradicción existente entre las crecientes demandas sociales, propias de un contexto de crisis y de redefinición de los escenarios en que se desenvuelven las sociedades, y la pérdida de agilidad y capacidad de las instituciones con que el Gobierno respondía a las demandas societales, creando con ello el espacio para fijar directrices, coordinar la administración pública y articular consensos e intereses societarios⁵.

Lo anterior significa replantear el papel del Estado en sus dimensiones, tamaño y capacidades. Asimismo, introduce un nuevo concepto de gestión pública, en el que ésta se definiría a partir de mecanismos que garanticen un mayor acercamiento de los ciudadanos al quehacer político y económico. Se puede decir que esta nueva modalidad de gestión pública representa una forma moderna de hacer el “ágora”, donde no solamente se discuten temas de interés general sino que se pone en manos de la comunidad o sociedad la toma de decisiones.

El carácter complejo y contradictorio de la realidad social en los países latinoamericanos, hace que la posibilidad de crear el espacio para una gestión pública más eficaz y democrática, enfrente una serie de dificultades. Con esto no queremos invisibilizar los importantes esfuerzos que algunos gobiernos han emprendido, pero es necesario reconocer que los mismos no se han concretado en una gestión pública con las capacidades requeridas por el contexto histórico y las demandas sociales.

En este contexto de carencia de espacios democráticos y de participación político-económica, la ingobernabilidad ha sido presentada como justificación de la modernización estatal. De este modo, la ingobernabilidad refiere a los obstáculos planteados por la rigidez de las instituciones estatales y su consecuente incapacidad de satisfacer las demandas sociales. Esta rigidez responde al hecho de que el Estado es un producto social que surge en Europa en el siglo XVII para dar respuesta a las necesidades de un contexto específico, el cual evidentemente ha variado. El Estado en América Latina no aparece sino hasta el siglo XIX, e incluso todavía somos testigos de algunos intentos de creación y fortalecimiento del mismo en el presente siglo, lo

3 Cunill (1991).

4 Cunill (1991: 29).

5 Nogueira (1994).

que trae como consecuencia un desarrollo desigual del Estado en diferentes regiones de América Latina, derivándose la necesidad de un análisis que considere las formas de Estado prevaletentes en la región, las necesidades que la realidad específica plantea y los recursos reales con los que se cuenta para emprender la tarea de rearticular las relaciones entre la sociedad y el Estado, hacia un mayor grado de eficacia en la gestión pública, dentro del ámbito de un sistema de democracia real.

Los obstáculos a que hacemos referencia, para el caso latinoamericano, se relacionan con elementos como:

- 1. La cultura burocrática prevaletente en muchos de nuestros países:** Esta situación ha impedido el mejoramiento en la eficiencia de la gestión pública, y además moviliza a importantes sectores que se pueden oponer -y de hecho lo hacen- al proceso de reforma. Igualmente afecta el excesivo centralismo en la toma de decisiones, lo cual se relaciona con el acceso al poder que retomaremos a continuación.
- 2. Las complejas relaciones de poder y conflictos de intereses,** que limitan el logro de los objetivos planteados. En algunos países, por ejemplo, subsiste una presencia importante de fuerzas castrenses o paramilitares, que coartan la capacidad de decisión y acción del aparato público, del gobernante y de la sociedad civil. Al mismo tiempo, existe una fractura entre sociedad civil y aparato militar, fruto de largos períodos de conflicto y represión social, que impiden integrar los esfuerzos hacia metas de interés común. En otros casos es posible detectar la presencia de nuevos cesarismos políticos que, bajo el supuesto de construir un nuevo orden, cierran espacios a otras fuerzas políticas. Esto se relaciona, por ejemplo, con el carácter centrípeto del poder en algunos países, manifiesto en formas de Estado que llevan a un presidencialismo excesivo o en la rigidez, sin posibilidades de atenuación, de la clase política. Por otra parte, se evidencian luchas al interior de partidos dominantes y, en ciertos casos, fraccionamiento del poder político en todos los niveles -asociado a la atomización de las demandas y los esfuerzos de la sociedad- que obstaculizan el desarrollo social, al atrasar la toma de decisiones o interponer intereses particulares,

pues no existe o no se estimula una cultura de negociación.

- 3. La subsistencia de elementos ideológicos** que impiden la creación de alternativas reales para solucionar los problemas existentes.
- 4. Los serios problemas financieros y técnicos** que debilitan la posibilidad del Estado para intervenir y mejorar la realidad social, enfrentando los problemas señalados.

Al reconstruir el proceso de desarrollo de los esfuerzos con los que se ha pretendido atacar esta problemática, es posible detectar elementos básicos que explican su limitado alcance. En primer término, comprobamos la existencia de un vacío teórico-conceptual para tratar la naturaleza social del Estado en latinoamérica, desde su constitución hasta el presente, y en ese sentido, guiar los esfuerzos modernizantes. Evidentemente hay una gran coincidencia de criterios en cuanto a la necesidad de la reforma, pero dicho acuerdo no se extiende a cuestiones como por ejemplo: cuáles son los sujetos que deben ser potenciados, es decir, cuáles van a ser los beneficiarios reales del proceso, cuáles son los mecanismos adecuados y cuál la lógica de la relación Sociedad- Estado que debe fortalecerse.

Por otra parte, aún cuando se han efectuado diagnósticos muy precisos sobre las necesidades reales, es decir, sobre las limitaciones del Estado, y sobre las expectativas que surgen al pensar en cambiar la situación, no basta con la buena voluntad para el cambio. El Estado sigue moviéndose en arenas movedizas y en situaciones límite, que impiden u obstaculizan la construcción de nuevas alternativas, pues persisten fuerzas sociales que se oponen al cambio o que rechazan aquellos que impliquen transformaciones estructurales, abogando por modificaciones epidérmicas que resultan insuficientes.

La historia reciente nos demuestra que los esfuerzos modernizantes no han atravesado ejes centrales, limitándose en muchos casos al desarrollo de procesos de privatización, con mayor o menor grado de éxito, pero que, sin embargo, no representan soluciones a largo plazo. De la misma manera los esfuerzos por mejorar la capacidad técnica, los cambios locales o regionales y los esfuerzos de mejoramiento del sector público no han alcanzado el éxito debido.

Ante esta situación, recordamos la importancia de reincorporar el análisis histórico y social para

poder enfrentar seriamente las necesidades de modernización y plantear nuevas políticas. Es imprescindible evitar caer en la trampa de los reduccionismos, como por ejemplo achacar toda la crisis a un problema de gobernabilidad. La consideración de este fenómeno, tal y como ha sido planteado por diferentes autores y desde diferentes posiciones, como por ejemplo Crozier y Habermas, es muy importante, pero no se debe aceptar de manera acrítica que todos los problemas del Estado y de la gestión pública se reducen a ese tópico.

Hasta aquí hemos planteado los primeros elementos de una ruta crítica sobre esta temática, pero que debe ser reforzada con una mayor profundidad de análisis. El uso de modelos, por sí mismos, no nos va a sacar de los problemas concretos del poder político y de la gestión pública. Es necesario un esfuerzo continuo por comprender la realidad social, y considerar las posibilidades reales de los Estados latinoamericanos para emprender las transformaciones que se proponen. De la misma forma, consideramos necesario contemplar la discusión sobre actores sociales concretos, analizando el grado de interés y compromiso de los mismos para modernizar la gestión pública. La ausencia de este elemento dentro del debate, ha implicado la presentación de sugerentes alternativas que, sin embargo, no cuentan con un respaldo social real, pues no corresponden a las capacidades e intereses de los actores implicados.

A manera de resumen, diremos que repensar el Estado, en su relación con la sociedad, implica necesariamente hacer un análisis profundo de la estructura social en la cual éste se sustenta, integrando a este análisis aspectos anteriormente dejados de lado como la relación de la sociedad con el entorno natural, la creación de espacios reales para la participación ciudadana, la democratización económica, entre otros, todo ello desde la perspectiva de qué es lo que debe hacer el Estado, y de cuál es la mejor manera de hacerlo. Así, el Estado puede llegar a convertirse en el eje que dinamice a la sociedad en su conjunto, tomando en cuenta la diversidad de intereses y sectores que concurren en esta forma de organización social.

¿Modernización para quién?

El eterno dilema

Al analizar la evolución de las sociedades latinoamericanas es posible identificar la tendencia a

imponer, ya sea por iniciativa propia o cediendo a presiones externas, modelos de desarrollo e incluso de organización social propiamente dicha que surgen en contextos diferentes y, por lo tanto, responden a necesidades y potencialidades que no corresponden con la realidad social en la cual son aplicados. Esta tendencia se basa en una visión eurocéntrica de la realidad, en la cual se supone que “la sociedad” en general sigue una misma tendencia y, en ese sentido, para un momento dado del tiempo habrían algunos países más adelantados que otros, por lo cual los más atrasados, para ganar tiempo, simplemente deberían seguirlos, imponiendo sus sistemas de organización para alcanzar, así, el desarrollo, siendo éste considerado como la clave que resuelve todos los problemas.

Acerca de esta visión occidental que se llega a valorar como la forma en que la realidad se comporta, se ha discutido con bastante amplitud, pues ha permeado los diferentes intentos de desarrollo nacional, inspirados en escuelas de pensamiento muy variadas, lo cual incluye el caso de la teoría cepalina de la dependencia – que a pesar de representar un aporte crítico muy importante no logra desprenderse de la visión “desarrollista” -; y ha conllevado al fracaso de estos intentos, por el hecho de desconocer la realidad concreta, tanto con respecto a las necesidades reales de la población como con las posibilidades que el entorno y el medio específico ofrecían. El tema es, evidentemente, sumamente complejo, pues toca desde los aspectos de recursos materiales con que cuentan las naciones para participar en el mercado internacional y garantizar la subsistencia de la población, como con el nivel de desarrollo de lo que ahora se llama “capital humano”. Con respecto a este último elemento se deben considerar aspectos ideológicos, formas de relacionarse con el entorno social y físico, en fin, lo que en algún momento se ha llamado “clima social”, que impide o potencia el éxito en la aplicación de medidas concretas que abarquen colectivos humanos.

La modernización, comprendida como un requisito para el desarrollo social es, desde nuestro punto de vista, un proceso complejo, ya que supone una nueva capacidad política en relación con la toma de decisiones, grados de participación política y nuevas formas del quehacer estatal, que se emprende con el fin de abrir el espacio social, político y económico que posibilite el logro del desarrollo.

Sin embargo, el desarrollo que se busca refiere a un concepto que supera el énfasis puesto en el crecimiento de indicadores económicos y el saneamiento de la economía, para contemplar aspectos distributivos, reflejados en la existencia real de acceso a beneficios sociales como educación, salud, empleo, etc. que lleven a superar los niveles, hoy día alarmantes, de exclusión social en que se encuentran grandes mayorías de la población. Los nuevos modelos de desarrollo deben dar prioridad a elementos como la equidad, considerándola como una contraparte imprescindible del crecimiento⁶ que posibilita el mejoramiento real en la calidad de vida de la sociedad.

Modernizar, en el caso de América Latina, significa crear estructuras políticas para una participación plena – la cual es considerada actualmente como el elemento clave para el desarrollo social –, y esto puede significar, en algunos casos, la necesidad de iniciar por la construcción de los mecanismos efectivos de una democracia real, pues en diferentes países existen fuerzas militares y fenómenos como el cesarismo, que se oponen al desarrollo de la misma. Un proceso de modernización efectivo, que posibilite realmente el desarrollo del Estado supone que el aparato público logre un mayor equilibrio entre las necesidades ciudadanas y las posibilidades con que cuenta el Estado. Para ilustrar este punto, es importante considerar que si bien hay una necesidad de privatizar instituciones, esto por sí mismo no implica mayor ventaja a largo plazo, siendo de hecho mucho más importante la mejora en la gestión de las mismas, garantizando el cumplimiento de los objetivos para los cuales fueron creadas y para los que son financiadas. Evidentemente, este último elemento supone fomentar nuevos elementos de cultura organizacional para que el funcionario público responda a los nuevos requerimientos y para que se les dé un adecuado seguimiento a los programas y proyectos impulsados por el aparato público.

Modernizar también supone crear nuevas alternativas sociales, donde los grupos mayoritarios logren tener una presencia no solo en el plano de lo político sino también en lo económico. El imperativo social supone modernizar para cerrar brechas, no para abrirlas o servirle a ciertos intereses particulares.

Vemos entonces que la modernización no es una tarea de corto plazo sino que supone la capacidad de construcción de espacios y capacidades de participación a actores sociales, que tradicionalmente se han mantenido ajenos a las esferas de toma de decisiones. En este terreno se enfrentan una serie de contradicciones, asociadas al hecho de que los grupos dominantes, si bien abogan por un Estado mínimo, no ceden sus privilegios y constantemente presionan para que el Estado continúe como respaldo de sus diferentes actividades. Pareciera que la minimización se limita a elementos como la inversión social en términos de compensación y redistribución pero no de fomento de la actividad económica.

La nueva ruta crítica de modernización supone la búsqueda de alternativas de negociación, lo cual requerirá esfuerzos y voluntad de diferentes grupos. La tarea más difícil, por su contenido y por los intereses que enfrenta, estriba, así, en la modernización económica, ya que se requieren proyectos novedosos que superen las rutas obsoletas del marxismo mesiánico, de un hiperkeynesianismo y de un neoliberalismo que no da cuenta de las necesidades sociales ni de la realidad latinoamericana. En este punto se va a requerir la confluencia de diferentes teóricos, empresarios, ONGs, sindicatos, grupos de género, etc. para construir un proyecto viable y ambicioso a la vez para América Latina, no en términos de crecimiento e indicadores de producción, sino en términos de necesidades reales.

Esta es una tarea que apenas se esboza, puesto que las funciones del Estado implican producir un orden del cual, evidentemente, forma parte. De esta manera, **“el orden instituido que el aparato estatal representa y aplica, incluye recursos y capacidades que están pensados para el servicio de la comunidad. Pero la realidad de la lucha política e ideológica como también las relaciones de poder en la propia Administración, hacen que esos recursos y capacidades se usen en forma ambigua poniendo en riesgo el bienestar general o la calidad de vida”**⁷.

Ignorar estos elementos, es decir, analizar el Estado en forma ahistórica, abstrayéndolo de la realidad social en la que está inmerso y de la que participa en interrelación continua, ha favorecido

6 Kliksberg (1997).

7 Etkin (1997: 87).

la implementación de medidas de orientación unidimensional como han sido las “propuestas” por organismos internacionales, cuyas recetas no han logrado alcanzar los objetivos planteados, sino que más bien, ante la evolución de los procesos, han revelado la necesidad de contemplar la complejidad social y asumir una visión de conjunto y de largo plazo en la que se contemple el rol fundamental que desempeñan los actores sociales, pues son ellos quienes dan sentido y viabilidad a las políticas e incluso al Estado mismo, entendido éste como la cristalización de un consenso social en torno a un proyecto de vida específico, en el cual son canalizadas las expectativas de la población.

El nuevo dilema que se plantea se relaciona con la construcción de una estrategia realista y viable. Crozier lo resume en los siguientes términos:

“El problema básico de la transición es cómo sobreponerse a la contradicción entre las necesidades crecientes de dominar la complejidad y la declinación de los medios para lograrlo”⁸. Vemos cómo, en el ámbito social, una serie de actores, atomizados en sus intereses (pues hay procesos de erosión de las identidades, es decir, que el “nosotros” como elemento unificador de la voluntad colectiva pierde importancia ante la búsqueda del bienestar individual), abogan por sus libertades en todos los ámbitos, con lo cual minan la legitimidad de un Estado que asumía entre otras cosas la dirección del desarrollo, pero rechazan o ignoran las responsabilidades que les corresponderían en el caso de minimizar el Estado en la forma que parece ser consecuente con sus demandas. Es decir que no hay una congruencia entre las expectativas sociales acerca del gasto o la inversión pública en áreas de “interés social” y la demanda de no - intervención en otras áreas que, precisamente, representarían la fuente de ingresos que asegurara dicha inversión.

Al mismo tiempo es necesario meditar profundamente en las siguientes conclusiones expuestas por Yehezkel Dror:

“En general, el Estado ha fracasado en América Latina. Los esfuerzos por reformarlo

dentro de sus paradigmas básicos del pasado son dudosos, según se ha observado en el fracaso de muchos esfuerzos de reforma. En consecuencia, hace falta dar un salto desde los mismos fundamentos del Estado”⁹

Al igual que Crozier, este autor aboga por pensar una nueva funcionalidad del Estado (construido a escala humana), considerando que las estructuras administrativas no son fines en sí mismas.

Consideramos que se vuelve imprescindible el manejo riguroso de términos para evitar el uso indiscriminado de “clichés”, vaciando de sentido conceptos cuyo análisis implica consecuencias prácticas muy importantes. Hablar de un Estado a escala humana es un tema muy complejo, que implica modificaciones profundas en el orden social y una crítica amplia al proyecto socio - político imperante.

Si se parte del Estado como **“la comunidad de un pueblo asentada sobre un determinado territorio, dotado de los poderes que le son propios, para la fundamentación completa de su bienestar general”**¹⁰ éste viene a representar **“el marco para la libre realización de hombres y mujeres”**¹¹.

De esta manera el Estado no puede contemplarse solamente como un aparato formal ni la sociedad civil como una institución ideal, sino que se deben ver como dos relaciones complejas e históricamente interdependientes y que, en cierto momento, requieren repensar sus relaciones.

Por tanto creemos que cada sociedad nacional debe definir sus propias necesidades, pensando en los límites reales del Estado y en las posibilidades de la sociedad civil. Aventurar una única receta es retornar a patrones que a pesar de su incapacidad para dar respuesta a los problemas concretos se han mantenido a lo largo de la historia de nuestros países. La dinámica política de América Latina para el siglo XXI, si bien debe ser pensada como región, no debe invisibilizar elementos específicos de las diferentes sociedades que la componen, que pueden redundar en serias dificultades relacionadas con las diferencias y el manejo de las mismas. Lo que sí es posible es pensar en una agenda mínima,

9 Dror (1997: 57).

10 Rodríguez Arana (1997: 11).

11 Op cit, p.3.

8 Crozier (1997: 12).

que contemple las variables estructurales propias del fenómeno en cuestión.

Aclarado lo anterior, pasamos a analizar en el apartado siguiente el proceso de modernización del Estado costarricense.

El proceso de modernización de la Gestión Pública Costarricense: en búsqueda de nuevas alternativas

En Costa Rica, el proceso de modernización del Estado parte de un acuerdo entre diferentes fuerzas políticas sobre la necesidad de atender ciertas fallas del mismo, bien en sus estructuras, en la dinámica de su funcionamiento, o en ambas. La discusión sobre este proceso refiere a dos dimensiones básicas de análisis, que son, tal y como plantea Heinz R. Sonntag¹², las siguientes:

1. Modernización comprendida como la búsqueda de una mayor eficiencia y eficacia, es decir, donde los cambios refieren a aparatos del Estado y no cuestionan aspectos de fondo, pues no consideran la esencia política del poder, las estructuras que define la dinámica de las relaciones de poder ni las limitaciones de las capacidades estatales para canalizar las demandas sociales, en un contexto de cada vez mayor complejidad sino que parten del Estado como una institución administrativa, sin referentes sociales y políticos.
2. Modernización definida como un proceso de mayor democratización, es decir, cambios que abarcan la forma de régimen del Estado para posibilitar la construcción de formas de vida y estilos de desarrollo que impliquen un bienestar más pleno, contando con un nivel creciente de participación de los actores sociales. En otras palabras, esta segunda dimensión trasciende los formalismos para buscar la construcción de una democracia más real y efectiva.

Estas tendencias se han cristalizado en la aplicación de distintos mecanismos de modernización del Estado, entre los que citamos procesos de descentralización, iniciativas de privatización, desregulación, simplificación administrativa, apertura

comercial, desgravación arancelaria, liberalización cambiaria, reducción del empleo público, y otros.

Por lo general estos mecanismos parten del reconocimiento de la necesidad de efectuar transformaciones para enfrentar las dificultades de las sociedades latinoamericanas en el contexto mundial. Dicha concepción le da primacía a los procesos de privatización como única vía legítima y viable para el desarrollo de nuestros países. Las propuestas de reforma son muy similares en los diferentes países, si bien varían en el grado de complejidad en materias específicas como política monetaria, banca y deuda externa. Esta dinámica ha estado definida en gran medida por la promoción de intereses particulares, propios de actores de gran peso en la toma de decisiones políticas y económicas, que se identifican con las propuestas de reforma de los agentes internacionales.

En el caso costarricense, el proceso de reforma del Estado ha respondido a diferentes enfoques¹³:

1. Reforma administrativa, durante los años 70, centrada en la racionalización del uso de los recursos, para lo cual promueve métodos como la Administración por Objetivos, Plan, Presupuesto. Se trata del mejoramiento en el grado de eficiencia y racionalidad administrativa, que no cambia las estructuras de poder ni las limitaciones de las capacidades estatales. En ella se parte del Estado como institución administrativa, es decir, aplicando para su análisis una racionalidad técnico administrativa que desconoce la esencia de poder del fenómeno político, lo cual conduce a un desfase entre la situación real, los objetivos y las propuestas de innovación administrativa. Vemos cómo surgen antagonismos entre un Estado Empresario, cuya voluntad política iba por un lado, y los órganos de planificación o asesores de la Presidencia de la República, concentrados en las dimensiones técnicas de la modernización estatal, las cuales no cuentan con la profundidad necesaria para llevar a la reestructuración del Estado Costarricense. Dicho desfase, que señala la falta de dirección de los esfuerzos, aunado a la crisis de los 80, tornan inmanejable al mismo Estado, ante lo cual surgen diferentes proyectos sobre la reestructuración del Estado Costarricense.

12 Sonntag (1998:4).

13 Carranza (1994:67).

2. Reformas tendientes a la privatización y reducción del Estado, mediante el desmantelamiento paulatino de instituciones públicas, la reducción del gasto público y una mayor participación de individuos con capacidad económica. El Estado se ve así reducido a un plano subsidiario. Para el caso costarricense, dichas opciones quedan claramente concretizadas en el denominado proceso de ajuste estructural, cuya vigencia se inicia en los 80 y adquiere mayor relevancia en los 90. Dicho proceso ha permitido pasar de un Estado Empresario conciliador a un Estado conciliador liberal, a través de un proceso de reforma estatal con un sesgo estrictamente privatizador que ha debido enfrentar la oposición de importantes sectores de la sociedad civil, pero que sin embargo continúa desarrollándose, como demuestra la reciente aprobación del Programa de Ajuste Estructural (PAE III) en julio de 1999.
3. Replanteamiento de las funciones estratégicas del Estado, de acuerdo con las tesis de la corriente estructuralista latinoamericana, de manera que éste llegue a estar realmente al servicio de la sociedad. Sin embargo este último no ha sido aplicado a profundidad, debido a que no han existido fuerzas políticas que lo conviertan en su proyecto ni cuenta con el espacio social para su realización, pues afecta los intereses de grupos económicos poderosos, que ven en esta propuesta un obstáculo para el logro de sus intereses.

Vemos cómo, en el caso costarricense, el proceso de modernización del segundo tipo ha logrado desarrollarse sin tener que enfrentar resistencias serias, debido a la existencia de canales de negociación entre fuerzas sociales y al acuerdo entre los grupos políticos con acceso al poder, en torno a los mecanismos y objetivos del proceso; y en ciertos casos, por la capacidad de desmovilizar a ciertos actores de relativa potencialidad – sindicatos, partidos minoritarios -, neutralizándolos durante un cierto período y posteriormente llegando a acuerdos parciales sobre lo ya actuado. Nos referimos al caso de los educadores que, en su momento, tuvieron una alta capacidad de movilización, y que actualmente han visto reducida su posibilidad de influir en la toma de decisiones, debido, en parte, a las grandes fisuras a lo interno del gremio y a la poca legitimidad de las organizaciones sindicales.

Nos interesa destacar, a fin de comprender a cabalidad el proceso en cuestión que, más que una simple reforma del Estado, lo que se está enfrentando es una “modernización de mercado”¹⁴, destinada a crear el espacio social necesario para alcanzar el buen desempeño económico. En ese sentido el proceso se ha venido desarrollando desde finales de la década de los 70, cuando la administración de Rodrigo Carazo (1978-1982) inicia el proceso de cambio en la estructura y en la conducción del Estado, el cual es continuado en las administraciones siguientes, con mayor o menor grado de agresividad en las medidas adoptadas.

El proceso en sí ha implicado la transformación de la burocracia estatal y de la tendencia paternalista, tendientes a alcanzar la máxima eficiencia y eficacia en todos los gastos estatales. En la práctica esto ha implicado el abandono, por parte del Estado, de actividades productivas y de ciertas responsabilidades sociales. En ese sentido se han llegado a promover las siguientes acciones:

- * Disminuir el tamaño del Estado y racionalizar sus actividades
- * Disminuir el empleo público en forma relativa
- * Dinamizar la producción
- * Crear mayores espacios a la empresa privada
- * Eliminar distorsiones tributarias y fiscales, es decir, obstáculos a la capacidad competitiva de las empresas en los mercados internos y externos

Como vemos la modernización está entendida en términos de la liberalización económica y financiera donde el Estado asume una función de ente estrictamente regulador y supervisor, más que una conducta benefactora o empresarial y productiva propiamente dicha. Esta determinación de la función económica tiene como contraparte las políticas de inversión social, tal y como explicaremos más adelante.

Es importante señalar que este proceso se ha desarrollado gracias al consenso entre los partidos políticos mayoritarios, hecho que resulta evidente al analizar los planes de gobierno desde 1978 hasta la actualidad. En esa dirección también se puede señalar la constitución, en 1989, de la Comisión para la Reforma del Estado Costarricense (COREC) la cual

14 Hernández (1997).

estuvo integrada por dirigentes del Partido Liberación Nacional y del Partido Unidad Social Cristiana, y financiada por fondos del Banco Mundial. Esta comisión presenta un proyecto que se basa en las siguientes propuestas:

- * Desburocratización
- * Republicanización (es decir, una búsqueda de mayor participación ciudadana en la toma de decisiones)
- * Traslado de actividades del sector público al sector privado
- * Desmonopolización, abriendo el estímulo de la competencia
- * Privatización y socialización, es decir, traslado de la propiedad de empresas públicas a organizaciones sociales o al sector privado

Dichos lineamientos se han venido aplicando en todos los períodos de gobierno y, de hecho, para el momento en que se presenta la propuesta de la COREC, representan el eje de acción del gobierno de Calderón Fournier (1990-1994). De la misma manera esta propuesta de la COREC se identifica con los Programas de Ajuste Estructural, que en sí mismos representan un proceso que siguió las siguientes etapas¹⁵:

- * PAE I: formalización del proceso de ajuste
- * PAE II: etapa de profundización del proceso
- * PAE III: propuesta de culminación del proceso

El acuerdo entre fuerzas políticas mayoritarias se hizo evidente aquí y fue ratificado en el gobierno de José María Figueres (1994-1998), pues para enfrentar la reacción social negativa ante los programas de ajuste, se llega a una negociación conocida como **Pacto Figueres-Calderón**, en la cual se limpian asperezas, entre las fuerzas políticas mayoritarias, para continuar con el proceso, y actualmente con el esfuerzo de Miguel Ángel Rodríguez por la Concertación.

El Pacto Figueres - Calderón representa un acuerdo interpartidario que, en su momento, le permitió al gobierno de Figueres continuar con las corrientes de privatización planteadas por los Programas de Ajuste Estructural, así como implementar

innovaciones, relativas a aspectos como el régimen de pensiones, el cierre de instituciones públicas y el traslado paulatino de actividades estatales al sector privado. Dicho pacto permitió evadir los obstáculos del conflicto político parlamentario durante un cierto tiempo, si bien debió enfrentar la desaprobación popular. Por otra parte, es necesario destacar que las medidas implementadas no corresponden a una verdadera modernización de la gestión pública, sino a esfuerzos por disminuir la presencia estatal en ciertas áreas mediante el cierre de empresas, dejando de lado la necesidad de lograr mejoras cualitativas en las capacidades de la misma. De hecho, las innovaciones tecnológicas y la formación de recursos humanos para el mismo sector público pasaron a un lugar irrelevante y la preocupación central se dio alrededor del gasto público del Gobierno, donde las medidas en la Administración Figueres eran de reducción pero no de mejoramiento en los grados de eficiencia y eficacia. Algunas de ellas fueron estrictamente simbólicas o con un cierto contenido ético o político. *Grosso modo*, dos tipos de problemas quedan sin resolver. En primer lugar el déficit fiscal y la deuda pública interna y, en segundo, las deficiencias administrativas y la falta de políticas coherentes que permitirían modernizar la administración costarricense. Para ilustrar esta situación podemos observar que los cierres hechos en esta administración por el presidente Figueres tuvieron un carácter más bien simbólico, pues la institucionalidad continuó vigente, no existiendo una entrega de activos o patrimonio a algún órgano público o privado, como en el caso del área de ferrocarriles, la de ciencia y tecnología y de las instituciones de índole municipal, entre otras.

En el período actual, la creación del Foro Nacional para la Concertación, convocado por el gobierno de Miguel Ángel Rodríguez, representa un esfuerzo por conciliar las acciones de diferentes fuerzas sociales en torno a objetivos comunes, pues se reconoce la necesidad de definir la dirección que todo este proceso de cambios va a llevar.

El proceso de modernización, durante la actual administración, ha debido enfrentar algunos obstáculos de carácter político que complejizan el logro de los objetivos propuestos. La composición de la Asamblea Legislativa obliga al Partido gobernante a buscar acuerdos permanentemente, pues no cuenta con la mayoría que haría posible un mayor margen de acción y decisión. Las fuerzas opositoras, sean dentro

15 Carranza y Chinchilla (1994).

de la misma Asamblea o de otros sectores sociales, han contado con interlocutores calificados, como por ejemplo el ex-presidente Rodrigo Carazo, llevando el debate a niveles de crítica muy fuerte. Este contexto ha llegado a bloquear, parcialmente, ciertos proyectos de privatización, y ha obligado al Gobierno a desarrollar un esfuerzo de “concertación”. Para ello ha convocado a diferentes sectores de la sociedad costarricense, con el fin de que éstos expresaran sus puntos de vista sobre las grandes transformaciones que enfrenta la sociedad y el posible rumbo a tomar con relación a ellas. Los temas que se pretenden discutir son los siguientes:

- * La participación como forma de democracia, abarcando la discusión sobre la consolidación de la democracia y el rol del Estado.
- * La educación como eje del desarrollo, que a su vez refiere al análisis acerca de las nuevas bases culturales, la educación y capacitación para el trabajo y las condiciones materiales de la educación.
- * La productividad como motor de la economía, que implica considerar el tema del desarrollo nacional, el equilibrio de las finanzas públicas, la reforma laboral y la productividad propiamente dicha.

La concertación pretende ser un proceso permanente de diálogo y discusión entre diversas fuerzas sociales que busca alcanzar acuerdos sobre los aspectos principales para la definición del desarrollo nacional y la búsqueda del mayor grado de bienestar posible para la sociedad. Representa una nueva forma de definir las políticas de modernización de la gestión pública que, en sí misma, implica el ejercicio de la participación, un elemento que se levanta cada vez con más claridad como requisito indispensable para encauzar los esfuerzos hacia metas de interés común.

Sin embargo, como hemos afirmado pese a la concertación existe una voluntad política clara y definida de lograr fortalecer el proceso de privatización y reducir el ámbito de lo público, articulado a mayores regulaciones para la acción pública, que es parte de la lógica del proyecto impulsado por el Gobierno de la República. Entonces se puede decir que la modernización de la gestión pública costarricense no se relaciona con desarrollar las capacidades públicas sino por el contrario en crear el espacio al sector privado y en algunos aspectos reducidos a ciertos ámbitos de la sociedad civil, proceso relacionado con el tránsito desde un modelo

de inversión social amplia, que abarca a grandes colectivos, potenciando el desarrollo de una “clase media” importante, hacia mecanismos de gasto social focalizado, que limitan la inversión social a casos de pobreza extrema, privilegiando programas de capacitación en comunidades de interés prioritario, las cuales representan medidas temporales pues suponen el desarrollo de capacidades locales para enfrentar sus necesidades. De esta manera el Estado abandona el carácter asistencialista para asumir un papel de apoyo y capacitación, transición que ha sido paulatina y se ha materializado en las campañas de los últimos gobiernos para la reducción de la pobreza (Plan Nacional de Combate a la Pobreza, 1994 – 1998 y el Triángulo de Solidaridad, del actual período). Una de las limitaciones de estos programas es, a pesar de los esfuerzos por evitarlo, la fragilidad que presentan ante el ciclo electoral, pues el cambio de gobierno generalmente implica un replanteamiento de la política social, y esto determina que los mismos no logren desarrollarse plenamente. Por otra parte, no se han establecido mecanismos de seguimiento y evaluación efectivos, por lo cual es difícil determinar el impacto real en las comunidades o grupos sociales a los cuales se ha dirigido la inversión, aunque se ha reconocido que el mismo ha sido limitado.

Los esfuerzos desarrollados han atravesado, como vemos, un camino complicado, de éxitos parciales y fracasos, que han conducido a la pérdida de confianza, por parte de la población, en la capacidad del Gobierno y de las instituciones políticas para representar sus intereses y/o defender el bien común. Aunque no se ha llegado a niveles de violencia por el conflicto derivado del “costo social” del ajuste, como ha ocurrido en otros países, éste ha sido evidente, y ha conllevado a la pérdida de legitimidad de los órganos de representación popular, lo cual representa una amenaza para el mantenimiento del orden social. Paradójicamente, tampoco se han alcanzado las metas propuestas, es decir, aquellas que justificarían la adopción de cambios fuertes que lesionan los intereses de grandes grupos sociales.

El costo social del proceso de ajuste es, como dijimos antes, evidente. Los indicadores de pobreza y de pobreza extrema han aumentado durante el periodo de implementación de las reformas, y por otra parte, los sectores medios (que durante todo el periodo anterior gozaron de niveles de ingreso y

expectativas económicas favorables) han visto severamente afectadas sus condiciones de vida. También podemos sustentar esa afirmación en el análisis del comportamiento mostrado por los salarios mínimos con relación al costo de la canasta básica alimentaria, y en fenómenos sociales de gran envergadura como la cuasi desaparición de los pequeños productores en el sector agropecuario (Cfr. Carranza y Chinchilla, 1994, págs. 39 ss) o el acelerado incremento de las actividades del llamado sector informal de la economía.

De esta forma el proceso de modernización estatal en Costa Rica se ha visto reducido a la primera dimensión planteada por Sonntag, es decir, a la modificación de elementos formales que no logran transformar la base de la dinámica de las relaciones entre la sociedad y el Estado, pues el nivel de toma de decisiones se mantiene cerrado para la sociedad civil, el interés general se deja en un segundo plano para atender intereses de sectores de gran peso económico, los cuales si bien en el discurso abogan por un Estado mínimo, continúan presionando al mismo para que cumpla la función de garante de sus intereses y de respaldo incuestionable para sus gestiones. Evidentemente, esto conlleva a un desfase entre los objetivos planteados y las medidas concretas que son adoptadas. Implica también la superación del enfoque de inversión social asistencialista, pues actualmente se maneja la opción relativa a la focalización del gasto social, es decir, limitada a casos de extrema pobreza y al desarrollo de programas de capacitación comunitaria que si bien han tenido una gran cobertura en términos formales, no han tenido, por diferentes razones, un impacto real en cuanto al desarrollo de las capacidades de la población para detectar y dar solución a sus problemas.

La opción de la participación ciudadana, que representa la transferencia de responsabilidades del Estado a la sociedad civil, no ha sido acompañada por los niveles adecuados de capacitación ni se han desarrollado mecanismos que abran el espacio para la retroalimentación entre grupos y comunidades, derivando en una atomización de esfuerzos y recursos que muchas veces implica la competencia por los mismos. Esto cuestiona la posibilidad de dar respuesta a las necesidades sociales, lo cual no ha impedido que el proceso de transferencia de responsabilidades se acelere.

El nivel de democratización del proceso es, dadas las limitadas capacidades que demuestra la sociedad civil, cuestionado. El proceso de modernización estatal, y la consiguiente redefinición de las relaciones sociedad - Estado se sigue dando, pero no parece haber claridad alguna en el resultado del mismo, por cuanto se presenta un vacío entre el discurso y la realidad que es necesario enfrentar con la mayor brevedad, para dirigir con conciencia y en defensa de los intereses de los grupos sociales, el rumbo de la sociedad, que va a determinar nuestra forma de vida en el siglo XXI.

Comentarios finales

Uno de los elementos fundamentales que se desprenden del análisis previo es la necesidad de contemplar el carácter complejo del Estado, en cuanto a su interrelación con la sociedad civil, lo cual plantea la necesidad de contemplar variables económicas, políticas, sociales, culturales e ideológicas. En ese sentido, resulta fundamental considerar la relación entre Estado y mercado, la cual ha definido la dinámica del desarrollo social a través de la historia del Estado latinoamericano.

El Estado debe fortalecerse en el cumplimiento de sus funciones básicas que, de acuerdo con el Banco Mundial son: **“el establecimiento de un ordenamiento jurídico que garantice el ejercicio de los derechos fundamentales a todos los ciudadanos, la articulación de políticas macroeconómicas estables, la inversión en servicios sociales básicos e infraestructuras, la protección de los excluidos y marginados y, especialmente, la defensa del medio ambiente”**¹⁶. Para ello, continúa el autor, Estado, mercado e instituciones sociales deben aunar esfuerzos, en un ambiente de colaboración y comunicación continuas, en torno a metas comunes y de acuerdo con principios generales.

Algunos elementos importantes que resultan imperativos para adecuar el aparato estatal a los requerimientos de la sociedad y del entorno internacional tienen que ver con la capacitación del recurso humano, la creación de mecanismos efectivos de rendición de cuentas por parte de la administración pública, un énfasis en la formación ética y en la motivación del personal, para brindar

16 Rodríguez Arana (1997:4).

servicios de alta calidad, entre otros. Estos elementos señalan la necesidad de que la gestión pública concentre esfuerzos, defina claramente objetivos y racionalice el destino de los recursos disponibles. Supone desechar proyectos que no permitan mejorar las capacidades humanas y sociales. Tal y como hemos planteado en este artículo, la gestión pública debe articular sus acciones de acuerdo con una visión de conjunto y de prioridades estratégicas, para superar el cortoplacismo y los análisis superficiales que a la larga solamente redundan en un despilfarro de recursos.

Como vemos resulta imperioso considerar los vínculos existentes entre la gestión pública y el desarrollo. Si bien la gestión pública tiene un componente técnico éste debe ligarse al mejoramiento de las capacidades políticas. Hay elementos que son imprescindibles en la definición de modelos de desarrollo como son la igualdad, equidad, libertad de posibilidades, tolerancia a la diversidad, estrategias de largo plazo, aspectos distributivos. La gestión pública debe vencer el ciclo político, generando acuerdos de mediano plazo como lo han hecho ciertos órganos.

Un elemento importante se relaciona, evidentemente, con la disminución de la sobrecarga del sistema bajo las exigencias, expectativas y responsabilidades, a la par de un aumento de la capacidad de dirección y eficacia de las instituciones del Estado¹⁷. Debe haber una correspondencia y retroalimentación entre un Estado "transparente" y una ciudadanía participativa "empoderada" como se le llama actualmente. Las necesidades sociales no apuntan necesariamente a la reducción del Estado sino a una redefinición de sus funciones y sobre todo de sus relaciones con la sociedad civil, donde se creen mecanismos de participación efectivos. El proceso de desmantelamiento del Estado ha tenido un elevado costo social, y sus beneficios económicos responden únicamente a una mentalidad cortoplacista. De ahí que se replanteen las alternativas, enfatizando la necesidad de que el proceso se efectúe en el marco de un sistema democrático ampliado, con la inclusión de amplios sectores sociales en la definición y ejecución de alternativas para alcanzar el desarrollo social.

Este tema sin embargo plantea una gran complejidad, pues la participación exige capacitación, información, comunicación, etc. Estos son elementos de los cuales se carece en nuestra "cultura política", lo cual atenta contra el logro de los objetivos planteados, o bien revela la falacia que subyace en ellos. La amenaza sería que tras el discurso democratizante y modernizante se oculte un afán por desentenderse de las demandas sociales, argumentando que han sido abiertos los espacios para su solución, aunque no exista una base social para aprovecharlos efectivamente. El carácter dinámico que requiere la modernización implica, evidentemente, la ruptura de una cultura política caracterizada por elementos como el prebendalismo, el favorecimiento de ciertos actores en detrimento del interés general y del cambio, la carencia de una visión de conjunto que logre articular los esfuerzos de diferentes sectores económicos de manera que logren retroalimentarse, así como la superación de otras limitaciones que hemos comentado con anterioridad. Un elemento que hace el proceso particularmente peligroso, es la necesidad de efectuar grandes cambios que afectan intereses establecidos, conservando niveles de legitimidad y respetando el marco de la legalidad. Al analizar el desarrollo de estos procesos en diferentes países de América Latina, hemos sido testigos de cómo, en diferentes momentos, se ha optado por violentar el orden establecido para desarrollar los planes de reforma estatal, violando el Estado de derecho.

De lo que se trata es de crear el espacio social para un nuevo sistema, de carácter multifacético que incorpore en la definición de sus acciones la consideración de elementos de mercado, equilibrándolas con las necesidades sociales, contando con el marco de acción de sistemas democráticos para grupos sociales diversos pero que necesariamente deben aprender a colaborar y comunicarse. Nos referimos a la superación de la atomización de esfuerzos que puede generarse a raíz de la falta de coordinación entre grupos que abogan por la igualdad de género, movimientos étnicos, ambientalistas, cámaras de productores, organizaciones comunales, es decir, el conglomerado de fuerzas que constituyen la sociedad civil y que en realidad se alejan bastante de ser un bloque monolítico, a pesar de que en el análisis de la realidad social se tiende a tratar como tal, lo cual ha redundado en graves confusiones

17 Rodríguez Arana (1997:4).

que, por supuesto, han significado el fracaso de una serie de proyectos de desarrollo local y nacional.

A raíz de estas dificultades abogamos por el replanteamiento de los conceptos de gestión pública y de modernización, de manera que recojan la complejidad y el dinamismo descritos, con el fin de incluir en el debate los elementos necesarios para promover las nuevas acciones que posibiliten, realmente, construir el mundo del futuro al cual aspiramos.

Bibliografía

Banco Interamericano de Desarrollo (1997). **América Latina tras una década de reformas: Progreso Económico y Social Informe 1997** BID. Washington, Estados Unidos.

Carranza, Carlos (1994). **La gestión pública y la modernización del Estado: Reflexiones para una propuesta**. En: *Fiscalización y Gestión Pública* Contraloría General de la República. Costa Rica, Vol. 1, #1.

Carranza, Carlos; Chinchilla, José Carlos (1994). **Ajuste estructural en Costa Rica: 1985 – 1993**. En: *Los pequeños países de América Latina en la hora neoliberal*. Gerónimo de Sierra, coord. UNAM, UNA, UNRISD, Nueva Sociedad.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (1985). **La reforma del Estado: Enfoques renovadores**. CLAD; Venezuela.

Crozier, Michel (1997). **La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública** En *Revista Reforma y Democracia* CLAD, Caracas, Venezuela, N° 7.

Cunill, Norma (1991) **Participación ciudadana** CLAD. Venezuela.

Dror, Yehezkel (1997) **Mejoramiento de la capacidad para gobernar en América Latina** En *Revista Reforma y Democracia* CLAD. Caracas, Venezuela, N° 7.

Etkin, Jorge (1997) **La cuestión ética en el sector público. Discurso y praxis** En: *Revista Reforma y Democracia* CLAD. Caracas, Venezuela, N° 7.

Heller, Hermann (1987) **Teoría del Estado** Fondo de Cultura Económica. México.

Kliksberg, Bernardo (1997) **Repensando el Estado para el desarrollo social, más allá de convencionalismos y dogmas** En: *Revista Reforma y Democracia* CLAD. Caracas, Venezuela, N° 8.

Ministerio de Planificación y Política Económica (1998) **Costa Rica: panorama nacional 1997: balance anual social, económico y ambiental** MIDEPLAN. San José, Costa Rica.

Nogueira, Marco Aurelio (1994) **Democracia política, gobernabilidad y representación** En: *Revista Reforma y democracia* CLAD. Caracas, Venezuela. N° 1.

Offe, Claus (1990) **Ingobernabilidad. Sobre el renacimiento de teorías conservadoras de la crisis** En: *Política: Teoría y Métodos* Torres Rivas, Edelberto (comp). EDUCA. San José, Costa Rica.

Oficina del Economista Jefe BID (1997) **Políticas económicas de América Latina** BID. Washington, Estados Unidos. N° 1, III Trimestre.

Proyecto Estado de la Nación (1998) **Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible** Proyectos Estado de la Nación. San José, Costa Rica. N° 4.

Rodríguez Arana, José (1998) **El Estado en un mundo en transformación (Notas sobre el último informe del Banco Mundial sobre el Estado)** Mimeo.

Sonntag, Heinz (1998) **Reflexiones sociológicas acerca de la reforma del Estado** En: *Serie Temas para la discusión. Acerca de la reforma del Estado* CENDES. Venezuela, N° 3.

Resumen

El Estado debe ser analizado como la expresión social de un conjunto de interacciones y relaciones entre individuos y grupos sociales, constituyendo

el marco organizativo de las mismas. Así, el sentido de la Gestión Pública descansa en las necesidades que la convivencia dentro de un territorio común plantea, teniendo como eje la articulación de las relaciones entre la sociedad y el Estado de manera que se promueva el bien común.

Estamos hablando, así, de la articulación de las relaciones entre la sociedad civil y el Estado, en un contexto histórico donde las funciones de ambos son redefinidas, como respuesta a imperativos económicos, políticos, sociales y culturales, interrelacionados de tal manera que exigen y potencian el desarrollo de un nivel de participación ciudadana alto, como contraparte de una gestión estatal más eficiente y eficaz. Todo esto enmarcado dentro de procesos de consolidación democrática y de búsqueda de un desarrollo social más pleno, acorde con una visión integral de la realidad que supera el énfasis puesto en los indicadores económicos para incorporar variables relacionadas con desarrollo humano y sustentabilidad.

Esta discusión tiene grandes implicaciones prácticas, pues el carácter complejo y contradictorio de la realidad social en los países latinoamericanos hace que la posibilidad de crear el espacio para una Gestión Pública más eficaz y democrática –participativa– enfrente una serie de dificultades, asociadas con prácticas burocráticas anquilosadas, conflictos de intereses que impiden cambios necesarios, problemas financieros y técnicos, falta de responsabilidad de funcionarios, entre otros. Estas limitaciones han sido enmarcadas dentro del concepto de “ingobernabilidad”.

Los esfuerzos de modernización refieren a las diferentes acciones propuestas y llevadas a cabo para enfrentar este contexto, las cuales adolecen de ciertas deficiencias como son la no incorporación del análisis histórico y social, la no consideración de las necesidades concretas y de las posibilidades realmente existentes, la falta de conocimiento acerca de los actores sociales que intervienen en el proceso, sus recursos y aspiraciones, entre otros, para diseñar propuestas realistas que puedan conducir a verdaderos cambios en la realidad social.

En este artículo son analizados los esfuerzos modernizantes para el caso del Estado costarricense, desarrollados en diferentes momentos y bajo diferentes modalidades, con el fin de determinar los elementos que han influido en sus limitados alcances y, en la medida de lo posible, adelantar sobre las condiciones mínimas que debe reunir una propuesta viable, cada vez más urgente.

Desde esta perspectiva se sostiene que la reforma estatal necesaria va más allá de los objetivos propuestos por los Programas de Ajuste Estructural, pues en ellos la problemática se reduce a elementos de mercado o se plantean alternativas que no tocan elementos significativos del quehacer estatal. El dilema de la gestión pública, por tanto, se presenta como un fenómeno complejo, multi-facético, que requiere para su análisis de un enfoque integral, que incorpore mecanismos que logren articular los intereses, recursos y esfuerzos de diferentes actores en la búsqueda de una nueva construcción social democrática.

Rodriguez Arana, José (1988) El Estado en un mundo en transformación (Notas sobre el último informe del Banco Mundial sobre el Estado) Mimeo.

Sonnat, Heinz (1988) Reflexiones sociológicas acerca de la reforma del Estado. En: Temas para la discusión. Acerca de la reforma del Estado-CEDES, Venezuela, N. 3.

Resumen

El Estado debe ser analizado como la expresión social de un conjunto de interacciones y relaciones entre individuos y grupos sociales, constituyendo

de Michel (1987) La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública. En: Revista Reforma y Democracia CLAD, Caracas, Venezuela, N. 7.

de Michel (1987) Participación ciudadana. En: Reforma y Democracia CLAD, Caracas, Venezuela, N. 7.

de Michel (1987) Mejoramiento de la capacidad para gobernar en América Latina. En: Revista Reforma y Democracia CLAD, Caracas, Venezuela, N. 7.

de Michel (1987) La cuestión ética en el sector público. Discusión y Praxis. En: Revista Reforma y Democracia CLAD, Caracas, Venezuela, N. 7.