

La Reforma del Estado: Reto de la Democracia *

Leonardo Garnier Rímolo

Introducción

Hoy -y desde hace algunos años- todo el mundo habla de la reforma del Estado. Para bien o para mal, el tema se ha convertido en parte de la discusión cotidiana sobre el quehacer político en todos nuestros países. Y digo para bien o para mal porque, al igual que cualquier reforma que implique cambios importantes en la distribución del poder en una sociedad, cambios en el acceso a las oportunidades o a los privilegios, cambios que afecten directa o indirectamente la distribución del ingreso o la riqueza, la reforma del Estado es un tema que, si bien contiene aspectos técnicos que pueden ser delimitados con suficiente objetividad, también posee elementos ideológicos y políticos mucho más difíciles de explicitar y que, en la medida en que permanezcan ocultos, tienden a distorsionar el debate sobre la reforma del Estado y, lo que es más grave, la reforma misma.

No cabe duda de que, independientemente de consideraciones ideológicas, el Estado y sus instituciones deben ser transformados si los latinoamericanos pretendemos incorporarnos con éxito a la economía mundial y al siglo XXI. El marco jurídico y administrativo de nuestras sociedades se ha vuelto cada vez más rígido y burocrático. Muchos programas públicos han perdido sentido, debido a la falta de visión estratégica. Los Congresos suelen carecer de los mecanismos para una aprobación inteligente, ágil y oportuna de legislación esencial. Los Gobiernos se han recargado de tareas y han perdido su capacidad de dirección. Muchos programas públicos han tendido a convertirse en un fin en sí mismos, perdiendo de vista los intereses de sus usuarios. No se ha desarrollado ni la capacidad ni la disposición para optimizar el uso del gasto público, para sacarle el máximo provecho a cada colón, cruzeiro, peso, sucre, o bolívar recibido y gastado por el Estado. Y, tal vez lo más grave de todo, es que, por lo general, no existen los mecanismos ni la cultura institucional para asumir y sentar responsabilidades, para rendir y pedir cuentas en el manejo de esos recursos públicos.

Pero aún si es tan evidente que tanto el papel del Estado, como el modus operandi de sus diversas instituciones debe transformarse para responder mejor a las aspiraciones y necesidades de la población y al signo de los tiempos, es igualmente evidente que la tarea no es fácil. La reforma del Estado no es fácil de conceptualizar y, sobre todo, no es fácil de ejecutar, dados los múltiples intereses y pasiones que se entretajan en la compleja red de los tejidos institucionales, tejidos que a veces nos parecen el sostén mismo de la democracia de la que hoy tanto nos enorgullecemos... y a veces nos parecen una gigantesca telaraña que ya no nos deja avanzar.

A. Eficiencia social y participación

1. La eficiencia social de los servicios públicos

La eficiencia de los servicios públicos constituye uno de los problemas económicos más difíciles de tratar, tanto en términos teóricos como prácticos. El problema principal radica en que, a diferencia de lo que ocurre con la mayoría de los bienes típicamente privados, no es fácil identificar los costos y los beneficios que implica para la sociedad la producción de bienes y servicios públicos. Estas dificultades surgen por diversas razones, extensamente discutidas en la literatura económica.

Podemos empezar mencionando la existencia de imperfecciones en mercados como los de servicios médicos, en los que el paciente se presentaría siempre como un aficionado que difícilmente cuenta con la información adecuada para evaluar los costos y la calidad de la mercancía que se le ofrece, enfrentado a un profesional -el médico o la empresa de salud- que no sólo lo supera en información y autoridad, sino que suele contar además con una fuerte capacidad de colusión y organización gremial que reduce o nulifica el

(*) Documento presentado en el I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Rio de Janeiro, Brasil, del 7 al 9 de noviembre de 1996.

impacto de la competencia. Lo mismo ocurre cuando el consumidor sólo puede obtener servicios eléctricos o agua potable de una única compañía, que no tiene competencia: tendría que pagarla a casi cualquier precio, o quedarse sin luz y sin agua. Esto, de hecho, lo que hace es excluir a los consumidores de menores recursos del acceso a aquellos bienes y servicios que son producidos por monopolios cuyo objetivo es la maximización de la ganancia, ya que estos prefieren concentrarse en ofrecer bienes y servicios caros al sector de mayores ingresos de la población, que satisfacer la verdadera necesidad social por esos productos. Por eso, cuando no existen mercados competitivos, cuando en determinada actividad predominan los oligopolios o los monopolios, es muy probable que ni los precios ni las cantidades producidas en un mercado no regulado se correspondan con una asignación eficiente de los recursos, ni con las verdaderas necesidades y capacidades de la sociedad.

Por otro lado, la presencia de externalidades en la producción y el consumo de servicios públicos como los de salud y educación, hace que los costos y beneficios sociales de dichos servicios sean difícilmente cobrables y apropiables por determinados individuos o empresas; y por tanto, no logran traducirse adecuadamente en precios que funcionen como señales correctas para la inversión y el consumo de dichos servicios. Bajo estas circunstancias, los mercados en aquellos sectores en los que existan externalidades positivas importantes tenderían a producir una cantidad de servicios menor de la que la sociedad realmente desea y puede obtener si hace una asignación eficiente de sus recursos; lo contrario ocurriría -como es el caso evidente de la contaminación ambiental- en aquellas actividades que producen externalidades negativas, es decir, efectos secundarios nocivos para la sociedad, pero que no se reflejan en los costos de producción ni en el precio de los bienes en cuestión y que, por tanto, promueven una mayor producción y consumo de los mismos de lo que sería socialmente deseable si toda la información sobre los verdaderos costos y beneficios de esa actividad se tomaran en cuenta. Así, frente a las externalidades, el mercado induce a producir menos de lo que la sociedad realmente necesita... y más de lo que no necesita o, incluso, la daña.

En el caso de bienes o servicios como los de la educación, o el desarrollo científico y tecnológico, los problemas de la falta de información del consumidor y las evidentes externalidades que los caracterizan, se agravan por la incertidumbre inevitable de sus verdaderos beneficios. Así, los mismos individuos podrían subestimar sus propias necesidades educativas en el largo plazo cuando tienen que confrontarlas contra sus otras evidentes necesidades inmediatas, al igual que las empresas encuentran poco rentable la inversión en investigación y desarrollo. Esto es aún más grave cuando las restricciones del ingreso presente eleva los costos de oportunidad de la educación y la investigación en el corto plazo y desincentiva su consumo. En mercados en los que predomina la incertidumbre, tanto nuestros consumidores como nuestros productores tienden a comportarse de manera "*miope*", sobreestimando los beneficios del consumo y la rentabilidad de corto plazo, y subestimando sus costos futuros. De ahí la tendencia a que, en este tipo de mercados, el consumo prevalezca sobre la inversión y el endeudamiento prevalezca sobre el ahorro, a pesar de que, en muchos casos, el simple sentido común parecería empujarnos en la otra dirección: es por eso que muchas veces descuidamos las inversiones en prevención de la salud, en infraestructura portuaria, en modernización financiera, en capacidad de diseño y comercialización, etc.

En otros casos, como el de la seguridad o el saneamiento ambiental, las dificultades provienen también de la imposibilidad de excluir del consumo de un bien o servicio a quien no esté dispuesto a pagar por él. Es decir, si el bien o servicio llega a ser producido, lo disfrutan tanto aquellos que pagaron como los que no, quienes gozan entonces de un "*viaje gratis*" a costa de los demás: si el pago por este tipo de servicios fuera voluntario, el policía que camina frente a mi casa, el alumbrado eléctrico que ilumina mi vecindario, el flúor que recibo en el agua, la limpieza de los caños de mi cuadra, son todos servicios que me benefician... aunque yo me niegue a pagarlos. Así, como la mayoría de los consumidores prefieren estar en esta categoría de "viajeros gratuitos" o -para ponerlo en nuestro idioma- de "*montados*", y dejar que sean otros los que paguen, a final de cuentas existe la posibilidad de que el servicio no llegue a producirse del todo en el mercado, porque muy pocos estuvieron realmente dispuestos a pagar. Estos son los llamados

bienes públicos puros que, al no poder adquirir plenamente la forma mercantil, hacen que el mercado no asigne los recursos necesarios para producirlos en las cantidades requeridas por la sociedad.

Otra complicación surge del carácter inevitablemente arbitrario de la valoración del consumo de aquellos bienes que son definidos como meritorios -como la misma educación, un buen ballet o un museo- y para los cuales la sociedad, a través del Estado, podría permitir una asignación de los recursos que se desvía de aquella reflejada por la llamada *soberanía del consumidor*. Son aquellos bienes y servicios que una sociedad decide poner al alcance de todos sus ciudadanos, independientemente de su capacidad de pagar por ellos el monto correspondiente a su costo de producción. Paradójicamente, aunque esta asignación *política* de los recursos parecería alterar las preferencias individuales inmediatas, podría ser perfectamente consistente con las preferencias sociales de esos mismos consumidores, tal y como se expresa en un sistema político democrático en el que los individuos conscientemente delegan en el gobierno la potestad de asignar determinada porción del ingreso nacional. Son abundantes los ejemplos de esas decisiones que los individuos delegan en instituciones públicas -estatales o no-: desde las grandes decisiones de inversión pública y los programas educativos y de salud, hasta las leyes que limitan la velocidad en las carreteras y la obligación de usar el cinturón de seguridad; los recursos destinados a reducir el consumo de drogas, alcohol y tabaco; los subsidios a las diversas formas de buen arte; las acciones de caridad de las instituciones religiosas; o las actividades sociales de los clubes.

Tal vez un buen ejemplo de esto lo tenemos los costarricenses en la decisión política tomada hace más de veinte años, de asignar recursos al desarrollo y consolidación de una Orquesta Sinfónica Nacional, y las correspondientes versiones juveniles e infantiles a principios de los años setenta. En ese momento, no había mercado para tal aventura: de haber sido por la oferta y la demanda de entonces, no tendríamos hoy las orquestas que tenemos. ¿Fue irracional o ineficiente esa decisión? Tal vez lo fue, en términos de las preferencias inmediatas de los costarricenses en aquel momento... pero tal vez no, si vemos la evolución de esas preferencias en el tiempo, y evaluamos los costos y beneficios de esa decisión a la luz de las preferencias de hoy y, aún mejor, de mañana. Ese fue el sentido visionario de aquella famosa frase "*¿para qué tractores sin violines?*" que tan flagrantemente se burlaba entonces de la miopía de los mercados.

De todo lo anterior se desprende que no es posible utilizar los criterios de eficiencia privada para evaluar la producción de bienes y servicios públicos, ni el funcionamiento del sector público. Hacerlo resultaría en un contrasentido, ya que sólo aparecerían como eficientes aquellas asignaciones de recursos que reprodujeran las mismas asignaciones que se habrían obtenido en el mercado, contabilizando únicamente aquellos costos y beneficios particulares que logran traducirse en precios, y traicionando así la verdadera razón de ser del "*servicio público*".

La simple reducción de costos, tan útil cuando se traduce en un precio de mercado y enfrenta como contraparte las ofertas de los competidores y las demandas de los consumidores, es insuficiente en el caso de los bienes y servicios públicos, ya que puede no significar más que un deterioro de la calidad, o una reducción de la cobertura para abandonar a los clientes de mayor costo. Es por eso que la búsqueda de la eficiencia en el sector público debe fundamentarse en un balance dinámico y difícil de cuantificar plenamente, entre tres variables:

- **el costo** que se carga a la sociedad por producir determinado bien o servicio,
- **la calidad** con que se produce ese bien o servicio público y
- **la cobertura** con que este llegue a la población.

Tan fácil es aumentar la cobertura o la calidad de los servicios públicos a costa de un aumento en el gasto, como reducir ese gasto a costa de una reducción en la calidad o la cobertura de los programas. El reto de la eficiencia va más allá: no se trata -como a veces pareciera creerse- de cumplir una meta de recorte del gasto o el empleo público, sino de definir claramente qué es lo que el Estado tiene que hacer, y hacerlo bien, es decir, incorporando todos los criterios posibles para que la sociedad asigne y utilice eficientemente los recursos con que cuenta para la producción de aquellos bienes y servicios que realmente reflejen las necesidades sociales.

Para ello, es necesario promover una nueva cultura de la eficiencia pública. Una cultura que ponga el énfasis en los productos y procesos de la acción estatal y no en las rutinas y tareas, como ocurre hoy. Una cultura de orientación al usuario, basada en la noción de verdadero servicio público, en lugar de la administración ensimismada que prevalece en la actualidad, en la que el Estado parece trabajar para sí mismo y no para la sociedad y sus ciudadanos. Una cultura centrada en el efectivo rendimiento de cuentas, donde sea clara la responsabilidad de cada funcionario, de cada jerarca, de cada programa e institución. Una cultura donde la comunidad y la ciudadanía en general tengan la información, la capacidad y los medios para exigir ese rendimiento de cuentas. Es en este contexto que el ahorro de recursos financieros, la reducción de la planilla, y otros indicadores similares, pueden tener sentido, no a la inversa.

Un elemento adicional que complica aún más los problemas de valorar la eficiencia social de la producción y el consumo de este tipo de bienes, es el impacto que el gasto público busca tener en la distribución del ingreso. En efecto, cuando los servicios de salud, educación, nutrición, infraestructura, energía y demás servicios sociales o económicos, son ofrecidos por el sector público y financiados total o parcialmente por medio del presupuesto nacional, se está combinando el objetivo de aumentar la eficiencia en la asignación de los recursos -al corregir las distintas fallas del mercado que existen en cada caso-, con el objetivo de alterar la distribución de la riqueza de acuerdo con algún criterio valorativo que pondera en forma diferente los aumentos en el ingreso de los distintos sectores sociales. Es por ello que los precios correctos imputables por los servicios públicos y las cantidades a producir, no pueden obtenerse solamente a partir del cálculo del costo marginal de estos servicios, sino que deben contemplar tanto un elemento impositivo dirigido a contribuir con los ingresos necesarios para financiar el gasto correspondiente como los posibles efectos de los rendimientos crecientes de escala. Cuánto producir y cuánto debiera ser exactamente esa contribución extra dependerá, tanto de la capacidad financiera del país como de la estructura de la distribución existente, de la valoración que la sociedad haga de esa distribución y -finalmente- de la estructura de la demanda por los distintos bienes y servicios públicos.

Uno de los logros más importantes de la renovada discusión sobre política social y las políticas públicas de la última década, ha sido el reconocimiento de que a pesar de sus logros, el gasto social en la mayoría de los países ha dejado por fuera a una proporción importante de los pobres y, sobre todo, de los más pobres. Para llegar realmente al conjunto de la población y especialmente a quienes más necesitan de los servicios sociales del Estado, las reformas que se impulsen deben ir dirigidas a hacer más progresivos los efectos redistributivos del gasto público y a garantizar que prevalezca una visión solidaria y equitativa de la política de desarrollo, de manera que quienes más tienen contribuyan a financiar los servicios de quienes menos tienen.

Es por ello que la valoración del beneficio o utilidad social de los bienes o servicios públicos no deberá enfrentar la prueba del mercado, sino la prueba del sistema político en todos sus niveles: tan legítimas y eficientes deben ser las decisiones económicas individuales que se toman por medio de las relaciones de mercado, como las decisiones colectivas que se toman por medio de distintos tipos de instituciones públicas y procesos políticos. Cuanto más madura sea la vida democrática y cuanto mayor sea la participación ciudadana, mejor será la definición de prioridades y el control de su ejecución. En efecto, si se reconoce -como parece razonable- que el Estado seguirá jugando un papel fundamental en la promoción del desarrollo nacional, los esfuerzos deberían dirigirse a que ese Estado funcione bien y responda satisfactoriamente a los criterios de eficiencia social, en lugar de desgastarse en un estéril combate por despolitizar lo que es naturalmente político: la acción pública. Así, cualquier valoración del papel del aparato estatal y sus instituciones y del gasto público en general, tendría que contemplar también el costo y los beneficios que la sociedad asigna al esquema de convivencia social y política prevaleciente, y, en particular, los costos y beneficios asociados con una institucionalidad democrática.

2. La participación democrática

En segundo lugar, junto a la eficiencia social de los servicios públicos, debe promoverse la más amplia participación posible de la comunidad en la evaluación y el control de los programas del Estado y de las instituciones públicas, de manera que se renueven los cimientos del régimen democrático a través de una fusión entre los intereses del Estado y los intereses de la población. Esta democratización es indispensable para que la gente se sienta efectivamente identificada con el Estado y sus instituciones y, sobre todo, para que se comprometa efectivamente en el desarrollo de su país.

La democratización del Estado exige una adecuada combinación de los principios de delegación y de participación, de tal forma que el primero de ellos no sea un fin en sí mismo sino simplemente uno de los instrumentos usados para promover la más amplia participación posible de la comunidad. En la actualidad, la participación efectiva de la comunidad, tanto a nivel nacional como a nivel local, se ha visto prácticamente reducida a la participación en las campañas electorales y, para ser más realistas, al propio día de las elecciones, donde el elector es confrontado a listas de los diferentes partidos. A partir de entonces y hasta las próximas elecciones, la enorme mayoría de los electores queda excluida del poder delegado en el Estado, toda vez que la mayor parte de las decisiones se producen al margen de la población y las comunidades.

El reto fundamental en la democratización del Estado es romper la actitud pasiva que esta práctica ha engendrado. En este sentido, es necesario abrir vías institucionales para que la opinión de las distintas comunidades y grupos sociales tenga un peso determinante a lo largo de los cuatro, cinco o seis años de gobierno y para que esas comunidades y grupos sociales sean capaces de compartir y de asumir bajo su responsabilidad algunas de las iniciativas hasta ahora concentradas exclusivamente por los gobiernos centrales. En la medida en que se abran canales para que las diferentes comunidades y organizaciones sociales conozcan, evalúen y participen en los diferentes programas estatales que las afectan, desde la educación y la salud hasta la política crediticia y el ordenamiento territorial, el Estado dejará de ser un ente abstracto y lejano y se convertirá en un sólido pilar del régimen democrático.

Para alcanzar estos resultados se requieren dos ambiciosos procesos que deben verificarse simultáneamente: un proceso de descentralización del poder central y un proceso de democratización del poder local.

En efecto, la democratización del Estado requiere en primer lugar una redistribución de competencias y de recursos entre el Poder Ejecutivo -ministerios e instituciones públicas-, los gobiernos locales, y los distintos tipos de organizaciones sociales. Lo anterior supone una inteligente división de responsabilidades que combine formas de centralización y descentralización. La gestión y el control de muchos programas deben ser descentralizados, de manera que las comunidades asuman con toda responsabilidad sus obligaciones frente al desarrollo nacional y local. Sin embargo, el gobierno central no debe desentenderse de los programas descentralizados, sino que, por el contrario, debe asumir cuatro tipos de responsabilidades: garantizar la coherencia global o nacional de las acciones, programas y políticas que se impulsen; apoyar a las comunidades técnica, política y financieramente, con el fin de garantizar una adecuada gestión de los recursos; establecer mecanismos para asegurar la redistribución y evitar una diferenciación excesiva entre las regiones pero que al mismo tiempo no se conviertan en instrumentos de manipulación política; y garantizar que las comunidades con menor tradición participativa o menor arraigo no hagan concesiones a grupos de presión que a mediano plazo afectan los intereses de la región o del país.

No obstante, la descentralización en sí misma no es garantía de democratización. En la actualidad los gobiernos locales, al igual que muchas organizaciones sociales de la llamada *sociedad civil* reproducen en pequeña escala la mayor parte de los vicios y deficiencias del gobierno central. Por ello la democratización del Estado requiere, en segundo lugar, una profunda transformación y democratización de los propios gobiernos locales y las diversas formas de organización social existentes en nuestros países. Esto supone impulsar reformas en por lo menos cuatro grandes campos: en primer lugar, debe operarse una nueva división de competencias entre el gobierno local y la comunidad, de tal forma que esta última se incorpore efectivamente a la dirección, la gestión y el control de los diversos programas que le conciernen. Luego, el

sistema de elección de los municipales, de los síndicos, del ejecutivo municipal y de las distintas comisiones y comités regionales, comunales o locales debe modificarse en la perspectiva de que la comunidad y la sociedad civil jueguen un papel más activo en su nombramiento así como en su reconocimiento y en su sanción. En tercer lugar, la asignación del presupuesto y las transferencias deben dejar de ser un medio de manipulación política y constituirse en un instrumento para que el gobierno local y las otras organizaciones de la comunidad consoliden su autonomía frente a los poderes legislativo y ejecutivo, así como frente a los partidos políticos nacionales. Finalmente, deben crearse y fortalecerse distintas formas de coordinación entre los gobiernos y las organizaciones locales de una misma región, con el fin de que paulatinamente se sienten las bases de gobiernos locales y asociaciones comunales capaces de impulsar programas de desarrollo regional y de favorecer la emergencia de diversos polos de desarrollo regional en el país. Más aún, debe fortalecerse la coordinación de los gobiernos locales y asociaciones comunales en general, de manera que puedan asumir los retos que les competen globalmente.

Todo esto, como es obvio, busca revitalizar en la práctica el concepto de comunidad, de manera que el carácter eminentemente partidista o gremialista y sectorial que ha marcado hasta ahora la cultura de nuestros gobiernos locales por un lado, y nuestras organizaciones sociales, por otro, deje cada vez más espacio al predominio de los intereses colectivos sobre los intereses particulares al interior de esas formas organizativas. Esto no sólo facilitaría una relación más sana con los Gobiernos nacionales, sino que contribuiría a fortalecer la identidad comunal, regional y nacional en nuestras sociedades.

B. Dirección y rendición de cuentas: base de la conducción estratégica del gobierno

Para el logro de sus objetivos se requiere que el Estado cuente con la visión y los medios necesarios para definir prioridades, para tomar las decisiones que corresponden a esas prioridades y, fundamentalmente, para garantizar la efectividad de la acción de gobierno, la capacidad para darle seguimiento a la ejecución de esas decisiones y evaluar tanto los resultados como los procesos mediante los cuales se alcanzaron.

El eje de la transformación del Estado debe estar dado por el concepto de responsabilidad y el consecuente y necesario rendimiento de cuentas. Como parte de este proceso es necesario rescatar la necesidad que tienen los Gobiernos de mantener la visión de conjunto y largo plazo, así como de garantizar por medio de la evaluación y el seguimiento que esa visión se refleje en la coherencia de las acciones individuales del Gobierno.

El Poder Ejecutivo es un cuerpo eminentemente político, cuyo quehacer debe concentrarse por tanto en los procesos de definición política y toma de decisiones. Asimismo, debe definirse claramente la responsabilidad política de los jerarcas de cada sector: los Ministros deben concentrarse en establecer sus prioridades, definir las políticas sectoriales, formular las grandes directrices, darles seguimiento y evaluar los resultados de su ejecución. Para esto, sin embargo, no basta una simple decisión legal o administrativa. Los entes rectores deben reconvertirse para poder enfrentar con éxito la tarea de tomar decisiones y evaluar resultados. Para lograrlo hay que definir con claridad las reglas del juego para regular la ejecución de los distintos programas, incluyendo los parámetros de desempeño y los criterios de control y evaluación de resultados con los que su trabajo será juzgado. Esto es fundamental para potenciar los frutos de una relación inteligente entre los distintos ejecutores de las políticas públicas, empezando por el propio Gobierno Central, pero incluyendo también las instituciones adscritas, las autónomas, los organismos no gubernamentales y las empresas privadas que sean contratadas como abastecedoras o ejecutoras de determinado bien o servicio público.

Uno de los problemas más importantes para llevar adelante un programa exitoso de reestructuración del Sector Público y las instituciones radica, precisamente, en la ausencia de instrumentos para dar seguimiento y evaluar no sólo el proceso mismo de reestructuración sino y, en especial, el funcionamiento de las distintas instituciones. Sin un adecuado sistema de evaluación es prácticamente imposible determinar si los niveles de eficiencia social están aumentando o no y si la combinación entre costos, calidad o

cobertura está mejorando o no. En ausencia de tales instrumentos, indicadores parciales como el ahorro financiero o la todavía más simple reducción de la planilla pueden ser claramente engañosos y conducir no al fortalecimiento, sino al debilitamiento de las acciones y la eficiencia del gobierno. En ausencia de esta evaluación, como hemos constatado por lo general tardíamente en la mayoría de nuestros países, las instituciones públicas dejan de ser los mecanismos para corregir o compensar las *fallas del mercado* que mencionamos más arriba, y pasan a convertirse en ejemplos vivientes de las *fallas del Gobierno* que han sido, también, extensamente tratadas en la literatura.

La evaluación parece ser el instrumento más poderoso para la reforma del Sector Público, en el sentido de que es un arma efectiva para revelar tanto la existencia como las causas de esas *fallas del Gobierno* así como para crear el ambiente adecuado para su corrección. El fortalecimiento de la capacidad de evaluación de las políticas públicas y del desempeño de las instituciones constituye el instrumento más poderoso para promover la reforma de Sector Público y su eficiencia. En el caso costarricense, se ha creado, bajo la coordinación del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), un Sistema Nacional de Evaluación (SINE), cuyo objetivo primordial es introducir una cultura de evaluación al interior de las entidades públicas como medio para fortalecer la capacidad de manejo gerencial del gasto y la inversión pública, así como el de constituirse en el principal instrumento para guiar la elaboración y evaluación de los Planes Nacionales de Desarrollo. Este sistema regirá de forma vinculante para todas las instituciones del sector público, siendo los Ministros y los Presidentes Ejecutivos de las Instituciones Autónomas los responsables del desempeño de su institución, en tanto que los Viceministros y los Gerentes actuarán como los enlaces oficiales ante MIDEPLAN y serán los responsables de implantar y garantizar la operatividad, calidad técnica y credibilidad de las autoevaluaciones en su institución respectiva.

El SINE estará conformado por dos módulos. El primero, integrará los mecanismos diseñados para la autoevaluación de las entidades públicas en lo que respecta a la gestión y resultados de la ejecución de las políticas, programas, proyectos y acciones bajo su responsabilidad. El segundo, integrará los mecanismos diseñados para la evaluación externa e independiente de esas acciones, proyectos, programas y políticas. Ambos módulos estarán conformados por las metodologías de evaluación, los sistemas de seguimiento y los correspondientes sistemas de información necesarios en cada caso. Para ser realmente efectivo como instrumento que permita mejorar la asignación de los recursos públicos, el SINE estará directamente vinculado, por medio de la Autoridad Presupuestaria y el Ministerio de Hacienda, con los procesos de definición de los lineamientos presupuestarios y su cumplimiento. De hecho, el establecimiento del Sistema Nacional de Evaluación viene a ser el complemento indispensable para el Programa de Reforma Presupuestaria que se impulsa desde el Ministerio de Hacienda y cuyo objetivo es, precisamente, facilitar una asignación más flexible y eficiente de los recursos públicos. Es la combinación de ambos procesos la que permitirá reorientar el gasto hacia aquellas áreas, instituciones y programas que no sólo reflejen las prioridades, sino que puedan además mostrar un desempeño satisfactorio con respecto al logro de sus resultados.

En efecto, la norma o la costumbre en el manejo de la cosa pública ha estado centrada en la administración de los *insumos*: cuántos recursos financieros existen en determinada institución o programa, cuántos o cuáles recursos humanos, cuántos y qué tipo de recursos físicos, etc. Pocas veces es posible avanzar desde la administración de los recursos hasta la contabilización de los *productos*: cuántas escuelas, cuántos kilómetros de carreteras, cuántas líneas telefónicas, cuántos pacientes atendidos, en fin, cuántos bienes y servicios fueron producidos con esos recursos.

Sin embargo, si el objetivo es realmente promover un sector público orientado al usuario, es necesario dar un paso más: de la administración de los insumos y la contabilización de los productos es necesario pasar a la verdadera evaluación de los *resultados*, es decir, determinar el impacto que esos productos tuvieron sobre los usuarios de los bienes y servicios públicos: ¿aprendieron los niños que fueron a las nuevas escuelas?, ¿son suficientemente transitadas las carreteras construidas?, ¿los pacientes atendidos recibieron una buena atención médica?, ¿están satisfechos los usuarios con la atención y los

bienes y servicios públicos recibidos?, en fin, se trata de saber si los bienes y servicios públicos producidos llegan realmente a la población meta, si su calidad es la adecuada, y su costo refleja la utilización eficiente de los recursos públicos. Este es el objetivo del Sistema Nacional de Evaluación, es decir, establecer el vínculo entre los insumos, los productos y los resultados de los programas y políticas del Gobierno.

Esto permitirá, además, instaurar un mecanismo mediante el cual aquellas instituciones o programas que logren cumplir los resultados esperados con un gasto corriente menor del presupuestado o con una reducción significativa en la planilla, es decir, aquellas instituciones que efectivamente aumenten sus niveles de productividad y eficiencia, reciban un reconocimiento pecuniario en el sentido de que puedan retener un porcentaje del ahorro logrado en el gasto corriente o los salarios, para canalizarlo hacia el gasto en inversión. Sin este tipo de incentivos es muy difícil que los jerarcas de las instituciones estén dispuestos a pagar el costo político y administrativo que implican los procesos profundos de reestructuración que se requieren.

C. Reforma de las finanzas públicas: base de la asignación de los recursos a las prioridades nacionales

Con el fin de optimizar la generación, asignación y utilización de los recursos que la sociedad destine al uso público, es necesario impulsar una profunda reforma en los dos grandes campos de la hacienda pública: el gasto y el ingreso. En efecto, ante las restricciones que impone el panorama fiscal en la mayoría de nuestros países, es preciso reconocer la necesidad de actuar en dos frentes: el estricto control del gasto público corriente y la modernización de la administración tributaria y la administración aduanera.

1. Reforma presupuestaria y racionalización del gasto

La elaboración de presupuestos y la administración de las finanzas públicas deben dejar de ser tareas rutinarias, para convertirse en el eje de la formulación de planes y programas de todo el sector público, con perspectiva de largo plazo, con una definición clara y precisa de objetivos, resultados y requerimientos, con la información adecuadamente presentada para el análisis de los responsables de la toma de decisiones, y para el seguimiento y control por parte de los organismos públicos y la sociedad civil en general. Para ello, el proceso presupuestario debe estar sistemáticamente relacionado con el Sistema Nacional de Evaluación, de manera que la asignación de los recursos públicos refleje, efectivamente, las necesidades de recursos de acuerdo con los insumos, los productos y los resultados de los distintos programas.

La política presupuestaria y sus instrumentos deben transformarse para que el control que se ejerce se concentre en los elementos estratégicos de la gestión estatal y para permitir una mayor discrecionalidad y responsabilidad por parte de las entidades ejecutoras del gasto público. La participación en esta instancia de las más altas autoridades de los Ministerios de Finanzas o Hacienda, de los Ministerios u Oficinas de Planificación, y de la Presidencia, debería reflejarse en el carácter realmente estratégico de la política presupuestaria, definiendo los grandes lineamientos presupuestarios y garantizando que las asignaciones correspondientes efectivamente respeten las prioridades definidas y los resultados obtenidos y no simplemente la rutina o -peor aún- las presiones del momento. La autoridad presupuestaria, en síntesis, debe dejar de ser un mero trámite o filtro de rutina para recortar el gasto, aprobando o rechazando esta o aquella plaza, aprobando o rechazando la compra de unos vehículos o unas computadoras más, para convertirse en un verdadero instrumento de gobierno, en el ente que compatibiliza la estrategia y prioridades definidas por el gobierno, con las políticas presupuestarias y la asignación de los recursos a esas prioridades.

En todas las instituciones públicas existen márgenes importantes de desperdicio, así como una excesiva concentración de los recursos en los renglones del gasto rutinario. Dadas las restricciones financieras existentes y los objetivos de maximizar el rendimiento de los recursos públicos, se debe impulsar una política sistemática en todos los ministerios e instituciones para reducir ese desperdicio y redirigir una porción de esos gastos rutinarios hacia gastos que reflejen efectivamente las prioridades de

Gobierno. Este esfuerzo puede significar dos cosas: la eliminación de ciertos renglones de gasto para generar ahorros que puedan ser utilizados en procesos de inversión o equipamiento, y en gastos efectivamente prioritarios, o la transformación de plazas de carácter administrativo o burocrático en plazas de carácter sustantivo, que aporten directamente a la cantidad y calidad de los bienes y servicios públicos que cada institución debe producir.

2. Hacia la eficiencia y la justicia tributaria

El tema de los impuestos es siempre odioso. Todos quisiéramos que el Estado cumpliera plenamente con todo lo que esperamos de él, que construya más y mejores caminos; más y mejores escuelas, clínicas y hospitales; modernización de puertos y aeropuertos... pero quisiéramos que nada de eso signifique un mayor pago de impuestos, como si fuera posible *“hacer chocolate sin cacao”*. Es por eso que, en la mayoría de nuestros países, se hace necesaria la conformación de una estructura tributaria sólida, ágil y eficiente; capaz de financiar en forma sostenida la estructura social a la que aspira la sociedad, pero sin filtraciones o esquemas que permitan que unos paguen por otros y, sobre todo, sin que la carga mayor recaiga sobre los más débiles. Las reformas deben buscar romper el deterioro cíclico de los ingresos tributarios, el cual se explica no sólo por la aplicación de políticas de carácter temporal, sino por una estructura tributaria divorciada del nuevo modelo de desarrollo, ya que mientras vamos desmantelando las viejas estructuras tributarias centradas en los ingresos provenientes de aranceles y tarifas sobre el comercio exterior, no vamos construyendo una estructura alternativa, que corresponda a los signos de los tiempos.

En lo que respecta a los impuestos, es preciso impulsar una modernización tributaria que combine los criterios de la ética y la eficiencia, contribuyendo así a lograr un cambio cultural e institucional que nos lleve a comprender que evadir impuestos y defraudar al fisco debe dejar de ser visto como el mérito de algunos, para convertirse en crímenes contra todos. La estructura tributaria poco equitativa e ineficaz que suele predominar en nuestros países, es una de las causas directas de la crisis fiscal que enfrentamos en forma crónica: dada la ausencia de ingresos sanos, y enfrentados a las crecientes demandas de los distintos sectores de la población, Gobiernos que se mueven en un frágil entorno democrático, y hasta en un sólido entorno democrático, encuentran en el endeudamiento externo e interno la salida ideal -ideal en el corto plazo, fatal en el largo- para financiar el déficit que surge tanto de la insuficiencia de ingresos como de la irracionalidad de ciertos gastos. Con el tiempo, la deuda se ha ido transformando de un ingreso adicional... ¡en un gasto adicional! Hoy en día, el Gobierno de Costa Rica tiene que dedicar más de una tercera parte de su presupuesto al pago de intereses correspondientes a su deuda interna, es decir, un Gobierno que no presenta ya un déficit primario, un Gobierno que tiene ya los ingresos suficientes para financiar su gasto efectivo... sigue presentando un déficit superior al 3% del PIB como resultado del pago de intereses de deudas que, en el pasado, sirvieron como la falsa excusa para no enfrentar las responsabilidades tributarias.

Nuestras sociedades deben reconocer con claridad la necesidad de financiar en forma sana el gasto público. Pero es difícil lograr este convencimiento cuando la evasión campea a lo largo y ancho del espectro tributario. El establecimiento del delito fiscal, el dotar a la administración tributaria de las facultades legales para verificar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, el establecimiento de sanciones pecuniarias y hasta penales que realmente desincentiven la evasión, son todas reformas de las que se ha hablado por mucho tiempo, pero que sólo recientemente se están introduciendo en la legislación de nuestros países. El impacto es difícil de exagerar: en Costa Rica, por ejemplo, se aumentó el impuesto de ventas de un 10% a un 15%, es decir, se aumentó el impuesto en un 50%. Con la legislación anterior, a duras penas se habría recaudado la mitad de ese aumento, pues la evasión se hacía aún más atractiva, y no existían instrumentos legales para combatir tal evasión. Con la aprobación de la Ley de Justicia Tributaria, que creó el delito fiscal, y con su aplicación efectiva y transparente, los resultados han sido notables: en los primeros meses, la recaudación del impuesto de ventas ha subido en casi un 90%. Sin esta reducción de la evasión ¿cómo justificar el aumento en el impuesto frente a quienes sí lo pagan?

Finalmente, las reformas en la estructura tributaria, y en el marco legal correspondiente, deben complementarse con una reforma igualmente profunda, y que suele ser tanto o más difícil de ejecutar, en la administración tributaria, incluyendo la simplificación de trámites, la eliminación de duplicidades, los controles adecuados y el incremento en la eficiencia, de manera que el costo de cumplimiento para el contribuyente-usuario sea menor. Ya que el tema es de por sí odioso, no contribuyamos a ello haciéndolo, además, engorroso.

D. Gestión innovadora de los recursos humanos: base de un servicio público profesional y responsable

La administración de los recursos humanos es una de las áreas vitales en las que se requieren reformas radicales para potenciar al máximo tanto el aporte social de cada uno de los funcionarios públicos, como su propia satisfacción laboral.

Esto requiere, en primer lugar, de un vuelco radical en los procesos de selección, formación y entrenamiento del personal del Gobierno y las instituciones públicas en general. Es necesario desarrollar una estrategia activa de capacitación y formación de los empleados públicos, para que todo funcionario pueda ser educado cíclicamente, tanto en los aspectos sustantivos de su trabajo técnico o profesional, como en elementos básicos del servicio público, la atención al usuario, la comunicación oral y escrita, técnicas organizacionales y de planificación estratégica, computación y -no menos importante- en aspectos culturales relativos a la ética de servicio, la eliminación de las barreras de género, especialmente en lo que respecta al acceso de las mujeres a los puestos directivos, el compromiso con los valores nacionales y una clara identificación con el desarrollo institucional.

Sin embargo, por sí sola la capacitación no basta. Es necesario diseñar nuevos instrumentos de administración de los recursos humanos en el sector público, en los que se combinen modalidades novedosas para remunerar el rendimiento y la calidad del trabajo, con un sistema eficaz y transparente de seguimiento y evaluación de los resultados de cada funcionario y de cada equipo de trabajo. El rendimiento de cuentas por parte de los funcionarios, de los equipos, de los jefes y los jerarcas institucionales, tiene que ser un componente fundamental de este esquema.

Las reformas de las políticas de empleo público, y de su marco legal e institucional, deben buscar una mayor flexibilidad y responsabilidad en la administración de los recursos humanos disponibles en el sector público. Los recursos humanos deben poder reasignarse, en cada momento, a aquellos procesos en los que su aporte sea mayor en términos de las prioridades sociales. Sólo así será posible avanzar en uno de los aspectos centrales para la construcción de un Estado más eficiente, cual es la redefinición gradual de la estructura interna del empleo público, la proporción entre las distintas categorías de funcionarios y los esquemas de remuneración de esas categorías; de manera que se promueva permanentemente una mayor profesionalización de los servicios públicos, una mejora sustancial en la calidad de sus funcionarios y una óptima asignación y utilización de los mismos. Los incentivos deben estar dirigidos no sólo a los funcionarios, sino también a los jerarcas y responsables de la administración pública en los distintos niveles; quienes son los responsables de proceder y garantizar la racionalización del personal a su cargo, sabiendo que eso redundará no sólo en un beneficio fiscal, sino también en un beneficio para el programa o institución en el que se implementen los cambios.

Esta mayor flexibilidad y racionalidad debe ir acompañada de una comprensión más clara de la responsabilidad fundamental del servicio público: no se trata de una responsabilidad con esta o aquella tarea, ni con este o aquel departamento o institución; ni siquiera es una responsabilidad para con el Estado, se trata de una responsabilidad para con los usuarios de los servicios públicos, una responsabilidad pública. Paralelamente, se desarrollarán programas de motivación que estimulen tanto el reconocimiento social a los servidores públicos como la propia satisfacción con un trabajo personal y socialmente relevante.

Finalmente, el Gobierno debe contar con una política salarial del sector público que supere la visión del corto plazo que surge tanto de las limitaciones fiscales del momento, como de las presiones

coyunturales de los distintos grupos de empleados públicos, y del peso relativo de las distintas instituciones. La política salarial debe estar enmarcada en el contexto de la estrategia global del Gobierno, y de la modernización institucional que se propone. En general, los salarios en el sector público -al igual que en el sector privado- deben ser salarios crecientes. Esto es así, en primer lugar, porque el costo de la vida también es creciente, lo que por sí mismo justifica la necesidad de que los salarios se incrementen de tal manera que se pueda mantener el poder adquisitivo del ingreso de los trabajadores. Pero además, los salarios deben reflejar también el aumento en la productividad y eficiencia de los empleados públicos y servir de incentivo para que el sector público sea, en su conjunto, cada vez más eficiente y productivo. Es por eso que la política salarial debe estar regida por una visión integral en la que los aumentos salariales compensen los aumentos en el costo de vida y sirvan, además, de estímulo y reconocimiento de la productividad laboral.

Lógicamente, los incrementos salariales dirigidos a compensar el aumento en el costo de la vida, deben ser aumentos generales. Por ello tenemos que avanzar hacia la eliminación de diferencias odiosas e injustificadas que se reflejan en distintos niveles de ingreso para puestos similares o iguales en distintas instituciones públicas. El costo de vida no golpea más a los empleados de una institución que a los de otra, a los trabajadores más productivos que a otros. Por tanto, el componente compensador de la política salarial debe ser general. Por el contrario, los incrementos en el ingreso de los trabajadores del sector público, dirigidos a reconocer y estimular el aumento en la productividad, la eficiencia y la calidad del trabajo, no pueden ser aumentos generalizados, pues esta práctica no sólo es ineficaz sino que es injusta. Es por ello que se establecerán mecanismos para reconocer al funcionario o funcionaria pública de alto rendimiento, iniciativa, creatividad, honorabilidad y, sobre todo, al funcionario o funcionaria comprometido con dar el mejor servicio posible a los usuarios de su institución. Estos reconocimientos, al contrario de los que compensan el aumento en el costo de vida, no deben ser ni generalizados ni acumulables, pues el objetivo primordial es que sirvan como estímulo al rendimiento de los equipos y de los funcionarios individuales.

E. Modernización institucional: base de una gestión pública eficiente, de calidad, y orientada al usuario

La institucionalización de procesos que permitan tanto la definición clara de prioridades para la toma de decisiones, como la evaluación de los procesos mediante los cuales se operacionalizan esas decisiones y la correspondiente reasignación de los recursos, son aspectos fundamentales en la búsqueda de un Estado socialmente eficiente. Estos procesos, sin embargo, no son suficientes: es necesario impulsar transformaciones profundas en áreas, sectores, instituciones y programas específicos, de manera que efectivamente se concrete y generalice una nueva cultura de la eficiencia pública, una cultura que -como se señaló- ponga el énfasis en los procesos, en los resultados y en la calidad del servicio a los usuarios, más que en las tareas, las rutinas y las estructuras. Esto supone que el eje de la transformación de las instituciones públicas esté dado por el concepto de *responsabilidad* y el consecuente rendimiento de cuentas (*accountability*).

Este cambio cultural, así como la transformación legal que lo acompañe, deberán concretarse en transformaciones radicales tanto de la cultura y el marco legal y normativo que rige nuestra vida pública, como de las instituciones y sectores clave del Estado. Para lograrlo se requiere un proceso gradual pero sistemático de reconversión de esas instituciones, mediante el cual se avance hacia las formas administrativas y gerenciales más adecuadas para la ejecución eficiente, ágil y orientada al usuario. En este esfuerzo se combinan el desarrollo de una verdadera gerencia pública con el establecimiento de mecanismos que promuevan una mayor flexibilidad y autonomía para quienes corresponda la producción directa de los bienes y servicios públicos y, a la vez, que permitan un mejor seguimiento y evaluación de esos procesos. De esta manera, el rendimiento de cuentas podrá concentrarse en fomentar el cumplimiento eficiente de las metas y prioridades establecidas, en lugar de frenar la función pública recargándola de excesivos e ineficaces controles en los procesos intermedios.

En este contexto, los procesos de reestructuración institucional deben dejar de ser meros procesos rutinarios dirigidos solamente a justificar algún aumento de personal o pequeños acomodos administrativos, para convertirse en procesos que busquen la mayor eficiencia de esas instituciones. Como principio, toda reestructuración deberá partir de un ejercicio de planeamiento estratégico en el que se defina con claridad la *misión* de la institución o programa de que se trate, los objetivos que se persiguen, los resultados esperados, los recursos con que se cuenta o que se requieren y los procesos mediante los cuales se planea alcanzar los resultados y cumplir la misión. Es sólo con base en tales definiciones que podrá decidirse en forma adecuada cuál debe ser el proceso de reestructuración de cada institución o programa.

Algo que debe estar siempre claro es que la misión y los objetivos de una institución pública tienen un carácter eminentemente político: se refieren a la toma de decisiones, a la asignación de recursos, a la definición de qué bienes y servicios deben llegar a qué segmentos de la población, con qué calidad y a qué costo. La forma en que esos bienes y servicios se financien y se produzcan tiene que ser vista como un elemento instrumental, y nunca como el objetivo mismo de una institución pública. Gran parte del debate sobre reforma del Estado se ha visto malogrado por haberse centrado, precisamente, en este elemento lateral de la reforma: en qué cosas debe financiar y producir el Estado, en lugar de centrarse en cuáles decisiones sociales deben tomarse como decisiones colectivas desde el Estado. La forma en que estas decisiones se ejecuten, puede variar de acuerdo a las circunstancias internas y externas de la institución en cuestión, pero no constituyen su misión ni su objetivo.

Finalmente, esta reforma debe significar también que el Estado se concentre en las tareas que realmente corresponden con la función pública y las prioridades establecidas. Aquellas actividades, programas o instituciones públicas que ya no tengan razón de ser, que ya no respondan a verdaderas prioridades de la acción pública, deberán transformarse radicalmente: bien para asumir nuevas tareas que respondan a las prioridades actuales, bien para trasladarse al sector privado o, en algunos casos, simplemente para desaparecer. Los recursos públicos no sólo deben asignarse a las áreas prioritarias, sino que deben utilizarse con la mayor honorabilidad y la mayor eficiencia social. Bien lo puso don Pepe Figueres hace ya casi cincuenta años cuando, en la Segunda Proclama de Santa María de Dota dijo:

El hombre tiene ya medios de producción capaces de colocar en un plano elevado, material y espiritual, a todos los miembros de la comunidad. Los economistas de la Segunda República, en colaboración con todos los costarricenses de buena intención, sabrán aplicar estos medios para que desaparezca el espectáculo de las grandes mayorías empobrecidas por la ineficiencia y el privilegio.

Hoy, eso sigue siendo terriblemente cierto: la ineficiencia y el privilegio siguen siendo la fuente fundamental de nuestro subdesarrollo, y de la pobreza que aún afecta a miles de latinoamericanos. En el caso costarricense, como en otros, podemos decir que es mucho lo que hemos avanzado, y grande ha sido el papel del Estado y sus instituciones en promover el crecimiento económico y reducir la pobreza a menos de la mitad de lo que era entonces, mejorando en forma dramática todos y cada uno de los indicadores utilizados internacionalmente para valorar la calidad de vida de los habitantes de los distintos países. Pero queda mucho por hacer, y una parte fundamental de ese quehacer está, precisamente, en descubrir cuáles partes de ese mismo Estado, cuáles de sus instituciones, de sus programas y sus acciones, cuáles de sus reglamentos y procedimientos -y hasta cuáles de sus funcionarios- han sucumbido al problema que inicialmente pretendían combatir: la ineficiencia y el privilegio. Hoy, en el campo de la reforma del Estado, nuestra responsabilidad histórica es atacar con decisión tanto las fuentes de esa ineficiencia y esos privilegios, como las formas en que las mismas acogotan y desprestigian al Estado y al sistema político en su conjunto, y contribuyen a reproducir, en lugar de resolver, los problemas de la pobreza y el subdesarrollo.

No se trata, pues, de dismantelar el Estado y sus instituciones. Se trata de reconstruirlo, corrigiendo sus vicios, adecuándolo a las prioridades presentes y futuras, y ubicándolo en el contexto nacional e

internacional en que nuestra vida social se desarrolla. Los cambios que debemos impulsar son muchos y profundos, porque muchos y profundos son los cambios que deben darse para que los latinoamericanos vuelvan a tener el Estado que necesitan y merecen. Como dijimos, estos no son cambios fáciles de diseñar, y son aún más difíciles de ejecutar. En muchos casos, son cambios que tienen costos humanos importantes, en la medida que afectan desde las formas y costumbres de trabajo de nuestros funcionarios, hasta el empleo mismo de muchos de ellos: estos son costos que no podemos menospreciar, y a cuya solución o mitigación debemos prestar la mayor atención. Pero son cambios, además, que se prestan al ataque falaz, porque tampoco es fácil explicar que, sin estos cambios, entonces sí estaríamos abriendo las puertas a quienes de veras creen que el sistema político, el Estado y sus instituciones no ameritan ser remozados y fortalecidos, sino solamente desgastados hasta su irrelevancia.

Pero aún a pesar de estos problemas, debemos efectuar y consolidar estos cambios. Y debemos hacerlo porque sólo puede reformar verdaderamente el Estado quien cree en él, quien piensa que la acción pública sigue siendo indispensable para garantizar que las oportunidades estén abiertas a todos, que la eficiencia y la competitividad que rigen la integración con el resto del mundo, sean también asequibles a toda la población, para que esa integración hacia afuera fortalezca nuestra propia integración hacia adentro, nuestra unidad e identidad nacional. Es por eso, porque creemos en la función pública, en el Estado y sus instituciones, que estamos comprometidos con su reforma.

Bibliografía

- COASE, Ronald (1988). The Firm, the Market and the Law. Chicago. University of Chicago Press.
- COLCLOUGH, Cristopher y James Manor (eds.) (1993). States or Markets? Oxford. Clarendon Press.
- DILULIO, John, Gerarld Garvey y Donald Kettle (1993). Improving Government Performance. Washington. Brooking Institution.
- GARNIER, Leonardo e Hidalgo, Roberto (1991). "El Estado necesario y la política de desarrollo", en GARNIER et al, Costa Rica entre la ilusión y la desesperanza. San José. Ediciones Guayacán.
- GORE, Al (1993). The Gore Report on Reinventing Government. Times Books.
- ILPES (1995). Reforma y modernización del Estado. Santiago. CEPAL
- OSBORNE, David y Ted Gaebler (1992). Reinventing Government. New York. Addison Wesley Publishing Co.