

# Estado social y reestructuración: el camino costarricense

Héctor Blanco-González\*\*

## I. GENERALIDADES

Pretendemos agregar al tema general sobre reestructuración del Estado, algunos elementos que permitan visualizar que los cambios propuestos para un Estado, sin emitir juicios de valor en este momento, siempre deberán girar sobre una realidad histórica, social, política, económica y geográfica concreta. Debe ser esta realidad la que determine, siempre con la consideración del ambiente externo a esa sociedad, el sistema de organización que mejor le conviene, porque lo contrario es una simple imposición de modelos que puede ser causa de desequilibrios sociales.

A tal efecto haremos algunas muy breves reflexiones sobre el desarrollo del Estado y en particular, sobre su desarrollo en Costa Rica hasta el estadio actual; desde luego que se debe comprender que, por el tipo de trabajo, no se pueden profundizar las ideas expuestas, por lo que constituyen solo pequeñas pinceladas.<sup>1</sup>

### A. EL ESTADO

Cuando nos encontramos de frente con este término, podríamos formar en nuestras mentes, de manera inmediata, una imagen de lo que cada uno entiende por Estado en estos inicios del siglo XXI. Efectivamente, nuestra relación con el Estado hoy día es tal, que nadie diría que no existe, simplemente la

imagen que el término genera es muy diversa, dependiente principalmente del tipo de aproximación que cada uno haya tenido con este: así para algunos, representaría una gran cadena de edificios, oficinas y personas; para otros, gestiones interminables e irresolutas; para algunos, representaría el acceso a la salud y a la educación; mientras que, para otros, podría ser la imagen del entramamiento de sus negocios o incluso del ejército o de la policía, etc.

Pese a lo anterior, a que todos entendemos la existencia del Estado cuya presencia la sentimos o vemos de muy diversas formas, lo cierto es que la gran mayoría nunca se cuestiona si el Estado ha existido siempre, sí, ¿ha existido de la manera en que lo conocemos?, o, lo que es más difícil de contestar, ¿cómo se define al Estado?<sup>2</sup>

Desde luego que el concepto de Estado depende directamente del momento histórico a que nos refiramos y del lugar de ubicación que tomemos. Pareciera que no podríamos hablar de la existencia permanente del Estado; más bien este aparece como consecuencia de la evolución del desarrollo del hombre, como una fase superior de organización social, que aporta las estructuras necesarias para ordenar las relaciones entre los hombres, individualmente considerados y entre grupos y pueblos.

No podríamos decir que, en la antigüedad, sea en Grecia o en Roma en la época de la República, existiera efectivamente el Estado como lo conocemos hoy día, sino que ahí nacen las primeras ideas de lo que posteriormente recibiría esta denominación; por ejemplo, en esta última cuando se hacía referencia a su organización social, se hablaba normalmente del pueblo o de la res pública. Aquí se dieron los primeros análisis de la organización social con Aristoteles,<sup>3</sup> Platón y

\* Este trabajo fue escrito a mediados del año 99, como parte de una investigación en el curso de Reestructuración del Estado, en la Maestría en Derecho Público de la Universidad de Costa Rica; mantiene plena validez actualmente, y se le han agregado notas que lo corroboran.

\*\* El autor es Licenciado en Derecho, Master en Derecho Público y egresado de la Maestría en Administración Pública, todos en la Universidad de Costa Rica; actualmente labora como asesor de la Jefatura de Fracción de Liberación Nacional en la Asamblea Legislativa.

1. Una importante recopilación sobre el desarrollo del Estado, puede encontrarse en el trabajo de graduación de Blanco González, Héctor, Gutierrez Rojas, Eric y Morera Fernández, Juan Carlos, *Perspectivas del Estado Social de Derecho en Costa Rica*. Seminario de Graduación para Optar al Título de Licenciados en Derecho, Universidad de Costa Rica, 1984.

2. Burdeau, George, *El Estado*. Madrid, España. Seminario y Ediciones S.A., Imprenta Faresco, 1ª ed. 1975, p. 9. Igualmente puede ser visto Recasens Siches, Luis, *Tratado General de Filosofía del Derecho*. México, Editorial Porrúa S.A., 6ª ed., 1968.

2. Burdeau, George, *El Estado*. Madrid, España. Seminario y Ediciones S.A., Imprenta Faresco, 1ª ed. 1975, p. 9. Igualmente puede ser visto Recasens Siches, Luis, *Tratado General de Filosofía del Derecho*. México, Editorial Porrúa S.A., 6ª ed., 1968.

Cicerón que, precisamente, no ubican el nacimiento del Estado ni con el hombre, ni con la familia, sino más bien con una organización colectiva como la ciudad -polis para los griegos y *civitas* para los romanos-, dónde -para Aristóteles- se compartían intereses, se llenaban necesidades que no podrían lograrse de otra forma y se obtenía mayor felicidad y -para Cicerón- existían ya unas ciertas reglas de derecho que regulaban la convivencia y ordenaban el poder, -para Platón- mediante un sistema de gobierno.<sup>4</sup>

Tampoco podría afirmarse que existiera el Estado, con las características que le conocemos durante la Edad Media. Aquí se desarrolla una gran influencia del pensamiento cristiano -cambio del esclavo por el siervo-; la Iglesia se constituye en un verdadero poder, que efectuaba alianzas con los señores feudales -nobleza, dueños de la tierra- para imponerse a los otros estamentos sociales -descendientes de nobles, pero sin títulos y los villanos-. Estamos en presencia del Estado Estamental en que, pese a la gran división del poder, estos, los distintos estamentos, logran concentrar algún poder en oposición al príncipe, en el que los particulares tienen en sus manos muchas de las funciones que hoy le conocemos, incluso la de resolver los conflictos imponiendo sus fallos, con lo que se concentra el uso legítimo del poder.<sup>5</sup> No existe un poder central definido y reconocido, existen límites a los territorios.<sup>6</sup>

Se atribuye al florentino Nicolás Maquiavelo usar por primera vez el término Estado, en su libro *El Príncipe*, al decir

Todos los Estados, todos los gobiernos que han regido y rigen la vida de los hombres ...<sup>7</sup>

con referencia a las ciudades-repúblicas italianas en la época del Renacimiento y el triunfo de razón. Es precisamente en esta época y región, -pese a reconocer la unidad del poder lograda en Inglaterra en el siglo XI, por la fuerza de los reyes normandos y en la que se diera

3. Formoso, Manuel, *Las Ideas Políticas, 9 Lecciones*. Costa Rica, 1a ed., Editorial Porvenir, 1985, pp. 9 ss. Se puede ver también a Loaiza Morales, Ananías, *Sociedad sin Estado. La Utopía Contemporánea*. Tesis de Grado para optar al título de Licenciado en Derecho, Universidad de Costa Rica, 1994, pp.47ss.

4. Blanco, Gutiérrez y Morera. Op. Cit. pp. 12 y ss.

5. Idem. Pp. 17 ss.

6. Heller, Hermann, *Teoría del Estado*. 8- reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1977, pp. 141 ss.

en Sicilia en el siglo XIII, de la mano de Federico II-, que Heller señala como el nacimiento del Estado moderno, afirmando:

La nueva palabra "Estado" designa certeramente una cosa totalmente nueva porque, a partir del Renacimiento y en el continente europeo, las poliarquías, que hasta entonces tenían un carácter impreciso en lo territorial y cuya coherencia era floja e intermitente, se convierten en unidades de poder continuas y reciamente organizadas, con un solo ejército que era, además, permanente, una única y competente jerarquía de funcionarios y un orden jurídico unitario, imponiendo además a los súbditos el deber de obediencia con carácter general...surge aquel monismo de poder, relativamente estático, que diferencia de manera característica al Estado de la Edad Moderna del Territorio medieval.<sup>8</sup>

De esta cita de Heller, podemos extraer varios elementos que, según este autor, permitieron dar el salto cualitativo en la organización social y, consecuentemente, caracterizarán al nuevo Estado, estos son:

- Unidad del poder: político, administrativo, económico y militar.
- La unidad del poder se convierte en permanente.
- Un poder bien organizado.
- Un único orden jurídico.
- Una organización burocrática bien definida en cuanto a jerarquías y funciones.
- Obediencia de los súbditos al sistema.

Formoso señala que entre el siglo XV y el XVI se dan una serie de acontecimientos fundamentales que inciden en todo el pensamiento de la época: se está por romper la unidad cristiana con la Reforma; el Renacimiento ha irrumpido en el arte, en Italia; en la filosofía, se pasa de la "*soberanía de Dios*" a la "*soberanía del hombre*"; en lo económico, se vislumbra un nuevo modo de producción y surge la ascendente burguesía y, en lo político, la crisis el Imperio y el

7. Maquiavelo, Nicolás, *El Príncipe*. España, 25ª ed., Editorial Espasa Calpe S.A., 1995, p.35

8. Heller. Op. Cit. p. 145.

Papado como instituciones universales; concluyendo que todo esto significa "la formación del Estado moderno, en torno al poder absoluto del monarca." Reconoce que esto se está dando en España, Francia e Inglaterra, pero que en Italia y Alemania llega hasta el siglo XIX.<sup>9</sup>

Como hemos podido apreciar en esta muy apretada síntesis sobre el Estado, siempre tenemos presente, aunque no se haya dicho, una gran lucha por el poder, en principio en la Edad Media, entre los señores de los territorios, entre estos y los príncipes, en que participa la iglesia, de una u otra manera, en el poder. Al final de la Edad Antigua, el poder del imperio pasa a sus representantes en los territorios -nuevos señores feudales- a quienes se les pagaba su lealtad con tierras y esclavos -nuevos vasallos-; en la rebelión de los señores feudales contra los príncipes se pasa el poder a los nuevos nobles a cuyo servicio estarán los nuevos súbditos -anteriores vasallos-.

Posteriormente, en el siglo XVII, influido por el surgimiento y fortalecimiento del comercio de Europa con Oriente, el "descubrimiento de América" y el descubrimiento de la imprenta que, unidos a la consolidación de las monarquías nacionales -España, Francia e Inglaterra-, configuran el Renacimiento y, con este, una nueva clase social surge y se consolida. Es la burguesía, que pretende adquirir, y logra, un espacio en la distribución y ejercicio del poder del Estado, ejercido por el monarca absoluto, con fundamento divino. Hobbes, Bodino y Maquiavelo son los autores que en sus obras van a defender el absolutismo monárquico. Pensadores como Thomas Hobbes, van a justificar la necesidad del Estado absoluto, que es un ser artificial, nacido del pacto social y necesario para darles seguridad a los hombres en la convivencia social, mediante el uso legítimo de la fuerza.

Nuevos planteamientos también cuestionan la forma y fundamentos en que se detenta el poder, por parte de la monarquía absoluta, no solo están los argumentos

9. Formoso. Op. Cit. pp. 23-26. Aunque es lo cierto que no existe coincidencia en la ubicación de un momento determinado de surgimiento del nuevo Estado, por ejemplo, Loaiza Morales, op. cit., pp. 77 ss. señala los siglos XIX y XVI, es lo cierto que todos los estudiosos del tema coinciden en que fue un proceso largo, marcado por las características sociales, políticas, económicas y religiosas, que hemos apuntado, aunque en forma totalmente resumida y como mera referencia.

fundados en el poder económico que acumula la burguesía, sino también se cuestiona el derecho divino que asiste al monarca para dirigir y gobernar la sociedad a su real antojo, sin rendir cuentas y sin límite alguno.<sup>10</sup> Se vuelve a las ideas de la naturaleza del hombre y al Derecho Natural, para buscar el fundamento del gobierno en el contrato social y en la voluntad. Pero es John Locke el que se considera como el propulsor de las ideas burguesas, primeramente, en Inglaterra, posteriormente en Europa y América. Junto con Juan Jacobo Rousseau y el Barón de Montesquieu, defienden la vida, la libertad e igualdad del hombre, el derecho de propiedad como parte del derecho natural, el gobierno de la mayoría, la representación de la comunidad, la limitación del poder y la división de poderes.

En el siglo XVII, con estas ideas y el fortalecimiento del poder económico de la burguesía, que podría resumirse en los planteamientos del liberalismo, que en su vertiente económica tiene su mejor representante en Adam Smith, transcurren las grandes revoluciones burguesas de 1688, en Inglaterra y la de 1789 en Francia. Todos sus planteamientos, recogidos posteriormente por los movimientos independentistas latinoamericanos y consagrados a su triunfo en las Constituciones, marcan el Estado Moderno.<sup>11</sup>

De esta manera, autores como Burdeau caracterizan al Estado moderno con los siguientes elementos: territorio, Nación, fuerza y autoridad, búsqueda de seguridad, secularización de la función política, continuidad y soberanía; desde luego que cada uno de estos amerita un desarrollo mayor, no obstante, nos ha interesado aquí solo enunciarlos.

## B. ESTADO DE DERECHO

El Estado moderno surgido de las contradicciones de la burguesía, como clase social, y el absolutismo monárquico de la Edad Media, es también conocido como el Estado de derecho, consolidado como producto de la revolución francesa, cuyos planteamientos e ideas han permeado todo el Estado Occidental. Tal expresión, Estado de Derecho, se atribuye al alemán Robert Von Mohl, quien la utilizó entre 1832 y 1833.<sup>12</sup>

10. Romero Pérez, Jorge Enrique, *Apuntes sobre el Servicio Público*. San José, Editorial Universidad de Costa Rica, 1978, p. 13

11. Romero Pérez, Jorge Enrique, *La Crisis y la Deuda Externa*. San José, 1a ed., Editorial Universidad de Costa Rica, 1993, pp.117

Por Estado de derecho se va entender, no cualquier Estado en que existan algunos rasgos o elementos normativos con prescindencia de su realidad social, política y económica, sino un Estado que funciona bajo el imperio de la ley y no de una persona - monarca, dictador, o como se le quiera llamar-, en donde el poder no está concentrado, funcionan sistemas de representación de mayorías y minorías, etc. Latorre, Legaz y Lacambra, Heller y otros tratadistas,<sup>13</sup> coinciden en que el elemento diferenciador del Estado de Derecho es la pretensión de que en su organización y funcionamiento existan verdaderas garantías de respeto a los derechos fundamentales y libertades de los ciudadanos; el derecho limita la acción del Estado - principio de legalidad-, siendo responsable por su actividad o incluso inactividad y con existencia de un sistema de control en todos los ámbitos.

En general se puede decir que el Estado de Derecho está caracterizado por lo siguiente:

- Existencia de un ordenamiento jurídico, debidamente jerarquizado, que regula a todos los sujetos jurídicos de la sociedad.
- Compromiso y práctica de respeto a los derechos humanos.
- Un sistema de garantías sobre el funcionamiento y responsabilidad del Estado: con jurisdiccional de sus actividades, contencioso administrativo, control constitucional y derechos humanos, etc.
- División de poderes, aceptadas modernamente como separación de funciones.<sup>14</sup>

Este es el Estado de Derecho liberal burgués, que consolida a esta clase social en el poder de Estado, mediante la consagración en normas derecho de los derechos públicos subjetivos o hechos fundamentales, en esencia la libertad, igualdad y la propiedad. Estado al cual, en el proceso histórico, también le llegó el momento en que le pasaran cuentas por lo actuado o por lo no realizado; desde luego, principalmente, por aquellos sectores o clases sociales que no se sentían cubiertos adecuadamente por el nuevo sistema en lo

12. Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo*. México, 1ª ed., McGraw-Hill/Interamericana Editores, S.S. A de C. V., 1997, p. 6

13. Blanco, Gutiérrez y Morera, Op. Cit. pp. 187 ss.

14. Ibidem, pp. 290 ss.

político, pero, muy especialmente, en lo económico social.<sup>15</sup>

Nuevas generaciones de pensadores estudian y analizan la situación existente, lanzando sus ideas y alarma sobre la sociedad, haciendo distintas propuestas de solución, más o menos viables; pero poniendo sobre el tapete de la discusión social, política y económica, lo que se ha conocido como la cuestión social. Entre ellos, en el cambio del siglo XVIII y al XIX, encontramos a los socialistas utópicos -Saint Simon, ¡Robert Owen y Charles! Fourier-; y los socialistas científicos, entre los cuales se ubican el socialismo francés, y la economía política inglesa y la filosofía alemana, como indica Formoso, con Marx y Engels como sus representantes máximos en el siglo XIX.<sup>16</sup>

### C. ESTADO SOCIAL DE DERECHO

Todo el cuestionamiento social que se le hace al Estado liberal burgués, consolidado con la revolución francesa de 1789, pone en el tapete, como se ha dicho antes, la necesidad de buscar dentro del sistema económico y político existente, respuestas que permitieran apuntalar su gran debilidad: lo social.

No nos puede caber ninguna duda de que esa necesidad del Estado, dentro del sistema liberal, estuvo también marcada por las propuestas alternativas, de destrucción del Estado como instrumento de poder o dominación de los dueños de los medios de producción, previo paso por el Estado Socialista hasta llegar al

15. Formoso, Op. Cit. pp. 71 ss. Ver también Blanco, Gutiérrez y Morera, Op. Cit. pp. 302 ss.

Todo este proceso de desarrollo del capitalismo, principalmente con la revolución industrial en Inglaterra, que genera grandes cantidades de nuevos obreros que sobreviven en condiciones miserable, sin salud, sin educación, sin comida, sin casa, etc. y en Francia con la explotación del ser humano en el capo, son fuente de cuestionamiento del sentido de la libertad, la igualdad, la propiedad y la fraternidad que para todos proclamó la Revolución Francesa. Estos eran derechos sin contenido para los sectores o clases sociales más pobres, para las que los derechos políticos por sí carecían de sentido. La ley de la oferta y la demanda, la libertad contractual, la libre competencia, sólo favorecían a los que tenían más capital, en tanto las nuevas mayorías asalariadas y en crecimiento, desmejoran cada día su situación social al no alcanzar sus salarios para sus necesidades, al tiempo de que son víctimas de explotación inmisericorde. Nade acude en su protección o ayuda, las leyes de Adam Smith no son para ellos. El dominio del poder del Estado lo tiene la burguesía. El enfrentamiento entre los dueños del capital y quienes tienen únicamente su fuerza de trabajo para vender en el mercado, parece inevitable. La inteligencia burguesa impulsa cambios que atemperen las contradicciones y que le aseguren su dominio.

16. Op. Cit. p. 83.

comunismo, planteados por el socialismo científico, principalmente por Marx y Engels, cuya bandera era la lucha contra la explotación de las clases dominantes sobre las desposeídas de aquellos medios de producción, los obreros y pobres, de los que aquel Estado no se ocupaba.<sup>17</sup>

Desde luego que no podríamos asimilar el Estado Social de Derecho al Estado Comunista, como han pretendido algunos, aunque se argumente que este tiene un sistema de derecho que regula los aspectos del poder del Estado y su organización, más un planteamiento, que es su razón de ser, sobre lo social -salud, vivienda, trabajo, educación, cultura, etc. - Esto es así, principalmente por dos razones, primero, el desconocimiento que hace de los derechos fundamentales del individuo -derechos políticos, propiedad, etc.-Y segundo, por cuanto asume que la solución de los problemas sociales está resuelta en su propio planteamiento, que se constituye en dogma, sin admitir los cambios en las fuerzas sociales que componen la sociedad.

En esa diferencia es que se fundamenta el Estado Social de Derecho de otro tipo de Estado, al proponer que, ante las contradicciones existentes entre las distintas clases o grupos sociales, el sistema normativo puede proponer nuevas soluciones que permitan su ajuste al entero sistema social y político. Es un reconocimiento de que el derecho o el sistema normativo no moldea la realidad social, sino que es esta la que moldea el derecho.<sup>18</sup> Se reconoce el surgimiento de una nueva división del derecho, además del derecho privado y el derecho público, se habla del derecho social, como regulador de los grupos sociales y del hombre mismo, pero como integrante de esta y de la sociedad, de las relaciones de solidaridad, partiendo de que las desigualdades sociales deben nivelarse.<sup>19</sup>

Si bien al liberalismo ya se le venían apuntando los problemas sociales que su modelo de Estado, por sus planteamientos de fondo -principalmente económicos-, no atendía, sus mayores problemas y contradicciones salen a flote en los momentos históricos en que más soluciones se requieren, esto es en las situaciones de

crisis, de las que se señalan tres en el presente siglo, de las cuales la última es la definitiva: la Primera Guerra Mundial, la Gran Depresión de los años treinta y la Segunda Guerra Mundial.<sup>20</sup>

No obstante que podemos encontrar los fundamentos del Estado Social de Derecho en el pensamiento de la antigüedad, se ha admitido que este es utilizado como tal en la presente centuria por el socialdemócrata alemán Carlo Schmidt, y que es introducido posteriormente en la Ley Fundamental de Bonn de 1949. Aunque por su contenido formal, la Constitución Española del 31 ya hacía referencia a importantes aspectos del Estado Social de Derecho.

Este Estado no solo reconoce los derechos sociales de los individuos, sino que los privilegia, reconociendo además la existencia de unos derechos económicos básicos como parte del derecho a la vida que tienen los seres humanos; consecuentemente, se reconoce la planificación e intervención del Estado, el deber de regular aspectos económicos que garanticen la vida humana -salarios, precios, distribución de bienes y servicios, distribución de riqueza, propiedad, etc.-, previsión social; en el marco de una sociedad pluralista de amplia participación del pueblo y sus organizaciones.<sup>21</sup>

Fue a raíz de las grandes crisis mundiales arriba mencionadas, que se consolidó el Estado Intervencionista o de bienestar, que en principio debía coadyuvar a resolver los problemas que el sistema económico liberal burgués no había podido remediar en esos momentos de crisis, pero que después se mantiene. Es así como interviene en las más diversas áreas de la vida económica y social; dejando de lado el rol de gendarme -*laisse faire, laisser passer*- que el sistema liberal le había asignado inicialmente.

#### **D. ESTADO SOCIAL DE DERECHO EN COSTA RICA**

Nuestro país no fue la excepción a esta corriente mundial de nueva organización y funciones del Estado; en la década de los años cuarenta se dan los hechos

17. Loaiza Morales, Ananías, op. Cit. p. 132

18. Novoa Monreal, Eduardo, El Derecho como Obstáculo al Cambio Social. México, Editorial Siglo XXI, 3a ed., 1979, p. 31ss, 105-123.

19. Ibidem, pp. 125 ss.

20. Gutiérrez Gutiérrez, Carlos José, Doscientos Años de Evolución: El Desarrollo del Sistema Jurídico Costarricense. Costa Rica, Revista de Ciencias Jurídicas, Universidad de Costa Rica y Colegio de Abogados, N° 88, setiembre-diciembre 1998, p. 29.

21. Blanco, Gutiérrez y Morera, Op. Cit. 352ss.

que fundamentan el Estado Social de Derecho Costarricense, entre estos podemos citar: promulgación de la más importante legislación social para garantizar la seguridad social, una nueva organización del Estado que asegura su intervención en lo económico y social, consolidación de una clase media con participación política, diversificación de la economía y crecimiento del sector de servicios.<sup>22</sup>

Es claro que la anterior afirmación es absolutamente correcta, no obstante, es también cierto que no podemos olvidar que dichos cambios no se dieron por generación espontánea o la simple benevolencia de algunas personas; lo cierto es que se produjeron, en esa década de gran ebullición social, política e ideológica, las condiciones necesarias para su establecimiento: Calderón Guardia, con su pensamiento basado en el cristianismo social, es electo Presidente de la República; Monseñor Víctor Manuel Sanabria, identificado con la doctrina social de la Iglesia y consciente de la situación de los más desposeídos, es nombrado jefe de la Iglesia Costarricense; Rodrigo Facio Brenes, impulsaba las nuevas ideas económicas y políticas en los nuevos movimientos políticos; los movimientos obreros ligados al Partido Comunista dirigido por Manuel Mora Valverde, nacido y fortalecido desde años treinta, estaban maduros para el proceso de cambio que exigían y respaldaban; la revolución del 48 con José Figueres Ferrer a la cabeza, una vez triunfante fortaleció -lo respaldó y profundizó- el cambio social, político y económico.<sup>23</sup>

## E. CRITICAS AL ESTADO SOCIAL DE DERECHO

Las críticas actuales al Estado Social de Derecho, provienen principalmente de los sectores neoliberales, que replantean como modelo por seguir las viejas

22. Gutiérrez Gutiérrez, Carlos José, Op. Cit. p.13. También puede verse sobre este punto a Blanco, Gutiérrez y Morera, Op. Cit. Tomo 2], pp. 217 ss.

23. Volio Guardia, Claudio A., German Serrano Pinto y Enrique Echandi. Estado empresario. La Participación del Estado Costarricense en la economía y el proceso de privatización. Costa Rica, Talleres Gráficos de Trejos Hnos. Sues. S.A., 1997, pp. 24-28. Señalan que en los años 40 se da en la presidencia de Calderón Guardia, la intervención del Estado en producción y reparto de la riqueza con: 1940, UCR; 1941 Ley de Seguro Social y en 1943 las Garantías sociales. Las Ideas de Rodrigo Facio, Centro para Estudio de los Problemas Nacionales, se plasman en Partido Social Demócrata. En 1948, revolución figuerista, Junta de Gobierno promulga la Nacionalización Bancaria, creación del ICE, Consejo Nacional de Producción, un proyecto de Constitución que permitió se plasmaran en la del 49 los artículos 188, 189 y 190 que permitieron toda la intervención del Estado.

teorías de Adam Smith y toman como argumentos los siguientes:

- Sobrecarga en la demanda social.
- Crecimiento desmedido del aparato estatal
- Pérdida de libertad de los ciudadanos y de toda la sociedad, por la intervención del Estado.<sup>24</sup>
- Deficiencia en la prestación de servicios
- Descontento de los usuarios por la prestación de servicios
- Supuestas irregularidades en la Administración de servicios y empresas
- Aparente mala administración financiera
- Necesidad de reestructurar la organización y sus procedimientos
- Corrupción<sup>25</sup>
- Irresponsabilidad de los burócratas -parasitismo y gremialismo- y los políticos.<sup>26</sup>

Para comprender la "buena fe" de las críticas y de las posibles soluciones de los sectores neoliberales al Estado de Bienestar o Intervencionista, -sin olvidar que algunas de estas críticas pueden resultar ciertas en la vida cotidiana de nuestros países, sin que por ello sean aceptables las propuestas de solución- es importante conocer los fundamentos teóricos sobre los que se basa esta corriente, según nos la explica el Dr. Romero:<sup>27</sup>

### *Supuestos económicos*

- Economía de mercado
- Soberanía del consumidor
- Libertad de concurrencia
- Homeostasis de la economía
- Empleo pleno de los recursos

24. Rivera A., Roy, Descentralización y Gestión Local en América Latina. Costa Rica, 1a ed., Flacso: Programa Costa Rica, 1996, p. 72.

25. Sojo Ana, Las Políticas Sociales en Costa Rica. En los Años Noventa: ¿Desarrollo con Equidad? Costa Rica, 1° ed., FLACSO, 1990, p. 307.

26. Romero Pérez, Jorge Enrique, Deuda Interna. Enfoque Jurídico. Costa Rica, 1° ed., Editorial EUNED, 1998, p. 45

27. Romero Pérez, Jorge Enrique, La Crisis ... Op. Cit., pp.123-127

- Falacia de la composición
- Estado mínimo supletorio
- Monetarismo
- Privatización

#### Supuestos psicológicos

- Egoísmo humano - darwinismo social-
- Agresividad humana
- Mínimo esfuerzo, máxima ganancia

Con fundamento en las críticas arriba indicadas y partiendo de los supuestos que los orientan, el neoliberalismo plantea la necesidad de la reforma o reestructuración del Estado<sup>28</sup>, sin que desconozcamos que existan otros sectores sociales y políticos nacionales que, aunque crean en la necesidad de una reforma estatal, tengan orientaciones de interés nacional y, quizá, sin abandonar el marco de la "justicia social" o solidaridad que caracteriza el último desarrollo del Estado, particularmente en nuestro país.

Otros plantean la existencia de una crisis de lo que denominan el Estado Moderno,<sup>29</sup> entendiéndolo como el surgido en los Estados Naciones posteriores a la Edad Media, y saltando todo el desarrollo posterior del Estado originado con la Revolución Francesa de 1789;<sup>30</sup> crisis cuyo origen ubican en:

#### Causas externas:<sup>31</sup>

- Insuficiente protección del individuo frente al sistema social
- Defensa abierta por parte del Estado del sistema de

28. La premisa del planteamiento de reforma es que el desarrollo tiene como fundamento el comercio internacional, ver Villasuso, Juan Manuel, Política Económica y Social en Tiempos de la Transformación Estructural en Política Social y Descentralización en Costa Rica, UNICEF-Costa Rica, 1° ed., 1998, pp.171 ss.

29. Loaiza Morales, Ananías, Op. Cit, 138 ss.

30. Ibidem, primera parte: Es interesante hacer notar que Loaiza Morales, no hace diferencia entre Estado de derecho, Estado Social de derecho, Estado Neoliberal Burgués, Estado Contemporáneo, etc., sino que habla únicamente del Estado Moderno nacido entre los siglos XIV y XVI, planteando como utopías lo expuesto en el renacimiento por Moro, Campanella o Bacon; lo desarrollado en la "modernidad" por Hobbes, o Rousseau; y lo planteado "contemporáneamente" por Marx o Lenin, no valora el aporte al derecho y al Estado surgido de la Revolución Francesa, 1789.

31. Ibidem, pp. 138-142

libre mercado y

- competencia por encima de cualquier preocupación integral extraeconómica.
- La burocratización.
- Atrofia del sistema para la respuesta social e individual
- Ética individualista que elimina la cuestión social.

#### Causas externas:<sup>32</sup>

- Dilución de la política en la economía: estadísticas, índices, tablas, etc. La política se distancia de la gente, no es un proyecto político sino económico.
- Eliminación de la soberanía absorbida por el libre mercado global -maquinaria comercial internacional-
- La globalización nos hace homogéneos en lo económico, cultural, social y político.
- Falta crítica social: no hay modelo alternativo a la "globalización totalizante".

Otra crítica importante que se ha hecho al Estado Social es que no logro superar los problemas de centralización del poder<sup>33</sup> -económico, político y social- que presenta el Estado liberal, en cuanto al uso de los recursos, toma de decisiones, áreas funcionales; sin incorporar ni tomar en cuenta las colectividades locales y la participación del grueso de la población.

Todo lo anterior reconoce la necesidad de un replanteamiento, independientemente del nombre que a esto se le dé -reestructuración, modernización, reingeniería, etc. - del Estado actual, difiriendo en cuanto al tipo de soluciones y procedimiento por seguir, según sea su origen.<sup>34</sup>

32. Ibidem, pp. 143-144

33. Rivera A., Roy, Descentralización y gestión local en América Latina. Costa Rica, 1° ed., FLACSO-Programa Costa Rica, 1996, pp.56 ss.

34. Algunos señalan que efectivamente estamos pasando por una crisis mundial, originada en los años setentas y que se fundamenta en los problemas de la economía capitalista, la caída del socialismo, los problemas ecológicos y la caída del orden bipolar; lo que origina nuevas tendencias mundiales orientadas por la revolución de la tecnología, la globalización, nueva polarización y la transformación de los estados nacionales. Puede verse en este sentido a Dabat Alejandro y Rivera Ríos Miguel, Las Transformaciones de la Economía Mundial. Costa Rica, 1° ed., FLACSO, Programa Costa Rica, 1995. También puede verse a Calvo Murillo, Virgilio, "Intervención Pública en la Economía, Privatización y Reforma del Estado" en Revista de Ciencias Jurídicas N°85. Universidad de Costa Rica y Colegio de Abogados, setiembre-diciembre, 1997

## II. REESTRUCTURACION DEL ESTADO

### A. CONCEPTO, PROPUESTAS Y CONTENIDO

Conforme se indicó anteriormente, así como pueden existir distintas posiciones respecto a las causas que dieron origen a la situación actual del Estado Social de Derecho, también es cierto que se dan distintas maneras de abordar posibles propuestas de solución, dependiendo del sujeto proponente y, consecuentemente, de los intereses y fines de todo orden que esconde o protege, que pueden ser manifiestos u ocultos.

Las posiciones neoliberales, surgidas a partir de los gobiernos de Ronald Reagan en Estados Unidos, Margaret Thatcher en Inglaterra y Helmut Kohl en Alemania, se extendieron pretendiendo ser modelo del nuevo Estado, bajo los lineamientos económicos de Friedman y Hayek, llegando a muchos de los países del tercer mundo. Tanto mediante el proselitismo que hacen sus seguidores, como mediante la presión que sobre los países dependientes y necesitados de recursos hacen lo organismos financieros internacionales -FMI Banco Mundial- y las agendas de los países desarrollados - AID-, etc.-<sup>35</sup>

Conforme lo indicado arriba, según el diagnóstico neoliberal -insatisfacciones de las crecientes demandas sociales, crecimiento del aparato del Estado y limitación de la libertad social e individual-, el Estado Social requiere ser modificado de manera tal que

... la desestructuración radical del aparato de bienestar, la reconceptualización de la democracia, de comunidad y la política y la reimposición simultánea del mercado como mecanismo de resolución de la crisis,

constituye la solución de dichos males.<sup>36</sup> En el ámbito mundial la transformación se fundamenta en el libre comercio internacional, no obstante, como señala Villasuso, existen serios impedimentos para que esto se de en el mundo real.<sup>37</sup>

35. *Ibidem*, pp. 71 y 72.

36. Güendell Ludwig, citado por Rivera A., Roy, Op. Cit., p. 71.

37. Villasuso, Juan Manuel, Op. Cit., pp. 176 ss. Señala cinco indicadores de distorsión: Barreras proteccionistas, comercio administrado, bloques económicos, mercados imperfectos y soberanía del consumidor.

38. Op. Cit., p. 73.

Desde luego que, desde esta posición simplista y reduccionista, al tenerse al Estado como único culpable de todos los males, y al mercado como su única solución, la tendencia será a que el sistema será mejor conforme tenga más mercado y menos Estado. Señala Rivera que lo propuesto por los liberales es

... un proyecto de sociedad en el que el Estado se encargue de proporcionar las condiciones básicas de funcionamiento del capitalismo combinado con una integración social sin erogación estatal -y por tanto sin sobrecargas fiscales para los empresarios- y un modelo de participación política según el cual las clases subalternas jugarían el papel de soportes de las decisiones que han sido tomadas en lo alto de la escala jerárquica.<sup>38</sup>

### B. LO SOCIAL EN LA REESTRUCTURACIÓN

En este marco, es evidente que la cuestión social, puesta en boga por el Estado Social de Derecho, la doctrina del cristianismo social, por medio de las encíclicas papales y el keynesianismo en la economía, pretende ser trasladada para su atención a la sociedad civil, mientras operan en la economía y el derecho los principios de libertad de contratación, autonomía de la voluntad, libertad de empresa, libre mercado, desregulación, soberanía del consumidor, etc.; los principios de contenido relativo y no absoluto de estos conceptos y la necesidad de equilibrar las relaciones desiguales entre los distintos sectores o factores de la producción, son descartados.

Otros sectores, cercanos a la socialdemocracia y, en algunos casos, al cristianismo social, proponen, aceptando la necesidad real de reforma del Estado, que debe mantenerse su "*función social*", buscando su adelgazamiento o racionalización mediante la disminución de algunas de sus funciones o la eliminación de partes de su estructura, utilizando el instrumento de la "*descentralización*" que puede aliviar los problemas fiscales, de burocracia y de participación popular o comunal.<sup>39</sup>

Podemos citar, por ejemplo, que German Serrano Pinto, figura importante del socialcristianismo costarricense, al igual que muchos costarricenses, se

38. Op. Cit., p. 73.

39. Rivera A., Roy, Op. Cit., pp. 66 y 67.

adhiera a lo que se denomina “*posición pragmática*”, decir, que acepta la intervención del Estado en aquellas áreas en que funcione bien, debiendo trasladarse al sector privado lo que funcione mal -empresas de CODESA-, igualmente señalan que el Estado no debe intervenir afectando el buen funcionamiento de la empresa privada.<sup>40</sup>

Una propuesta, que podríamos denominar extrema o quizá anarquista, si nos atenemos al título, "Sociedad sin Estado", es la del Lic. Loaiza Morales,<sup>41</sup> quien afirma que, ante la crisis de muerte del Estado Moderno, se debe ir hacia ese tipo de sociedad, caracterizada como un nuevo tipo regulado por los siguientes principios:

- Liberal: entendido por la defensa de las libertades
- De respeto y desarrollo del individuo
- Libre mercado moderado
- Democracia directa en todo aquello que sea posible
- Ley, justicia y gobierno locales

40. Volio Guardia y otros, Op. Cit. pp. 100 y 101 "...porque no se trata simplemente de "privatizar". Así porque sí. *No estaríamos de acuerdo en traspasar al sector privado actividades del sector público que funcionan bien*, con las naturales objeciones que han sido fruto de luchas muy importantes del pasado: generación y distribución de la energía eléctrica, administración de los seguros comerciales, servicios de seguridad social y de agua potable, que hoy asociamos al Instituto Costarricense de Electricidad, al Instituto Nacional de Seguros, a la Caja Costarricense de Seguro Social y al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, *aunque aceptamos que formas novedosas de prestación de esos servicios con participación de los mismo interesados, con el control y regulación adecuados, podrían mejorar el beneficio directo al ciudadano por la eficiencia y humanización que podría lograrse y el costo racional que se procuraría obtener*. No podríamos estar de acuerdo, por un prurito exagerado de "privatización", en cerrar las Universidades del Estado para fortalecer únicamente a las Universidades particulares, ni cerrar los Bancos Nacionales para que prosperen exclusivamente las casas bancarias privadas. De lo que se trata es de algo muy distinto: no interferir en actividades que la empresa privada maneja bien, sin perjudicar el interés público; y ... llevar a manos privadas empresas que funcionaban mal, que tenían pérdidas millonarias y que lesionaban el interés público por su influencia perniciosa en la economía del país. ... En nuestras funciones hemos tenido muy clara la idea de que en la venta de las empresas de CODESA debe haber no solo una tesis de buena administración y de eficiencia económica, sino también un principio de beneficio social para el mayor número posible de costarricenses." Agrega en las pp. 137 y 138" ... *estamos de acuerdo con la intervención reguladora del Estado costarricense en algunas actividades importantes, como son los casos de la generación y distribución de la energía eléctrica, la educación, la seguridad social, los seguros en general, el agua potable, servicios básicos que desde hace muchos años están en nuestro medio en manos estatales.*" (El subrayado no es del original). Esta posición pragmática, se puede decir que es la asumida por Calvo Murillo, Virgilio, Op. Cit., pp. 61 y 62.

41. Op. Cit., pp. 200 y 201.

- Menor número de códigos y leyes, más discrecionalidad del juzgador

### C. REFORMA DEL ESTADO COSTARRICENSE: NUEVO ROL DEL ESTADO

Para entender las propuestas de reforma o reestructuración del Estado costarricense, es interesante conocer los *antecedentes* existentes al momento en que se plantea, principalmente con los conocidos Programas de Ajuste Estructural (PAEs), al final de la Administración Monge Alvarez (82-86). Se pueden citar entre otros, la sustitución de importaciones, la crisis de la deuda externa, el llamado “*consenso de Washington*”,<sup>42</sup> a lo que agregaríamos nosotros lo que se ha denominado crisis de la deuda interna.<sup>43</sup>

La reforma del Estado Costarricense se inicia con los PAE44, habiéndose llegado a pactar, obviamente con los organismos financieros internacionales, tres de estos instrumentos-PAE III en 1995-, de tal manera que *el énfasis del proceso de ajuste estructural se ha localizado en la transformación de las relaciones productivas y las funciones del Estado en material económica*<sup>45</sup>. Lo esencial de los PAES, primero, es que estaban destinados a transformar la estructura

42. Ferraro Castro, Fernando, Estado y Desarrollo: El Caso de Costa Rica. Costa Rica, 1° ed., Asamblea Legislativa, 1998, pp. 25 ss.

43. Romero Perez, Jorge E., Deuda Interna. ...Op. Cit.

44. Aguilar Font, Justo. “Globalización, Política y Reforma del Estado”, Conferencia presentada en la reunión anual de la Asociación de Profesionales del MOPT, el 4 de noviembre de 1999, p.5, señala que “El Programa económico de ajuste estructural fue diseñado por los economistas del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional con el propósito de orientar la reestructuración de las economías latinoamericanas en los años ochenta. Bajo el enfoque de estas instituciones, se considera conveniente revertir las tendencias del modelo de sustitución de importaciones vigente que favoreció políticas económicas hacia lo interno de los países o de las sub-regiones (Mercomún) y con marcos excesivamente proteccionistas. Se promovió la apertura de las economías locales y su inserción en el Mercado internacional con base a políticas de fomento de la competitividad empresarial, eliminación de la protección arancelaria y el exceso de regulaciones estatales sobre el accionar de los mercados”. Este mismo autor agrega que las reformas y políticas de estos programas abarcaron los campos de comercio -nuevo régimen de comercio, promoción de exportaciones, reducción arancelaria, minidevaluaciones en función del diferencial entre inflación interna y externa-, Sector Público –evaluación y mejoramiento de la Administración Pública, congelamiento del empleo estatal, liquidación de empresas de CODESA, ajustes de tarifas públicas y regulación de servicios públicos-, Sector Financiero –creación de la Comisión Nacional de valores, modernización del Sistema financiero, apertura del monopolio bancario-, y en el Sector Agrícola –eliminación de subsidios directos a granos básicos, reestructuración del Consejo Nacional de Producción y apertura a la importación de granos básicos-.

45. Ferraro Castro, Op. Cit., p. 63.

económica del “*modelo de desarrollo*” costarricense. Su alcance no iba más allá de esto, aunque se esperaba que, una vez resuelto el problema económico, el efecto “*solucionaría*” gradualmente cualquier problema de otra naturaleza. Segundo los PAES no estaban destinados a dar contenido a una “*política integral de desarrollo*”,<sup>46</sup> queda claro que la forma en que se han “vendido”, en nuestro país y en el tercer mundo, los programas de ajuste estructural del Estado, han sido, intencionalmente o no, confundiendo con el problema y necesidad del desarrollo de nuestras sociedades.

Es importante anotar que históricamente está comprobado que los distintos estadios de organización social siempre están caracterizados por desarrollos y cambios en los sistemas productivos de esas sociedades; los que generalmente se asocian con determinados modelos o paradigmas. En el caso costarricense, de manera muy resumida podemos decir que el modelo agroexportador –café, banano y cacao- o de desarrollo hacia fuera, caracterizó el Estado Liberal posterior a la independencia; el modelo de sustitución de importaciones o de desarrollo hacia dentro –nuevos productos de exportación y mercado común centroamericano-, acompañó y fortaleció el Estado intervencionista, de bienestar o social de derecho y por último, como “*tercer modelo*”, se da un regreso al “*desarrollo hacia afuera*”, ya que se considera que los problemas del desarrollo en las etapas anteriores, no se originan en la injusticia de los términos de intercambio en el ámbito mundial, sino en el no-aprovechamiento de las ventajas comparativas, la intervención en ámbito mundial, sino en el no-aprovechamiento de las ventajas comparativas, la intervención del consecuentemente, la propuesta es un Estado más pequeño que se limite a regular o controlar, pero no a hacer.<sup>47</sup>

#### **D. EL CAMBIO: SUBSISTIRA EL ESTADO SOCIAL**

El nuevo paradigma o modelo que se plantea para el Estado y la sociedad, es el conocido como neoliberal,

46. Ferraro Castro, Fernando, Op. Cit., p. 64.

47. *Ibidem*, pp. 69 ss. Puede verse entrevista con Carlos Sojo en periódico Universidad del 14 al 20 de abril del presente año, p. 6, en la que, al referirse a este tema, lo ve como una paradoja histórica, por cuanto los grupos dominantes de finales del siglo pasado, capitales comerciales y financieros, vuelven a dominar la escena, quitándosela a la alianza agroexportadora -elite gerencial de empresas públicas- grupo industrial emergente.

nombre que, como se ha indicado, implica retomar los viejos planteamientos liberales de manera tal que la intervención del Estado en la economía y en la sociedad, se reduzca a la mínima expresión, en tanto vuelve a reinar la libre oferta y demanda, la mano invisible del mercado equilibrando las fuerzas económicas y sociales.

Esta propuesta de cambio, que en nuestro criterio es radical, necesita, como todo proceso social, encontrar suficiente respaldo en el conjunto social, es decir, que sea legitimado y aceptado por un amplio sector de la sociedad a efecto de que no resulte una imposición de poca duración. Mediante procesos legales más o menos complejos, se podría imponer un nuevo modelo de desarrollo económico-social. El problema que ello plantea es cuanto tiempo de duración pueda tener, si no adquiere cierto grado de consenso social.<sup>48</sup>

Esto significa, a su vez, que ese grado de consenso requiere que la más amplia gama de sectores o clases sociales le den su respaldo, lo que solo se lograría si son incorporadas o integradas en el proceso y en la estabilización del nuevo modelo; si hubiere en ese modelo desigualdad excesiva, se generaría la diferenciación social, que sería el germen de nuevos procesos de acomodamiento o conflicto social posteriormente.

Esto nos lleva a plantear que si los costarricenses de todos los sectores sociales hemos logrado en el pasado nuestro propio sistema o modelo de desarrollo, evitando los extremos que a escala mundial se venían desarrollando, muchas veces de la mano de dictaduras de izquierda o de derecha, cuyas consecuencias todavía hoy sufren muchas personas que han visto sus derechos individuales y sociales pisoteados, se debe buscar plasmar y concretar nuevamente una vía similar, de manera que comprenda, sin ánimo de agotamiento, lo

48. Esta afirmación, hecha con mucha antelación, ha sido confirmada por las reacciones populares, en muchos casos espontáneas, ante la aprobación en la Asamblea Legislativa en primer debate, del denominado “Combo ICE”, con el que se pretendía la reforma administrativa del Instituto Costarricense de Electricidad y la regulación de lo referente a energía y telecomunicaciones. Desde luego que entendemos que esta reacción no fue solo contra este proyecto, sino que significó la manifestación del descontento popular, acumulado durante muchos años, contra problemas en la administración de la cosa pública, deterioro en las condiciones de vida y, posiblemente, por la misma incertidumbre ante la carencia de una propuesta clara ante el future; desde luego que serán los especialistas quienes deberán efectuar los estudios y conclusiones del caso.

siguiente:

- Un sector servicios de infraestructura, -transporte, comunicaciones, etc. - que no debe servir solamente para mayor concentración de la riqueza;

- Los servicios de salud, seguridad social y vivienda, - reproducción de condiciones de vida-, no deben estar regidos solamente por el criterio de la rentabilidad o la ganancia;

- Los servicios de "reproducción de las capacidades", - educación y capacitación-, deben servir para una mayor equidad, constituyéndose en mecanismos que potencien la movilidad-estabilidad social y no a la inversa.<sup>49</sup>

- El modelo de desarrollo debe evitar también la exclusión social del acceso a los recursos, lo que se da cuando pequeñas elites concentran la riqueza producida por todos.

El sistema democrático no debe colocar obstáculos a la integración y a la equidad social en todos los sectores -agrario, industrial, comercial y de servicios-, esta debe incorporar, como lo señala Germani, lo económico, lo cultural y lo político: el beneficio material alcanzado por el desarrollo debe beneficiar el amplio espectro de la sociedad; el acceso a la cultura debe cubrir a todos los sectores sociales; en lo político, para la estabilidad del sistema se debe: a) lograr la "adhesión" e incorporación del mayor número de la población, preferiblemente toda -necesidad de información, de acceso y transparencia-, b) la práctica de la democracia debe incorporarse como parte del sistema de vida - descentralización del poder, ejercicio efectivo, desarrollo de una participación amplia, practica social de solidaridad-, y c) democracia en la esfera del trabajo.<sup>50</sup>

Lo anterior nos lleva a preguntarnos ¿será posible efectuar el cambio social, en este caso hacia un modelo neoliberal, si no se tiene un amplio consenso en el conglomerado social? Desde luego, que cualquier cambio para que sea sostenible, es decir, para que tenga un grado razonable de duración y estabilidad,

49. Puede verse sobre este tema a Enzo Faletto, Equidad, Transformación social y Democracia en América Latina, en Los años Noventa: ¿Desarrollo con Equidad? 1° ed., Costa Rica, FLACSO, 1990, p.127 ss.

50. Germani Gino, La integración de las masas a la vida política y el totalitarismo. Citado por Faletto, Op. Cit., pp.146 ss.

requiere un amplio consenso entre los distintos miembros e intereses sociales. En nuestro criterio, el grado menor o mayor de consenso tiene una relación directa con la forma en que el nuevo modelo de desarrollo logre incluir, en lo económico, cultural y social, a los distintos sectores que componen la sociedad.<sup>51</sup>

Esto significa claramente que el cambio no puede darse por el solo deseo o impulso de un grupo o elite, sino que requiere, en un sistema democrático como el costarricense, un amplio apoyo de todos o la mayoría de los sectores sociales. Ello conlleva el que las desigualdades en los beneficios que se obtengan, no sean excesivas.<sup>52</sup>

¿Puede una sociedad, por la decisión de unos pocos, tomar un determinado rumbo, ignorando todo el desarrollo histórico que le antecede? En nuestro criterio esto no es posible dentro de un sistema democrático, salvo que los cambios se pretendan sustentar en la razón de la fuerza. Nos parece que, conforme lo que en forma muy resumida hemos venido planteando en cuanto a la organización de la convivencia social, muy especialmente desde la aparición del llamado Estado, con las características que le hemos señalado, este sistema de convivencia humana ha evolucionado hacia formas superiores de organización, tomando en cuenta el factor humano, con las excepciones que confirman la regla, -de las poliarquías de la Edad Media, se pasa al Estado de Derecho y de ahí se avanza al Estado Social de Derecho, proponiéndose incluso un Estado Democrático y Social de Derecho-, no se podría hoy desconocer la historia y devolvemos, de manera automática, a formas anteriores de organización social.

Debemos ver la reestructuración del Estado en forma ligada al desarrollo, entendiéndose este como el logro de mejores condiciones -económicas, políticas, sociales, ambientales- para el país y, consecuentemente, para todos sus habitantes,

en un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, las más importantes de las cuales son una vida prolongada y saludable, el acceso a la educación, y a los recursos necesarios para

51. Puede verse a Ayala Roberto y Reuben Sergio, "Estado, Globalización y Política Social en América Latina", en Política Social y Descentralización en Costa Rica, 1° ed., UNICEF, 1998, pp. 127 ss.

52. Faletto Enzo, Op. Cit., pp. 127 ss.

lograr el disfrute de un nivel de vida decente.<sup>53</sup>

No sería razonable ni lógico que solo nos contentáramos con afirmar, como lo hicimos supra, que la solidaridad en nuestra sociedad debe mantenerse para legitimar el nuevo modelo de desarrollo que se siga; *lo cierto es que la solidaridad en nuestra sociedad debe darse porque es parte esencial del modelo que los costarricenses hemos escogido desde hace varias décadas*, y si lo que queremos es la felicidad y el bienestar del mayor número, mediante un nuevo modelo de Estado, este no puede servir para concentrar la riqueza y el exceso de bienestar en unos pocos.

Los costarricenses debemos tener muy en cuenta las palabras recientes de Daniel Zovatto, al referirse a la nueva realidad latinoamericana, aplicable al tercer mundo, al señalar que un grupo vive en castillos neofeudales, que ya no resguardan ríos con fieras, sino guardas, alambradas y computadoras. Los otros sobreviven como parias económicos en ghettos, sin empleo, educación, salud o seguridad. Los del castillo les temen a los del ghetto y ya no hay solidaridad, ni valor de esfuerzo, ni sacrificio, ni honestidad.<sup>54</sup>

Este mismo politólogo agrega que Costa Rica hace 15 años era

la prueba viva de la positiva inversión en capital humano; pero desde la década pasada creo que se está caminando en sentido contrario. Esta sociedad, como toda Latinoamérica se está fracturando.<sup>55</sup>

Señala que la democracia necesita que los políticos se identifiquen realmente con las necesidades del pueblo, siendo su punto más débil la desintegración, la desigualdad, la falta de solidaridad y efectividad, falta de representatividad, centralización del poder, falta de transparencia y rendición de cuentas; siendo necesario un régimen de partidos políticos fuerte, un Estado que se ocupe de la educación, salud, justicia y seguridad, que se realice inversión en capital humano y se distribuya la riqueza; todo lo cual lleva a la necesidad de un replanteamiento de la relación entre Estado, mercado y sociedad.

53. PNUD. Desarrollo Humano, Informe. Tercer Mundo Editores, S.A. Bogotá, Colombia, 1990 p.33, citado por Ferraro Castro, Op. Cit., p.95.

54. Zovatto Daniel, entrevista publicada en la Revista Dominical del periódico La Nación el domingo 2 de mayo de 1999.

Es necesario agregar que el abandono de lo social, como parte de las políticas seguidas en los últimos tiempos, se ha reflejado en recientes estudios que valoran el desarrollo humano del país,<sup>56</sup> cuyos datos preocupan a los estudiosos del tema, a los políticos y a los formadores de opinión; incluso esa preocupación se manifiesta en sectores conservadores quienes reconocen que

...al informe sobre el estado de la nación caben dos observaciones preliminares: la lectura de estos documentos nos indica, paso a paso, que, en vez de crecer y conquistar nuevas metas, perdemos terreno...,

reconociendo seguidamente que

en forma global la nación se ha tornado vulnerable, se encuentra en riesgo próximo, y su vulnerabilidad radica en el debilitamiento de algunos órganos vitales de una sociedad: la salud, la educación, el déficit habitacional y la desmejora de la distribución del ingreso...<sup>57</sup>

De lo anterior se refleja que efectivamente se ha abandonado en buena medida la agenda social en las políticas públicas costarricenses, no obstante, también se infiere que *existe una preocupación nacional de que esta área básica del sistema político y social de país no se abandone y sea parte de la agenda de los tomadores de decisión, particularmente de quienes tienen el poder del Estado, sea en el Poder Legislativo o en el Ejecutivo.*

## E. NUEVAS ORIENTACIONES MUNDIALES

Después de muchos años de haberse dado la denominada crisis del Estado moderno, iniciada en los setentas, y de transcurridos varios años de la aplicación de los Programas de Ajuste Estructural, desde 1985, así como la experiencia de varios países latinoamericanos en esta materia, el camino por seguir aún está en plena discusión, tanto en el ámbito interno de cada país como a escala internacional.<sup>58</sup>

En el Informe sobre el Desarrollo Mundial de

55. Idem.

56. Estado de la Nación, 1999.

57. Periódico La Nación, Sección Editorial, página 13-A, jueves 28 de octubre de 1999

58. Muy especialmente se sigue discutiendo todo lo referente a las privatizaciones que, como se han venido manejando hasta ahora, dejan dudas muy serias en cuanto a los beneficios sociales que reportarían a

1997, el Banco Mundial reconoce la necesidad de buscar y lograr un nuevo acomodo de las funciones del Estado, con mayor transparencia y eficacia, sin que las reformas sean solamente "reducir o diluir la función del Estado"; reconociendo que las instituciones estatales deberán atender "una amplia gama de las necesidades colectivas", desde luego con mayor eficiencia y con el apoyo de la empresa privada y los ciudadanos.

A este efecto, para lograr el bienestar de la población, recomienda una estrategia de ampliación de la capacidad estatal, que incluye:

- Un acomodo de la función del Estado a su capacidad.
- No solo es decidir qué se hace, sino también, como se hace.

a. Primera función: Asentar los cimientos.

- Establecimiento de un orden jurídico básico.
- Entorno de políticas no distorsionantes para la estabilidad.
- Inversión en servicios sociales básicos e infraestructura.
- Protección a grupos vulnerables.
- Defensa del medio ambiente.

b. Segunda función: Construir sobre los cimientos, no exclusiva del Estado.

- Eliminar la inseguridad económica en el hogar (seguros médicos, pensiones, seguro de desempleo).
- Reglamentación eficaz (Protección de consumidores, trabajadores, medio ambiente, evitar abusos, estimular competencia).
- Política industrial.
- Gestión de la privatización (transparencia, aceptación

---

\_\_\_\_\_  
nuestro país. Se ha señalado la preocupación por el precio social de los ajustes, es decir, por los problemas de equidad que generan, agregándose como áreas claves para mejorar el beneficio social de la privatización: a- La transparencia del proceso, b- El logro del máximo precio de venta, c- Creación de un fondo fiduciario para el desarrollo social, con los ingresos obtenidos con las ventas, d- Compensación justa para los empleados de las empresas privatizadas, y e- Regulación efectiva y adecuada de las nuevas situaciones que se crean con la privatización. Ver a Devlin Robert, Las Privatizaciones y el Bienestar Social en America Latina. Costa Rica, 1° ed., FLACSO, Programa Costa Rica, 1995, pp. 39 ss.

de los empleados, generar amplia base de propiedad, reformas normativas).

### **Determinar los límites de acción del Estado**

- Aplicación de normas autorrestringidas que especifiquen el ámbito de la política y que sean difíciles de derogar.
- Uso de acuerdos de asociación con empresas e individuos.
- Aumentar la capacidad del Estado mediante el fortalecimiento de las instituciones públicas:
- Regulación y control de la arbitrariedad y la corrupción.
- Competencia institucional para más eficiencia.
- Aumentar el desempeño institucional mediante el aumento de las remuneraciones e incentivos.
- Mejorar la respuesta institucional a las necesidades de la población, acercando gobierno y pueblo mediante mayor participación y descentralización.

Desde luego que, pese a los anteriores planteamientos, no debemos pecar de ingenuos pensando que ya hay una clara orientación de los organismos financieros mundiales hacia posiciones de contenido social; no obstante, si nos señala una guía en el sentido de que los planteamientos fríos de reducción de lo estatal a lo "esencial" han sufrido nuevas reflexiones, aunque, desde luego, con un marcado matiz de orientación de mercado.

Hay otros documentos preparados por este organismo internacional, en donde se manifiesta claramente un punto de inflexión en las posiciones sostenidas y aplicadas anteriormente en los procesos de reforma del Estado, con abandono o descuido de lo social por lo económico; reconociendo que, pese a los cambios hechos, no se ha logrado llevar los beneficios del "desarrollo" a los grupos de pobres de la región y del mundo, cuyas cifras actuales han aumentado o se mantienen parecidas.

Además de lo apuntado, en referencia hacia una nueva tendencia del Banco Mundial, deberíamos tomar en cuenta los cambios que se han venido dando en el panorama político mundial, principalmente en cuanto a los cambios de los gobiernos en los países del primer

mundo; esto nos lleva al triunfo de Bill Clinton sobre Ronald Reagan en los Estados Unidos, a la caída de los conservadores en Inglaterra, con el triunfo de Tony Blair, a la caída de Kohl en Alemania y el triunfo de los social demócratas; cambios que han repercutido en otras partes del globo, por ejemplo, el triunfo de los laboristas en Israel, los cambios en Uruguay y el ascenso reciente de Ricardo Lagos en Chile. Estos signos del cambio no deberían pasar inadvertidos en nuestro medio.

## CONCLUSION

Parece importante, a manera de reflexión final, después de haber pasado revista del proceso histórico del Estado, aunque fuera en una forma muy rápida, pero con la intención de dar una idea de su evolución, señalar que en modo alguno se puede creer que este alcanza un determinado desarrollo y se queda estático, todo lo contrario, es un proceso absolutamente dinámico que se está rehaciendo o reinventando diariamente.

Si debemos reconocer que hay determinados momentos históricos en que las distintas fuerzas sociales consiguen un acuerdo mínimo en cuanto a la estructura y funciones del Estado, y al rol cada una jugara en el ejercicio del poder, obteniéndose un mayor grado de estabilidad o duración. *Es decir, la estabilidad, para que sea duradera, no se logra solo con la fuerza, sino que requiere un mínimo de consenso, no solo en la élite o grupos dominantes, sino también, en los grupos o sectores de la población que acepta el modelo.*

Lo anterior hace que el modelo de Estado y desarrollo que se produce, obtenga la legitimación social necesaria. Esto se obtiene en el tanto incorporen o incluyan los distintos sectores so les en los beneficios que el sistema o modelo genera; el ejercicio del poder debe contar con la mayor participación posible de la población y los beneficios económicos, sociales, culturales, políticos ambientales, deben llegar al mayor número.

Pero no solo debe ser por necesidad de legitimación del sistema, que haya preocupación por social, debe ser, *en el caso costarricense, como un modelo escogido con anterioridad, que es parte de nuestra historia y que reconoce como una de las características patrias al haber consolidado un sistema de solidaridad nacional, caracterizado por una profunda preocupación por la*

*seguridad social, el bienestar del mayor número, la mayor distribución de la riqueza generada por todos, un sistema de movilidad social que genera verdaderas expectativas de cambio individual y colectivo.*

Pareciera que nuestro sistema político, desde la independencia aun con la dominación preponderante de distintos sectores sociales, económicos: y políticos, según el momento particular que se estudie, ha seguido un modelo pragmático de Estado y de sociedad, primero para consolidar el Estado Nacional, lo que se logra con Braulio Carrillo; segundo, para consolidar el Estado liberal que se logra con Tomás Guardia, en 1871, pero que se comienza a matizar de características sociales, no exactamente en la década de los cuarentas de este siglo, sino, con el inicio de este, con las primeras organizaciones obreras, con Jorge Volio y su Partido Reformista, con Alfredo Gonzalez Flores y sus propuestas tributarias y sociales y las mismas medidas aceptadas por los liberales en la década de los 20.

*Costa Rica ha seguido su propio camino desde la independencia, mientras otros peleaban en el interior, el país impulsaba un Estado de Derecho con la primera Constitución, el Pacto Social Fundamental Interino o Pacto de Concordia, de 1821; en el presente siglo, mientras en el mundo se disputaban la hegemonía dos grandes potencias, representativos de los dos grandes modelos de Estado, los costarricenses se definían en la década de los 40 por un modelo intermedio, rescatando los antecedentes que teníamos desde las primeras décadas de esta centuria y consolidando un modelo de sociedad solidaria.*

Hoy se quiere imponer un nuevo modelo de Estado, no se quiere dar oportunidad de escoger, primer error, y se pretende que olvidemos la historia reciente y los valores de solidaridad social, segundo error. Los distintos modelos o paradigmas de Estado y de desarrollo, siendo obras humanas, están sujetos a perfección, pueden contener y contienen errores; son llevadas a la práctica por humanos, se generan más errores; no hay paradigma perfecto. *¿Por qué no buscar nuestro propio modelo de desarrollo, que considere efectivamente nuestra historia, nuestros valores y la necesidad de profundizar nuestra democracia?*

No solo debe mejorarse el sistema político, en el cual, además de las libertades, se debe buscar

mecanismos de verdadera y real participación de los distintos sectores y de la población en forma directa, de manera tal que el poder vuelva a los costarricenses, al pueblo. Además se debe profundizar la democracia social y económica para que los beneficios del desarrollo -en salud, educación, seguridad social- y los recursos de la sociedad, producidos por todos, no se queden en pocas manos o grupos, sino que lleguen efectivamente al mayor número, no por la teoría del derrame, que parece aún está pendiente en las sociedades que han avanzado más en los procesos de cambio, sino por mecanismos efectivos aceptados por todos y que garanticen la seguridad, el bienestar y la estabilidad de la sociedad.

Pareciera que estamos llamados a reflexionar sobre estos puntos de manera tal que, reconociendo los errores y efectos negativos que generan las políticas extremas de los modelos de Estado interventor y Estado neoliberal, que pueden ser más bien originados por factores humanos, *impulsemos una organización política, económica y social que permita incorporar lo mejor de ambas propuestas y desarrollar un camino propio*; desde luego que sin dejar de considerar y entender los cambios mundiales, que, como bien se ha apuntado, deben tenerse presentes permanentemente.

En nuestro país los cambios siempre llegan tarde, aun hoy en que contamos con los nuevos sistemas de comunicación y el desarrollo de la informática, generalmente cuando el péndulo de la historia cambia su movimiento y se regresa, nosotros nos lo topamos de camino, pero en vez de entender los signos de los tiempos, continuamos avanzando hacia donde dicen unos pocos que debe irse; no vemos que el péndulo del desarrollo está siendo empujado en forma leve pero cierta, nótese los cambios políticos en Inglaterra y EE.UU., en sentido contrario al avance que le dieron hace veinte años Thatcher y Reagan, sin que las grandes mayorías de desposeídos obtuvieran beneficio alguno.

Insistimos en que, pese a que algunos nos llaman utópicos, *debemos seguir buscando nuestro propio camino*, quizá con un poco de influencia aristotélica podríamos afirmar que se debe encontrar el mayor equilibrio posible en la sociedad, como una democracia moderada, en donde no haya una excesiva concentración de riqueza en unos pocos, por lo que

muchos, preferiblemente el mayor número, puedan tener los medios suficientes para garantizarse una vida humana digna, con sistemas que permitan la movilidad social y la participación real de las mayorías y minorías en la orientación del Estado y en los beneficios del desarrollo, de tal suerte que podría hablarse de una amplia clase o sector medio. Convencidos estamos, con Aristóteles, de que este paradigma de Estado es el que podría lograr la mayor justicia, generar el mayor bienestar y trascender en el tiempo por su estabilidad al asegurar la inclusión del mayor número.

## BIBLIOGRAFIA

Aguilar Font, Justo. *Globalización, Política y Reforma del Estado*, Conferencia presentada en la reunión anual de la Asociación de Profesionales del MOPT, el 4 de noviembre de 1999.

Ayala Roberto y Reuben Sergio, "Estado, Globalización y Política Social en América Latina" en *Política Social y Descentralización en Costa Rica*. Costa Rica, 1ªed., UNICEF, 1998.

Banco Mundial, *Informe Sobre el Desarrollo Mundial*, 1997.

Blanco González, Héctor, Gutiérrez Rojas, Eric y Morera Fernández, Juan Carlos, *Perspectivas del Estado Social de Derecho en Costa Rica*. Seminario de Graduación para Optar al Título de Licenciados en Derecho, Universidad de Costa Rica, 1984.

Burdeau, George, *El Estado*. Madrid, España. Seminario y Ediciones S.A., Imprenta Faresco, 1ªed. 1975.

Calvo Murillo, Virgilio, " Intervención Pública en la Economía, Privatización y Reforma del Estado". En *Revista de Ciencias Jurídicas* N° 85. Universidad de Costa Rica y Colegio de Abogados, setiembre-diciembre, 1997.

Dabat Alejandro y Rivera Ríos Miguel, *Las Transformaciones de la Economía Mundial*. Costa Rica, 1ªed., FLACSO, Programa Costa Rica, 1995.

Devlin Robert, *Las Privatizaciones y el Bienestar Social en América Latina*. Costa Rica, 1ªed., FLACSO, Programa Costa Rica, 1995.

- Enzo Faletto, "Equidad, Transformación social y Democracia en América Latina", en *Los años Noventa: ¿Desarrollo con Equidad?* 1ºed. Costa Rica, FLACSO, 1990.
- Ferraro Castro, Fernando, *Estado y Desarrollo: El Caso de Costa Rica*. Costa Rica, 1ºed., Asamblea Legislativa, 1998.
- Formoso, Manuel, *Las Ideas Políticas*, 9 Lecciones. Costa Rica, 1º ed., Editorial Porvenir, 1985.
- Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo*. México, 1ºed., McGraw-Hill/Interamericana Editores, S.S.A. de C. V., 1997.
- Gutiérrez Gutiérrez, Carlos José, "Doscientos Años de Evolución: El Desarrollo del Sistema Jurídico Costarricense". Costa Rica, *Revista de Ciencias Jurídicas*, Universidad de Costa Rica y Colegio de Abogados, N°88, setiembre-diciembre 1998.
- Heller, Hermann, *Teoría del Estado*. 8º reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1977.
- Loaiza Morales, Ananías, *Sociedad sin Estado. La Utopía Contemporánea*. Tesis de Grado para optar al título de Licenciado en Derecho, Universidad de Costa Rica, 1994.
- Maquiavelo, Nicolás, *El Príncipe*. España, 25ºed., Editorial Espasa Calpe S.A., 1995.
- Novoa Monreal, Eduardo, *El Derecho como Obstáculo al Cambio Social*. México, Editorial Siglo XXI, 3º ed., 1979.
- PNUD. *Desarrollo Humano*, Informe. Tercer Mundo Editores, S.A. Bogotá, Colombia, 1990.
- Rivera A., Roy, *Descentralización y gestión local en América Latina*. Costa Rica, 1ºed., FLACSO-Programa Costa Rica, 1996.
- Romero Pérez, Jorge Enrique, *Apuntes sobre el Servicio Público*. San José, Editorial Universidad de Costa Rica, 1978.
- Romero Pérez, Jorge Enrique, *La Crisis y la Deuda Externa*. San José, 1º ed., Editorial Universidad de Costa Rica, 1993.
- Romero Pérez, Jorge Enrique, *Deuda Interna*. Enfoque Jurídico. Costa Rica, 1º ed., Editorial EUNED, 1998.
- Recasens Siches, Luis, *Tratado General de Filosofía del Derecho*. México, Editorial Porrúa S.A., 6ºed., 1968.
- Sojo Ana, *Las Políticas Sociales en Costa Rica. En los Años Noventa: ¿Desarrollo con Equidad?* Costa Rica, 1º ed., FLACSO, 1990.
- Sojo Carlos, *Seminario Universidad*, del 14 al 20 de abril del presente año.
- Vickers, John y otro, *Perspectivas Económicas de la Privatización*, en *Journal Perspectives on Privatization*. Volumen 5, N° 2, primavera de 1991, pp. 111-132, reproducido por el INCAE, Alajuela, Costa Rica, 1993.
- Villasuso, Juan Manuel, *Política económica y Social en Tiempos de la Transformación estructural en Política Social y Descentralización en Costa Rica*. Costa Rica, 1º ed., UNICEF, 1998.
- Volio Guardia, Claudio A., Germán Serrano Pinto y Enrique Echandi. *Estado empresario. La Participación del Estado Costarricense en la economía y el proceso de privatización*. Costa Rica. Talleres Gráficos de Trejos Hnos. Sucs. S.A., 1997.
- Zovatto Daniel, entrevista publicada en la *Revista Dominical* del periódico *La Nación* el domingo 2 de mayo de 1999.